

PROGRAMAS DE ENFRENTAMENTO À POBREZA: em busca de inclusão social

KAMILA CATHCART VISENTIN

MARIA GABRIELA MONTEIRO
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ (UNESPAR)

PROGRAMAS DE ENFRENTAMENTO À POBREZA: em busca de inclusão social

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil tem testemunhado uma crescente desigualdade na distribuição de renda e níveis alarmantes de pobreza. O país enfrenta o desafio histórico de superar uma herança de injustiça social, que priva uma parcela significativa da população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania (Barros; Henrique; Mendonça, 2000).

A pobreza, nesse contexto, se compreende não apenas como carência de renda, mas como um fenômeno multidimensional que compromete o bem-estar coletivo e impõe elevados custos morais, sociais e políticos. Conforme argumentam Peci e Neri (2007), além de ser moralmente condenável, a pobreza deixa marcas profundas nos territórios e fragiliza os mecanismos de governança democrática, fomentando práticas clientelistas e minando a eficiência estatal. Por sua abrangência e complexidade, o enfrentamento da pobreza constitui tema central na agenda da Administração Pública, exigindo políticas públicas articuladas e comprometidas com a justiça social.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88) representou um marco na trajetória das políticas sociais brasileiras, ao inscrever a assistência social como direito de cidadania e dever do Estado (Brasil, 1988). Sob a égide da Seguridade Social, a Constituição transformou profundamente o padrão de proteção social brasileiro e inovou ao garantir um conjunto de direitos sociais, expressos no capítulo da “Ordem social” (Fleury, 2005). Nele, a Seguridade Social foi consagrada como um conjunto de ações integradas de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade para garantir os direitos relativos à assistência social, saúde e previdência social (título VIII, capítulo II, seção I, art. 194), fundamentados nos princípios de justiça social.

Nesse marco, a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, representou um avanço significativo na institucionalização e descentralização da política de assistência social. Fundado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), o SUAS estrutura-se como uma rede articulada e federativa de serviços, programas, projetos e benefícios, voltada à promoção da proteção social de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Com quase duas décadas de existência, o SUAS consolida-se como uma política pública presente em 99,4% dos municípios brasileiros, por meio de equipamentos como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), centros de convivência, unidades de acolhimento, entre outros (SNAS, 2023).

Apesar dos avanços, os desafios persistem. A ampliação da pobreza, da fome e das desigualdades, intensificadas por crises econômicas, políticas e sanitárias, colocam em xeque a capacidade do Estado em assegurar direitos sociais e promover inclusão. Diante desse cenário, este trabalho busca responder à seguinte questão: quais são os limites e potencialidades dos programas municipais de enfrentamento à pobreza como estratégias de inclusão social?

Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa com o objetivo de analisar os programas de enfrentamento à pobreza do município de Paraíso do Norte, no estado do Paraná, com destaque para o Programa Bolsa Paraíso, e seus limites e potencialidades como estratégias de inclusão social. Especificamente, objetiva-se: identificar os programas existentes; compreender os processos de sua elaboração; verificar os critérios de acesso; traçar o perfil dos beneficiários; e mapear os principais atores envolvidos em sua implementação. O intuito é compreender de forma crítica e analítica como tais programas contribuem (ou não) para a inclusão social e a superação das múltiplas dimensões da pobreza.

Com isso, esta pesquisa pretende oferecer informações que possam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas locais e aprofundar o conhecimento analítico sobre o tema. Espera-se, assim, colaborar para que famílias em situação de vulnerabilidade não sejam privadas de suporte institucional e que os resultados deste estudo contribuam para a formulação de estratégias mais eficazes, equitativas e inclusivas, capazes de transformar realidades e promover a justiça social.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública, Políticas Públicas e Proteção Social

A Administração Pública, como área de formação e campo de estudos, se constituiu com o objetivo de preparar os servidores públicos para a administração pública moderna, há mais de um século, nos EUA (Farah, 2011). Seu foco estava nas atividades-meio, centrais à atuação do Executivo e à implementação de políticas públicas: orçamento, gestão de pessoal e organização (Henry, 1975), sendo, portanto, vista como uma ciência “livre de valores”. A separação entre administração e política marcou a administração pública nos primeiros 60 anos de seu desenvolvimento e, devido a isso, a política pública não foi objeto de análise por parte da disciplina até meados do século XX. A inclusão da análise de políticas públicas como parte integrante da formação em administração pública se deve ao reconhecimento de que administradores públicos não apenas executam políticas, mas também participam de sua formulação. Mais do que uma disciplina, a administração pública passa a ser vista como um campo multidisciplinar, no qual a análise de políticas públicas é um de seus componentes centrais (Farah, 2021).

A definição de política pública é complexa e multifacetada, não havendo uma única perspectiva correta. Conforme apresentado por Souza (2006), diferentes autores ao longo do tempo têm compreendido o conceito de maneiras diversas. Lawrence M. Mead (1995) a vê como uma área de estudo da política que examina o governo a partir da análise de grandes questões públicas. Laurence E. Lynn (1980) a define como um conjunto de atividades dos governos que produzirão efeitos específicos. B. Guy Peters (1986) segue uma linha semelhante, conceituando política pública como a soma das ações governamentais, exercidas diretamente ou por meio de delegação, que interferem na vida da população. Thomas D. Dye (1984) resumiu o conceito como sendo "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Contudo, a definição mais amplamente aceita é a de H. Laswell, isto é, decisões e análises sobre política pública acarretam responder às subseqüentes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

De acordo com Celina Souza (2006), sob uma perspectiva teórico-conceitual, tanto as políticas públicas em geral quanto as políticas sociais em específico abrangem uma ampla gama de disciplinas, formando campos multidisciplinares. Seu foco central reside na análise das nuances da formulação e implementação das políticas públicas. Como resultado, a criação de uma teoria abrangente das políticas públicas requer a integração de concepções provenientes da sociologia, ciência política e economia.

As políticas públicas exercem impactos significativos tanto na dimensão econômica quanto na social, exigindo, portanto, que qualquer arcabouço teórico nessa área considere de forma abrangente as complexas inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Essa exigência analítica justifica o interesse crescente de pesquisadores de distintas disciplinas — como economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão pública e ciências sociais aplicadas — no campo das políticas públicas. Tal engajamento interdisciplinar tem promovido avanços relevantes, tanto no plano teórico quanto empírico, contribuindo para o aprofundamento da compreensão sobre os processos de formulação, implementação e avaliação das ações estatais (Souza, 2006).

Nesse contexto, no qual as políticas públicas se configuram como instrumentos fundamentais de mediação entre Estado e sociedade, destaca-se o papel central da proteção social como expressão concreta dessa atuação estatal. Segundo Viana e Levcovitz (2005), a proteção social configura-se como uma ação coletiva voltada à salvaguarda dos indivíduos frente aos riscos inerentes à condição humana, bem como à provisão de suporte diante de necessidades decorrentes de diferentes conjunturas históricas e formas de dependência. A emergência dos sistemas de proteção social decorre, portanto, da imperiosa necessidade de mitigar os impactos desses riscos, tanto sobre os sujeitos quanto sobre o tecido social. Trata-se de uma construção resultante da intervenção estatal orientada à prevenção ou compensação de situações como enfermidades, envelhecimento, invalidez, desemprego, exclusão e outras formas de vulnerabilidade associadas a desigualdades de renda, raça, gênero, etnia e pertencimento cultural.

Conforme Fleury (2010), o florescimento dos sistemas de proteção social deu origem ao conceito de Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*. Esse termo engloba o conjunto de políticas que emergiram como resposta ao processo de modernização das sociedades ocidentais. Tais políticas consistem em intervenções na dinâmica econômica e na distribuição equitativa de oportunidades de vida, com o propósito de promover a seguridade e a igualdade entre os cidadãos, de forma a garantir coesão social.

Nesse sentido, o Estado de Bem-estar Social surge como uma reação às crescentes demandas por seguridade socioeconômica, em um contexto de transformação na divisão do trabalho e de enfraquecimento das funções de amparo exercidas pelas famílias e associações, as quais foram prejudicadas pela revolução industrial e pela crescente diversificação das sociedades. Também representou, segundo Fleury (2010), uma resposta às aspirações cada vez maiores por igualdade socioeconômica, que emergiram com o crescimento dos Estados nacionais e das democracias de massa, à medida que a cidadania se expandia. Para a autora, o *Welfare State* é, portanto, “um mecanismo de integração por meio da expansão da cidadania via direitos sociais, que neutraliza as características destrutivas da modernização e sua essência reside na responsabilidade pela seguridade e pela igualdade dos cidadãos” (Fleury, 2010, p.72).

Apesar do Estado de Bem-estar social encontrar nas suas origens um processo histórico comum, as ações que constituem a proteção social, caracterizando a forma de intervenção estatal na esfera social, se encontram, conforme Viana e Levcovitz (2005), categorizadas em três modalidades diferentes - assistência social, seguro social e seguridade social. Acordo com esses autores, esses são elementos fundamentais do Estado Social e envolve as seguintes atividades. A assistência social envolve a distribuição de recursos e bens direcionados a segmentos específicos da população, de acordo com necessidades específicas. Essas ações são focaliza, atendem a situações residuais e são seletivas. O seguro social se refere à distribuição de benefícios a grupos ocupacionais específicos. Já a seguridade social compreende a distribuição de benefícios, ações e serviços a todos os cidadãos de uma determinada unidade territorial. Essas modalidades conjuntas indicam a forma de proteção social adotada, mostrando como o Estado intervém para assegurar o bem-estar dos cidadãos em várias dimensões (Viana; Levcovitz, 2005).

No Brasil, com a CF 88 o modelo de seguridade social passou a estruturar a organização e formato da proteção social brasileira (Fleury, 2005). Inserida no capítulo da “Ordem Social”, a seguridade social passa a representar um conjunto de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Segundo Fleury (2005, p.453), a inclusão desses três setores como pilares da seguridade social permitiu introduzir a noção de “direitos sociais universais como parte da condição de cidadania”.

2.2 Políticas de Assistência Social e Combate à Pobreza no Brasil

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece, em seu artigo primeiro, que a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado. Trata-se de uma política pública integrante da seguridade social, de natureza não contributiva, cujo objetivo é prover os mínimos sociais. Essa provisão se dá por meio de uma abordagem ampla e articulada, que conjuga iniciativas do poder público com a participação da sociedade civil, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da população em situação de vulnerabilidade (PNAS, 2004).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na institucionalização da assistência social como direito de cidadania no Brasil. A partir da incorporação dessa política ao sistema de seguridade social e sua regulamentação pela LOAS, em 1993, consolidou-se um novo paradigma voltado à universalização do acesso e à ampliação das responsabilidades estatais no enfrentamento das desigualdades sociais. Nesse sentido, a assistência social passou a integrar, junto à saúde e à previdência social, o tripé que sustenta o sistema de proteção social brasileiro, oferecendo uma resposta estruturada às múltiplas formas de exclusão que afetam a população (PNAS, 2004).

A LOAS, em seu artigo 4º, explicita os princípios norteadores da Política Nacional de Assistência Social, reforçando seu caráter democrático e universalista. Essa política prioriza as necessidades sociais em detrimento de interesses econômicos e busca a universalização dos direitos, promovendo a articulação com as demais políticas públicas. Também se orienta pela valorização da dignidade humana, da liberdade de escolha e do direito de acesso a serviços de qualidade, com ênfase na convivência familiar e comunitária, e repúdio a práticas humilhantes de comprovação de carência. Além disso, assegura a igualdade de acesso aos serviços entre populações urbanas e rurais, e defende a ampla divulgação dos programas, benefícios e critérios de acesso, promovendo a transparência na gestão dos recursos públicos.

As diretrizes organizativas da assistência social estão ancoradas nos princípios constitucionais e legais que estruturam a política pública no país. A descentralização político-administrativa é um dos pilares desse sistema, no qual cabe à esfera federal a coordenação geral e o estabelecimento de diretrizes, enquanto as esferas estaduais e municipais assumem a responsabilidade pela execução dos programas, respeitando as especificidades socioespaciais de cada território. A participação da comunidade, por meio de organizações representativas, constitui outro princípio central, assegurando o controle social e a legitimidade das ações desenvolvidas. A responsabilidade principal pelo financiamento e pela condução das ações cabe ao Estado em todas as suas instâncias, reafirmando seu papel como agente central na proteção social. A família, por sua vez, é concebida como núcleo estruturante das políticas e das ações socioassistenciais, sendo o principal eixo de referência na formulação e na execução dos serviços, programas e projetos.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) opera de forma articulada com outras políticas setoriais, considerando as desigualdades regionais e socioeconômicas como elementos estruturantes de sua atuação. Com isso, visa garantir padrões mínimos de bem-estar, superar as adversidades sociais e ampliar a efetividade dos direitos sociais. Sob tal perspectiva, a assistência social tem como propósito disponibilizar serviços, programas, projetos e benefícios que assegurem proteção social básica e especial a indivíduos, famílias e grupos que deles necessitem. Busca, ainda, promover a inclusão e a igualdade de oportunidades, ampliando o acesso a bens e serviços socioassistenciais, tanto em áreas urbanas quanto rurais, com vistas à superação das desigualdades e ao fortalecimento da convivência familiar e comunitária.

O público atendido pela política de assistência social é composto por indivíduos e grupos expostos a distintas situações de vulnerabilidade e risco social. Entre eles, incluem-se aqueles que vivenciam rupturas ou fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento, dificuldades de inserção social, perdas ao longo do ciclo de vida, ou que pertencem a grupos historicamente estigmatizados por motivos étnicos, culturais ou de orientação sexual. Também

fazem parte desse contingente pessoas com deficiência, indivíduos afetados pelo uso abusivo de substâncias psicoativas, trabalhadores em situação de informalidade ou exclusão do mercado de trabalho, bem como populações submetidas a diversas formas de violência, negligência ou desproteção. Além disso, são considerados sujeitos dessa política aqueles que adotam estratégias precárias ou arriscadas de sobrevivência, resultantes da ausência ou da fragilidade de outras políticas públicas (PNAS, 2004).

Para Valla (2005), o aumento do desemprego em nações periféricas, como o Brasil, encontra suas raízes nos vários fenômenos ligados à globalização. Nesse cenário, grupos historicamente marginalizados em termos econômicos e sociais estão enfrentando o acréscimo de uma nova leva de trabalhadores empobrecidos. Estes estão em uma posição de extrema vulnerabilidade social, pois a perda do emprego resulta, para muitos, na necessidade de se submeter a condições laborais instáveis. É por esta razão que o autor alega que uma das características centrais do empobrecimento durante a crise no sistema capitalista é a precarização das relações de trabalho. O termo "precarização das relações de trabalho" abarca um conjunto de fatores que diminuem as garantias ligadas ao emprego formal (Valla, 2005).

De acordo com Amartya Sen (2008), as teorias que avaliam a pobreza estão intimamente relacionadas com as teorias de avaliação da desigualdade, e distanciam-se do foco informacional usado como padrão na economia do bem-estar, que tende a se concentrar nas rendas, riquezas e utilidades. Dessa forma, a seleção do contexto se torna um elemento crucial para determinar quem está em situação de pobreza, bem como para reunir informações sobre as condições daqueles que são identificados dessa maneira (Sen, 2008, 2010).

No conceito de pobreza, segundo Sen (2010), a pobreza é vista como “a privação de algumas satisfações mínimas de capacidades elementares”, e não apenas como baixa renda. Entende-la dessa forma, torna-se mais simples compreender por que ela apresenta tanto um componente absoluto quanto relativo. Para o autor existe uma variedade de formas de privação da liberdade. A pobreza extrema, a fome coletiva, a subnutrição são algumas delas. Assim como a marginalização social, a privação de direitos básicos, carência de oportunidade, opressão e inseguranças econômicas, políticas e sociais são também males sociais que privam as pessoas de viverem minimamente bem. Nesse sentido, o autor constrói o conceito de “desenvolvimento com liberdade” considerando o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.

Da mesma maneira, Mauriel (2008) considera que a análise da pobreza também se desdobra em duas dimensões distintas: a pobreza de renda e a pobreza de capacidades. A dimensão central é a das capacidades individuais para conduzir uma vida onde as necessidades básicas possam ser satisfeitas. Segundo o autor, a desvinculação entre a pobreza de renda e a pobreza de capacidade permite direcionar o enfoque do desenvolvimento para o indivíduo, e não somente para as condições estruturais, uma vez que a liberdade precisa ser conquistada antes que se possa gerar renda no mercado. Ainda que distintas, a pobreza de renda e a de capacidades estão interligadas, pois é necessário aprimorar as capacidades que aumentam a habilidade de gerar renda, ao invés de simplesmente fornecer renda para incrementar as capacidades.

De acordo com Mauriel (2008), além da tradicional ênfase na renda e nos bens materiais, direciona-se o foco para o que as pessoas são capazes de realizar com esses recursos. Até recentemente, o bem-estar das pessoas era avaliado com base na quantidade de bens e serviços aos quais tinham acesso, medido principalmente pela variável de renda. Ao priorizar as capacidades individuais, passa-se a considerar os atributos intrínsecos às pessoas e suas habilidades de realização.

Para Vera Telles (2001), a pobreza é vista como o resultado indesejável de uma história desprovida de autores e responsáveis. Ela serve como um lembrete de um atraso que traz constrangimento a uma nação que se acostumou a se autodenominar o "país do futuro". Por

consequente, a erradicação das disparidades sociais é planejada para ser realizada por meio da intervenção esclarecida de um Estado com capacidade para fomentar o crescimento e o progresso, os quais eventualmente englobarão aqueles que foram excluídos até este ponto (Telles, 2001).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com o objetivo de analisar os programas de enfrentamento à pobreza implementados no município de Paraíso do Norte, no estado do Paraná. Procurou-se compreender os processos de elaboração e os critérios de participação nesses programas, bem como traçar o perfil dos beneficiários e refletir sobre os limites e potencialidades dessas iniciativas como estratégias de inclusão social e superação da pobreza.

A escolha por uma abordagem qualitativa justifica-se pela complexidade dos fenômenos sociais em análise, os quais envolvem significados subjetivos, relações interpessoais e dinâmicas institucionais que não podem ser plenamente capturados por métodos quantitativos (GODOY, 1995). Conforme aponta Godoy (1995), a pesquisa qualitativa é especialmente apropriada para o estudo de questões sociais que requerem compreensão aprofundada dos contextos e das experiências vividas pelos sujeitos. Além disso, essa abordagem não se pauta por estruturas rígidas e pré-determinadas, mas permite flexibilidade e sensibilidade à realidade empírica, possibilitando ao pesquisador interpretar os dados a partir de múltiplas perspectivas teóricas e práticas.

Ainda segundo Richardson (2015), a distinção entre métodos qualitativos e quantitativos reside não apenas na ausência de ferramentas estatísticas ou mensuração de variáveis numéricas, mas sobretudo na forma de construção do conhecimento, que na abordagem qualitativa emerge de maneira indutiva, dialógica e interpretativa. A presente investigação, portanto, compreende a realidade social como um constructo simbólico e relacional, priorizando o entendimento dos sentidos atribuídos pelos sujeitos às práticas sociais e às políticas públicas em que estão inseridos.

O campo empírico da pesquisa foi o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Paraíso do Norte. Para a produção dos dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cinco dos oito profissionais da equipe técnica da unidade, selecionadas intencionalmente por sua atuação direta na formulação, gestão ou implementação dos programas locais de enfrentamento à pobreza. O roteiro de entrevistas foi elaborado a partir de eixos temáticos relacionados aos objetivos da pesquisa, incluindo concepções sobre pobreza, elaboração e operacionalização dos programas, estratégias de inclusão, bem como características dos beneficiários.

A análise dos dados seguiu os procedimentos da análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (2011), envolvendo as etapas de pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados. Durante esse processo, foram identificadas categorias empíricas emergentes, tais como: concepções de pobreza expressas pelas entrevistadas; formas de construção e implementação dos programas; perfil social dos beneficiários; e percepção sobre os impactos e desafios das ações desenvolvidas.

Em consonância com os princípios éticos que regem a pesquisa em Ciências Humanas e Sociais, todos os participantes foram informados sobre os objetivos do estudo e concordaram formalmente com sua participação, mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A identidade dos sujeitos foi preservada, sendo garantida a confidencialidade das informações e o anonimato dos depoimentos, em conformidade com as diretrizes da Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

O perfil das entrevistadas desempenha um papel fundamental na compreensão das respostas e conclusões deste estudo. A seguir, descreveremos as características demográficas e outros detalhes relevantes das participantes das entrevistas. No setor do CRAS trabalham em 6 mulheres e 2 homens. Participaram da pesquisa 5 mulheres que corresponde a maioria dos funcionários do setor, ou que já trabalharam no setor e hoje se encontram no Departamento de Promoção Social. As entrevistadas foram exclusivamente do sexo feminino e representam uma faixa etária jovem, variando de 21 a 34 anos, e estão no setor a mais de dois anos. Todas as participantes residiam em Paraíso do Norte e possuíam como níveis de educação, o ensino médio ou a graduação. Essas informações que caracterizam o perfil das entrevistadas desempenharam um papel fundamental na análise das respostas e na formulação das conclusões deste estudo, permitindo-nos entender as perspectivas e experiências desse grupo de participantes.

Ao serem questionadas sobre o que entendem por pobreza, o que consideram que contribui para a pobreza e como ela afeta a vida das pessoas, cada entrevistada enfatizou diferentes aspectos da pobreza e suas causas. A entrevistada 1 descreve a pobreza como a falta de necessidades básicas, como: alimento, moradia, vestimenta e acesso à saúde. Ela destaca que a pobreza está relacionada à falta de suporte e menciona a importância da informação e da orientação para superar a pobreza. A Entrevistada 2 e 3, seguindo na mesma linha, definem a pobreza como a falta de acesso a recursos e bens materiais necessários para uma vida saudável, como alimentos de qualidade, habitação, higiene, educação, saúde e moradia adequada. A Entrevistada 3 destaca ainda o impacto da pobreza no acesso a serviços públicos e no desenvolvimento pessoal. Já a Entrevistada 4 associa a pobreza à vulnerabilidade social das famílias, decorrente da falta ou baixa renda, e à limitação em escapar dessa situação. Ela menciona a falta de oportunidades, a falta de equidade e o comodismo como fatores contribuintes. A responsabilidade do poder público na luta contra a pobreza foi ressaltada pela Entrevistada 5, que destaca a importância do investimento do poder público em áreas como educação, saúde e capacitação profissional para melhorar a qualidade de vida das pessoas, sugerindo uma responsabilidade governamental na redução da pobreza.

De acordo com Bronzo (2010, p. 125), entender a pobreza “como ausência ou insuficiência de renda, em uma perspectiva unidimensional do problema, constitui a visão tradicional, que se expressa pela identificação dos pobres a partir do estabelecimento de padrões mínimos de vida que são traduzidos em um valor monetário”. No entanto, segundo a autora, a ausência de renda é apenas uma das dimensões do problema. Em países como o Brasil, parte expressiva da pobreza está associada à perversa estrutura de desigualdades sociais.

Conforme apresentado, as entrevistadas mencionam várias causas da pobreza, incluindo a falta de acesso a recursos financeiros e bens materiais, a ausência de políticas públicas eficazes e a falta de oportunidades. Além disso, o comodismo e a falta de motivação para sair da pobreza também foram apontados como fatores que contribuem para a persistência da situação de pobreza.

Essa análise das respostas das entrevistadas sugere uma compreensão comum da pobreza como a falta de necessidades básicas, e destaca a importância das políticas públicas, do acesso a recursos financeiros e do incentivo para superar a pobreza. Cada entrevistada também apresenta perspectivas ligeiramente diferentes, enfatizando diferentes aspectos da pobreza e de suas causas. No conceito de pobreza, conforme definido por Sen (2010), trata-se da “privação de capacidades elementares mínimas”, não sendo limitada apenas à baixa renda. Abordá-la dessa maneira facilita a compreensão de por que a pobreza possui componentes tanto absolutos quanto relativos.

Com relação aos programas de enfrentamento à pobreza no município de Paraíso do Norte, foram constatados diversas ações e programas como: distribuição de absorvente, programa mais leite, mais saúde, projeto de artes culturais, auxílio natalidade, auxílio funeral, pagamento parcial de água e luz. No entanto, uma análise mais aprofundada ocorreu com relação ao Programa Bolsa Paraíso.

Com base nas informações fornecidas pelas entrevistadas, sobre o processo de elaboração dos programas, foi possível realizar uma análise dos principais elementos e etapas desse processo. A Entrevistada 1 relata que todos os programas e benefícios que são ofertados no município passaram pela aprovação na Câmara dos Vereadores. Para estarem vigentes, também estão presentes na Lei Municipal de Provisão de Benefícios Eventuais. Dessa forma, pode-se depreender que a aprovação dos programas na Câmara dos Vereadores é um passo fundamental para sua implementação, demonstrando o aspecto legal e democrático de sua criação. A elaboração dos programas envolve a coleta de dados e informações relevantes para entender as necessidades da população, como, por exemplo, renda, situação familiar e demanda reprimida. Isso demonstra a tentativa de direcionar os programas de forma mais eficaz. Nesse caso, a Entrevistada 2 relata que “a equipe do CRAS elaborou um relatório e forneceu à gestão municipal com informações sintéticas das famílias inscritas no Cadastro Único”. A Entrevistada 3 disse que “O cadastro único é um instrumento muito importante para o SUAS. Então é através dele que a gente sabe que a família tem direito daquele benefício. E a maioria do critério é a questão de renda mesmo”.

É possível perceber que a maioria dos programas municipais considera critérios de renda como um dos principais fatores de elegibilidade, refletindo uma abordagem de combate à pobreza com base na necessidade de renda. Ademais, o Cadastro Único é mencionado como um instrumento essencial para identificar as famílias elegíveis para os benefícios dos programas, garantindo que aqueles que mais necessitam sejam atendidos. De acordo com Bronzo (2010), grande parte da literatura sustenta que o enfoque monetário, apesar de ser muito restrito para compreender e principalmente para orientar intervenções sobre a pobreza, apresenta vantagens pela simplificação dos processos de mensuração e focalização do público a ser contemplado.

Os programas têm como alvo a população mais vulnerável, incluindo famílias com renda limitada e aqueles afetados por eventos como a pandemia de COVID-19, como é o caso do programa Bolsa Paraíso. Segundo a Entrevistada 5, o programa Bolsa Paraíso surgiu com a pandemia, “para amenizar os impactos da COVID-19 na vida das pessoas mais vulneráveis”. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, a população beneficiada pela Política de Assistência Social engloba cidadãos e grupos em condições de vulnerabilidade e risco. Isso abrange famílias e indivíduos que enfrentam desafios como perdas ou fragilizações nos laços afetivos, conexões de pertencimento e interações sociais.

Ainda com relação ao processo de elaboração dos programas municipais de combate à pobreza, a Entrevistada 4 destaca a colaboração interdepartamental e as partes interessadas na concepção dos programas. Ela cita que: “Todos os programas são elaborados com a Gestão do Departamento de Promoção Social e do Centro de Referência da Assistência Social, com os advogados municipais, e com a Prefeitura Municipal”. No entanto, não foi mencionado o envolvimento de outros setores sociais na elaboração dos programas, como saúde, educação, emprego e renda, entre outros. A noção de intersetorialidade no desenho das políticas é considerada por Bronzo (2010, p. 127) como um dos elementos centrais para uma estratégia efetiva de inclusão social. Diante da complexidade e multidimensionalidade da pobreza, “a consequência é desenhar estratégias de intervenção capazes de abranger distintos setores das políticas públicas, remetendo à atuação conjunta e necessária de vários programas e iniciativas sociais. Para a autora, intersetorialidade, autonomia e território são estratégias importantes no enfrentamento e superação da pobreza.

Com base nessa análise, é possível concluir que a elaboração dos programas municipais é um processo abrangente que envolve várias etapas, desde a coleta de dados até a aprovação legislativa. A elaboração dos programas demonstra um compromisso com o atendimento das necessidades da população mais vulnerável, várias ações foram programadas, porém o desenho da política ainda se mostra incipiente em termos intersetorialidade. Essas informações podem ser valiosas para avaliar a eficácia e a relevância dos programas municipais na abordagem das questões sociais e no combate à pobreza.

Quando questionadas sobre a implantação dos programas sociais no município, as entrevistadas descrevem a implementação do programa Bolsa Paraíso, sendo dessa forma possível realizar uma análise dos principais processos, procedimentos e medidas de controle relacionados à execução desse programa. Segundo as entrevistadas, o Bolsa Paraíso é um programa de transferência de renda para as famílias que possuam cadastro único, que residam no município e possuam uma renda per capita de até um quarto do salário-mínimo (R\$ 330,00 por pessoa). Ele que tem como objetivo auxiliar as famílias com um valor de R\$ 250,00 mensais para que a família possua uma renda a mais. Trata-se de um programa Municipal e teve início no ano de 2021, em meio a pandemia de Covid-19.

Segundo fala da Entrevistada 4, “O programa é instituído com base na Lei Municipal e é criado através de um projeto de lei, então nós seguimos à risca cada critério especificado com lei para garantir que não haja fraude ou qualquer meio ilegal”. Dessa forma, o programa Bolsa Paraíso é estabelecido e regulamentado por meio de uma Lei Municipal, onde a criação e operação do programa são respaldadas legalmente e seguem os procedimentos estabelecidos na legislação local. A frase "nós seguimos à risca cada critério especificado com lei" significa que a equipe responsável pela implementação do programa adere estritamente aos critérios estabelecidos na lei municipal. Isso inclui os requisitos que as famílias devem atender para serem elegíveis para o programa, como critérios de renda, documentação necessária, prazos e outros aspectos legais. O objetivo dessa abordagem, segundo as entrevistadas, é garantir que o programa seja executado de maneira transparente e legal, prevenindo fraudes ou qualquer atividade ilegal. Ao cumprir rigorosamente os critérios e procedimentos definidos na lei municipal, a administração do programa busca assegurar que os benefícios sejam direcionados às famílias que verdadeiramente atendem aos requisitos estabelecidos, promovendo a equidade e a integridade do programa.

Sobre os procedimentos para o recebimento do Bolsa Paraíso, a Entrevistada 2 relata que:

se a família se enquadra ela já é orientada, recebe as devidas informações e quais os documentos necessários para o recebimento do benefício do programa Bolsa Paraíso. Tem outra parte da equipe que recebe a documentação necessária e lança em uma planilha para encaminhar para a Prefeitura para pagamento. Depois, tem uma outra parte que é a manutenção do benefício, ou seja, para a família continuar recebendo o Bolsa Paraíso ela deve estar com a carteirinha de vacinação em dia, então, a cada quatro meses, seis meses, o CRAS exige a carteirinha de vacina atualizada, as informações de escola atualizada, para a família continuar recebendo o benefício do programa Bolsa Paraíso. E, também, a equipe do CRAS precisa estar atenta a aquelas famílias que deixam de se enquadrar no Bolsa Paraíso, ou porque mudaram de município, ou porque alteraram a renda. Então, desde 2021, a equipe toda do CRAS é sempre muito empenhada para o programa Bolsa Paraíso, ser executado de forma correta.

Pode-se depreender, portanto, que as famílias que atendem aos critérios de renda recebem orientações sobre o programa e os documentos necessários para a concessão do benefício. A comunicação eficaz é importante para garantir a participação das famílias no programa. Há um sistema de controle para garantir que as famílias beneficiárias continuem

atendendo aos critérios, como a manutenção da carteira de vacinação e informações atualizadas sobre a escola. Isso ajuda a manter a integridade do programa. O CRAS realiza verificações periódicas para garantir que as famílias ainda se enquadrem nos critérios do programa. Isso é importante para garantir que os benefícios sejam direcionados adequadamente. A seleção das famílias beneficiárias é realizada manualmente com base nos dados inseridos no Cadastro Único. Isso indica uma abordagem cuidadosa e direcionada para a seleção de beneficiários.

A Entrevistada 5 relata em sua entrevista que a implementação dos programas “é feita no CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, que é a porta de entrada do cidadão, a equipe realiza a inclusão no Cadastro Único”. No caso do Programa Bolsa Paraíso, acrescenta que “é realizada a seleção manual todos os meses com base nos dados inseridos no Cadastro Único pelo próprio cidadão”. Sendo assim, ao realizar a implementação no CRAS, é relatado o envolvimento de todos os colaboradores do CRAS, o que segundo as entrevistadas demonstra um compromisso coletivo com a execução do programa. A clareza da divisão de responsabilidades é vista como fundamental para a execução eficaz do programa. É feita a inclusão das famílias no Cadastro Único que é uma base de dados que contém informações sobre famílias de baixa renda, e é utilizado avaliar se as famílias atendem aos critérios de renda estabelecidos para receber o benefício. Isso, segundo as entrevistadas, garante que o programa seja direcionado para quem mais precisa.

Essa análise demonstra que a implementação do programa Bolsa Paraíso segue um conjunto de procedimentos bem definidos, com um foco na verificação de critérios de renda, controle, manutenção e legalidade. A participação de toda a equipe do CRAS e a atenção aos detalhes foram ressaltados como elementos importantes para a execução bem-sucedida do programa. Além disso, a legislação e a prevenção de fraudes desempenham um papel fundamental na integridade do programa. No entanto, observa-se um modelo de implementação de políticas públicas que a literatura chama de *top down*, ou seja, implementação vista de cima, centrada nos entes governamental, sem estabelecer vínculos fora desse sistema, que possam envolver a participação da sociedade civil e de usuários em uma rede complexa de atores (como ocorreria se fosse uma abordagem *bottom up*) (Pires, 2019).

Com base nas informações fornecidas pelas entrevistadas sobre as características comuns dos beneficiários do programa Bolsa Paraíso, pode-se realizar uma análise dos principais padrões e critérios que definem a elegibilidade para o programa. As entrevistadas relatam que o critério de renda é a principal característica comum entre os beneficiários. A maioria das famílias que se qualificam para o programa possui renda de até um quarto do salário mínimo. Esse critério é fundamental para determinar a elegibilidade e reflete a natureza do programa de ajuda a famílias em situação de vulnerabilidade econômica. Além do critério de renda, a vulnerabilidade social e cultural é mencionada como uma característica comum. Isso indica que muitas das famílias beneficiárias enfrentam desafios sociais e culturais, como conflitos familiares, rompimento de vínculos familiares, e, em alguns casos, violência interfamiliar. Todas as famílias beneficiárias têm um Cadastro Único, o que implica que suas informações estão registradas em uma base de dados oficial, facilitando a identificação e a gestão dos beneficiários.

Essa análise demonstra que o programa Bolsa Paraíso foca em famílias em situação de vulnerabilidade econômica, com base principalmente no critério de renda. No entanto, as entrevistadas também destacam a importância de considerar fatores sociais e culturais, como conflitos familiares e violência, ao avaliar a elegibilidade. Além disso, o uso do Cadastro Único é uma ferramenta fundamental para identificar e gerenciar os beneficiários do programa. Essas informações são valiosas para compreender as características comuns dos beneficiários e a abordagem adotada para determinar a elegibilidade no programa Bolsa Paraíso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa pesquisa foi analisar os programas de enfrentamento da pobreza do município de Paraíso do Norte, Estado do Paraná, com destaque para o Programa Bolsa Paraíso, e seus limites e potencialidades como estratégias de inclusão social.

Constatou-se que o Programa Bolsa Paraíso tem como potencialidade aliviar a pobreza e melhorar as condições de vida das famílias em situações de vulnerabilidade, fornecendo um valor mensal para atender às necessidades básicas. O programa é direcionado para famílias em situação de vulnerabilidade, o que significa que atende a um grupo que mais necessita de assistência financeira. Ao fornecer um valor adicional à renda das famílias, o programa pode ajudar a melhorar a situação econômica e proporcionar uma segurança mínima para as despesas essenciais. Além de aliviar a pobreza, programas de transferência de renda como o Bolsa Paraíso podem estimular a economia local, pois os beneficiários gastam o dinheiro em suas comunidades, ajudando a fortalecer o mercado local. Como o programa é municipal, ele oferece flexibilidade e autonomia às autoridades locais para adaptar os critérios de elegibilidade e os valores dos benefícios de acordo com as necessidades específicas da comunidade. Programas de transferência de renda podem ser particularmente eficazes em fornecer apoio financeiro a famílias durante crises econômicas ou eventos inesperados, como a pandemia de COVID-19.

No entanto, o programa Bolsa Paraíso também enfrenta limitações orçamentárias, critérios de elegibilidade restritivos e desafios relacionados à dependência contínua. O sucesso do programa depende da gestão eficaz e da capacidade de abordar as necessidades das famílias em situação de vulnerabilidade de maneira abrangente. Dessa forma, os programas de combate à pobreza por meio de transferência de renda, sem garantia de direitos de cidadania e de um modelo de desenvolvimento econômico que absorva essa mão de obra, corre o risco de se tornarem limitados como estratégia de inclusão social, se desvinculado de políticas públicas integradas, tendendo a prevalecer o caráter assistencialista de viés caritativo.

O desafio é colocar no centro do debate sobre a pobreza questões referentes a desigualdades de renda e exclusão social, sobretudo no Brasil considerado um dos países mais desiguais do mundo. Dessa forma, a concepção de pobreza deve ser compreendida a partir de uma perspectiva multidimensional, que vai além da ausência ou insuficiência de renda. Para isso, acredita-se que o enfrentamento da pobreza não deva se restringir a políticas isoladas e setoriais, mas deve envolver o conjunto de políticas públicas, de forma intersetorial, assim como, o conjunto de atores e domínios para além do Estado.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 15, p. 123-142, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Brasília- DF, 2004.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo horizonte e São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, 2010.

FLEURY, Sonia. Que proteção social para qual democracia? Dilemas da inclusão social na América Latina. *Saúde em Debate*, v. 34, n. 85, p. 328-348, 2010.

GODOY, Arilda Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. *Revista de administração de empresas*, v. 35, p. 65-71, 1995.

MAURIEL, A. P. O. Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. 351 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - IFCH/Unicamp, 2008b.

PECI, ALKETA. NERI, MARCELO. Políticas públicas de combate à pobreza. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: 51(2), mar. - abr. 2017.

PIRES, Roberto Rocha Coelho Organizador. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. 2019.

VALLA, V. V. Globalização, questão social e a nova pobreza. In: _____.; STOTZ, E. N.; ALGEBAIL, E. B. (Org.). *Para compreender a pobreza no Brasil* Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 33-52.

TELLES, V. da S. Pobreza e cidadania São Paulo: Ed. 34, 2001.

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

SEN, A. K. Desenvolvimento como liberdade São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção social: introduzindo o debate. In. VIANA, Ana Luiza d'Ávila; LEVCOVITZ, Eduardo. *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005