

IDEOLOGIAS PARTIDÁRIAS E APLICAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO: Um Estudo dos Municípios da Região Funcional 7/RS/Brasil

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2021.57.10512>

Recebido em: 6/4/2020

Aceito em: 28/6/2021

Edemar Rotta,¹ Ivann Carlos Lago,² Daniela Morais de Lima,²
Felipe Micaíl da Silva Smolski,² Neusa Rossini²

RESUMO

Este artigo aborda a relação entre as ideologias partidárias e a aplicação do fundo público em políticas sociais. Busca auxiliar na compreensão dos processos de aplicação do fundo público disponível aos municípios a partir das políticas de descentralização do Estado. Analisa possíveis correlações entre as opções políticas dos chefes de Executivos municipais, a destinação de recursos do orçamento público para as políticas sociais e indicadores de desenvolvimento dos municípios. Tem como referência a abordagem dialética, trabalhando com dados secundários obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional, no Tribunal Superior Eleitoral e na Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. Trabalha com os 77 municípios da Região Funcional 7, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes/RS), no período de 2005 a 2016. Constata-se que há predominância dos partidos de direita nas gestões municipais; os partidos de esquerda ampliaram sua presença; os partidos de centro são os que menos aplicam em políticas sociais; a variável opção partidária dos detentores de mandato executivo se faz mais intensa nas áreas em que há maior liberdade na aplicação dos recursos, ou que sejam mais dependentes de articulação com outras esferas da Federação para a obtenção de recursos, como os casos da habitação, urbanismo, saneamento básico e cultura; existem correlações evidentes entre a ampliação dos valores aplicados em políticas sociais e a melhoria dos indicadores de desenvolvimento, constatadas de forma positiva forte para 56 municípios; positiva moderada em 12; positiva fraca em 3; negativa fraca em 4 e negativa moderada em 2 municípios.

Palavras-chave: Ideologia política; fundo público; municípios; política social; desenvolvimento.

PARTY IDEOLOGIES AND PUBLIC FUND APPLICATION: A STUDY OF MUNICIPALITIES IN FUNCTIONAL REGION 7/RS/BRAZIL

ABSTRACT

This article addresses the relationship between party ideologies and the application of the public fund in social policies. It seeks to assist in the understanding of the application processes of the public fund available to the municipalities based on the State's decentralization policies. It analyzes possible correlations between the political options of the heads of municipal executives, the allocation of resources from the public budget for social policies and development indicators of the municipalities. It has as a reference the dialectical approach, working with secondary data obtained from the Secretaria do Tesouro Nacional, Tribunal Superior Eleitoral and Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. It works with the 77 municipalities of Região Funcional 7, of the Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes/RS), from 2005 to 2016. It appears that there is a predominance of right-wing parties in municipal administrations; the leftist parties expanded their presence; the center parties are those that apply less in social policies; the variable party option of those with executive mandate becomes more intense in areas where there is greater freedom in the application of resources, or that are more dependent on articulation with other spheres of the federation for obtaining resources, such as housing, urbanismo, basic sanitation and culture; there are evident correlations between the expansion of the values applied in social policies and the improvement of development indicators, which were found in a strong positive way for 56 municipalities; positive moderate in 12; positive weak in 3; weak negative in 4; and moderate negative in 2 municipalities.

Keywords: Political views; public fund; counties; social policy; development.

¹ Autor correspondente. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo. Rua Major Antônio Cardoso, nº 590 – Centro. CEP 97900-000. Cerro Largo/RS, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/9661112584933921>. <https://orcid.org/0000-0003-1608-7078>. erotta@uffs.edu.br

² Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo. Cerro Largo/RS, Brasil.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a relação entre as ideologias político-partidárias dos chefes de Executivos municipais e a aplicação do fundo público em políticas sociais no âmbito dos municípios. Busca investigar se a filiação partidária do chefe do Executivo municipal influencia ou não na destinação dos recursos do fundo público disponível aos municípios e materializados em seus orçamentos. Foca-se no caso específico das políticas sociais de: educação e cultura; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; previdência e assistência e trabalho.

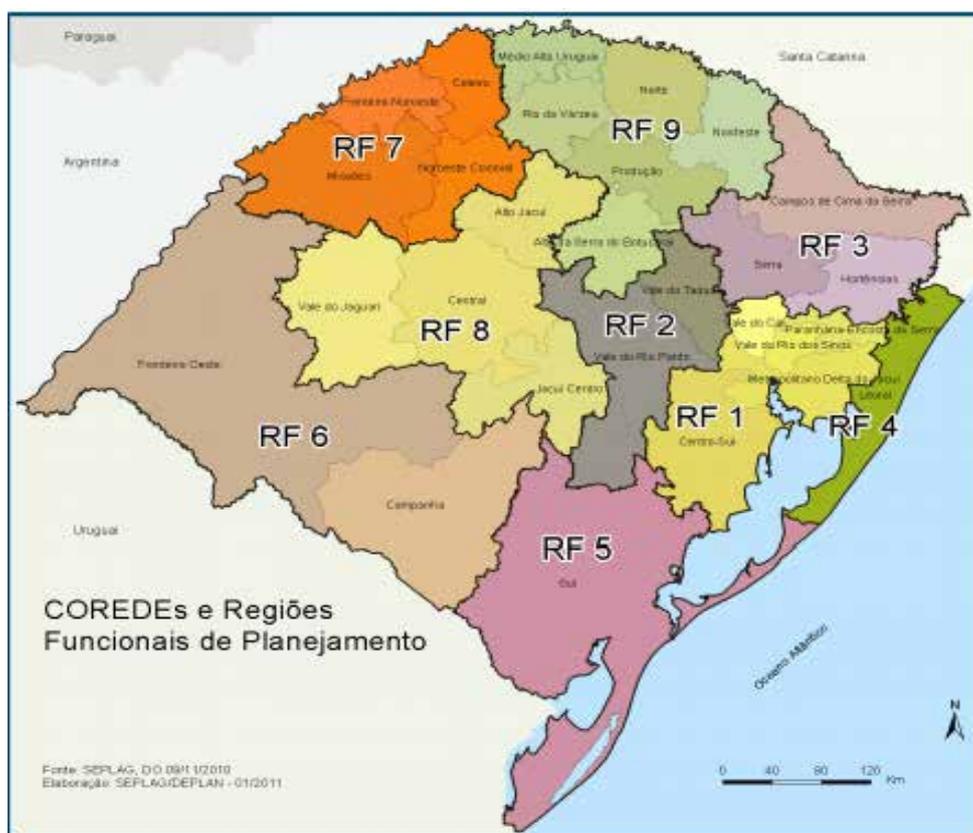
O artigo visa a contribuir com os estudos que se dedicam a investigar e compreender os processos de aplicação do fundo público disponível aos municípios a partir das políticas de descentralização da ação do Estado. A partir da Constituição Federal de 1988 o Brasil intensificou a descentralização dos recursos e das competências relativas ao planejamento e à execução de um conjunto expressivo de políticas públicas, com destaque especial para as da área social. No caso do Noroeste do Rio Grande do Sul, foco central da pesquisa, os estudos ainda são incipientes (ROTTA, 2007), demandando novas investigações que contribuam com a compreensão dos processos de aplicação do fundo público e das possíveis inflexões nas dinâmicas de desenvolvimento local.

O artigo é resultado de pesquisas em curso no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (Mestrado), da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), que investiga a inter-relação entre políticas sociais e desenvolvimento. Neste escopo mapeou-se as gestões municipais do período 2005 a 2016 e as ideologias partidárias dos chefes de Executivos; realizou-se o levantamento dos recursos do fundo público aplicado pelos municípios em políticas sociais e buscou-se estabelecer possíveis relações entre ideologias partidárias, aplicação do fundo público em políticas sociais e dinâmica de desenvolvimento.

A pesquisa da qual resulta este artigo guia-se pelos pressupostos do método dialético, articulando aspectos quantitativos e qualitativos de uma realidade social concreta, a Região Funcional de Planejamento 7 (RF 7) do Estado do Rio Grande do Sul. Trata-se de uma região composta por 77 municípios, agrupados em quatro Conselhos Regionais de Desenvolvimento: Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial. Trabalha-se com dados estatísticos secundários, obtidos a partir de fontes públicas oficiais: Tribunal Regional Eleitoral, Tribunal Superior Eleitoral e Secretaria do Tesouro Nacional. Delimita-se o período de 2005 a 2016 em razão da possibilidade de trabalhar com, ao menos, três gestões municipais e ter a possibilidade de contar com dados disponíveis de indicadores de desenvolvimento, com o uso da mesma metodologia, para a análise.

Além dessa breve introdução, o artigo apresenta, em um primeiro tópico, as referências teóricas que orientam o estudo: a visão das ideologias que orientam os partidos oficialmente registrados no Brasil e a compreensão de fundo público, políticas sociais e desenvolvimento. Na segunda trabalha-se com a análise dos dados da pesquisa. Conclui-se o texto apontando algumas evidências constatadas no estudo e indicando desafios para futuras pesquisas.

Figura 1 – Regiões Funcionais de Planejamento – RS, RF 7



Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2015, p. 1).

REFERÊNCIAS TEÓRICAS QUE ORIENTAM O ESTUDO

Partidos políticos e ideologia

Tendo presente que o estudo se constitui de uma análise da inter-relação entre políticas sociais e desenvolvimento, identificando as influências das opções político-ideológicas na definição da aplicação do fundo público e suas possíveis repercussões na dinâmica de desenvolvimento dos municípios, identificou-se a necessidade de delimitar as compreensões de ideologia partidária, fundo público, políticas sociais e desenvolvimento.

Por não ser objetivo central do estudo, não se faz aqui uma discussão detalhada sobre os fundamentos da democracia, seus elementos estruturantes e suas instituições fundamentais. Assume-se, com Duverger (1980), Sartori (1982), Bobbio (1995, 2000) e Seiler (2000), entre outros, que partidos políticos são imprescindíveis nas democracias representativas. Sendo o elo de ligação entre a população e as estruturas do Estado e do Governo, os partidos políticos são, portanto, a alma das democracias contemporâneas.³

³ No Brasil, assim como na grande maioria dos regimes democráticos, a vinculação a um partido político é exigência legal básica para qualquer cidadão que queira disputar um cargo político por meio de eleição.

Essa centralidade do partido político nas democracias representativas fomenta amplo debate, tanto na teoria política quanto na ciência política propriamente dita, sobre as diferenças entre os partidos, suas orientações ideológicas, seu perfil de atuação e de recrutamento de membros entre os cidadãos e suas prioridades quando estão no poder. Embora esse campo de estudos – sobre a classificação dos partidos e as possibilidades ou não de fazê-la – seja objeto de grandes debates e eventuais polêmicas, para o presente estudo assume-se como eficaz a consagrada classificação entre partidos de direita, partidos de centro e partidos de esquerda, já amplamente justificada na ciência política (BOBBIO, 1995).

Para Bobbio o elemento central da distinção entre os partidos é a ênfase dada à liberdade (partidos de direita) ou à igualdade (partidos de esquerda). E isso se dá dentro de uma compreensão de ser humano, de sociedade e de política que é configurada pela ideologia. Ideologia, nos termos do autor, que é compreendida como [...] “um sistema de crenças ou de valores, que é utilizado na luta política para influir no comportamento das massas, para orientá-las em uma direção em vez de outra, para obter o consenso, enfim, para instituir a legitimidade do poder” (1995, p. 129). A ideologia partidária, portanto, é um conjunto de crenças, de valores, de visões de mundo, de ser humano, de política e da própria democracia, que orientam as ações de um partido político e dos agentes políticos a ele filiados. Com base na ideologia é que cada partido elabora seus programas de governo (BRAUN; VASCONCELOS, 2015), por cujo direito de instituir é que se disputam eleições.

Tradicionalmente a dicotomia esquerda-direita é utilizada para a classificação dos partidos políticos. Sua origem remete à Revolução Francesa e servia para indicar o posicionamento dos integrantes da “Assembleia Nacional”.⁴ Embora possua mais de 300 anos, essa classificação, segundo Bobbio (1995), continua muito viva e bastante capaz de servir como referência para distinguir os partidos políticos na atualidade. Atualmente, contudo, o elemento central de diferenciação entre os partidos está no entendimento que eles possuem em torno dos ideais de liberdade e igualdade: “[...] de um lado estão aqueles que consideram que os homens são mais iguais que desiguais, de outro os que consideram que são mais desiguais que iguais” (BOBBIO, 1995, p. 105). Segundo essa perspectiva, o igualitarismo é um elemento distintivo dos partidos de esquerda, ao passo que a noção de liberdade é o principal componente ideológico dos partidos de direita.

Não se trata, segundo esse modelo, de afirmar que partidos de esquerda neguem a liberdade como um fator político, ou que partidos de direita rejeitem a igualdade. Trata-se, antes, de uma questão de ênfase. Partidos de esquerda privilegiam a igualdade como valor político e, conseqüentemente, como elemento a ser buscado por meio de políticas governamentais, ao passo que para os partidos de direita a liberdade constitui objetivo central. Assim, mesmo atribuindo valor positivo a ambos os fatores, partidos de esquerda e de direita adotarão políticas que privilegiem mais um ou outro. Políticas de distribuição de renda, de ampliação de oportunidades, de acesso à educação e saúde gratuitos, por exemplo, tendem a ser priorizadas

⁴ Como na primeira Assembleia Nacional Constituinte francesa (1791) os deputados defensores da permanência do “*status quo*” ocupavam a ala da direita, e os representantes populares que lutavam por transformações profundas nas estruturas vigentes ocupavam a ala esquerda da mesa em forma de U do parlamento francês, passou-se daí em diante a fazer a associação entre direita e conservadores, às vezes chamados também de reacionários, e entre esquerda e renovadores ou revolucionários (BRUM, 1988, p. 21).

por governos de esquerda. Já para governos de direita, políticas de incentivo à livre iniciativa no campo econômico, redução de impostos e responsabilização individual costumam materializar sua opção pela liberdade como elemento central.

Essa classificação mais tradicional entre esquerda e direita passa por “atualizações” no decorrer do tempo, especialmente para dar conta da diversificação da sociedade em tempos mais recentes, que precisa também ser representada pelos partidos políticos, os quais, como representantes dos anseios da sociedade, se adaptam a esta como forma de assegurar a própria sobrevivência. Assim, entre a esquerda e a direita surgem os partidos de centro, cuja ideologia e programas de governo refletem posicionamentos intermediários, tanto nos objetivos que buscam e nas políticas que adotam quanto na forma de fazê-lo.

Os partidos de centro são visualizados como grupos de interesse que não estão alinhados nem à defesa do capitalismo, nem à defesa do socialismo. Por esta razão no caso dos sistemas que aceitam coalizões entre partidos de matriz ideológica diferente, o centro é aquele que oscila entre os dois polos, e tanto pode assumir posições próximas à esquerda quanto à direita, dependendo da matéria e das questões em disputa (SOUZA; CAVALCANTE, 2012, p. 6).

Para Bobbio (1995), entre as clássicas posições de esquerda e direita “[...] se colocam posições intermediárias que ocupam o espaço central entre os dois extremos, normalmente designado, e bastante conhecido, com o nome de centro” (p. 53). E esse movimento pode ainda ser expandido. Assim, entre os partidos de centro podemos ter aqueles que se inclinam um pouco mais na direção dos princípios defendidos pela esquerda, e então temos os partidos de centro-esquerda. Por outro lado, partidos de centro-direita são aqueles que, estando no centro, acenam um pouco mais para o ideário da direita.

Ainda segundo Bobbio (1995), contudo, mesmo com essa diferenciação em tempos recentes, o elemento central da classificação dos partidos continua sendo a compreensão que eles possuem em torno das noções de liberdade e de igualdade. Nas palavras do autor:

- a. na extrema esquerda estão os movimentos simultaneamente igualitários e autoritários (...);
- b. no centro-esquerda, doutrinas e movimentos simultaneamente igualitários e libertários (...) nela compreendendo todos os partidos social-democratas;
- c. no centro-direita, doutrinas e movimentos simultaneamente libertários e inigualitários, entre os quais inserem os partidos conservadores;
- d. na extrema-direita, doutrinas e movimentos antiliberais e anti-igualitários (...) como o fascismo e o nazismo (BOBBIO, 1995, p. 119).

Em termos mais empíricos, ao passo que os partidos situados à esquerda priorizam políticas de promoção de direitos sociais como políticas redistributivas, tributação progressiva, políticas de inclusão e assistência, partidos de direita, quando no poder, priorizam políticas em sintonia com as forças do mercado, como a defesa do Estado mínimo, privatizações, desregulamentação do mercado de trabalho e ajuste fiscal. Por sua vez, os partidos de centro, adotando posição intermediária, buscam soluções voltadas a um certo equilíbrio entre esses dois polos, buscando políticas que podem se aproximar mais de um ou de outro, dependendo do contexto, das demandas mais proeminentes em cada período e das opções de seus quadros de lideranças internas.

No Brasil pode-se afirmar que há consenso, entre os cientistas políticos, em torno da classificação dos partidos políticos no espectro esquerda-direita como recurso teórico-conceitual para a análise dos sistemas político e eleitoral. Há algumas divergências, contudo, sobre os critérios de classificação de alocação de cada partido dentro do espectro. Singer (2002), por exemplo, defende que não é a questão da igualdade em si que divide os partidos políticos, mas os meios para alcançá-la. Segundo o autor, para a direita importa mais a autoridade do mercado como elemento central para a busca dessa igualdade, mais jurídica do que econômica, por exemplo, que não deve, de modo algum, significar prejuízo à ordem. Já a esquerda concebe a busca pela igualdade como a atribuição central do Estado e do governo, para qual todos os seus esforços devem ser direcionados, com destaque para aqueles que envolvem a participação da própria sociedade.

Tarouco e Madeira (2012) afirmam que, no caso brasileiro, além do posicionamento histórico em relação ao regime militar no país (a direita sendo a favor do regime e a esquerda, contra), elementos mais concretos poderiam ser utilizados para classificação. Assim, os partidos de direita seriam aqueles que defendem, por exemplo: participação ativa das forças armadas no governo, ortodoxia econômica, livre-iniciativa, limitação do *Welfare State* e referências positivas à classe média, empresários e grupos profissionais (em especial os “profissionais liberais”). Por outro lado, estariam entre as principais bandeiras dos partidos de esquerda: algum nível de regulação do mercado, planejamento econômico, expansão do *Welfare State* e referências favoráveis à classe trabalhadora, direitos humanos e grupos minoritários.

Embora a classificação dos partidos políticos brasileiros no espectro ideológico seja objeto de debates, especialmente em virtude dos elementos e ênfases que podem ser priorizados, há certo consenso sobre sua utilização como ferramenta analítica. Uma das classificações mais recentes e que, portanto, contempla a grande maioria dos partidos políticos ativos no país, é a feita por Krause, Machado e Miguel (2017). Embora ela contemple 29 dos 35 partidos existentes,⁵ os que não aparecem na classificação são aqueles que foram reconhecidos nos últimos três anos, o que significa que, via de regra, são partidos com pouca expressão nacional e baixa ou nenhuma representação no Congresso.

É a classificação feita por Krause, Machado e Miguel (2017) que orienta o presente estudo. Considerando que nem todos os partidos existentes no país elegeram prefeitos nos municípios pesquisados, apresenta-se apenas aqueles com representação, segundo classificação referida. Com isso tem-se: PDT, PT, PSB e PPS como partidos de esquerda; PMDB/MDB e PSDB como partidos de centro, e PP, PTB, PFL/DEM, PL e PSC como partidos de direita.

Fundo Público, políticas sociais e desenvolvimento

Os estudos sobre fundo público reportam às experiências de Estado Social e aos instrumentos utilizados por ele para realizar os processos de mediação, regulação, resolução de conflitos e garantia de direitos, na relação entre capital e trabalho. Nessa dimensão, o fundo público transforma-se em um elemento estrutural do capitalismo, na medida em que implica di-

⁵ Em janeiro de 2019 existiam, no Brasil, 35 partidos homologados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Desses, 30 possuíam, na mesma data, representação no Congresso Nacional. E, ainda segundo o TSE, existiam mais 75 solicitações de credenciamento de novos partidos.

retamente a reprodução da força de trabalho e atinge globalmente toda a população, por meio dos gastos sociais (OLIVEIRA, 1998; SALVADOR, 2012).

Ao analisar a compreensão de fundo público e sua mobilização por parte do Estado, Salvador (2012) deixa claro que ele não está restrito, como muitas vezes se pensa, ao orçamento público. Ele abrange “toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia” (p. 7) e nas demais dimensões de organização da sociedade, quer via empresas públicas, política monetária, fiscal e tributária ou orçamento público, visando ao desempenho de suas múltiplas funções. Trata-se, portanto, de uma visão ampliada dos recursos e instrumentos que o Estado possui para planejar e executar políticas públicas.

Behring (2010), por sua vez, ao refletir sobre o fundo público, ressalta que ele está diretamente ligado a interesses de classe, frações de classe e grupos sociais específicos, sendo sujeito a negociações, nas mais variadas arenas de disputa, na configuração de cada formação social e momento histórico específico. Estes múltiplos interesses materializam-se nas ações dos governos, das instituições e das empresas públicas que lidam diretamente com a concepção e instituição das políticas públicas. Nessa perspectiva, o fundo público acaba transformando-se em um espaço fundamental de disputas, nas arenas políticas, por sua composição, disponibilização e controle, especialmente entre as forças que o desejam como instrumento importante para transferir recursos do Estado para o processo de reprodução do capital e aqueles que o defendem como mecanismo de redução das desigualdades e garantia de direitos (SALVADOR, 2012; ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

Este estudo está focado em parte específica do fundo público, que é o orçamento disponível aos municípios para ser aplicado no estabelecimento das políticas públicas, quer as de sua competência específica, ou as que lhes são delegadas por outras esferas da Federação. Carvalho (2007) refere que o orçamento público é um instrumento de planejamento adotado pela administração pública, em todas as unidades da Federação e esferas de poder, no sentido de estimar as receitas e definir as despesas, em determinado exercício financeiro, buscando garantir a continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Neste conjunto de serviços prestados à sociedade, as políticas sociais ocupam papel de destaque. Originárias dos embates entre capital e trabalho, elas se afirmaram, ao longo do século 20, na perspectiva de garantir direitos e consolidar relações mediadas entre capital e trabalho, quer pela ação do Estado ou por organizações de classe. O estudo das políticas sociais tem despertado a atenção de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, com destaque para o serviço social. Na tradição da produção teórica do serviço social é hegemônica a compreensão que situa as políticas sociais no conjunto das relações macroeconômicas do processo de produção e reprodução do capital e do contexto específico no qual ele se realiza. Ou seja, elas devem ser situadas no contexto mais amplo de discussão a respeito dos projetos de sociedade em disputa; das relações entre capital e trabalho; dos conflitos de classe; das concepções de Estado e das próprias políticas públicas em seu conjunto. Neste processo elas são perpassadas por conflitos de classe e desempenham, de forma especial, três “funções”: econômica, política e ideológica. Econômica, ao atuar no processo de barateamento da força de trabalho por meio da socialização dos custos de produção. Política, no sentido de garantir ao Estado, e, por consequência, ao grupo hegemônico que o controla, o controle de sua concepção e dos mecanismos básicos de sua operacionalização; ideológica, ao funcionar como mecanismo de legitimação da ordem social vigente (ROTTA; LAGO; HENTGES, 2019).

Ao analisar posições teóricas presentes nos estudos realizados por profissionais de diferentes áreas do conhecimento a respeito das políticas sociais, bem como experiências concretas de instituição, Castro (2012) demonstra a inexistência de um conceito inequívoco ou consensual a respeito do que seja política social. Diante da multiplicidade de definições, o autor aponta para um campo multidisciplinar e com foco central nas ações do Estado, na perspectiva de garantir direitos aos cidadãos. Propõe que se entenda políticas sociais como o “conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos do mercado” (p. 1.014), com vistas a realizar a proteção e a promoção social. Pfeifer (2014) destaca que essa ação do Estado pode ser realizada de forma direta ou por delegação, mas sempre deve ser orientada para o atendimento do conjunto das necessidades sociais humanas e não dos interesses de grupos específicos ou do mercado.

Essa abordagem das políticas sociais traz, necessariamente, a interface com as discussões sobre compreensões e propostas concretas de desenvolvimento para as sociedades humanas. Rotta (2007) refere que essa interação pode ser percebida desde a consolidação do Estado Moderno, mas encontra seu auge com a efetivação das propostas de Estado Social, na segunda metade do século 20. Desde então, a temática do desenvolvimento vem despertando a atenção das mais variadas áreas do conhecimento, constituindo uma tradição de estudos interdisciplinares, especialmente nas Ciências Sociais (SIEDENBERG, 2003). Estudos que refletem desde possibilidades de definição do que seja desenvolvimento (SACHS, 2000), passando por possíveis adjetivações (SACHS, 2004) e experiências concretas (PUTNAM, 2002), até chegar aos desafios atuais (CHILIATTO LEITE, 2019).

No âmbito da pesquisa que dá origem a este texto, trabalha-se com a compreensão de desenvolvimento herdeira do enfoque histórico-estrutural, da tradição brasileira e latino-americana sistematizada nos escritos de Celso Furtado e Raúl Prebisch. Nesta tradição, a ideia de desenvolvimento possui ao menos três dimensões. A primeira aponta para o necessário incremento da eficácia do sistema social de produção, na medida em que este, mediante a acumulação e o progresso técnico, eleva a produtividade de força de trabalho. A segunda vincula-se à satisfação das necessidades humanas da população, no sentido de garantir a dignidade e promover a cidadania. A terceira reitera a importância de um projeto ideológico de futuro, que estabeleça objetivos claros, definidos na esfera política e a partir de interesses de grupos e classes sociais (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

Randolph (2016, p. 53) reitera que esse projeto social subjacente implica a transformação da realidade em, ao menos, duas direções. De um lado, pela “exploração de potencialidades já presentes na realidade” (desenvolvimento endógeno, fundado na participação, que pode alargar o potencial de ação da coletividade, a autodeterminação e a liberdade); de outro, pela produção de potencialidades, externamente, “por meio da ativação de recursos materiais e simbólicos inexistentes até então, o que poderia estimular a mobilização de sujeitos sociais e políticos”.

No caso brasileiro, percebe-se que o embate entre concepções diferenciadas de desenvolvimento, do papel do Estado, das políticas públicas, das políticas sociais e do fundo público torna-se muito mais intenso⁶ a partir do processo de redemocratização, da aprovação da Cons-

⁶ Não desconsiderando os embates anteriores, retratados em Mota (2000) e Carvalho (2002), entre outros.

tituição de 1988, da sua regulamentação e da sua adoção nas mais diferentes áreas e esferas da Federação. Neste sentido é que o estudo de realidades concretas pode contribuir para elucidar estes embates e evidenciar os interesses em disputa, neste caso específico, os que envolvem as gestões municipais. Na sequência apresentam-se os resultados do estudo realizado.

IDEOLOGIAS POLÍTICAS E APLICAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO EM POLÍTICAS SOCIAIS

Procurando dar conta dos objetivos estabelecidos para a pesquisa, iniciou-se pelo levantamento dos montantes de recursos do fundo público aplicados em políticas sociais no período de 2005 a 2016, nos 77 municípios da Região Funcional 7/RS. Os dados secundários foram obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional, por acesso eletrônico à base de dados disponível.⁷ As planilhas de “gasto por função”, dos 77 municípios integrantes da região selecionada, no período proposto, foram extraídas do sistema da Secretaria do Tesouro Nacional e os dados organizados a partir das áreas de políticas sociais definidas.⁸ Depois de organizados, os dados foram atualizados para a data de 31 de dezembro de 2016, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), a fim de possibilitar comparações e análises.

Considerando os dados analisados, percebe-se que os valores totais aplicados em políticas sociais apresentam tendência de crescimento, com leves oscilações de um ano para outro, em alguns municípios, mas sem comprometer o aumento expressivo no período investigado, que ficou na média dos 800%. Os acréscimos mais significativos nos valores aplicados em políticas sociais ocorrem entre 2005 e 2013, período no qual o país apresentou crescimento mais expressivo da economia, com destaque para a agropecuária, a indústria associada à mesma e o setor de serviços, setores estes que também são as bases da economia da região em estudo. As áreas que concentraram os maiores valores aplicados foram educação e saúde, em grande parte decorrentes do fato de possuírem mínimos legais⁹ definidos por lei. As demais áreas, além de ficarem com recursos significativamente menos expressivos, também apresentam oscilações mais acentuadas em relação aos valores aplicados (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017; ROTTA; LAGO; HENTGES, 2019).

Quando se observa os valores totais aplicados em políticas sociais, na comparação com os valores totais disponíveis no orçamento geral dos municípios, percebe-se que os primeiros crescem em menor proporção do que os segundos (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017). Isso pode

⁷ Entre os anos de 2004 e 2012 os dados das contas municipais eram disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio da Finanças Brasil – Dados Contábeis do Municípios (Finbra). A partir de 2013 adotou-se o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

⁸ Trabalha-se com nove áreas de políticas sociais: educação, cultura, saúde, saneamento, habitação, urbanismo, previdência, assistência social e trabalho. Entende-se que estas representam a quase totalidade (mais de 90%) dos recursos do fundo público aplicado em políticas sociais nos municípios da região.

⁹ A Constituição Federal de 1988 define, em seu artigo 212, que os municípios devem aplicar, no mínimo 25% das receitas resultantes de impostos, compreendida também a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento da Educação. No caso da saúde, a Constituição, em seu artigo 198, orienta como deve ser o processo de destinação dos recursos, remetendo a leis ordinárias sua regulamentação, o que ocorreu via Leis Complementares nº 8.080/90, 8.689/93 e 141/2012. Nestas define-se que os municípios devem aplicar, no mínimo 15% dos impostos a que se refere o artigo 156, 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal.

representar uma tendência de maior disputa pelo fundo público, o que levou a análises mais detalhadas da composição das gestões municipais em relação às vinculações ideológicas e partidárias para verificar possíveis correlações.

A partir das informações constantes no Tribunal Regional Eleitoral e no Tribunal Superior Eleitoral, realizou-se o mapeamento das vinculações partidárias dos prefeitos eleitos nos 77 municípios da Região Funcional 7, para as gestões 2005-2008, 2009-2012 e 2013-2016. Neste mapeamento constatou-se que o Partido Progressista (PP) foi o que conquistou o maior número de mandatos (79), seguido pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)¹⁰ com 67, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) com 34, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) com 18 e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com 14 mandatos. Os demais repartem os outros 19 mandatos. Esta realidade retrata o cenário do interior do Estado do Rio Grande do Sul, no qual as disputas políticas concentram-se entre estes cinco partidos no período posterior à redemocratização, que consolidou o pluripartidarismo (OLIVEIRA, 2018).

Figura 2 – Mandatos por partido político, 2005 a 2016

	2005-2008	2009-2012	2013-2016	TOTAL
PP	24	29	26	79
PMDB	25	20	22	67
PDT	13	13	8	34
PT	2	5	11	18
PTB	7	5	2	14
PSB	2	2	3	7
PSDB	-	2	1	3
DEM	-	1	2	3
PFL	2	-	-	2
PL	1	-	-	1
PPS	1	-	1	2
PSC	-	-	1	1
TOTAL	77	77	77	231

Fonte: TRE (2019) e TSE (2019). Dados organizados pelos autores.

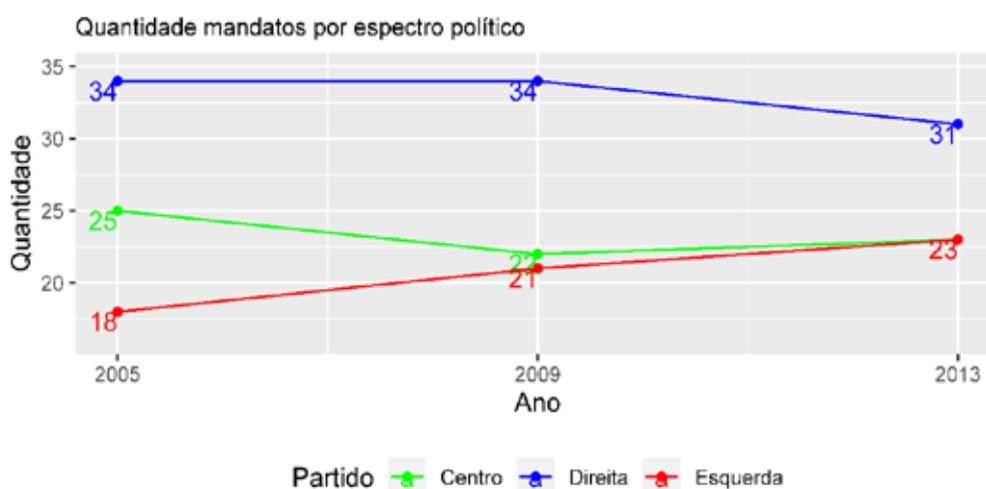
Oliveira (2018) refere que, para além da fragmentação partidária pós-1990, que gerou um enorme gama de novos partidos, “o sistema partidário gaúcho manteve concentração eleitoral em quatro agremiações: PMDB, PP, PDT e PT. A soma de votos para a Assembleia Legislativa desses quatro partidos deixou o patamar de 70%, em 1990, para 60%, em 2014” (p. 117). Fazendo um paralelo com os mandatos de prefeito obtidos por estes quatro partidos no período estudado, tem-se que estes são responsáveis por 83% dos mandatos na gestão 2005-2008 e 87% nas duas seguintes (2009-2012 e 2013-2016). Ou seja, apresentam uma hegemonia maior ainda do que a obtida na Assembleia Legislativa e também ampliam sua predominância ao invés de perder espaço, conforme constatado no cenário legislativo estadual.

Para identificar as vinculações ideológicas dos partidos que estiveram à frente dos Executivos municipais, nesse período, na região em estudo, procedeu-se à classificação dos mesmos

¹⁰ Em 15 de maio de 2018 o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a troca de nome do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que passou a se chamar Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Neste estudo, em razão de referir-se a período anterior a essa data, utiliza-se a sigla PMDB.

seguindo a proposta de Krause, Machado e Miguel (2017), que os agrupa em três grandes espectros ideológicos: direita, centro e esquerda. Os partidos de direita, identificados ao ideário da liberdade; os de esquerda, a partir do igualitarismo e os de centro, ocupando posições intermediárias, mais próximas à esquerda ou à direita (BOBBIO, 1995).

Figura 3 – Mandatos por posicionamento no espectro político – municípios – inícios de mandato



Fonte: TRE (2019); TSE (2019). Dados organizados pelos autores.

Percebe-se a predominância de partidos à direita do espectro político, ao longo de todo o período, seguidos por partidos de centro e esquerda, respectivamente. A predominância de partidos à direita tem muito a ver com a trajetória do Partido Progressista no Rio Grande do Sul, como o herdeiro da tradição conservadora desde o período do regime militar. Bordignon (2017) ressalta que o Partido Progressista possui uma vinculação muito estreita com categorias profissionais que são significativas em municípios de economia predominantemente rural (caso da maior parte dos 77 municípios da Região Funcional 7), tais como agricultores, pecuaristas, comerciantes, engenheiros, entre outros. Isso lhe dá uma força política que transparece nas eleições para as prefeituras de forma constante ao longo do período pesquisado, ocupando, em média, em torno de 1/3 dos cargos de prefeito.

A presença dos partidos de centro, ocupando a segunda posição em termos de mandatos conquistados, está vinculada, de forma especial, à trajetória histórica do MDB/PMDB como espaço de aglutinação de forças opositoras ao grupo que dava sustentação ao regime militar, durante a vigência do bipartidarismo. Essa marca de oposição ao regime militar vai constituindo uma trajetória de vinculação com diferentes grupos e estratos sociais que garante ampla representação política e ocupação de Executivos municipais. Situação essa que começa a ser colocada em xeque com a criação de partidos à esquerda, especialmente a partir do final da década de 70, com destaque especial para o PT, PDT e PSB (OLIVEIRA, 2018).

Chama a atenção, ainda, o crescimento dos partidos de esquerda, em grande parte pelo fato de ser ter, em âmbito nacional, neste período, a hegemonia dos mesmos ocupando o Executivo federal. Singer (2012) alerta para o fato de que a “relativa hegemonia” de grupos mais à esquerda, neste período, não necessariamente significou rompimento com as forças de manutenção da ordem e com os interesses do capital. Tratou-se de um “fenômeno híbrido” que cap-

turou parte do conservadorismo, presente em diferentes grupos e estratos de classe, na direção do apoio a uma proposta de desenvolvimento que proporcionasse crescimento econômico com relativa distribuição de renda, possibilidades de ascensão social e inclusão de grupos e estratos de classe tradicionalmente excluídos na dinâmica anterior da sociedade brasileira.

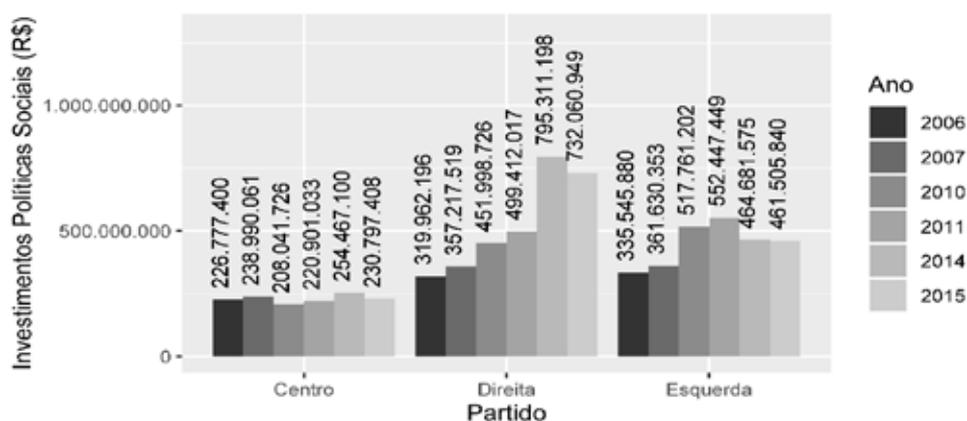
A partir da compreensão deste cenário que marca os diversos espectros políticos, buscou-se identificar possíveis influências dos mesmos na orientação da aplicação do fundo público em políticas sociais. Trabalhou-se com os valores totais, com percentuais e com valores *per capita* aplicados ao longo do período, no sentido de dirimir possíveis interferências ocasionadas pela diferença¹¹ entre os municípios no que se refere à população e aos valores dos orçamentos disponíveis. Também procurou-se isolar os anos iniciais e finais de cada mandato, tendo presente que, no primeiro ano de mandato, trabalha-se com o orçamento proposto pela gestão anterior e, no último ano, é possível organizar o orçamento no sentido de priorizar campanha à reeleição.

Quando observados os valores totais aplicados em políticas sociais, ao longo de todo o período, percebe-se um crescimento significativo nos mesmos, em quase todos os municípios, ficando em uma faixa média de 170%. O período de crescimento mais expressivo (2007 a 2013) está associado ao momento em que o país apresentou os melhores resultados em termos de desempenho econômico, com destaque para a agropecuária, a indústria associada a ela e o setor de serviços, setores estes que também são as bases da economia da região em estudo. A análise dos valores totais, porém, evidencia que os valores aplicados em políticas sociais não acompanham, necessariamente, o comportamento observado nos valores totais disponíveis nos orçamentos dos municípios. De forma geral, os valores dos orçamentos totais disponíveis crescem mais que os valores aplicados nas políticas sociais. Isso pode representar uma tendência de maior disputa pelo fundo público disponível aos municípios e, então, a variável opção política pode passar a representar um diferencial.

Seguindo na análise dos valores totais aplicados, considerando agora o espectro político, percebe-se que a direita apresenta os maiores valores (R\$ 3.155.962.605,92) seguida pela esquerda (R\$ 2.693.572.298,84) e pelo centro (R\$ 1.379.974.726,85). A posição da direita se justifica por possuírem o maior número de mandatos ao longo de todo o período. A situação do centro e da esquerda, no entanto, que invertem posições, pode estar ligada ao fato de a esquerda ter conquistado mais mandatos em municípios com maiores orçamentos (Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa) e o centro concentrar sua presença em pequenos municípios, além de ser o grupo mais comprometido com as políticas de ajuste de feição neoliberal adotadas no Brasil a partir da década de 90.

¹¹Dos 77 municípios da região, apenas 4 possuem mais de 40 mil habitantes; três situam-se na faixa de 20.000 a 39.999 habitantes; e os demais apresentam população inferior a 20 mil habitantes. Os sete maiores apresentam orçamentos mais expressivos por se constituírem em centros ou subcentros regionais.

Figura 4 – Valores brutos aplicados nas políticas sociais – meio de mandato, em R\$

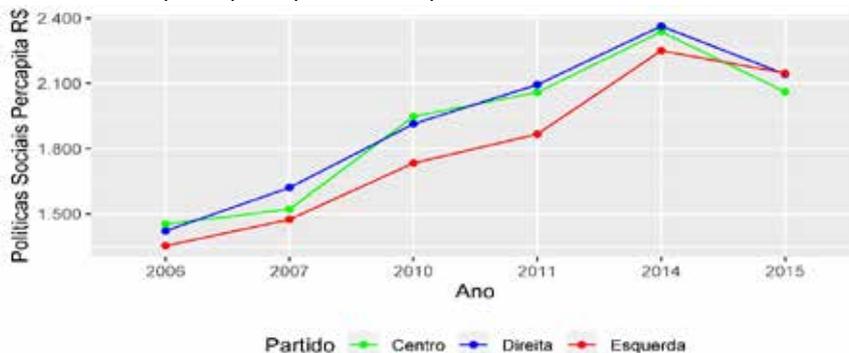


Fonte: BRASIL (2013, 2016). Dados organizados pelos autores.

Müller (2003) refere que o PMDB e o grupo dissidente deste que acabou fundando o PSDB, duas forças de centro na percepção adotada por este estudo, foram peças-chave na “transição democrática como transição para o neoliberalismo”. Em primeiro lugar, a “Aliança Democrática”, formada pelo PMDB e a Frente Liberal,¹² viabilizou a vitória de Tancredo Neves e José Sarney, derrotando o candidato da direita (PDS, Paulo Maluf) no Colégio Eleitoral e criando as condições para a aproximação do centro com setores da direita comprometidos com o ideário neoliberal. Em segundo lugar, PMDB e PSDB, juntamente com o Partido da Frente Liberal (partido nascido da Frente Liberal), formaram a aliança que assumiu o governo a partir do *impeachment* de Fernando Collor de Mello, via Itamar Franco, e forneceu o aval político e ideológico para as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nestas duas gestões de FHC é que as políticas de recorte neoliberal foram amplamente efetivadas nas mais diversas instâncias das políticas públicas do Estado brasileiro (ROTTA *et al.*, 2006). Esta trajetória imprime no PMDB e no PSDB as marcas do compromisso ideológico com as políticas sociais e econômicas de recorte neoliberal, que ainda hoje são hegemônicas nos mesmos.

Essa marca dos partidos de centro, porém, não é, de todo, comprovada quando se olham os valores *per capita* aplicados.

Figura 5 – Valores *per capita* aplicados em políticas sociais – meio de mandato, em R\$.



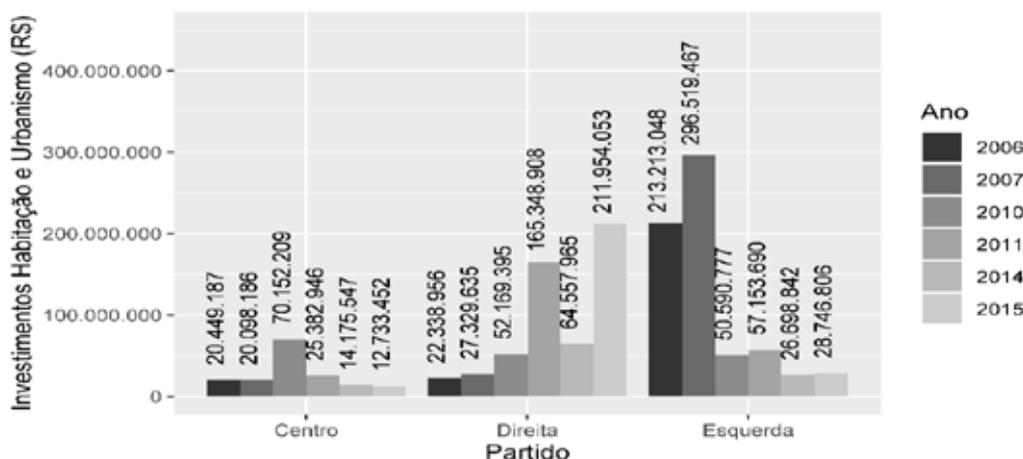
Fonte: BRASIL (2013, 2016). Dados organizados pelos autores.

¹² Que, em 1985, deu origem ao Partido da Frente Liberal (PFL) e, a partir de 2007, passou a se chamar Democratas (DEM).

Percebe-se que os valores *per capita* aplicados, nos municípios com mandatos de partidos de centro, na maior parte do período (exceção para 2006, 2007 e 2015) situam-se acima dos de esquerda e, em 2010, até mesmo acima dos de direita. Os mandatos de partidos de direita são os que apresentam, na média do período, os maiores valores *per capita* aplicados nas políticas sociais. Este comportamento pode estar associado a uma tendência evidenciada nos pequenos municípios, pois nestes as políticas de educação, saúde e assistência social são as que constituem o núcleo central das políticas sociais e possuem menor oscilação nos valores aplicados. Também é relevante destacar que os partidos de direita mais representativos na região (PP e PTB) participaram da base de apoio dos governos do PT, em quase todo o período, ocupando Ministérios estratégicos em termos de destinação de verbas da União, como os casos do Ministério das Cidades, dos Transportes, da Integração Nacional e do Turismo. Assim, também, o PMDB integrou, inclusive com o vice-presidente, os mandatos de Dilma Rousseff.

Nos médios e grandes municípios, considerando o padrão da região¹³ o comportamento dos investimentos tende a ser mais oscilante, crescendo mais quando são aprovados projetos nas áreas de habitação e urbanismo, especialmente. Rotta, Lago e Rossini (2017) ressaltam que a definição legal de percentuais mínimos a serem aplicados em educação e em saúde gera maior estabilidade nestas áreas, porém pode estar relegando as demais a uma espécie de “repartição das sobras”. Um exemplo pode ser visto analisando-se os recursos destinados à habitação e urbanismo.

Figura 6 – Valores brutos aplicados nas políticas sociais de habitação e urbanismo – meio de mandato, em R\$



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

Evidencia-se, com nitidez, a oscilação de valores durante o período. Se, porém, analisarmos os valores brutos percebe-se que eles são significativos, na comparação com os valores totais aplicados. Nos seis anos, considerando os meios de mandato, foram aplicados R\$ 7.229.509.631,61, no conjunto das políticas sociais selecionadas, enquanto em Habitação e Urbanismo foram R\$ 1.379.613.609, o que representa 19%. Em termos de percentuais, esses valores ficam abaixo apenas do que foi aplicado em educação e em saúde. Olhando para os

¹³ Considerando pequenos aqueles até 19.999 mil habitantes (70 municípios), médios os que se situam na faixa de 20 mil a 39.999 habitantes (3) e grandes aqueles acima de 40 mil habitantes (4).

espectros políticos, percebe-se o diferencial dos partidos de esquerda e de direita, em grande parte na assertiva do que já se destacou, ou seja, por terem mandatos nos municípios mais expressivos e por sua vinculação com a base de apoio dos sucessivos governos na esfera federal, essenciais na liberação de verbas para projetos de habitação e urbanismo nos municípios.

A situação apresentada pelos mandatos de partidos de esquerda, que apresentam aplicações médias *per capita* abaixo dos demais espectros políticos ao longo de quase todo o período (exceção para 2006, 2007 e 2015), pode estar ligada à conquista de mandatos eletivos em municípios maiores, com orçamentos mais elevados (conforme evidenciado anteriormente no crescimento dos montantes gerais), mas também com população mais expressiva, o que nem sempre se traduz em maiores valores *per capita* aplicados, como nos casos de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa.

É relevante destacar ainda o crescimento dos valores *per capita* ao longo do período, nas três dimensões do espectro político analisadas. Tem-se um crescimento médio de 170%, o que é expressivo, pois situa-se muito acima dos evidenciados no Produto Interno Bruto (PIB) do país (IBGE, 2017) e nos indicadores de inflação oficial do período¹⁴. Fonseca e Fagnani (2013) destacam que a ampliação dos recursos aplicados em políticas sociais, entre 2006 e 2012, possui uma relação direta com o crescimento econômico, que “impulsionou as receitas fiscais, melhorando as contas públicas e reduzindo as restrições para o gasto social” (p. 15). Também evidenciam, contudo, tratar-se de uma opção clara por um projeto “social-desenvolvimentista”, feita pelas forças de centro-esquerda que assumiram o governo federal no período e instituíram no país uma política de valorização do salário mínimo, ampliação dos investimentos públicos, expansão do emprego, controle da inflação, queda nas taxas de juros, flexibilização do crédito, incentivo ao mercado interno e criação de programas de proteção, inclusão e promoção social. Grande parte dessas medidas teve impacto direto nas políticas sociais e/ou foram viabilizadas por meio delas, significando ampliação dos recursos do fundo público aplicados nas mesmas.

Para analisar se esta ampliação dos recursos do fundo público aplicados em políticas sociais apresenta alguma correlação com indicadores de desenvolvimento, nos municípios pesquisados, tomou-se como referência os valores aplicados e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico para o Estado do Rio Grande do Sul (Idese), entre os 2007-2015,¹⁵ considerando a mesma unidade de análise, ou seja, os anos do meio dos mandatos.

O Idese foi criado, em 2003, pela Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE) a partir da experiência acumulada de “dois outros índices que o antecederam no sistema estadual de indicadores sociais: o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice Social Municipal Ampliado (Isma)” (OLIVEIRA, 2013, p. 12). Seguindo proposta semelhante ao IDH, o Idese é um índice multidimensional que trabalha com 12 indicadores, divididos em três blocos: educação, renda e saúde. Foram estes indicadores que se utilizou para estabelecer a correlação com os valores aplicados nas políticas sociais, nas diferentes áreas analisadas.

¹⁴Que calculada com base no IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, entre janeiro de 2006 a 31 de dezembro de 2015, apresentou uma variação acumulada de 75,5335% (IBGE, 2020).

¹⁵Período para o qual os dados do Idese estavam disponíveis em uma mesma metodologia de referência na época da realização da pesquisa.

Utilizou-se o coeficiente de correlação de Pearson para medir o grau de associação linear entre duas variáveis quantitativas, tendo como referência a sugestão de Sicsú e Dana (2012) para medir a magnitude do coeficiente de correlação:

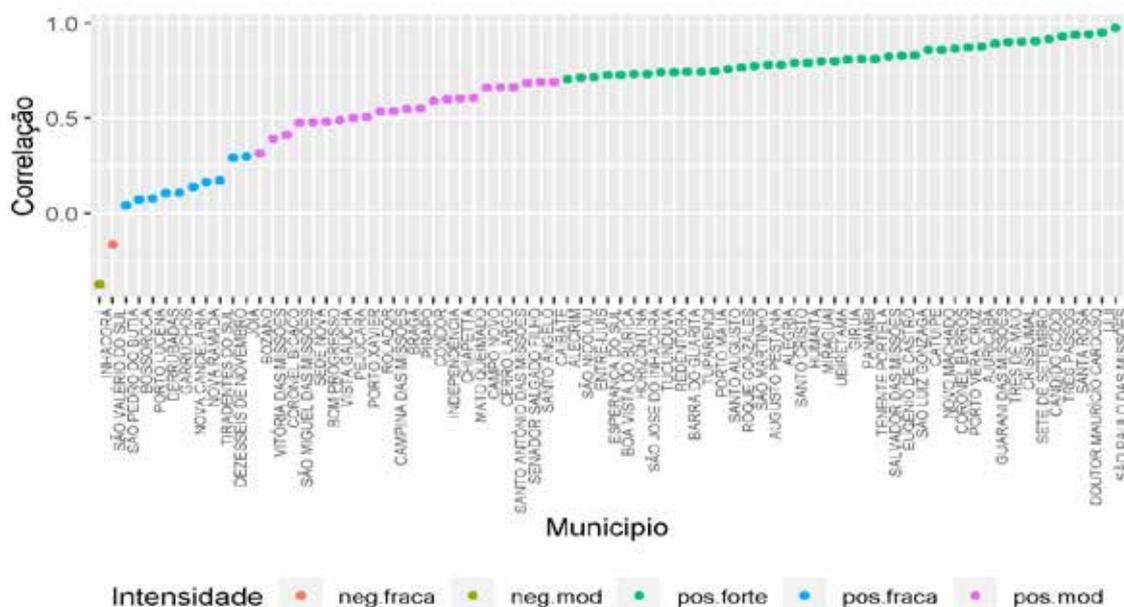
Figura 7 – Intervalos de Correlação e Magnitude do Coeficiente

Correlação	Magnitude da Correlação
$0,0 < r \leq 0,3$	Correlação Fraca
$0,3 < r \leq 0,7$	Correlação Moderada
$0,7 < r \leq 1,0$	Correlação Forte

Fonte: Adaptado a partir de Sicsú e Dana (2012) .

Municípios com coeficientes de correlações (r) entre 0,0 e 0,3 são classificados com correlação fraca, positiva ou negativa; com coeficientes de correlações entre 0,3 e 0,7 são classificadas como correlação moderada e coeficientes de correlações entre 0,7 e 1,0 são classificadas como correlação forte. Cabe ressaltar, contudo, que, embora existam coeficientes de correlações baixos entre as variáveis, isso não significa, necessariamente, dissociação entre elas, mas pode apontar evidências importantes para análise. Da mesma forma, a correlação de duas variáveis não significa, necessariamente, causa, mas também aponta para evidências que são referências para a análise e o estabelecimento de probabilidades, na dimensão da construção do conhecimento nas Ciências Sociais e Sociais Aplicadas (SICSÚ; DANA, 2012).

Figura 8 – Correlação entre valores *per capita* aplicados em políticas sociais e o Idese – meio de mandato



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de FEE (2018).

Observa-se uma correlação positiva forte em 56 municípios, identificados na cor verde; positiva moderada em 12, identificados em rosa; positiva fraca em 3, identificados em azul; negativa fraca em 4, identificados em laranja e negativa moderada em 2 municípios, em verde oliva. Isso nos leva a inferir que, na maioria absoluta dos municípios (71), a ampliação dos recursos

do fundo público aplicados nas políticas sociais apresentou impacto positivo na melhoria dos indicadores de desenvolvimento.

Tomando os dez municípios com correlações mais intensas teremos (Santa Rosa, Crissiumal, Cândido Godói, Guarani das Missões, Ijuí, São Paulo das Missões, Coronel Barros, Catuípe, Doutor Maurício Cardoso e Miraguaí) representantes de todas as quatro regiões de Coredes que integram a Região Funcional 7, sendo três da Fronteira Noroeste, três do Noroeste Colonial, dois das Missões e dois da Celeiro. Tomando os dez com os piores indicadores de correlação (Inhacorá, São Valério do Sul, Garruchos, São Pedro do Butiá, Porto Lucena, Tiradentes do Sul, Bossoroca, Nova Ramada, Derrubadas e Porto Xavier), teremos quatro da região Celeiro, quatro das Missões, um da Fronteira Noroeste e um do Noroeste Colonial. Esta comparação, de certa forma, também traduz a realidade identificada no diagnóstico das Regiões Funcionais (RIO GRANDE DO SUL, 2015), que identifica as regiões Celeiro e Missões como as que apresentam os maiores desafios, tanto em relação aos indicadores de desenvolvimento quanto à aplicação do fundo público e aos instrumentos de gestão das políticas públicas.

O estudo também evidenciou que, de forma geral, ao longo do período, houve melhora significativa nos indicadores de desenvolvimento dos 77 municípios pesquisados, o que é um elemento importante a ser destacado. Ainda persistem, contudo, desigualdades expressivas entre as regiões e no interior de cada região de Corede. Em uma análise mais detalhada pode-se apresentar a correlação de cada variável específica de aplicação do fundo público com o seu respectivo indicador de desenvolvimento, trabalho que daria mais indicativos para contribuir com a gestão das políticas sociais na Região Funcional 7.

CONCLUSÃO

O estudo propôs investigar a possível relação entre as ideologias partidárias e a aplicação do fundo público disponível aos municípios em políticas sociais. Selecionou-se a Região Funcional 7, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Coredes/RS), com seus 77 municípios, no período de 2005 a 2016. Analisaram-se as possíveis relações entre as opções políticas dos chefes de Executivos municipais, a destinação de recursos do orçamento público para as políticas sociais e os indicadores de desenvolvimento dos municípios, com o intuito de contribuir para a compreensão dos processos de descentralização da ação do Estado, especialmente no tocante à esfera municipal.

Em um primeiro momento foi necessário mapear o cenário dos três mandatos ocorridos, no período selecionado, nos 77 municípios, para identificar o partido político do chefe do Executivo e, com isso, poder situá-lo no espectro político correspondente: direita, centro e esquerda. Constatou-se que o Partido Progressista (PP) foi o que conquistou o maior número de mandatos (79), seguido pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) com 67, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) com 34, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) com 18 e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com 14 mandatos. Os demais repartem os outros 19 mandatos. Ou seja, há uma predominância de mandatos concentrados nos partidos de direita (102 mandatos, entre os 231 possíveis), seguido pelos de centro (70 mandatos) e de esquerda (59 mandatos). Esta situação, de certa forma, alinha-se com as características marcantes do interior do Estado do Rio Grande do Sul, no qual predominam pequenos municípios, de perfil agropecuário, e com domínio de partidos de direita.

No tocante à aplicação do fundo público em políticas sociais ficou evidente a ampliação significativa dos recursos disponíveis, que cresceram a taxas bem acima da inflação do período e dos indicadores do PIB. Esta constatação contribui para corroborar a tese de que se tratou de um período, em âmbito nacional, de ampliação dos gastos públicos em políticas sociais como estratégia integrante de um projeto de desenvolvimento com base em ideias social-desenvolvimentistas. Também ficou evidente que as áreas nas quais existem mínimos legais estabelecidos, as oscilações nos valores aplicados tendem a diminuir, enquanto nas demais esta oscilação tende a ser mais constante. Isso também conduz a uma concentração de recursos nas áreas de educação e saúde, levando as demais a ficarem dependentes de projetos com recursos a serem captados em outras esferas da Federação.

A perspectiva de identificar possíveis variações na destinação de recursos do fundo público às políticas sociais, decorrentes de opções partidárias dos detentores de mandato, apontou algumas inferências que, se não levam a resultados conclusivos, podem ser significativas. Na análise dos montantes totais aplicados no conjunto das políticas sociais, nas áreas específicas, em percentuais e em valores *per capita*, constatou-se que a variável opção partidária dos detentores de mandato Executivo faz-se mais intensa nas áreas em que há maior liberdade na aplicação dos recursos do fundo público, ou que sejam mais dependentes de articulação com outras esferas da Federação ou até mesmo de poder para a obtenção de recursos a serem aplicados, como são os casos da habitação, urbanismo, saneamento básico e cultura. Nas que existe uma legislação mais disciplinadora da aplicação dos recursos, assim como nos casos de municípios de menor porte, a variável opção política do chefe do Executivo tende a ser menos intensa, pelo que foi constatado na pesquisa, com o instrumental realizado. Uma análise mais detalhada, que fosse realizada a partir de estudo das subfunções orçamentárias, poderia ser uma perspectiva a ser pensada para estudos futuros.

No que concerne à possível correlação entre aplicação dos recursos do fundo público em políticas sociais e indicadores de desenvolvimento dos municípios, o estudo aponta na direção de evidências comprobatórias de que a ampliação dos recursos aplicados, que foi significativa no período analisado (bem acima dos indicadores oficiais de inflação e do crescimento do PIB), especialmente decorrente de uma opção política do governo federal por um modelo social-desenvolvimentista e da ampliação da arrecadação gerada pelo crescimento econômico, teve impactos diretos na melhoria dos indicadores de saúde, educação e renda, perceptíveis nos resultados do Idese. A correlação indicou ser positiva forte (acima de 0,7) para 56 municípios; positiva moderada em 12; positiva fraca em 3; negativa fraca em 4 e negativa moderada em 2 municípios. Novos estudos sobre perfil populacional e de renda, assim como de estruturas criadas pelos municípios para atendimentos das políticas sociais emergem como desafios para melhor compreensão das possíveis correlações entre aplicação de recursos do fundo público em políticas sociais e indicadores de desenvolvimento para os municípios da região.

REFERÊNCIAS

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

BOBBIO, N. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1995.

BOBBIO, N. *Teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORDIGNON, R. da R. Recrutamento e modalidades de entrada na carreira política: candidatos aos legislativos no Rio Grande do Sul (1998-2006). *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 16, n. 35, p. 351-379, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/2175-7984.2017v-16n35p351/34258>. Acesso em: 25 fev. 2020.

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: 20 ago. 2019.

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: 25 ago. 2019.

BRAUN, D.; VASCONCELLOS, R. C. *O processo de (re)política dos partidos políticos por meio da democracia digital*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

BRUM, A. J. *Democracia e partidos políticos no Brasil*. Ijuí: Editora Unijuí, 1988.

CARVALHO, D. *Orçamento e contabilidade pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1.011-1.042, dez. 2012.

CHILIATTO LEITE, M. V (org.). *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade*. Santiago: Cepal, 2019.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FEE. Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) –1991-2000. *Documentos FEE*, n. 58, Porto Alegre, dez. 2003. Disponível em: http://www.fee.tche.br/sitefee/download/documentos/documentos_fee_58.pdf. Acesso em: 23 mar. 2013.

FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEEDADOS. 2018. Disponível em: <http://feedados.fee.tche.br/feedados/>. Acesso em: 30 abr. 2018.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. (org.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. São Paulo: Perseu Abramo, 2013. V. 2.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Nacionais Trimestrais 2017. *Indicadores IBGE*. Brasília: IBGE, out./dez. 2017. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2017/pib-vol-val_201704caderno.pdf. Acesso em: 23 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – Séries Históricas*. Estatísticas – Painel de Indicadores. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-ampl.html?edicao=20932&t=series-historicas>. Acesso em: 23 mar. 2020.

KRAUSE, S.; MACHADO, C. A. M.; MIGUEL, L. F. (org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República*. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. 1. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Edunesp, 2017.

MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transição*. São Paulo: Editora Senac, 2000.

MÜLLER, M. M. A transição ideológica para o neoliberalismo no Brasil contemporâneo (1979 a 1994). *Revista Sociais e Humanas*, Santa Maria, v. 16, n. 1, p. 21-32, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/sociais/humanas/article/view/1226/733>. Acesso em: 26 fev. 2020.

OLIVEIRA, A. N. C. O Sistema Partidário do Rio Grande do Sul: do Império à Nova República. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 25, p. 87-132, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n25/2178-4884-rbcpol-25-87.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2020.

OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, L. L. S. Idese e indicadores sociais: origens e evolução. *Textos para Discussão FEE*, Porto Alegre: FEE, n. 116, 2013.

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

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

RANDOLPH, R. A tríade do desenvolvimento, planejamento e política (poder): proposições para investimentos de transformações e políticas regionais. In: ETGES, V. E.; CADONÁ, M. A. (org.). *Globalização em tempos de regionalização – repercussões no território*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2016. p. 39-62.

- RIO GRANDE DO SUL. *Perfis* – regiões funcionais de planejamento. Porto Alegre: Seplan-RS/Deplan, 2015.
- ROTTA, E. *Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*. 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social) – PPGSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.
- ROTTA, E.; LAGO, I. C.; HENTGES, C. Políticas sociais em pequenos municípios: fundo público como diferencial no desenvolvimento. In: ANDRADE, D. F. (org.). *Tópicos em Ciências Sociais*. Belo Horizonte: Poisson, 2019. p. 63-73. V. 2.
- ROTTA, E.; LAGO, I. C.; ROSSINI, N. Disputa pelo fundo público municipal: as políticas sociais na trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 495-510, ago./dez. 2017. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/27554/1642>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- ROTTA, E. et al. As políticas sociais como potencializadoras do desenvolvimento local-regional. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 1-21, nov. 2006.
- SACHS, I. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SACHS, W. *Dicionário do desenvolvimento*. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro; Brasília: Zahar; UnB, 1982.
- SEILER, D. L. *Os partidos políticos*. Brasília: UnB, 2000.
- SICSÚ, Abraham Laredo; DANA, Samy. *Estatística aplicada: análise exploratória de dados*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SIEDENBERG, D. R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, v. 1, n. 1, p. 45-71, 2003.
- SINGER, A. *Direita e esquerda no eleitorado brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2002.
- SINGER, A. *Os sentidos do lulismo*. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- SOUZA, C. A. da S.; CAVALCANTE, M. J. da S. Padrões geográficos das coligações eleitorais no Brasil: uma análise pela perspectiva ideológica dos partidos políticos – 2002 e 2006. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., 2012. Águas de Lindoia, SP, 21 a 25 de outubro de 2012.
- TAROUÇO, G.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. In: CISO – ENCONTRO NORTE E NORDESTE DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 15., 2012. Teresina, 2012.
- TRE. Tribunal Regional Eleitoral. *Resultados das Eleições*. Porto Alegre: TRE, 2019. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>. <http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>. Acesso em: 20 ago. 2019.
- TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Repositório de Dados Eleitorais*. Brasília (DF): TSE, 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 21 ago. 2019.