



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(Gestão de Políticas Sociais)

Desafios na gestão de políticas sociais em municípios de pequeno porte: breves considerações sobre os municípios da região da AMEPAR.

Eliane Christine Santos de Campos¹

Ana Claudia Vieira Martins²

Silvio A. Redon³

Tihara Keli Maciel Siqueira Mantovani⁴

Resumo: O artigo busca identificar desafios que se colocam para a gestão de políticas sociais no âmbito dos municípios de pequeno porte da região da Amepar. As características desses municípios, envolvendo aspectos sociais, econômicos, demográficos, entre outros, impõe necessidades distintas das encontrados em médios e grandes municípios. A análise se insere no contexto do novo quadro territorial brasileiro, no qual os avanços do arcabouço jurídico-institucional e os esforços federais para a ampliação de investimentos nas políticas sociais levantam questionamentos sobre a condução destes processos em territórios específicos que necessitam ser compreendidos pois são determinantes no trabalho do assistente social.

Palavras chaves: políticas sociais, gestão, municípios de pequeno porte.

Abstract: This paper seeks to identify challenges for the management of social policies within the small municipalities of the AMEPAR region. The characteristics of these municipalities, involving social, economic, demographic, among others, imposes different needs from those found in medium and large municipalities. The analysis is part of the new Brazilian territorial framework, in which advances in the legal-institutional framework and federal efforts to increase investments in social policies raise questions about the conduct of these processes in specific territories that need to be understood as they are determinant in the work of the social worker.

Key words: social policies, gestion, municipalities of small size.

¹ Assistente Social, doutora em Serviço Social pela Puc-SP; docente do departamento de Serviço Social da Uel. E-mail: elianecampos@uel.br

² Assistente Social, mestranda da Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Uel. E-mail: anaclau_martins@gmail.com

³ Assistente Social, mestrando da Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Uel. E-mail: silvioredonks@hotmail.com

⁴ Assistente Social, mestranda da Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Uel. E-mail: tiharakeli@hotmail.com



INTRODUÇÃO

O presente artigo parte dos dados da pesquisa intitulada “A centralidade da gestão no trabalho do assistente social: um estudo a partir de demandas profissionais apresentadas por órgãos gestores de políticas sociais públicas”⁵. Trata-se de uma pesquisa exploratória, com metodologia baseada na abordagem qualitativa, na pesquisa documental e de campo. Nessa fase recorreremos as fontes secundárias: documentos (normativas, relatórios, pactos, entre outros) que orientam a gestão das políticas sociais em diferentes municípios da Associação dos Municípios do Médio-Paranapanema – Amepar, possibilitando demonstrar os desafios na gestão em municípios de pequeno porte, considerando a expressividade e particularidades dos mesmos nessa região.

Definimos a região norte do Paraná com *locus* privilegiado de estudo, particularmente a região da Amepar. Esta região compreende as distintas estruturas sociais existentes no estado, reflexos da diversidade dos condicionantes históricos, culturais, sociais, econômicos e demográficos, conferindo diferentes estágios de desenvolvimento regional que tornam a organização dos municípios um grande desafio para a gestão.

A Amepar é uma das 18 associações intermunicipais existentes no Paraná, criada em 1973, atualmente é constituída por 22 municípios. As Associações Intermunicipais formam grupos de municípios com participação de atores públicos que procuram o aparato da organização de grupos de cooperação, articulação de parcerias entre os municípios das regiões próximas, na busca de qualidade na gestão. São organizações importantes no planejamento estratégico para o desenvolvimento local e regional exercendo papel de articuladoras políticas.

Segundo o IBGE (2010)⁶, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais revela que o Brasil é um país com maioria absoluta (73%) de municípios pequenos, de até 20 mil habitantes, ainda não adequados completamente às legislações obrigatórias depois da Constituição de 1988. O que poderia ser visto como uma vantagem pela proximidade dos governantes ao cidadão, pode ser negativamente balanceado pela carente estrutura administrativa refletida na qualidade do processo de gestão. Municípios mais desenvolvidos economicamente possuem maior capacidade de atender as demandas por conta da maior arrecadação de impostos, que implica maior disponibilidade de recursos. Contudo, conforme demonstram as pesquisas realizadas pelo IBGE, a realidade brasileira é composta por municípios de pequenos portes que se tornaram centrais no desenvolvimento econômico e social brasileiro.

⁵ Esta pesquisa conta com recursos proveniente do Edital Universal 2016-CNPQ

⁶ <https://www.ibge.gov.br>.



Os limites formais imposto para a construção do artigo nos obrigou a privilegiar aspectos centrais do perfil dos municípios de pequeno porte da Amepar que são determinantes na gestão das políticas sociais. O artigo está assim organizado: além desta introdução, num primeiro momento demonstraremos as alterações trazidas para os municípios a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, logo em seguida, a partir da pesquisa documental realizada, apresentamos aspectos relacionados ao planejamento e gestão, caracterização demográfica, sociais e econômicos, e do financiamento das políticas sociais nos municípios pesquisados. Por fim, as considerações finais.

2. AS RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS A PARTIR DE 1988

A configuração do Estado brasileiro é de uma República Federativa. Neste modelo de sistema político o país é formado por estados, distrito federal e municípios que possuem sua própria organização governamental, mas que é ligada a uma estrutura superior, no caso a União (Coutinho, Martins, Lessa, 2014). Contudo, no Brasil, a questão da autonomia dos entes federados é questionada, pois há uma relação de independência dependente. Segundo as autoras, por mais que pareça contraditória essa afirmação, os estados, distrito federal e municípios possuem autonomia política, porém, existe uma dependência fiscal da União.

As autoras defendem que a Constituição de 1988, promoveu uma significativa descentralização política no país, com a criação de novos municípios, com a proposta de gerar uma “autonomia” política local e promover o desenvolvimento. Entretanto, destacam (apud Martins, 2010), que a grande maioria dos novos municípios ainda não conseguiram estabelecer sua autonomia política e fiscal. A União é responsável por repasses financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Muitos municípios brasileiros dependem totalmente do Fundo de Participação Municipal (FPM)⁷, visto que não possuem outras formas de arrecadação financeira.

As alterações constitucionais promoveram importantes e significativas mudanças nas formas, até então vigentes, de gestão pública municipal. As medidas impostas pela reforma administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁸, têm repercutido, profundamente,

⁷ O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes.

⁸ Lei Complementar nº 101, é uma lei complementar que visa impor o controle dos gastos da União, estados, Distrito Federal e municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos.)



na dinâmica das finanças públicas, nas funções de planejamento, execução e controle orçamentário e, também, nas formas de participação e transparência, provocando importantes mudanças na cultura da administração pública, especialmente a municipal. Tais mudanças, diferentemente do que se esperava, não repercutiram ou atenderam, em sua plenitude, o interesse público. Permanecem, ainda, desafios decorrentes de descompassos entre as dimensões de análise econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, segundo avaliação de Paes de Paula (2005).

O debate em torno do municipalismo, segundo Rezende e Pereira (2014), foi diferenciado ao longo do desenvolvimento do país. Nos últimos vinte anos observou-se uma forte discussão sobre o efetivo papel socioeconômico e institucional do município, polarizada entre aqueles que acreditavam que os municípios representam a manifestação do clientelismo e da ineficiência e, de outro lado, especialmente a partir de 1988, aqueles que acreditam que a autonomia e o fortalecimento dos governos locais constitui-se em fator de crescimento da democracia e eficiência alocativa do setor público.

Rezende e Pereira (2014) ressaltam que a despeito da existência do aparato legal, a situação dos municípios se destaca dos demais níveis da federação brasileira. A gestão pública municipal, dada sua proximidade ao cidadão, executa um conjunto de serviços que extrapolam suas atribuições constitucionais para atender as demandas, decorrentes das pressões das populações locais. Em consequência, ocorre, de forma geral, segundo os autores Médici (1995), Abrúcio (2002) e Azevedo (2006, *apud* Rezende e Pereira, 2014), um expressivo aumento de atribuições e das despesas municipais, que nem sempre são acompanhadas dos respectivos repasses de recursos federais ou estaduais.

As atuais práticas de gestão pública municipal evidenciam, segundo Rezende e Pereira (2014), um paradoxo. Existem, de um lado, normas e orientações decorrentes de pressupostos burocráticos e, de outro, realidades permeadas de ações discricionárias e até mesmo arbitrarias, que se justificam pela efetiva realidade dos governos municipais, que são pressionados por variadas e diferentes demandas sociais. Importantes desdobramentos decorrem dessa situação e repercutem no cotidiano das sociedades locais.

3. AS RESPONSABILIDADES NA GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NOS MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE DA AMEPAR

A discussão sobre a gestão de políticas sociais nos municípios da Amepar está pautada na concepção de política social proposta por Fleury (2003, p.2):

Interessa-nos tratar o social a partir da sua emergência como 'questão social', ou seja, como reconhecimento de novos problemas que emergem na arena política a partir da transformação de necessidades em demandas, processo este que só pode



ser realizado concomitantemente à própria construção dos novos sujeitos políticos. Ou seja, a questão social passa a ser reconhecida quando politizada por novos atores que através da construção de suas identidades, formulação de projetos e estratégias, repõem a problemática da integração e da necessidade de recriar os vínculos sociais.

Para Fleury (2003) a emergência de uma questão social implica seu enquadramento por meio de políticas e instituições específicas, as chamadas políticas sociais. Por suposto, uma mesma questão será respondida de diferentes maneiras em contextos políticos, culturais e institucionais distintos, gerando diferentes padrões de proteção social.

O conceito de política social, segundo a autora, ainda que seja delimitado pelas ações públicas, governamentais ou não, destinadas a proporcionar respostas às demandas que têm origem no processo de reprodução dos indivíduos, é bastante complexo porque envolve:

- uma dimensão valorativa fundada em um consenso social que responde às normas que orientam a tomada de decisões;
- uma dimensão estrutural que recorta a realidade de acordo com setores baseados na lógica disciplinar e nas práticas e estruturas administrativas;
- o cumprimento de funções vinculadas aos processos de legitimação e acumulação que reproduzem a estrutura social;
- sendo uma política pública, envolve processos político-institucionais e organizacionais relativos à tomada de decisões, ao escalonamento de prioridades, ao desenho das estratégias e à alocação dos recursos e meios necessários ao cumprimento das metas;
- um processo histórico de constituição de atores políticos e sua dinâmica relacional nas disputas pelo poder;
- a geração de normas, muitas vezes legais, que definem os critérios de redistribuição, de inclusão e de exclusão em cada sociedade (Fleury, 2003, p. 3).

Em cada sociedade, segundo Fleury (2003), são estabelecidos consensos em torno dos valores compartilhados, em cada momento histórico, em relação aos princípios de justiça, aos níveis de desigualdade toleráveis, à solidariedade, às condições de inclusão social.

No Brasil, o padrão constitucional de gestão de políticas descentralizadas em direção ao município e à sociedade organizada tem sua expressão institucional mais desenvolvida na organização de Sistemas Setoriais. A materialização deste projeto político setorial pode ser apreendida a partir das suas principais características, em relação à formação da política, aos mecanismos de participação e controle social, às formas de cogestão, à estratégia de descentralização.

Coube aos Estados e municípios a organização de estruturas administrativas vinculadas à diferentes área de atuação e implementação de políticas que dessem respostas às determinações constituições. Uma das estratégias utilizada pelo Estado do Paraná, foi aproveitar a divisão e organização administrativas das regiões que continham associações intermunicipais.



As Associações Intermunicipais foram criadas no Paraná na década de 1970. Formam grupos de municípios com participação de atores públicos que procuram o aparato da organização de grupos de cooperação, articulação de parcerias entre os municípios das regiões próximas, na busca de qualidade nos serviços prestados e na resolução, conjunta, de problemas orçamentários. O Paraná está dividido em 10 mesorregiões e estas subdivididas em microrregiões. A cada mesorregião foi criada uma Associação entre os municípios das microrregiões existentes. Desta forma, do total de 399 municípios que o Estado do Paraná possui, estes estão divididos por área mesorregional e ligados às Associações que estão alocadas a estas mesorregiões. Atualmente há 18 Associações Municipais, formando uma relação horizontal intermunicipal de cooperação local entre os municípios da mesma associação e uma relação vertical entre o governo do Estado.

As Associações desenvolvem atividades voltadas para fortalecer as esferas administrativas, econômicas e sociais dos municípios associados, a fim de promover a cooperação e autonomia financeira dos municípios. Com um aparato administrativo bem constituído podem promover apoio na prestação de serviços jurídicos, contábil, de consultoria de gestão tributária, entre outros. E esse aparato administrativo pode auxiliar os governos subnacionais, com efetividade, nas implementações das políticas públicas locais e, com isso, os municípios associados a elas podem, de forma coletiva, priorizar as ações e desenvolver metas para resolverem conjuntamente os problemas demandados pela população.

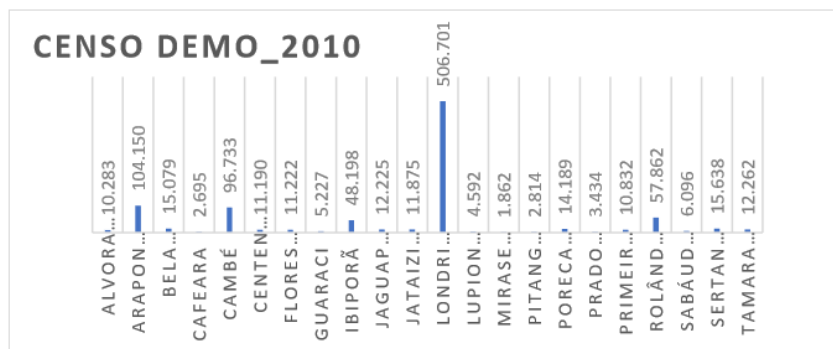
4. OS DESAFIOS COLOCADOS À GESTÃO DOS MUNICÍPIOS PEQUENOS DA REGIÃO DA AMEPAR

A Amepar, a terceira maior região do Estado, nasceu em 1973 para representar municípios da região norte do Paraná. O movimento que culminou na formação da entidade foi resultado do trabalho dos prefeitos de então, que compreenderam a importância de unir forças para tratar dos interesses comuns a todos os municípios. Atualmente a Amepar conta com 22 municípios associados, totalizando 965.159 habitantes, sendo eles: Alvorada do Sul, Arapongas, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Cambé, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Jaguapitã, Jataizinho, Londrina (município sede), Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rolândia, Sabáudia, Sertanópolis e Tamarana.

4.1 Caracterização demográfica dos municípios da Amepar



Gráfico 1 – Demografia dos municípios da Amepar



Fonte: Elaborados pelos autores com dados do IBGE- Censo/2010.

No Brasil, segundo Souza (2004), a definição de município não faz distinção entre a diversidade demográfica dos 5.570 municípios existentes no país, entretanto as diferenças são marcantes entre eles. Para a autora a definição oficial de município torna-se uma ferramenta meramente administrativa, que independe da incorporação de variáveis importantes, principalmente o tamanho da localidade. Tal uniformidade, para Souza, significa que as regras aplicadas aos governos locais são invariáveis e independem da complexidade das tarefas a eles atribuídas.

Complementar ao pensamento de Souza (2004), Bento (2003, p. 120), traz uma importante reflexão sobre as diversidades dos municípios. Para o autor, *os municípios constituem o grau mais baixo da hierarquia política, sendo que naqueles Estados que não são unitários os municípios sequer são considerados entes da federação. Trata-se aqui já não do aspecto administrativo, mas sim político da descentralização.*

Contudo o êxito ou não da capacidade de gestão descentralizada/municipalizada envolve a consolidação das relações intergovernamentais (União-Estados-Municípios) e a superação da ambiguidade existente que reflete o padrão histórico desigual e arbitrário que pautou as relações entre instâncias governamentais e os governantes com a própria sociedade. Essa quadro instiga os seguintes questionamentos: Que tipo de relação - de confronto ou de cooperação - vai se estabelecer entre a instância regional, o Estado-membro como um todo e o nível local? O tipo de relação que existe hoje tem que mudar, de modo a aperfeiçoar a capacidade de gestão regional e local, e, por que não dizer, estadual e federal? É preciso incrementar a capacidade de decisão, aliada à capacidade de elaborar e negociar decisões. Além disso é necessário ampliar e diversificar os mecanismos de intervenção da sociedade em todas as instâncias do Estado. O que requer muita informação relevante e de qualidade sobre os assuntos estratégicos.

O gráfico acima representa as disparidades existentes em diferentes regiões do país: a diferença na densidade populacional do menor município, Miraselva, com 1.862, com



o maior município, Londrina de 506.701 habitantes, significa que 52,5% da população está concentrada num único município de grande porte. Esta disparidade é decisiva na definição de prioridades, na elaboração de programas, projetos e serviços. O princípio de que todos os municípios se encontram em situações semelhantes não responde às diversas demandas diante da presença das marcas da desigualdade social.

Segundo Koga (2003), diante das disparidades entre os municípios, a gestão das políticas sociais nos municípios deve priorizar a forma territorializada de gestão, considerando que essa forma é o contraponto de ações centralizadas, facilitando o diálogo com as necessidades de sujeitos e a delegação de poder. Contudo, para a autora, a compreensão acerca do território deve superar o campo da geografia, devendo ser concebido e utilizado também pelas ciências sociais, políticas, econômicas.

Sposati (2008) reforça que o território não é apenas a definição física:

Território não é um terreno no sentido de uma dimensão de terra. Território é dinâmica, pois para além da topografia natural, constitui uma topografia social decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações com os que vivem em outros territórios. Território não é gueto, apartação, ele é mobilidade. Por isso discutir medidas de um território é assunto bem mais complexo de que definir sua área com densidade. Implica considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam (SPOSATI, 2008, p. 9).

Na região da Amepar, em relação as políticas de Assistência Social e Saúde, a divisão está assim definida: Pequeno Porte 1⁹(o que corresponde a 77% do total), de Pequeno Porte 2¹⁰, municípios de Médio porte¹¹ e municípios de grande porte¹², esse recorte se relaciona com a realidade nacional que tem a maioria de município de pequeno porte 1 em todo o território.

Com essas diferenças e uma concentração significativa de municípios com população até 20.000 hab., a descentralização no Brasil está longe de ser abrangente. Na verdade, esta vem se concentrando em dois campos: no aumento dos recursos financeiros para os municípios garantidos pela Constituição de 1988 e no aumento progressivo das transferências federais, para a implementação de alguns programas sociais universais.

Assim, estudos apontam que a descentralização serviu para a consolidação da implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre onde e como investir os recursos. Apesar da existência de grandes heterogeneidades entre os municípios, evidências empíricas mostram que, no agregado, os governos locais estão

⁹ Pequenos I: com população até 20 mil habitantes.

¹⁰ Pequenos II: com população entre 20.001 e 50 mil habitantes.

¹¹ Médios: com população entre 50.001 e 100 mil habitantes.

¹² Grandes: com população entre 100.001 e 900.000 habitantes.



de fato substituindo o governo federal em algumas funções, enquanto outras se encontram em uma espécie de vazio governamental, seja por causa da política federal de ajuste fiscal, seja porque o desenho da política a ser municipalizada não contemplou incentivos capazes de estimular a adesão dos municípios.

4.2 O Planejamento e gestão

A despeito de todas as medidas de planejamento e gestão introduzidas nos municípios, por força da legislação, observa-se que a maioria das práticas de gestão promovida por estes — sobretudo naqueles de pequeno porte — carecem de aprimoramento. O ato de planejar continua sendo visto apenas como um ato formal, sem a articulação com os outros instrumentos de gestão e até mesmo desconhecendo importantes aspectos da realidade local e, conseqüentemente, sem condições de se estabelecer prioridades.

O Tribunal de Contas do Paraná divulgou relatório do desempenho dos municípios paranaenses¹³ em sete áreas essenciais da gestão pública no ano de 2016. Esse produto é resultado da aferição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). O Relatório de Desempenho Municipal IEGM 2016 é composto por sete indicadores setoriais: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação.

Em cada um dos sete indicadores, os municípios receberam notas, numa escala de cinco faixas, que varia de "A" (altamente efetiva) a "C" (baixo nível de adequação), de acordo com seu desempenho naquela área.

O Relatório de Desempenho Municipal também oferece um comparativo dos indicadores do município avaliado com o conjunto dos demais na mesma faixa populacional. Os municípios paranaenses são divididos em cinco grupos: até 20 mil habitantes, de 20 mil a 50 mil, de 50 mil a 100 mil e de 100 mil até 900 mil moradores. Uma tabela ao final do relatório apresenta os indicadores de todos os municípios de cada faixa populacional.

Os dados referentes aos municípios pertencentes a região estudada, seguindo uma tendência de diferentes regiões do estado, demonstraram piores resultados no índice relacionado ao Planejamento (iPlanejamento). Este resultado interfere diretamente no cumprimento de funções de competências municipais.

As mudanças no cenário político-institucional exigem dos municípios ajustamentos à realidade como o aprimoramento do setor público, da sua capacidade de prestação de serviços e da descentralização de políticas e programas. Segundo Carneiro, Brasil (2010),

¹³ <http://iegm.irbcontas.org.br/>. Acesso, 08/03/2019.

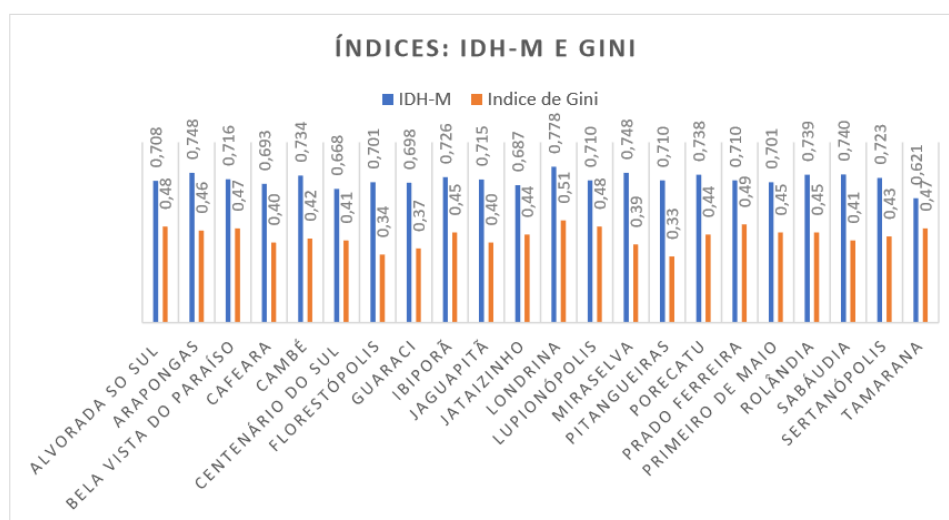


as municipalidades, em especial aquelas de pequeno porte, carecem de uma capacidade de gestão e planejamento, que só poderá ser adquirida no longo prazo. Os autores concluem que as estruturas administrativas são deficientes e distantes da burocracia weberiana e ainda “[...] impregnadas de traços de clientelismo, patrimonialismo e nepotismo.” (Carneiro, Brasil, 2010, p. 102). Em outro estudo, Bergue (2002) constatou que dois aspectos importantes como a carência técnica e a cultura organizacional predominante impedem ou restringem os resultados de reformas administrativas. Os agentes administrativos locais, por deficiências técnicas, tendem a manter e desenvolver sua própria burocracia, privilegiando os meios e não os fins (resultados), seja pela própria inércia dos agentes de controle ou pelo despreparo ou desinteresse dos agentes políticos.

4.3 Perfil das condições econômicas e sociais.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Gini são fontes de informações importantes para os gestores e técnicos demonstrando a realidade de seus municípios. Os índices são guias na definição de políticas públicas e investimentos. Cabe a eles, portanto, não somente definir a atual conjuntura econômico-social de uma região, mas também considerar os esforços envolvidos na busca de melhores resultados. Essa tentativa de quantificação se tornou amplamente aceita no cenário internacional, ainda que acompanhado de muitas críticas, particularmente em relação as falhas metodológicas e a subjetividade.

Gráfico 2 – Índices IDH-M e GINI dos municípios da Amepar



Fonte: Elaborados pelos autores com dados do IBGE.



A Amepar assemelha-se com outras regiões do Estado do Paraná, no que se refere à dinâmica da pobreza. O principal motivo, segundo estudos de Rizzotti (1999), é consequência do acelerado processo de urbanização ocorrido nos municípios de pequeno e médio porte, iniciado a partir de 1970, o que resultou em um alto índice de pobreza, agravado com a contradição do escasso investimento político e financeiro nas políticas sociais, evidenciado nos serviços insuficientes para parte da população

Complementar às análises de pobreza, consta no Plano de Saúde do Estado do Paraná (2016/2019)¹⁴, que nos municípios da região estudada, a classificação dos graus de desenvolvimento, não são inferiores a 0,400, situação considerada de baixo desempenho. Por outro lado, os municípios apresentaram índices com patamares acima de 0,600, demonstrando condições de médio e alto desempenho, entretanto algumas diferenças demonstram as grandes heterogeneidades do país, que não são apenas socioeconômicas, mas também demográficas, como os dados anteriormente demonstrados.

Diante das significativas diferenças das condições socioeconômicas dos municípios brasileiros, o termo vulnerabilidade foi introjetado nos estudos da gestão das polícias públicas no Brasil. Assim, a leitura da vulnerabilidade, promovida pela políticas de saúde e assistência social, converge na preocupação com as carências das populações que estão susceptíveis a riscos potenciais tais como a pobreza, violência, desigualdade social. Neste sentido é necessário estudos sobre a disposição de recursos que indivíduos ou grupos sociais movimentam para acessar as estruturas para evitar e diminuir a vulnerabilidade.

4.4 O Financiamento das políticas sociais

O financiamento da Seguridade Social brasileira é previsto no art. 195 da Constituição Federal de 1988 como um dever imposto a toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais. Além das fontes de custeio previstas no texto constitucional, este permite a criação de outras fontes, mediante lei complementar, seja para financiar novos benefícios e serviços, seja para manter os já existentes ou aumentar seu valor.

Contudo, o orçamento da Seguridade Social historicamente sofre ataques e restrições. Salvador (2017, p. 429), descreve o ocorrido recentemente:

O atual governo brasileiro volta com carga a ortodoxia neoliberal com brutal corte de direitos sociais, sobretudo do financiamento público, como de- nota o Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela EC n. 95. O NRF inviabiliza a vinculação dos recursos

¹⁴ <http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/PlanoEstadualSaude2016MioloAlt.pdf>. Data de acesso 13/06/18.



para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação.

Para Salvador (2012, p.8) a compreensão do orçamento deve ser priorizada pois é considerado um elemento essencial para entender a gestão das políticas sociais, pois

é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

Conferir estabilidade ao orçamento da Seguridade Social e, conseqüentemente, o financiamento das políticas sociais tem sido uma das preocupações de gestores comprometidos com efetivação dos preceitos constitucionais e pelos usuários de tais políticas. Entretanto, a participação dos impostos no financiamento do setor sempre foi residual, tornando-se um desafio suprir as necessidades sociais de grande parte da população no País. O estudo do financiamento das políticas de saúde e assistência social da região estudada demonstrou a complexificação do financiamento público no Brasil.

Um conjunto de normatizações estabeleceu responsabilidades e compromissos entre os gestores dos sistemas públicos, nos três níveis de governo. Estes foram obrigados a criar mecanismos de organizar e melhor fiscalizar as transferências de recursos federais para Municípios, Estados e Distrito Federal. A necessidade de qualificar o processo de descentralização, organização e gestão das ações e serviços, assim como de fortalecer seus compromissos e responsabilidades e na necessidade de fortalecer mecanismos gerenciais que permitam ao gestor um melhor acompanhamento das ações realizadas no âmbito dos sistemas, obrigou os gestores a regulamentar o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços nos diferentes municípios com o respectivo monitoramento e controle.

Os dados em relação ao financiamento das políticas de saúde e assistência social na região estudada, demonstram uma diferença de percentuais significativos. Essa diferença está respaldada nos seguintes aspectos: das políticas que integram a seguridade social brasileira, a assistência social foi a que demorou mais tempo para conquistar o espaço próprio no orçamento público brasileiro. Historicamente, assistência social foi excluída do conjunto dos direitos sociais, sendo tratada com uma perspectiva de estigma e não como direito de cidadania (PEREIRA, 1996); Uso clientelista em função dos interesses políticos e econômicos dos governos em diferentes momentos históricos; Por mais que o SUAS



reafirme a primazia do Estado como o responsável pela política de assistência social, ele prevê a participação do setor privado, por meio das entidades beneficentes.

Em relação a Saúde, esta tem sido atingida pela lógica de ajuste fiscal que ainda prevalece no Estado brasileiro, com seu orçamento estagnado ou em linha descendente, com o que esta política vem vivendo um verdadeiro processo de privatização induzida. Os usuários permanecem fragmentados, sem capacidade de vocalização de propostas políticas concretas.

Consequência dessas fragmentações, o consenso sobre o nível adequado de financiamento do setor não foi atingido e o processo deliberativo tem se alargado, sem o senso de urgência que deveria refletir os problemas enfrentados pelos que dependem do SUS e com a tendência de adoção de soluções temporárias e insuficientes. Como resultado, a parcela mais pobre sai em desvantagem na defesa de seus interesses.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nossa Federação, onde os municípios são profundamente desiguais quanto a seu porte populacional, riqueza, cultura, economia, desenvolvimento social, além do aprimoramento da gestão, exige-se a integração dos entes para conformar uma rede assentada em uma solidariedade para o atendimento às diferentes e complexas necessidades dos usuários das políticas sociais.

Nessa configuração, a gestão das políticas definida a partir de rede de serviços, respeitando a lógica territorial, é mais condizente com o modelo tridimensional de nossa Federação e com a descentralização das ações propostas na Constituição de 1988. Entretanto essa organização imprime a necessidade de qualificar a concepção de “rede” que não pode ser um mero agrupamento de municípios, mas composto por elementos essenciais que caracterizem uma região.

Na região da Amepar os municípios de pequeno porte vêm respeitando e cumprindo as determinações legais, embora em alguns aspectos precariamente, na busca de suprir as necessidades de seus munícipes. Em função dos limites do texto, não é possível apresentar todos os dados coletados da região estudada, contudo, podemos inferir que a gestão das políticas de saúde e assistência social implantadas na região precisam ser aperfeiçoadas. O sistema federalista brasileiro, a União e estados precisam garantir e oferecer condições para que os municípios cumpram com as obrigações.

Além dos desafios impostos à gestão das políticas, esse contexto demonstra também um grande desafio para os trabalhadores – assistentes sociais - das políticas sociais. De um lado, como bem nos coloca Raichelis (2009), avançar na articulação entre as



ações desenvolvidas e a reflexão teórica crítica, numa conjuntura de intenso avanço de pensamentos e ações conservadoras. Em segundo, a luta pela defesa do caráter universalizante da Seguridade Social brasileira e a primazia do Estado na sua condução. Combatendo o reducionismo do modelo de política social focalista voltada aos mais pobres, a despolitização da política, trazendo de volta ao debate o ideário e o imaginário da subjetividade pública e da universalização dos direitos.

Esses desafios exigem uma formação consistente e o domínio das competências profissionais, particularmente, as relacionadas a gestão. Há uma forte tendência, nos espaços ocupacionais vinculados a gestão, de transformar as normativas relacionadas às políticas como única referência para o trabalho do assistente social, restringindo a definição das estratégias e o uso dos instrumentais técnicos a serem estabelecidos pelo profissional.

Por fim, diante deste contexto, a busca por universalização de direitos envolvendo o federalismo e a descentralização efetiva, depende de amplo investimento estatal, destinação orçamentária e a sua execução, ou seja, seu efetivo financiamento constitui importantes indicadores das prioridades de atuação e intervenção do setor público. A insuficiência e a instabilidade dos recursos são dois grandes problemas que desafiam qualquer gestão, e sem reformas estruturais dificilmente haverá mudança no atual cenário. Neste processo o (re) conhecimento da gestão e seus processos dos diferentes níveis de governo, com seus limites e possibilidades, é essencial para os assistentes sociais trabalhadores envolvidos diretamente com a gestão de tais políticas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.31, ano 11, junho de 1996.

BENTO, L. V. Governança e Governabilidade na reforma do Estado- entre a eficiência e a democratização. Barueri: Manole, 2003.

BRASIL, LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990.

BRASIL. LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. de P. D. (2010). Descentralização e financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo. Revista de Administração FACES Journal. Belo Horizonte, v. 9, n. 2. abr./jun.

COUTINHO, M. F.; MARTINS, S. B.; LESSA, S. N. Pacto federativo e desenvolvimento no Brasil: considerações a partir do município. CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO. Novembro de 2014. Disponível em : <www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-2/413-2-



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

7-format-pacto-federativo-e-desenvolvimento-no-brasil-consideracoes-a-partir-do-municipio/file acesso. 08/03/2019>.

FLEURY, S. POLÍTICAS SOCIAIS E DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER LOCAL. In: VERGARA, S. C. CORRÊA, V. L. de A. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.188

KOGA, D. Medidas da cidade: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

MELLO, D. L. de. (1988). O papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 22, jul./set. PAES DE PAULA, A. P. (2005). Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV.

PARANÁ, SESP, Plano Diretor de Regionalização, 2011.

PEREIRA, P. A Assistência Social na perspectiva dos Direitos. Brasília (DF): Thesaurus, 1996.

RAICHELIS, R. O trabalho do assistente social na esfera estatal. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. CFESS, 2009.

REZENDE, J. B.; PEREIRA, J. R. GESTÃO PÚBLICA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: VELHAS QUESTÕES, LEIS MODERNAS E PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS . 4º CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO. Novembro de 2014. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-2/410-2-4-fiormat-gestao-publica-em-municipios-de-pequeno-porte-velhas-format/file>.

RIZOTTI, M. L. Implantação da política de Assistência Social e a constituição de sujeitos políticos na Região da AMEPAR-PR. 1999. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. Serv. Soc. Soc. no.130, p. 426-446. São Paulo set./dez. 2017.

_____. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 14, N.2, P. 04-22, JAN./JUN. 2012

SOUZA, C. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. São Paulo em Perspectiva, 18(2) 2004.

SPOSATI, A. Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da Assistência Social no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 12, 2008, Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/sposati.pdf>>. Acesso 10.09.2018.