

A GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA FRONTEIRA NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL¹.

Edemar Rotta
Lislei Teresinha Preuss
Daniela Danusa Perassolo

RESUMO

O processo de redemocratização e a reforma do Estado, realizados no Brasil a partir das últimas décadas do século vinte, afirmaram os princípios da descentralização e da participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Este artigo analisa como se deu a aplicação destes princípios na região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, Brasil, centrando sua atenção para as áreas de políticas sociais (educação, saúde, assistência social, habitação e trabalho). Partiu-se do princípio de que as políticas sociais são o *locus* por excelência das reivindicações da sociedade provenientes do processo de redemocratização e da própria ação do Estado reformado, constituindo-se em lugar privilegiado de explicitação dos conflitos, dos interesses de classe e da criação de espaços públicos de discussão, negociação e deliberação democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas sociais, descentralização, participação cidadã, reforma do Estado.

ABSTRACT

The process of redemocratization and the reform of the State, realized in Brazil since the last decades of the twentieth century, affirmed the principles of the decentralization and the participation of the society in the management of the public politics. This article analyses how was made the application of these principles in the region of Northwest Frontier of Rio Grande do Sul, Brazil, centralizing its attention in the areas of the social politics (education, health, social assistance, housing and work). Starting from the principle that the social politics are the *locus* by excellence of the claims of the society from the redemocratization process and the action of the reformed State, constituting a

¹ Este texto resulta de trabalho de pesquisa apresentado no IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, ocorrido na Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil (UNISC) em outubro de 2008.

privileged place of explanation of conflicts, of the interests of class and the creation of public places to discussion, negotiation and democratic deliberation.

KEYWORDS: Social politics, decentralization, citizen participation, reform of the State.

Considerações Iniciais

O processo de redemocratização e a reforma do Estado, realizados no Brasil a partir das últimas décadas do século vinte, afirmaram os princípios da descentralização e da participação da sociedade na gestão das políticas públicas. As legislações construídas em nível federal, estadual e municipal normatizaram a aplicação destes princípios. Porém sua efetiva implantação possui relação direta com as características de cada sociedade local.

Este texto reflete sobre a aplicação destes princípios na região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, Brasil, centrando sua atenção para as áreas de políticas sociais (educação, saúde, assistência social, habitação e trabalho). É resultante de pesquisa realizada ao longo dos anos de 2006 e 2007, através do levantamento de dados primários e secundários, de entrevistas semi-estruturadas e da análise de documentos.

Na parte inicial do texto reflete-se sobre o processo de redemocratização brasileiro e a proposta de reforma do Estado, buscando situar o contexto em que se introduz a idéia de descentralização e participação da sociedade na gestão das políticas sociais. Na seqüência procura-se explicitar as compreensões de descentralização e participação da sociedade que guiaram a realização da pesquisa e a afirmação das políticas sociais como lugar por excelência da ação do Estado.

Para demonstrar os resultados da pesquisa inicia-se situando a região estudada e, na seqüência, apresentam-se os aspectos relacionados à organização e à gestão das políticas sociais. Procura-se evidenciar como os 20 municípios da região compreenderam e implantaram os princípios da descentralização e da participação da sociedade no caso específico das políticas sociais.

1 A redemocratização da sociedade brasileira e a reforma do Estado

A mobilização da sociedade e o esgotamento das estratégias de sustentação do Regime Militar fazem da década de 1970 um período privilegiado para a retomada dos ideais da democratização e da participação da sociedade na gestão do Estado.

Os 21 anos de Regime Militar no Brasil serviram para consolidar um modelo de desenvolvimento associado dependente (BRUM, 2003), porém não se realizaram sem fortes críticas de setores expressivos da sociedade brasileira. Até que as críticas eram minimizadas pelo desempenho expressivo dos indicadores econômicos, o Regime se sustentava e legitimava seus atos hostis a qualquer reivindicação de mudança.

Os fatores de legitimação e sustentação do Regime Militar começam a se alterar significativamente na segunda metade da década de 1970. A crise do capitalismo no contexto internacional começa a refletir-se de forma direta no Brasil afetando os indicadores econômicos internos. As estratégias de crescimento econômico adotadas pelos sucessivos governos militares começam a dar sinais de esgotamento e apresentar uma incapacidade de fazer frente à crise estrutural do capitalismo.

Sentindo o enfraquecimento do Regime, as forças sociais contrárias ao mesmo intensificam o processo de mobilização e passam a exigir mudanças. Abre-se assim um período de intensa reflexão sobre os rumos da sociedade brasileira e de expressiva mobilização da mesma para definir os novos caminhos. O final da década de 1970 e a primeira metade da década de 1980 é um período dos mais expressivos da história brasileira em termos de produção teórica, mobilização social e envolvimento dos diferentes atores na proposição de alternativas para a retomada da democratização e a construção de um projeto de Nação com maior justiça social e efetiva participação da sociedade na gestão do Estado.

Neste debate entende-se que a sociedade brasileira somente poderia superar as heranças autoritárias, paternalistas e antidemocráticas com uma efetiva participação dos diferentes atores sociais na sociedade civil e na gestão do Estado. Emerge destas reflexões a idéia de “participação cidadã”, entendida como a intenção dos diferentes atores de interferir, de tomar parte no processo político-social, de defender seus interesses e de enfatizar as dimensões da universalidade, da generalidade, da igualdade de direitos e da responsabilização coletiva na gestão dos assuntos públicos (NOGUEIRA, 2004).

Na compreensão de Dagnino (2002), a mobilização da sociedade brasileira, na década de 1980, especialmente através dos movimentos sociais, redefiniu a noção de cidadania, apontando para uma compreensão de sociedade na qual seus membros são entendidos como “sujeitos portadores de direitos”, incluindo-se aí o direito de participar efetivamente na gestão da mesma.

Nas reflexões e na mobilização dos diferentes atores sociais tornou-se claro que só era possível garantir a redemocratização da sociedade brasileira a partir do

alargamento dos limites da democracia liberal tradicional, avançando rumo a uma democracia de efetiva participação dos cidadãos no processo de decisão (DEMO, 1994; DALLARI, 2001). Para que isto fosse possível era necessário “cercar o Estado da cidadania organizada” (DEMO, 2003), ou ainda “constituir uma sólida esfera pública não-estatal” (GENRO, 1999), capaz de colocar o poder público a serviço do cidadão. Era preciso cercar o Estado de uma trama bem amarrada de associações, cooperativas, sindicatos, partidos, comunidades, clubes, entre outros, que tornem a democracia algo diário, normal, natural. Pois, a noção de direito humano como incondicional pode não se efetivar se ficar restrita às garantias legais, “porque o acesso concreto depende muito mais da cidadania popular do que de garantias legais” (DEMO, 2003, p. 107).

Como se pode perceber, os ideais da redemocratização exigiam também uma ampla reforma do Estado, tanto em seus aspectos organizacionais e operacionais quanto em sua concepção. Um Estado democrático de direito, descentralizado e com ampla participação da sociedade na sua gestão e fiscalização.

A Constituição Federal de 1988 repôs as bases para o funcionamento de um Estado democrático de direito e efetivou, pelo menos no texto legal, a idéia de descentralização participativa, especialmente no título da ordem social² (NOGUEIRA, 2004). Desde então, a gestão administrativa das grandes políticas de seguridade social (saúde, educação e assistência social) passou a ser definida como tendo caráter democrático e descentralizador. As formas e os ritmos da descentralização variaram muito, assim como variou bastante o modo como ela foi implantada e funcionou em cada região do país e em cada área das políticas sociais (NOGUEIRA, 2004).

2 Os princípios da descentralização e da participação da sociedade

Ao estudar as experiências alternativas de desenvolvimento que se constituem na Itália a partir da década de 1970, Putnam (2002) destaca que o final do século XX é marcado por uma ironia. A suposta supremacia filosófica da democracia liberal se faz acompanhar de uma crescente insatisfação com seus resultados práticos, levando a população a buscar alternativas. Entre estas alternativas estão processos de participação efetiva da sociedade na definição das políticas e na gestão do Estado.

Boaventura de Sousa Santos (2002) refere que o modelo hegemônico de democracia liberal representativa, apesar de globalmente triunfante, não garante mais

² Vide Título VIII da CF/88.

que uma democracia de baixa intensidade, baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Em tempos recentes, a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade.

No caso do Brasil, Raichelis (2000) destaca que a crise socioeconômica do final dos anos setenta desencadeou a emergência de novos espaços e forças sociais que passaram a formular projetos para fazer frente à mesma, forçando a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil. A mobilização das forças que buscavam uma revitalização da sociedade civil conquistou espaços decisivos no processo constituinte, garantindo, no texto constitucional, a definição de mecanismos de transferência do poder do Estado para a sociedade civil.

É preciso deixar claro também que a constituição destes espaços está ligada a uma nova postura dos movimentos populares. Durante o Regime Militar, os movimentos sociais adotaram uma postura crítica de “de costas” para o Estado, negando-se a participar dos espaços institucionais por os julgarem formas de cooptação e dominação. Com a abertura política, os movimentos passam a encarar esses espaços como “campos” a serem ocupados para garantir avanços em prol da classe trabalhadora e do processo democrático (RAICHELIS, 2000).

Avritzer (2000) utiliza a expressão arranjos deliberativos ou arranjos participativos, para se referir a este espaços públicos. Lembra que eles são importantes porque o Estado, assim como o mercado não possui as informações completas para a tomada de decisões, por isso é fundamental que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar as informações devem ser compartilhadas e discutidas para a busca de soluções mais adequadas. Estes espaços são fundamentais para incentivar a participação, socializar as informações relevantes, testar múltiplas experiências e levar para a esfera pública a definição das políticas, prioridades e ações.

Dagnino (2002) resalta que a constituição destes espaços representa o resultado da luta pela redemocratização da sociedade brasileira, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores da sociedade organizada, que forjou a redefinição da noção de cidadania, baseada no reconhecimento de seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na

gestão da sociedade. No rol destes espaços situa os conselhos institucionais, os fóruns de políticas, as câmaras setoriais, as conferências municipais, as experiências de orçamento participativo, entre outros.

Por meio da efetivação destes espaços de participação da população na gestão do Estado e da própria sociedade esperava-se que seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, um padrão marcado pela centralização e pelo autoritarismo. Entendia-se que a mudança deste padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais e nas organizações da sociedade civil, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais eficientes e mais suscetíveis ao controle da sociedade (TATAGIBA, 2002).

No mesmo rol da reivindicação de participação da sociedade estava inserida a idéia de descentralização, compreendida como a possibilidade de aproximar do cidadão as esferas de poder do Estado e da sociedade civil. Com esta aproximação seria facilitado o controle, a fiscalização, a transparência, a avaliação e a participação. A idéia de descentralização³ não é nova na trajetória da sociedade brasileira (OLIVEIRA, 1995). A novidade é que, desta vez, ela esteve associada ao movimento pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos de poder fortemente centralizados e burocratizados. Isto fez com que a descentralização se tornasse um “sinônimo inconteste” da democracia, de maior equidade na distribuição dos bens e serviços e de maior eficiência na operação do aparato estatal (SILVA e COSTA, 1995).

Nogueira (2004) adverte que descentralização não significa a entrega de pedaços do Estado para particulares, nem tão pouco a simples delegação de poder do centro para a periferia, das cúpulas para as bases, do nacional para o subnacional ou ainda a simples transferência de encargos e responsabilidades. A descentralização também não significa enfraquecer os níveis centrais de governo em benefício dos níveis locais ou regionais, mas sim o fortalecimento recíproco de todos eles. Deveria ser uma “espécie de repactuação das relações intergovernamentais feita em nome da suspensão da concorrência predatória de todos contra todos” (NOGUEIRA, 2004, p. 73). Ela só se sustenta se produzir efeitos virtuosos e se estiver organizada a partir de um claro esquema de coordenação e articulação dinâmica entre os diferentes níveis de governo. Não se trata simplesmente de dar mais poder à esfera local, mas sim de

³ Existe um debate internacional intenso do que seja descentralização e como ela pode ser implantada. Para conhecer este debate pode-se consultar AFFONSO e SILVA, 1995 e 1996; PEREIRA, WILHEIM e SOLA, 1999; ARRETCHE, 2000; BRAVO e PEREIRA, 2002; SANTOS, 2002 e 2004; VERGARA e CORRÊA, 2004; entre outros.

reforçar todas as esferas de poder, criando sinergias entre elas e submetendo-as ao controle social.

As propostas de participação da sociedade e de descentralização, presentes de forma intensa na luta pela redemocratização no Brasil, sofreram forte impacto e, em alguns de seus aspectos centrais, até mesmo malversação com o ingresso do ideário neoliberal e sua proposta de reforma do Estado. As propostas de participação ficaram restritas aos limites da democracia liberal uma vez que se optou por uma reforma do Estado que seguisse os moldes da administração das empresas privadas, acentuando as questões da eficiência, da produtividade e da contenção de custos (PEREIRA, 1988). Em relação ao processo de descentralização adotou-se uma opção centrada no repasse de atribuições para as instâncias intermediárias do Estado ou para a sociedade civil (no caso das parcerias), sem a conseqüente rediscussão das receitas e da articulação na gestão. Em alguns casos significou até mesmo a abertura de espaços para a ação da iniciativa privada em funções eminentemente de Estado (LESBAUPIN, 2003).

A Constituição Brasileira de 1988 foi amplamente reformada, garantindo que os princípios do ideário neoliberal fossem aplicados na gestão do Estado e que o conjunto de direitos anteriormente estabelecidos fossem completamente reformulados. Porém, a reação dos movimentos sociais e das diferentes organizações da sociedade civil e política não permitiram que as reformas de caráter neoliberal destruíssem por completo os anseios e as experiências de participação democrática e de descentralização participativa e coordenada. Estas experiências avançaram mais nas sociedades local-regional em que a sociedade civil conseguiu criar mecanismos capazes de “socializar a política e o poder” (SADER, 1998) e cercar as diferentes esferas de poder com uma “cidadania organizada” (DEMO, 1994), ultrapassando os limites da democracia liberal tradicional em direção a uma democracia efetiva com a participação dos cidadãos nos processos que os envolvem (CHAUÍ, 2001; DEMO, 2003).

3 As políticas sociais como locus de ação privilegiada do Estado

As políticas sociais, entendidas aqui como a ação da sociedade organizada sobre as manifestações da questão social, têm sua origem eminentemente associada à emergência da sociedade capitalista. As grandes transformações em curso na sociedade mundial, a partir do século XVI, vão corroer a idéia de que a sociedade era

um produto da vontade dos deuses e afirmar a compreensão de que a sociedade é produto humano e seus conflitos devem ser tratados à luz da ciência.

Esta nova compreensão a respeito da sociedade é que vai possibilitar uma nova visão das desigualdades sociais, que passam a ser associadas não mais apenas a processos individuais e naturais, mas, especialmente, a processos sociais, criados pelos seres humanos em suas relações concretas de existência. Esta nova compreensão das desigualdades tenciona as relações sociais na medida em que, cada vez mais, um número maior de pessoas não se conforma com a miséria e com os diferentes processos de exclusão a que está submetida e passa a buscar formas de enfrentá-los.

A politização dos “problemas sociais” é que os transforma em “questão social”⁴. Ou seja, aspectos que, anteriormente, eram tratados como naturais, individuais ou, no máximo, como decorrentes de disfuncionalidades ou desequilíbrios momentâneos da sociedade, passam a ser polemizados publicamente e postos como decorrentes de um conflito de classes e da lógica de reprodução de uma sociedade de classes. Com isso, a burguesia passou a mobilizar seus intelectuais para “produzir” uma explicação para esse fenômeno sem afetar a “nova ordem social construída”. A “naturalização”, a “desfunção”, “os desvios morais”, “a anomia” “o não trabalho”, a “criminalização” foram explicações usadas pela burguesia para desqualificar as reivindicações feitas pelos que acabavam ficando fora do usufruto das benesses da nova sociedade burguesa.

Na medida em que as explicações se tornaram insuficientes foi necessário criar mecanismos para contemplar, em parte, as reivindicações dos excluídos. O Estado, enquanto instrumento nas mãos da classe dominante (burguesia), passou a ser utilizado para tratar essa questão social no sentido de amenizar ou reduzir seus efeitos através de políticas sociais (NETTO, 1996). A expansão do acesso à educação, a criação de seguros sociais que amparavam os impossibilitados ao trabalho, a criação de programas de saúde pública, de programas de saneamento, de programas de acesso à habitação, de programas de assistência, entre outros, começam a tomar corpo como formas de enfrentamento da questão social, na Europa do século XIX (ROTTA, 2007).

⁴ A expressão “questão social” surge na Europa Ocidental, na terceira década do séc. XIX, para designar o fenômeno do *pauperismo*, decorrente da instauração do capitalismo em seu estágio industrial- concorrencial (NETTO, 2001). O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social”. Diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social” (NETTO, 2001).

Estas “legislações sociais”, como por muitos foram chamadas, traziam um misto de concessão e de conquista, o que produz uma marca indelével na idéia de políticas sociais. Marca esta que vai acompanhá-la ao longo de toda a sua trajetória de discussão. Para os trabalhadores, as políticas sociais implementadas significaram fruto de uma luta árdua pela conquista de direitos. Luta esta feita com muito sangue e sacrifício (HOBBSAWM, 2002). Para a classe dominante, as políticas sociais apareciam como formas de apaziguar os conflitos e possibilitar novos ciclos de expansão do processo de acumulação do capital. Por isto transformava-se em questão central a conquista do Estado (em suas diferentes esferas de poder) para fazer passar a sua visão de políticas sociais e acionar os mecanismos disponíveis para o enfrentamento das manifestações da questão social.

A propagação desta idéia dual de políticas sociais, situadas entre a concessão e a conquista, produziu certos limites que hoje precisam ser superados. A revisão paradigmática desencadeada a partir da década de 1990, nas ciências que tratam da política social⁵, fez emergir uma nova compreensão capaz de superar esta dualidade histórica. Entre as características desta nova visão, Behring e Boschetti (2007) destacam:

- a) Uma visão mais aberta que supera a falsa anteposição economicismo X politicismo, entendendo as determinações econômicas estruturais, mas também as relações de poder presentes na dinâmica da sociedade de classes;
- b) Uma compreensão que supera o ecletismo teórico, afirmando visões divergentes, porém sustentadas em argumentos solidamente construídos. Aí reside a necessidade de qualificar os conceitos utilizados para tratar da política social, tais como: cidadania, descentralização, participação, entre outros;
- c) A superação do estatismo e a afirmação de uma visão que compreenda também a dinâmica da sociedade civil e das relações de mercado;
- d) A visão de que a contradição não está limitada a uma simples anteposição, mas sim assentada num processo dialético;
- e) A necessidade de entender a dinâmica específica de cada sociedade na fase atual do capitalismo.

Estas características ressaltadas por Behring e Boschetti (2007) reafirmam a necessidade de pensar as políticas sociais a partir da idéia de Totalidade, o que implica compreender as múltiplas determinações que as envolvem. Esta nova visão,

⁵ Maiores detalhes podem ser vistos em ROTTA, 2007.

na perspectiva da totalidade, pode ser essencial no momento em que a hegemonia do ideário neoliberal tende a produzir a necessidade de rever o papel do Estado, da sociedade civil e do mercado na definição das relações societárias.

Ao avançar para além do dualismo da concessão/conquista torna-se possível defender as políticas sociais como espaços privilegiados de afirmação de direitos essenciais dos cidadãos para a construção de uma sociedade democrática e como locus privilegiado, portanto, da ação do Estado. A razão de ser do Estado é a garantia dos direitos essenciais dos cidadãos e entre estes direitos situam-se os que envolvem as políticas sociais. A idéia de universalização dos direitos passa a reger a compreensão da política social.

4 A Fronteira Noroeste do estado do Rio Grande do Sul – Brasil

A Região⁶ Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul situa-se na fronteira entre o Brasil e a Argentina, abrangendo 20 municípios⁷, ocupando uma área territorial de 4.689,0 Km² e possuindo uma população de 207.788 habitantes (FEE, 2008). Caracteriza-se por possuir uma agricultura diversificada e modernizada, centrada na produção de soja, trigo, milho, suínos e leite. Apresenta um expressivo desenvolvimento industrial, assentado na indústria de máquinas e implementos agrícolas e de alimentos.

As características sociais, econômicas, políticas e culturais estão profundamente marcadas pelo processo de colonização da região a partir dos descendentes de europeus não-ibéricos, no início do século XX. A estrutura fundiária está assentada na pequena propriedade familiar, o que confere à região um elevado índice de população rural (em torno de 35% da população), quando se comparada às demais regiões do Rio Grande do Sul (RS) e do país. A dinâmica econômica garante um PIB *per capita* anual de R\$ 11.692,00 e um PIBpm de R\$ 2.454.347,00, para dados de 2005 (FEE, 2008).

A região apresenta indicadores sociais que a situam como a 5ª em qualidade de vida no Rio Grande do Sul, sendo a 1ª em saúde e em educação, a 7ª em renda e

⁶ Utilizando a divisão do estado do Rio Grande do Sul consolidada na perspectiva de constituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Para maiores detalhes consultar www.fee.tche.br.

⁷ Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi.

a 14^a em condições de domicílio e saneamento, considerando os dados do IDESE⁸ de 2004 (FEE, 2008). A população local apresenta uma expectativa média de vida de 73,87 anos, com taxa de analfabetismo situada em 6,15% e indicador de mortalidade infantil de 12,11 por mil nascidos vivos (FEE, 2008).

A sociedade regional apresenta uma preocupação histórica com a efetivação de políticas sociais, especialmente as voltadas para a educação e a saúde. Esta preocupação com as políticas sociais a transforma em espaço privilegiado de análise dos modelos adotados, das formas de gestão, da participação da população e dos resultados alcançados.

5 A organização e a gestão das políticas sociais na Fronteira Noroeste do RS.

Para a realização do diagnóstico das políticas sociais nos municípios da Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, iniciou-se com o levantamento dos investimentos realizados pelos mesmos em cinco áreas de políticas sociais (saúde, educação, previdência e assistência social, habitação e trabalho), no período de 1995 a 2005. O período foi delimitado desta forma em razão de se ter um tempo expressivo para a análise e também por existirem dados disponíveis junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul⁹, das prestações de contas já efetivadas pelos municípios. Das informações presentes no Tribunal, selecionaram-se as planilhas de execução orçamentária por função. Os dados foram organizados em tabelas e gráficos a fim de visualizá-los e possibilitar a análise¹⁰.

Os resultados da pesquisa demonstram que as políticas de Educação e Saúde são as que concentram a maior parte dos investimentos nos vinte municípios pesquisados. Na seqüência de prioridades encontra-se a política de Assistência e Previdência Social, ficando com menores investimentos a área de Habitação e, especialmente, a política social de Trabalho.

Em uma média geral, percebe-se que o montante dos investimentos nessas cinco áreas de políticas sociais absorve em torno de 50% dos recursos investidos

⁸ O IDESE é um indicador de desenvolvimento criado pela Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE), composto por um conjunto de quatro blocos de indicadores: educação, renda, condições de domicílio e saneamento e saúde. Cada um desses blocos é apresenta um conjunto de variáveis com pesos diferenciados na composição do bloco e do índice como um todo, a fim de superar o problema da média aritmética simples apresentada no IDH-M e produzir uma visão mais “qualificada” do processo de desenvolvimento de um município ou região. Maiores detalhes vide www.fee.tche.br/ide-se.

⁹ Site acessado www.tce.rs.gov.br

¹⁰ Em razão da grande quantidade de tabelas e gráficos (feitas por função, para cada município e para a região) fica inviável demonstrar no texto, mas estes dados encontram-se disponíveis na UNIJUI – Campus Santa Rosa.

pelos municípios, ficando os outros 50% para as demais áreas e atividades. Para exemplificar tomam-se como exemplo quatro municípios da região. O município de Nova Candelária apresentou uma média de investimento, no período, da ordem de 43.33%, nas cinco áreas de políticas sociais analisadas. O município de Tuparendi apresentou uma média de investimento na ordem de 46.01%, no período. O município de Três de Maio apresentou uma média de investimento de 58.23%. O município de Santa Rosa foi o que apresentou a média mais alta de investimento no período, com 67.35%. Percebe-se que mesmo havendo uma diversidade nos valores percentuais investidos, os mesmos são expressivos na relação com as demais funções existentes na execução orçamentária. Esses valores expressivos denotam uma valorização das políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento dos municípios da região.

Na análise do montante dos recursos investidos percebe-se que a maioria absoluta dos municípios atende aos preceitos legais exigidos para as áreas, especialmente na educação e na saúde que já possuem critérios melhor definidos e consolidados em lei. Nas demais é que se encontram as discrepâncias maiores, o que pode ser um indicativo para perceber quais são os municípios que realmente consideram as políticas sociais como prioridade. Realizar investimentos nas áreas que são obrigatórias por lei federal ou estadual não significa uma opção do município, mas apenas o cumprimento de determinações emanadas de outras esferas da Federação.

O passo seguinte da pesquisa foi à realização de um levantamento da situação de cada uma das cinco políticas sociais selecionadas, em cada um dos municípios, observando os processos de organização, os profissionais que nela atuam e as formas de participação da população implantada e em funcionamento.

Na política social de educação a pesquisa mostra que todos os municípios possuem Secretaria própria; apenas dois municípios têm secretário que não possui formação em educação; um município não possui Plano de Educação; todos possuem Conselho, sendo que na maior parte deles mais de um conselho para tratar de questões ligadas à educação; e todos os municípios possuem quadro de pessoal técnico e organização interna de funcionamento da política. Estes dados manifestam que a referida política já alcançou um grau considerável de organização e priorização na organização do processo de gestão. A superação dos critérios meramente políticos para a indicação dos cargos de gestão significa um avanço importante. Da mesma forma a implantação de quadros técnicos e de processos de participação da sociedade. A pergunta que pode restar é se este avanço conquistado na área de educação decorre apenas de exigências legais ou se é fruto de uma efetiva priorização do setor.

Na análise da política social de saúde, constatou-se que todos os municípios possuem Secretaria própria; apenas um município possui secretário com formação superior na área; apenas dois municípios não possuem Plano de Ação para a área; todos possuem Conselho e na maioria absoluta incluindo as três funções: consultivo, deliberativo e fiscalizador; todos os municípios possuem quadro de pessoal técnico e organização interna de funcionamento da política. Estes dados evidenciam que a saúde avançou menos na relação com a educação, considerando-se como um dos principais estrangulamentos a nomeação de quadros políticos para a gestão do setor.

A organização da Assistência Social nos municípios evidenciou que apenas cinco municípios possuem secretaria própria. Nos demais existe vinculação com saúde (05), Habitação (01), Trabalho, Habitação e Turismo (01) ou apenas coordenadoria/Departamento (04) ¹¹; em nenhum município o responsável direto pela gestão é assistente social; doze municípios possuem Plano para o Setor; 14 municípios possuem Conselho e 13 possuem uma estrutura de pessoal e administrativa para a área.

As fragilidades apontadas evidenciam que ainda persiste uma indefinição muito grande a respeito do lugar e do espaço que a assistência social deve ocupar nas políticas municipais. A longa herança do “primeiradamismo” e do mero assistencialismo ainda não foi superada na região. Destaca-se que esta característica não difere muito do restante do Estado e do País. A maior parte dos municípios da região ainda está no processo inicial de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo apenas dois ¹² que já assumiram a gestão plena da assistência social.

Na área da Habitação somente dois municípios possuem secretaria própria. Os demais estão vinculados a várias secretarias e departamentos, entre os quais se pode exemplificar: Ação social (01), Obras e viação (02), saúde e bem estar social (01), Planejamento, meio ambiente e turismo (01), Obras, habitação e trânsito (01), entre outros. Ao olhar os aspectos relacionados à gestão, evidenciou-se que na maioria absoluta dos municípios esta área encontra-se sob controle de pessoal com pouca ou nenhuma formação para a mesma. Constatou-se que cinco municípios possuem quadro técnico para a área; sete municípios possuem Plano de Ação do Setor e seis possuem Conselho estruturado e em funcionamento.

Os dados evidenciam que a política de habitação encontra-se bastante fragilizada, tanto pelos aspectos de gestão quanto pelos ligados à organização e

¹¹ Quatro municípios não enviaram informações referentes a esta política social.

¹² Os municípios de Santa Rosa e Três de Maio.

funcionamento. Tradicionalmente a política de habitação tem centrado seu debate estadual e nacional nos cenários urbanos, o que pode ser um indicativo para a compreensão das fragilidades desta política na região em estudo. A inexistência de núcleos urbanos mais expressivos na maioria dos municípios faz com que a reflexão e as preocupações relacionadas ao setor causem maiores preocupações ao poder público e à população em geral. Porém, esta realidade esconde uma séria problemática vivida pela região, apontada pelo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS (FEE, 2004). As Condições de Domicílio e Saneamento apresentadas pela região, tanto no meio rural quanto no urbano, ocupam apenas a 14ª colocação em 24 microrregiões do RS. Os problemas de habitação no meio rural e os de saneamento no meio urbano precisam ser repensados e reconsiderados na priorização das políticas.

Na Política Social de Trabalho apenas um município possui Secretaria Própria, porém o responsável não possui formação na área. Em alguns municípios esta área está vinculada a outras secretarias, como as de Saúde e Bem Estar Social (02) e Assistência Social (04). Somente um município possui Plano de Ação e organização interna do Setor; um município possui Conselho (Conselho Municipal de Desenvolvimento) e um possui Comitê de Emprego, porém está desativado. Das políticas analisadas, sem dúvidas é a que demonstra a maior fragilidade em termos de organização, funcionamento e participação da população.

Nas entrevistas e na disponibilização dos dados por parte dos municípios percebeu-se que o trabalho ainda não foi incorporado como uma política social, mesmo que a Constituição Federal de 1988, em seu 6º, assim o defina. O trabalho ainda situa-se muito mais como uma conquista individual do que como um direito social fundamental. No caso da região em estudo, a tradição de uma “ética do trabalho”¹³, ainda domina o imaginário dos gestores e da população em geral, constituindo-se num entrave fundamental para que se pense o trabalho como política social.

A partir das entrevistas realizadas com os gestores e das visitas aos municípios pode-se perceber que há uma tentativa de garantir processos participativos na concepção e na gestão das políticas, mesmo com fragilidades nos mecanismos e instrumentos de sua implementação. Por outro lado, os dados demonstraram que ainda predomina uma visão fragmentada das políticas sociais, constatada na falta de

¹³ A ética do trabalho é uma compreensão desenvolvida na Europa a partir da modernidade e que ressalta a idéia de que a pessoa, pelo seu trabalho e esforço individual pode alcançar a realização econômica e a valorização social. Esta compreensão é trazida para a região com o processo de imigração. Maiores detalhes podem ser vistos em ROTTA, 1999.

relação de uma política social com a outra e na ausência de uma visão de conjunto, tanto da parte dos gestores quanto dos conselheiros e da população beneficiada.

A pesquisa evidenciou que há um centralismo nas políticas de educação e saúde, ficando as demais com uma parcela pouco expressiva de investimentos e com reduzida preocupação por parte dos gestores municipais. Reconhece-se a importância das mesmas na dinâmica de desenvolvimento da região, mas entende-se que as políticas relacionadas à Assistência Social, à Habitação e ao Trabalho também são essenciais numa região em que os indicadores do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Sul (FEE, 2004) apontam como os principais desafios para a mesma as questões relacionadas às condições de domicílio e saneamento e à geração de renda.

Na realização da pesquisa também ficou evidente a disparidade em relação aos municípios quanto à disponibilização das informações. Em alguns municípios sentia-se a existência de uma satisfação em atender aos pesquisadores e em colaborar com o fornecimento das informações. Em outros, sempre havia compromissos mais urgentes para atender e as entrevistas e fornecimento das informações acabavam ficando em último plano. Esta disparidade pode estar refletindo a forma diferenciada como se encara a transparência da administração pública, ou até mesmo o medo de que as informações possam demonstrar as verdadeiras prioridades, para além dos discursos de época de campanha. É perceptível também que as pesquisas a respeito da forma como se tem implementado os diferentes processos de descentralização precisa avançar muito ainda para compreender o que acontece nos diversos municípios brasileiros.

Considerações finais

O debate sobre o processo de descentralização ocorrido no Brasil a partir das últimas décadas do século XX vem sendo marcado por uma multiplicidade de interpretações na qual se destacam duas grandes correntes ideológicas. Para uns trata-se de uma nítida estratégia de reforma do Estado, a partir de princípios neoliberais, com o objetivo claro de transferir responsabilidades do Estado para a sociedade civil e abrir espaços significativos para o ingresso da iniciativa privada em áreas que haviam se constituído como espaços por excelência da atuação do Estado. Para outros significa a afirmação dos ideais defendidos pelos movimentos sociais que buscavam processos de participação efetiva da população na gestão e controle do Estado, bem como formas eficientes de aproximar o poder dos cidadãos (PEREIRA,

WILHEIM e SOLA, 1999; BRAVO e PEREIRA, 2002; VERGARA e CORRÊA, 2004; FAGNANI, 2005).

Este debate tem sido elucidativo para demonstrar os limites e as possibilidades do processo de descentralização e a forma contraditória que ele tem assumido nos diferentes espaços em que tem sido implantado, dependendo das forças políticas em jogo, dos interesses econômicos, da articulação da sociedade civil e das condições objetivas da realidade. Portanto, o estudo de realidades específicas é uma forma interessante de contribuir com o debate a respeito da descentralização, especialmente das políticas sociais.

De acordo com Dowbor (1999), apenas nas últimas décadas do século vinte é que compreendemos que o bem-estar social é a finalidade última da vida em sociedade. Com isso, as áreas sociais adquiriram importância sem precedente e ainda não se desenvolveu uma cultura de gerenciamento das mesmas. Os paradigmas de gestão que herdamos e conhecemos possuem sólidas raízes industriais e estão alicerçados nos conhecimentos das áreas de administração e economia. Portanto, “os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos, ou construídos” (DOWBOR, 1999, p. 36).

Tenório (2007) deixa evidente que a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica na medida e que procura substituir a gestão tecnoburocrática e monológica, por um gerenciamento participativo e dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. No processo de gestão social a verdade só existe se todos os participantes da ação social, no espaço público, admitem sua validade. A verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva entre os diferentes atores presentes no processo. A gestão social possui uma vertente societal cuja autoridade emana do próprio espaço social, que é eminentemente público.

Na pesquisa realizada pode-se perceber que ainda predomina, na gestão pública, a simples transposição dos princípios da gestão privada, sendo apenas emergentes os princípios da gestão social. Na análise das políticas sociais de saúde, educação, assistência social, habitação e trabalho, constatou-se que os diversos municípios já incorporaram o processo de descentralização, porém vivem momentos diferenciados em sua implantação. Alguns já conseguiram avanços significativos na organização da política, na sua gestão e na implementação de processos participativos. Outros, porém, ainda estão dando os primeiros passos e enfrentam

grandes dificuldades para organizar a política, imprimir estratégias de gestão e garantir processos efetivos de participação da sociedade.

A pesquisa demonstrou que predomina uma visão fragmentada das políticas sociais, evidenciada na falta de relação de uma política com a outra e na ausência de uma visão de conjunto, tanto da parte dos gestores quanto dos conselheiros e da população beneficiada. Esta visão fragmentada decorre, em grande parte, do modelo de organização por secretarias, no qual cada política é concebida, organizada, executada e avaliada de forma separada das demais. Esta visão é decorrente de um modelo de gestão fordista que precisa ser superado. Os pequenos municípios brasileiros podem se constituir em laboratórios interessantes para testar modelos de gestão integrados, no qual as diversas áreas de políticas sociais poderiam estar sob uma única coordenação, não de uma secretaria, mas sim de colegiado de coordenação capaz de pensar, organizar, garantir a execução e criar mecanismos eficientes de avaliação e participação da sociedade.

O estudo evidenciou que as políticas sociais têm ocupado, em muitos municípios da região, a centralidade da administração pública municipal, compreendendo-as como espaços vitais na garantia dos direitos dos cidadãos e na promoção do desenvolvimento com qualidade de vida. Esta realidade não significa que se superou completamente a visão clientelista e paternalista, mas que já se fez grandes avanços na compreensão e execução das políticas sociais.

Referências

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Federalismo no Brasil**: descentralização e políticas sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.
- BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 29. ed. Atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23.ed. revisada e atualizada. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. UNIJUI, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 7.ed. São Paulo: Ática, 2001.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 09-15.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DEMO, Pedro. Focalização de políticas sociais, debate perdido, mais perdido que a agenda perdida. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 76, ano XXIV, p. 93-117, nov. 2003.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1994.

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999, p. 31-42.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, Tese de Doutorado, 2005.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, Tese de Doutorado, 2005a

FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) dos municípios do Rio Grande do Sul – 2004**. Porto Alegre: FEE, 2004. Disponível em www.fee.tche.br. Acesso em 24 de março de 2008.

FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **A política social brasileira 1930-1964: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. 2ª Impressão. Porto Alegre: FEE, 1983.

GENRO, Tarso. **O futuro por armar – democracia e socialismo na era globalitária**. Petrópolis: Vozes, 1999.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos impérios, 1875 – 1914**. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 03, p. 41-9, jan/jul 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 77-90.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PEREIRA, Luiz C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Luiz C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. Revisada. São Paulo: Cortez, 2000.

RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

ROTTA, Edeimar. **A construção do desenvolvimento: análise de um “modelo” de interação entre regional e global**. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 1999.

ROTTA, Edeimar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, FSS/PUCRS, Tese de Doutorado, 2007.

SADER, Emir. Da privatização do Estado à privatização da esfera pública. In: VIZENTINI, Paulo Fagundes; CARRION, Raul (Orgs.). **Século XXI: Barbárie ou solidariedade?** Alternativas ao neoliberalismo. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 257-267.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente**. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e crise da Federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 261-83.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000.

TENÓRIO, Fernando G. Elementos conceituais. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro; FGV: Ed. Unijuí, 2007, p. 23-156.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro; FGV: Ed. Unijuí, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.