

FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS: CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE GAÚCHO

Edemar Rotta¹
Ivann Carlos Lago²
Neusa Rossini³
Caroline Hentges⁴
Eduarda Klein⁵

Resumo:

O processo de reestruturação produtiva, sob o ideário neoliberal, intensificou a disputa pela apropriação do fundo público e alçou as políticas sociais e o Estado para o centro dos debates sobre as estratégias de reprodução do capital. Este artigo analisa a disponibilidade do fundo público e sua aplicação em políticas sociais, nos municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul, entre o período de 1997 e 2015. Toma-se como referência os dados das contas municipais, disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional. Com base nos referenciais do método dialético, demonstra-se e comparam-se os investimentos realizados, buscando apontar relações com os interesses de grupos e classes destas formações sociais específicas. Constata-se aumento expressivo dos valores investidos nas políticas sociais, porém com tendência decrescente de percentuais na relação com o orçamento municipal disponível, evidenciando o acirramento na disputa pelo fundo público.

Palavras chave: Fundo público; políticas sociais; reestruturação produtiva; Noroeste do Rio Grande do Sul.

Introdução

O processo de reestruturação produtiva, sob a hegemonia do ideário neoliberal, acirrou a disputa pelo uso do fundo público, que passou, cada vez mais, a ser visto como mecanismo essencial de reprodução do capital, em detrimento à garantia de direitos dos cidadãos. A tradição do Estado Social, em suas múltiplas versões, constituída ao longo de mais de meio século, passou a ser responsabilizada pela crise e suas bases foram amplamente questionadas, abrindo um período de rediscussão do papel do Estado e da relação deste com o mercado e a sociedade civil.

¹ Doutor em Serviço Social. Mestre em Sociologia. Professor da UFFS. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado e Doutorado, – PUCRS. Mail: erotta@uffs.edu.br

² Doutor e Mestre em Sociologia Política pela UFSC. Professor da UFFS. Integrante do Quadro Permanente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS. Mail: ivann@uffs.edu.br

³ Graduada em Ciências Contábeis. Especialista em Gestão Empresarial. Assistente Administrativa na Universidade Federal da Fronteira Sul. Cerro Largo. Mail: neusarossini@uffs.edu.br

⁴ Graduanda em Administração pela UFFS. Bolsista na pesquisa. Mail: caroline.hentges@hotmail.com

⁵ Graduanda em Administração pela UFFS. Bolsista PIBIC-UFFS. Mail: eduarda.k@hotmail.com

No espaço acadêmico, este processo de reestruturação e seus desdobramentos geraram ambiente profícuo para as mais diversas leituras⁶, em especial no âmbito das ciências humanas, sociais e sociais aplicadas. Leituras que apontam as múltiplas dimensões da crise do capitalismo e do socialismo real, os interesses em jogo, as alternativas buscadas para a reestruturação e os impactos gerados nas dinâmicas de desenvolvimento das sociedades. A hegemonia do capital financeiro, a restrição de direitos à classe trabalhadora e o predomínio da lógica do mercado em detrimento à ação do Estado⁷ despontam como aspectos fundantes do capitalismo reestruturado.

Neste contexto, o estudo da realidade objetiva de aplicação do fundo público, por parte dos municípios, em políticas sociais, torna-se um tema instigante, necessário, complexo e elucidador de processos em curso. O presente artigo apresenta resultados de estudos realizados no âmbito de Edital interno de fomento à pesquisa, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Foca-se na análise da aplicação do fundo público municipal nas áreas de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, trabalho, previdência e assistência social⁸. Toma-se como referência a região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (RS), constituída por 77 municípios, agrupados em quatro Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)⁹. Trabalha-se com dados secundários disponibilizados pelos municípios através da Secretaria do Tesouro Nacional.

O artigo está estruturado em duas partes fundamentais. Na primeira, explicitam-se os fundamentos teórico-metodológicos que embasam a pesquisa. Na segunda, apresentam-se resultados obtidos e reflete-se sobre eles na perspectiva de articular fundo público, políticas sociais e interesses em disputa, a fim de encaminhar as possíveis conclusões.

1 Fundamentos teóricos que orientam a pesquisa

⁶ Um panorama pode ser visto em Carrion e Vizentini (1997); Sola, Wilhelm e Pereira (1999); Heller et al. (1999); Pochmann (2004); Yamamoto (2007); Harvey (2011); Chauí e Santos (2013); entre outros.

⁷ Oliveira (1998) deixa claro que a proposta de redução da ação do Estado feita pelos neoliberais se aplica, de forma especial, no que se trata à dimensão da garantia de direitos e de políticas voltadas aos trabalhadores, mas não naquilo que interessa ao processo de reprodução do capital.

⁸ O foco nestas áreas justifica-se pelo fato das mesmas representarem quase a totalidade dos recursos do fundo público aplicados no atendimento ao Artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

⁹ Tendo como referência a proposta de regionalização implantada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1991, com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), tornados referência oficial de organização e planejamento a partir da Lei Estadual de nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Nesta proposta trabalha-se com o COREDES Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial.

A pesquisa referencia-se em quatro conceitos básicos e a relação entre eles: reestruturação produtiva, fundo público, políticas sociais e desenvolvimento. Tem-se presente a qualificada literatura disponível que evidencia o “estado da arte” em cada um deles (OLIVEIRA, 1998; POCHMANN, 2004; VEIGA, 2005; BEHRING, 2006 e 2010; IAMAMOTO, 2007; SALVADOR, 2010; HARVEY, 2011; CASTRO, 2012; CALISTRE, BIANCARELI e CINTRA, 2014; PFEIFER, 2014; SILVA, 2014), de forma que neste artigo a preocupação será orientada pela definição dos conceitos chaves que orientam a análise dos dados obtidos na pesquisa.

Entende-se por reestruturação produtiva o processo marcado por profundas transformações econômicas, sociais, políticas e culturais ocorridas na sociedade mundial com a crise do capitalismo e do socialismo real, a partir das três últimas décadas do século XX. Estas transformações afetaram: o modelo tecnológico (passagem da mecânica para a eletrônica e a robótica integrada, com a utilização de novos materiais e novos processos); a organização do processo produtivo (passagem do modelo fordista para a acumulação integrada flexível e intensiva); as relações de trabalho (passagem do emprego formal, com perspectiva de carreira no longo prazo, para os contratos de curto prazo, com maiores exigências de produtividade e flexibilização e com menos garantia de direitos); as formas de regulação (passagem de uma ação mais incisiva do Estado em direção a processos de liberalização e globalização crescentes); as estruturas sociais (a rigidez é substituída pela flexibilidade; as metanarrativas dão lugar a projetos de curto prazo); as ideologias políticas (o ideário socialista e do Estado Social perde terreno para as ideias neoliberais), e; as próprias noções básicas de compreensão da vida, dos direitos e da cidadania (mudança do foco da coletividade para a individualidade e a subjetividade) (ANTUNES, 1995; ROTTA, 2007; HARVEY, 2011).

Estas transformações levaram a uma hegemonia do capital financeiro e do ideário neoliberal, gerando profundos impactos na compreensão e gestão do fundo público (que incorpora novas funções para além das existentes no período de vigência do Estado Social, na direção da garantia de superávit para pagar juros da dívida pública), nas políticas sociais (com o predomínio de tendências para a seletividade, a fragmentação, a parceria público-privada e a orientação para a inserção no mercado ao invés do exercício da cidadania) e na própria visão de desenvolvimento (capital humano, liberdades individuais, modernização).

No que concerne à compreensão de fundo público, trabalha-se com a ideia de que o mesmo “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia” (SALVADOR, 2012, p. 07) e nas demais dimensões de organização da sociedade, quer via empresas públicas, política monetária, fiscal e tributária ou orçamento público, visando o desempenho de suas múltiplas funções (BEHRING, 2010). Trata-se de parte do trabalho excedente que é apropriado pelo Estado a fim de que o mesmo desempenhe as atribuições que a correlação de forças sociais define como de responsabilidade do Estado. Os objetivos da política econômica e social, assim como a escolha dos mecanismos para sua implantação, estão diretamente ligados aos interesses de classe e envolvem negociações nas mais variadas e amplas arenas de disputa presentes na configuração de cada sociedade, em cada momento histórico.

O fundo público ocupa papel relevante na reprodução da força de trabalho sob o capitalismo, assim como também na garantia das condições de reprodução do capital. No caso brasileiro, Salvador (2010) refere que a estruturação do fundo público configura um Estado Social que não reduz a desigualdade, pois o mesmo está assentado em um financiamento regressivo, no qual quem mais contribui são os trabalhadores; em políticas sociais com padrão restritivo e básico, não universalizando direitos; e em uma distribuição desigual dos recursos no âmbito da seguridade social, possibilitando a transferência de recursos para o orçamento fiscal. Com isso, o fundo público acaba contribuindo muito mais para a reprodução do capital do que para a redução das desigualdades e a garantia dos direitos dos cidadãos, invertendo uma das funções básicas do Estado nas sociedades modernas.

A garantia de direitos e a redução das desigualdades têm sido, historicamente, associadas à ideia de políticas sociais. As políticas sociais têm suas origens nos movimentos populares do século XIX, procurando responder aos conflitos surgidos na relação entre capital e trabalho, a partir da consolidação do capitalismo. Afirmaram-se ao longo do século XX, de forma especial, com as experiências de Estado Social¹⁰. Porém, o processo de reestruturação capitalista, fundado no ideário neoliberal, tem atribuído às políticas sociais e aos direitos conquistados pelos trabalhadores muitas das mazelas da crise do Estado e da própria reprodução do capital, exigindo revisões e supressões de políticas e de direitos. Neste

¹⁰ Entendendo como as diversas experiências de Estado (liberal, corporativista, conservadora, social democrata) que se desenvolveram no mundo a partir das ideias econômicas Keynesianas, da discussão dos direitos sociais e da nova discussão da relação entre Estado, sociedade e mercado que se desenvolveu no contexto do pós-guerra (COUTO, 2004).

contexto urge reafirmar a visão das políticas sociais como “o conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão que são incluídas como de responsabilidade social e pública” (SPOSATI, 2002, p. 38). Pensar as políticas sociais para além de meros instrumentos para possibilitar o acesso a bens e serviços, mitigar conflitos, compensar desigualdades, viabilizar coerção, cooptação e controle, mas sim como instrumentos essenciais para garantir os direitos fundamentais do cidadão na perspectiva da emancipação e participação ativa na sociedade.

Ao realizar uma revisão da literatura a respeito das políticas sociais, Castro (2012) refere que não se pode falar da existência de uma definição inequívoca do que sejam políticas sociais, mas sim chama a atenção para o fato de que as diversas concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão preocupadas tanto com aspectos teóricos, quanto com aspectos ligados à prática concreta. Apesar das dificuldades e limitações no estabelecimento de um conceito, Castro (2012) entende a política social como “sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado¹¹ que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos do mercado” (p. 1014). Para tornar isso possível, a política social busca realizar dois objetivos conjuntos: a proteção social e a promoção social.

Pfeifer (2014) retoma um aspecto muito caro à tradição de debate a respeito das políticas sociais e essencial na compreensão adotada nesta pesquisa, ao referir que “as políticas sociais respondem ao conjunto de necessidades sociais humanas” (p. 748), que são construídas e reconstruídas historicamente de acordo com o “grau” de desenvolvimento das sociedades. O centro das políticas sociais são as necessidades humanas e não as de reprodução do capital. Esta visão também é decisiva para orientar a compreensão de desenvolvimento.

Entende-se o desenvolvimento como um fenômeno multidimensional, que implica um processo de transformações da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza. O desenvolvimento é um fenômeno que acontece na dinâmica das relações sociais, como um processo social localizado, que conjuga crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população como um todo, não sendo fruto do “espontaneísmo” ou apenas da ação de forças externas, mas produto das relações tensas e contraditórias que se

¹¹ Pfeifer (2014) destaca que as políticas sociais, embora sendo atribuição fundamental do Estado, podem ser implementadas por instituições públicas estatais, públicas não estatais e até mesmo privadas, porém coordenadas por uma política pública articulada.

estabelecem no interior das sociedades e na relação destas com as demais. Como tal é objeto dos jogos de forças, dos conflitos de classes, dos interesses dos diferentes grupos, das políticas públicas, dos governos e dos organismos nacionais e internacionais (POCHMANN, 2004; ROTTA, 2007).

Fagnani, Sarti e Cassiolato (2015), reiteram que o desenvolvimento é

[...] um processo que combina, simultaneamente, (i) crescimento econômico e transformação das bases técnicas do sistema produtivo, e (ii) redistribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais, sustentabilidade ambiental, aperfeiçoamento da democracia e afirmação dos interesses estratégicos nacionais e da soberania do Estado brasileiro (p. 05).

Ao destacar o caráter combinado e simultâneo do processo econômico com as demais dimensões (social, política, cultural e ambiental), se está afirmando uma visão de totalidade, bem ao inverso da compreensão neoliberal que orienta o processo de reestruturação capitalista, centrada no econômico e no processo de reprodução do capital. Esta visão de totalidade e de complexidade do desenvolvimento remete ao enfoque histórico-estrutural, na tradição de Celso Furtado e Raul Prebisch, amplamente conhecidos pela trajetória junto à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹². Furtado (2000) destaca que a ideia de desenvolvimento, a partir do enfoque histórico-estrutural, possui, pelo menos, três dimensões. A primeira refere-se ao incremento da eficácia do sistema social de produção, na medida em que o mesmo, mediante a acumulação e o progresso técnico, eleva a produtividade de sua força de trabalho. A segunda relaciona-se à satisfação das necessidades humanas elementares da população no sentido de garantir a dignidade e promover a cidadania. A terceira diz respeito ao projeto ideológico de futuro, à consecução dos objetivos definidos na esfera política e de interesses de grupos e classes sociais. Por isso Furtado reitera que só haverá verdadeiro desenvolvimento onde existir um projeto social subjacente.

A relação entre políticas sociais e propostas de desenvolvimento, mesmo que existente de forma clara a partir do advento do Estado Moderno (ROTTA, 2007), afirmou-se como campo de estudo das ciências sociais e sociais aplicadas a partir da segunda metade do século XX, com as experiências do Estado Social. As diversas experiências de Estado Social buscaram construir propostas de desenvolvimento fundadas em uma nova compreensão da relação entre o mercado, o Estado e a sociedade, na direção da regulação, do controle e do compromisso negociado (HOBSBAWM, 1995). As políticas sociais foram utilizadas pelo

¹² Informações podem ser obtidas em <http://www.cepal.org/pt-br>

Estado como instrumentos essenciais neste processo, assumindo finalidades e configurações diversas, de acordo com contextos e jogos de forças específicos das diferentes formações sociais.

Com a crise do Estado Social e a ascensão do ideário neoliberal, que se tornou base do processo de reestruturação capitalista, as propostas de desenvolvimento que se tornaram hegemônicas em nível mundial acentuaram o viés da seletividade, da focalização, da compensação das desigualdades, da parceria, da descentralização e do uso das políticas sociais como estratégias de competição entre pessoas, regiões e países. Por outro lado, as críticas ao ideário neoliberal fazem emergir propostas alternativas de desenvolvimento que advogam a necessidade de políticas sociais que garantam a redistribuição de renda, a inclusão (social, econômica, política, cultural e tecnológica), a cidadania e a participação ativa dos sujeitos na sociedade. O embate entre estas duas grandes perspectivas tende a marcar a discussão da relação entre políticas sociais e desenvolvimento no contexto atual (ROTTA *et al.*, 2016).

2 Compreensão metodológica e inferências evidenciadas na análise dos dados

Em termos metodológicos, a pesquisa está embasada nos princípios do materialismo dialético (LEFEBVRE, 1975; FRIGOTTO, 2004), em vistas da apreensão da realidade em sua totalidade, em suas múltiplas configurações, manifestações e contradições. Buscou-se articular a abordagem quantitativa e a qualitativa, trabalhando com dados estatísticos secundários, obtidos a partir da Secretaria do Tesouro Nacional. Os dados foram captados, selecionados, organizados e analisados a partir da técnica da “análise de conteúdos” (BARDAN, 1979), com os referenciais teóricos analíticos sobre reestruturação produtiva, fundo público, políticas sociais e desenvolvimento.

Definiu-se como *lôcus* da pesquisa o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, caracterizado por quatro microrregiões de COREDES, aglutinadas como “Região Funcional 07” a partir da estratégia de Planejamento da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAN)¹³. Trata-se de uma região que apresenta expressiva população rural (em torno de 31% da população total), com forte tradição na produção agropecuária,

¹³ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS (COREDES) foram agregados em nove Regiões Funcionais de Planejamento, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e outras características similares (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

predominando as culturas de soja, milho e trigo e a produção de leite, suínos e aves. A atividade industrial centra-se na metal-mecânica (a região produz mais de 70% da colheitadeiras da América Latina), na área de móveis e tecidos. As atividades diversas de prestação de serviços se concentram nos centros urbanos, com destaque para as cidades polo regionais (Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo e Três Passos). É uma região que enfrenta problemas sérios de evasão de população (especialmente jovens e adultos jovens), queda constante na participação do PIB Estadual e desafios urgentes na perspectiva de retomada do desenvolvimento com qualidade de vida para sua população (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O período definido para a pesquisa (1997-2013) dá-se em razão da disponibilidade dos dados junto à Secretaria do Tesouro Nacional em formato semelhante que permite a organização e a comparação a partir da “planilha gasto por função”, contendo os dados contábeis consolidados dos municípios referenciados. Esta opção foi realizada após pesquisas em outras fontes disponíveis¹⁴ e diálogo com os profissionais responsáveis pelo setor de contabilidade dos municípios que apontaram ser esta a melhor opção para a comparação proposta na pesquisa.

As planilhas de “gasto por função”, dos 77 municípios integrantes dos quatro COREDES selecionados, no período proposto, foram extraídas do sistema da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁵ e os dados foram selecionados e organizados a partir das áreas de políticas sociais definidas. Depois de organizados, os dados foram atualizados para a data de 31 de outubro de 2016, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), a fim de possibilitar comparações e análises. Neste artigo foca-se na comparação entre os quatro COREDES, com a análise dos montantes totais disponíveis nos orçamentos municipais, os quantitativos aplicados nas áreas selecionadas e os percentuais aplicados em políticas sociais.

Para o estabelecimento de interfaces entre os investimentos em políticas sociais com a dinâmica econômica regional e a melhoria da qualidade de vida da população

¹⁴ Nas câmaras municipais de vereadores, prefeituras municipais e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

¹⁵ Entre os anos de 1997 a 2012 os dados das contas municipais eram disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional através da Finanças Brasil – Dados Contábeis do Municípios (FINBRA). A partir de 2013, o Tesouro Nacional implantou o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Maiores informações vide <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

utiliza-se como referência o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)¹⁶ do Estado do Rio Grande do Sul, entendendo que o mesmo é capaz de traduzir os aspectos básicos do desenvolvimento que estão associados ao conjunto de políticas sociais que são objeto do estudo.

Na Tabela 01 é possível acompanhar a trajetória histórica da respectiva aplicação do fundo público, no somatório dos municípios que compõem cada COREDE¹⁷, bem como os montantes gerais e os percentuais aplicados em cada uma das áreas de políticas sociais selecionadas. Em seu conjunto, os dados indicam crescimento expressivo e permanente do total do fundo público disponível nos municípios; manutenção dos percentuais aplicados nas políticas sociais sempre acima dos 53% do fundo disponível; priorização das áreas de educação e cultura e saúde e saneamento; ausência quase completa de investimentos na área do trabalho; e grande oscilação dos investimentos em habitação e urbanismo.

¹⁶ Dada a mudança de metodologia de cálculo do IDESE, em 2006, o que impede a comparação com o existente para os anos anteriores, na visão dos próprios criadores do mesmo índice, utiliza-se o mesmo a partir de 2007 até o disponível neste momento, que é o de 2014.

¹⁷ Sabe-se dos limites do agrupamento por COREDE, porém o recorte deste texto prioriza a análise dos mesmos, a fim de identificar semelhanças e diferenças entre os mesmos. Em outros trabalhos trabalha-se com os municípios e com áreas específicas.

Fonte: BRASIL (2013 e 2016). Dados organizados pelos autores.

Tomando-se como referência o primeiro e o último ano do período analisado, percebe-se que o total do fundo disponível (total despesas por função) aos municípios aumenta, em 949% para a região Noroeste Colonial, 822% para a Fronteira Noroeste, 784% para as Missões e 733% para a região Celeiro. É importante considerar que os acréscimos mais expressivos são experimentados a partir de 2003, quando o país inicia um processo de crescimento econômico que se mantém quase constante até 2013. O período também vai coincidir com o crescimento expressivo da agropecuária e da indústria associada à mesma, fundamentos da economia regional, juntamente com o setor de serviços.

O comportamento dos investimentos em políticas sociais praticamente acompanha o crescimento do total do fundo público disponível tendo, inclusive, aumento em termos de percentuais investidos na comparação entre 1997 e 2015, nos qual as quatro regiões saem do percentual situada na casa dos 50% para passar à casa dos 60%. Um dos fatores explicativos para este aumento relaciona-se à ampliação dos investimentos na área da saúde e saneamento que, em três regiões (Celeiro, Missões e Noroeste Colonial) praticamente dobra em termos percentuais. A região Fronteira Noroeste era a que mais investia em saúde e saneamento (28,23%), no início do período, mantendo-se nesta situação ao final do mesmo, com investimentos na ordem de 28,23%.

Tabela 02: Totais e percentuais despesas por função – COREDES – 1997 e 2015

ANO	COREDE	Total Despesas por Função	%	Total Políticas Sociais Selecionadas	%	Educação e Cultura	%	Habitação e Urbanismo	%	Saúde e Saneamento	%	Assistência e Previdência	%	Trabalho	%
1997	Fronteira Noroeste	71.266.925,12	100%	42.089.414,46	59,06%	16.323.378,29	22,90%	3.707.487,02	5,20%	14.928.978,40	20,95%	6.637.379,01	9,31%	492.191,74	0,69%
	Noroeste Colonial	53.498.636,44	100%	28.648.527,47	53,55%	13.353.674,69	24,96%	2.549.615,17	4,77%	8.131.144,73	15,20%	4.608.485,01	8,61%	5.607,87	0,01%
	Missões	77.235.409,13	100%	41.241.871,67	53,40%	21.531.882,58	27,88%	3.306.793,44	4,28%	8.620.154,29	11,16%	7.203.904,74	9,33%	579.136,62	0,75%
	Celeiro	51.743.161,41	100%	28.518.525,30	55,12%	13.332.425,85	25,77%	5.221.625,38	10,09%	5.925.434,86	11,45%	4.034.028,91	7,80%	5.010,30	0,01%
2015	Fronteira Noroeste	585.555.447,93	100%	374.503.924,73	63,96%	132.134.091,40	22,57%	20.969.360,02	3,58%	165.281.648,19	28,23%	53.752.510,00	9,18%	2.366.315,12	0,40%
	Noroeste Colonial	507.968.663,10	100%	307.652.257,86	60,57%	110.886.490,88	21,83%	21.440.775,10	4,22%	130.229.304,36	25,64%	45.042.005,12	8,87%	53.682,40	0,01%
	Missões	605.291.998,05	100%	388.223.103,38	64,14%	132.647.657,93	21,91%	32.547.364,49	5,38%	128.496.989,70	21,23%	94.429.555,04	15,60%	101.536,22	0,02%
	Celeiro	379.134.522,41	100%	244.801.356,50	64,57%	102.282.516,51	26,98%	23.682.867,55	6,25%	83.962.704,18	22,15%	32.533.898,18	8,58%	2.339.370,08	0,62%

Fonte: BRASIL (2013 e 2016). Dados organizados pelos autores.

O que chama a atenção nesta trajetória é o comportamento dos investimentos na área de Habitação e Urbanismo e na área do trabalho, especialmente pelos baixos valores e percentuais aplicados. Estudos realizados sobre estas regiões (RIO GRANDE DO SUL, 2006

e 2015; ROTTA, 2007; entre outros) evidenciam, com clareza, que residem nas áreas de saneamento básico, habitação e urbanismo alguns dos principais entraves que as mesmas enfrentam no seu processo de desenvolvimento. Neste sentido, a pouca aplicação de recursos do fundo público na solução dos problemas enfrentados nestas áreas denota a sua não priorização, mesmo que se tenham conhecimentos produzidos dando conta da sua importância e necessidade. Trata-se de um desafio para novas pesquisas a fim de identificar os motivos desta opção e como se podem buscar alternativas.

Buscando identificar possíveis correlações entre os investimentos realizados e os indicadores de desenvolvimento das regiões de COREDE, utiliza-se como referência o IDESE, entre o período 2007 a 2013, conforme já explicado anteriormente.

Tabela 03: IDESE – COREDES – 2007 a 2013.

ANO	COREDE	EDUCAÇÃO	RENDA	SAÚDE	IDESE
2007	Fronteira Noroeste	0,696	0,632	0,834	0,721
	Noroeste Colonial	0,678	0,648	0,804	0,710
	Missões	0,652	0,595	0,807	0,685
	Celeiro	DNI	DNI	DNI	DNI
	Rio Grande do Sul	0,627	0,682	0,792	0,700
2008	Fronteira Noroeste	0,682	0,641	0,836	0,720
	Noroeste Colonial	0,686	0,711	0,827	0,741
	Missões	0,639	0,613	0,809	0,687
	Celeiro	0,633	0,535	0,800	0,656
	Rio Grande do Sul	0,622	0,691	0,799	0,704
2009	Fronteira Noroeste	0,699	0,652	0,837	0,730
	Noroeste Colonial	0,707	0,729	0,837	0,758
	Missões	0,652	0,619	0,806	0,692
	Celeiro	0,654	0,559	0,804	0,672
	Rio Grande do Sul	0,638	0,698	0,803	0,713
2010	Fronteira Noroeste	0,692	0,669	0,839	0,733
	Noroeste Colonial	0,716	0,684	0,845	0,748
	Missões	0,649	0,609	0,806	0,688
	Celeiro	0,663	0,568	0,809	0,680
	Rio Grande do Sul	0,640	0,712	0,807	0,720
2011	Fronteira Noroeste	0,709	0,694	0,837	0,747
	Noroeste Colonial	0,732	0,718	0,851	0,767
	Missões	0,677	0,626	0,803	0,702
	Celeiro	0,698	0,590	0,809	0,699
	Rio Grande do Sul	0,651	0,721	0,807	0,726
2012	Fronteira Noroeste	0,736	0,701	0,842	0,760
	Noroeste Colonial	0,740	0,773	0,851	0,788
	Missões	0,714	0,617	0,801	0,711
	Celeiro	0,722	0,587	0,815	0,708
	Rio Grande do Sul	0,664	0,730	0,809	0,734
2013	Fronteira Noroeste	0,760	0,746	0,838	0,781
	Noroeste Colonial	0,751	0,800	0,850	0,800
	Missões	0,724	0,682	0,803	0,736
	Celeiro	0,724	0,647	0,816	0,729
	Rio Grande do Sul	0,679	0,752	0,809	0,747
2014	Fronteira Noroeste	0,793	0,766	0,836	0,798
	Noroeste Colonial	0,775	0,852	0,851	0,826
	Missões	0,748	0,686	0,806	0,747
	Celeiro	0,726	0,658	0,827	0,737
	Rio Grande do Sul	0,697	0,763	0,813	0,757

Fonte: FEE (2017). Dados organizados pelos autores.

OBS: A Região Celeiro foi desmembrada da Noroeste Colonial em 2008.

Quando se trabalha com o IDESE como um indicador possível de aferir o desenvolvimento de uma dada região, se está tendo presente a concepção que lhe deu origem, ao conceber os dados de forma integrada e não apenas setorial. Ou seja, tem-se presente que a maior repercussão dos investimentos provenientes do fundo público se fazem sentir nos indicadores de educação e saúde, mas com consequências diretas, também, nos indicadores de renda. O desenvolvimento é visto como processo integrado que articula os aspectos econômicos com os demais, na dinâmica das relações sociais.

Os dados do IDESE evidenciam que os maiores avanços foram obtidos nos indicadores relacionados à renda, nos quatro COREDES, com destaque especial para o Noroeste Colonial que amplia o seu indicador de 0,648, para 0,852 no período, ingressando no grupo de alto desenvolvimento nesta área. Porém, mesmo crescendo acima da média estadual no quesito renda, Missões e Celeiro encontram-se bem abaixo da média estadual.

Em relação ao quesito educação, os quatro COREDES apresentam desempenho acima da média estadual, com destaques para a Fronteira Noroeste e o Noroeste Colonial que alcançam, em 2014, respectivamente, o primeiro e o terceiro lugar entre os 28 Conselhos Regionais, com indicadores muito próximos ao alto desenvolvimento nesta área. Esta posição alcançada pelas regiões mostra sintonia com os investimentos na área. Isso não quer dizer que não tenham desafios ainda a serem enfrentados, especialmente na erradicação do analfabetismo, na ampliação dos indicadores de conclusão do ensino médio e nos índices relacionados à educação superior.

No que se refere à saúde, percebe-se que as quatro regiões de COREDE estão, desde 2007, na condição de alto desenvolvimento, com indicadores acima dos 0,800. Situação que evidencia, da mesma forma que na educação, que os investimentos realizados a partir do fundo público tem apresentado resultados, pois a maior parte da população regional usufrui deste serviço a partir da estrutura pública.

Tomando por base o IDESE, em seu conjunto, percebe-se que as regiões Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste apresentam melhores desempenhos, ou estando na condição de alto desenvolvimento, para a primeira, ou muito próxima a isso, para a segunda. Estas duas também encontram-se acima da média estadual em todo o período pesquisado. A região das Missões e a Celeiro, por outro lado, apresentam desempenho abaixo da média estadual, ao longo de todo o período. Olhando a Tabela 01 pode-se perceber que este diferencial não pode

ser explicado apenas pelos percentuais do fundo público aplicados, embora tenham relação com eles. São diferenciais que remontam a um processo histórico de organização da estrutura produtiva e das relações sociais (ROTTA, 2007; RIO GRANDE DO SUL, 2006 e 2015), que, para serem superados, necessitam de ação decisiva do Estado, da sociedade civil organizada e do próprio mercado.

Conclusão

O processo de reestruturação capitalista, implementado a partir do ideário neoliberal, além de apregoar o solapamento das ações do Estado Social na garantia de direitos dos cidadãos, especialmente através das políticas sociais, intensificou a disputa pelo fundo público, estendendo-o como espaços estratégico para a reprodução do capital. Além das atribuições historicamente desempenhadas pelo Estado na redução dos custos de reprodução da força de trabalho, o capital passa a perceber o fundo público como um *locus* privilegiado para a remuneração do capital, através da cobrança de abusivas taxas de juros.

Neste ambiente de reestruturação capitalista, a relação entre as políticas sociais e as propostas de desenvolvimento tornam-se cada vez mais explícitas e de disputas intensas no sentido de estabelecer suas direções e definir a dinâmica dos investimentos. Os espaços de disputa tendem a atingir todas as esferas de atuação do Estado e se fazem sentir, na vida dos cidadãos, de forma mais nítida, nos municípios. Portanto, o estudo das dinâmicas ocorridas nos mesmos torna-se elucidador de tendências.

O estudo realizado evidenciou que a aplicação do fundo público municipal nas políticas sociais envolve valores expressivos, em escalas crescentes e que representam espaços vitais na promoção do desenvolvimento na medida em que qualificam as pessoas, garantem direitos, ampliam as oportunidades e contribuem para a melhoria das condições de vida da população local. Em regiões periféricas no cenário estadual, nacional e internacional, a mobilização dos fatores locais e a ação decisiva do Estado são essenciais na promoção do desenvolvimento. Neste sentido, garantir a aplicação do fundo público em políticas sociais torna-se uma ação estratégica de resistência aos interesses do capital e de afirmação de uma proposta de desenvolvimento com inclusão social.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3.ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010. Parte 1.

BEHRING, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL – TESOURO NACIONAL. **SICONFI** – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Brasília: Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL – TESOURO NACIONAL. **FINBRA – Finanças do Brasil** – Dados Contábeis dos Municípios. Brasília: STN, 2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-aneis>>. Acesso em: 29 set. 2014.

CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014.

CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo F. (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide esse jogo?** Porto Alegre: Ed. da Universidade/Ufrgs, 1997.

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CHAUI, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2013.

COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

FAGNANI, Eduardo; SARTI, Fernando; CASSIOLATO, José E. Introdução. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, ano 03, n. 23, p. 04-07, out. 2015. Disponível em: <<https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/2015/10/29/23/>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

FEE – Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico.** Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica da pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional.** São Paulo: Cortez, 2004. p. 71-90.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

HELLER, Agnes et. al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos**, o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

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

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. In: **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 19-48.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

POCHMANN, M. (Org.). **Reestruturação produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfis – Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: SEPLAN-RS/DEPLAN, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Rumos 2015** - Estudo de desenvolvimento regional e logística de Transportes no Rio Grande do Sul/SCP-DEPLAN; DCAPET. Porto Alegre: SCP, 2006, 5 v.

ROTTA, Edeimar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social), PPGSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

ROTTA, Edeimar et al. Investimentos públicos em políticas sociais: trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul. **Anais do 3º SEDRES** (Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade): a questão regional, uma questão (de) política. Blumenau: FURB, 2016.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **SERV. SOC. REV.**, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, Jan./Jun. 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/UFFS/Downloads/12263-54920-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 abril 2017.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo. Cortez Editora, 2010.

SILVA, Maria O. Silva e (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SPOSATI, Aldaíza de O. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: MAIA, Marilene (Org.). Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. **Caderno Ideação**. Santa Maria: Gráfica Pallotti, 2002. p. 33- 53.

VEIGA, J. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.