

Gestão das políticas sociais nos municípios da Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul – Brasil*
(Management of social policies in the municipalities of the Northwest Border of Rio Grande do Sul – Brazil)

Edemar Rotta*
Lislei Teresinha Preuss
Maria Alice Canzi Ames
Priscila Ostapik

Resumo – Este artigo apresenta os resultados da pesquisa desenvolvida por um grupo de professores da Unijuí (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul), durante o ano de 2007. Nesta pesquisa, procurou-se realizar um diagnóstico da organização e da gestão das políticas sociais nos vinte municípios da Fronteira Noroeste do RS. Entende-se que o processo de descentralização das políticas sociais, emanado da Constituição Federal de 1988 e ratificado pela Constituição Estadual de 1989 e pelas Legislações Complementares, já foi assimilado pelos municípios gaúchos. Porém, as formas de organização e de gestão das políticas são marcadas por uma enorme diversidade, em que se manifestam formas tradicionais e tentativas de implantar processos democráticos e participativos. A investigação foi pautada pelos pressupostos do método dialético, articulando os dados quantitativos com a análise qualitativa, procurando articular os diversos elementos que tecem os cenários da Totalidade Social.

Palavras-chave – Gestão. Descentralização. Políticas sociais.

Abstract – This article presents the results of the research developed by a teachers group of UNIJUI (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul) during the year 2007 in which it was done a diagnosis of the organization and management of the social politics in twenty municipalities in the Northwest frontier of RS. It is understood that the process of social politics decentralization originated of the Federal Constitution of 1998 and ratified by the State Constitution of 1989 and by the Complementary Legislations, have already been assimilated by the gaucho municipalities. However, the organization and management ways of the social politics are marked by a huge diversity, in which are manifested traditional ways and attempts to implant democratic and participative process. The investigation was created by the presupposed dialectical method, articulating the quantitative information with the qualitative analysis, trying to articulate the several elements that make the scenery of the Social Totality.

Key words – Management. Decentralization. Social politics.

• Artigo recebido em 30.03.2008. Aprovado em 02.07.2008.

* *Edemar Rotta* – Professor da Unijuí - Santa Rosa/RS – Brasil. Doutor em Serviço Social pela PUCRS; Mestre em Sociologia pela UFGRS, e-mail: erotta@unijui.edu.br. *Lislei Teresinha Preuss* - Professora da Unijuí – Santa Rosa/RS – Brasil. Doutoranda em Serviço Social pela PUCRS; Mestre em Serviço Social pela UFSC; e-mail lislei@unijui.edu.br. *Maria Alice Canzi Ames* – Professora da Unijuí - Santa Rosa/RS – Brasil - Doutoranda em Sociologia (UFRGS), Mestre em Educação nas Ciências Unijuí. e-mail: maria.ames@unijui.edu.br. *Priscila Ostapik* – Mestranda pela Unijuí - Santa Rosa/RS – Brasil, e-mail: priscila.ostapiuk@yahoo.com.br.

Considerações iniciais

Após um longo período de gestão centralizada das políticas sociais, a Constituição Brasileira de 1988 consolidou a idéia de um processo de gestão descentralizada e participativa das mesmas. Idéia essa reivindicada de longa data pelos movimentos sociais (FAGNANI, 2005). A efetivação, no texto legal, significou um importante avanço para a compreensão e para a gestão das políticas sociais, mas não representa, por si só, a garantia de que a idéia seja posta em prática efetivamente.

A longa tradição de encarar os direitos sociais como mecanismos de cooptação, clientelismo e barganha política tem dificultado a implantação de mecanismos efetivos de participação e controle democrático nos espaços de gestão pública. Da mesma forma, a tradição autoritária da sociedade brasileira constitui-se em entrave para o efetivo exercício da democracia. Superar esses limites constitui-se num desafio que se apresenta para este início de século XXI.

Os estudos sobre os processos de descentralização têm concentrado sua preocupação nos aspectos relacionados ao financiamento das políticas sociais, especialmente procurando demonstrar o crescimento ou não dos investimentos, o grau de dependência ou não dos municípios e estados em relação à União e os deslocamentos de atribuições sem a conseqüente destinação de recursos. Os aspectos relacionados à efetiva participação da população na gestão das políticas e as formas como os municípios têm implantado os mecanismos de gestão sugeridos nos princípios legais permanecem como desafios a serem desvelados e analisados (ARRETCHE; RODRIGUES, 1999; DOWBOR, 1999; ARRETCHE, 2000).

A concentração de estudos sobre os processos de descentralização implantados nas capitais dos estados ou em cidades das regiões metropolitanas tem passado a idéia de que os “pequenos municípios”¹ do país apenas reproduzem os processos ocorridos nestes “grandes centros”. Essa leitura pode omitir dificuldades, gerar interpretações equivocadas ou ignorar experiências interessantes que possam surgir nesses espaços locais. Ainda mais se tendo presente que a maioria absoluta dos municípios brasileiros situa-se na faixa abaixo de 50 mil habitantes.

Este texto pretende retratar a realidade do processo de descentralização da gestão das políticas sociais que ocorreu numa região periférica do estado do Rio Grande do Sul, a

¹ Considerando como pequenos municípios aqueles com população inferior a 50 mil habitantes. No caso da região Fronteira Noroeste do RS, apenas o município de Santa Rosa possui população acima desse número.

Fronteira Noroeste. O texto inicia com uma breve caracterização da região, procurando situar as características básicas dos municípios que a compõem. Na seqüência realiza-se uma retomada da trajetória histórica das políticas sociais neste espaço analisado, buscando evidenciar as concepções básicas que marcaram o universo de significado dos sujeitos envolvidos. A exposição dos dados coletados na pesquisa constitui-se como passo seguinte do texto, com o objetivo de demonstrar como os diversos municípios da região organizam o processo de gestão das políticas sociais de educação, saúde, assistência social, habitação e trabalho. A partir dos dados levantados, procura-se analisar os limites e possibilidades da gestão das políticas sociais na região em estudo.

1 Situando a região Fronteira Noroeste

A região Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul é composta por vinte municípios,² abrangendo uma área total de 4.689 km², com uma população de 200.752 habitantes, da qual 39,94% residem na área rural e 61,06%, na área urbana. O Produto Interno Bruto per capita médio é de R\$ 11.692,00; a expectativa de vida ao nascer situa-se na faixa de 73,87 anos e a taxa de analfabetismo fica em torno de 6,15%.³ Situa-se no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, na fronteira com a Argentina. Origina-se da ocupação colonial ocorrida no início do século XX por descendentes de europeus não-ibéricos, provenientes das “Colônias Velhas”⁴ e das “Novas Colônias do Planalto”.⁵

Mesmo sendo uma das últimas regiões do território gaúcho a ser colonizada, ela alcançou rápido crescimento econômico em razão do modelo adotado, fundado na agricultura familiar, na agroindústria e no pequeno e médio comércio. A formação cultural de sua gente, alicerçada na educação, na vida comunitária, associativa e religiosa, criou um espírito de trabalho e inovação que alicerçou uma formação social dinâmica e capaz de dar conta dos desafios da realidade em constante processo de transformação.

² Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi.

³ Esses dados foram obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.gov.br) e à Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (www.fee.tche.br).

⁴ Expressão utilizada para designar as primeiras áreas de colonização do estado do Rio Grande do Sul, especialmente a região do vale dos sinos e a serra gaúcha.

⁵ Expressão utilizada para designar as colônias nascidas da segunda fase da ocupação do solo gaúcho por europeus não-ibéricos ou por colonos já migrados das colônias velhas.

A região foi pioneira no processo de modernização da agricultura em pequenas propriedades, no cultivo da soja de forma comercial e na produção de colheitadeiras automotrizes. Seu potencial econômico está alicerçado no pólo metal mecânico (3º maior do RS), na bacia leiteira (maior do RS), na produção e industrialização de suínos (uma das maiores do RS), na produção de sementes especializadas para a agricultura, na construção civil, nas indústrias gráficas e minerais não-metálicas. O crescimento das atividades ligadas ao turismo e à prestação de serviços especializados nas áreas da saúde e da educação, vem despertando novas possibilidades de investimento e atração de mão-de-obra.

Em termos de vivências culturais, a região destaca-se na produção musical (com uma enormidade de conjuntos musicais e corais comunitários), na realização de eventos (Fenasoja, Encontro Estadual de Hortigranjeiros, Festa do Músico, Festa Campeira, Festa de Navegantes, Musicanto Sul-Americano de Nativismo, entre outros), na realização de Festivais Estudantis e na organização das diversas etnias.

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul (IDESE) situa a Fronteira Noroeste como a 5ª colocada em melhor qualidade de vida do RS. Os indicadores da região que mais chamam a atenção são os de saúde e educação, nos quais a região apresenta-se como a primeira colocada no Estado. Em termos de renda, é a 7ª colocada e, em termos de saneamento e domicílios, a 14ª colocada. Estes indicadores favoráveis, especialmente em saúde e educação, são frutos de uma tradição histórica de preocupação comunitária com estas áreas e de opções recentes feitas pelas administrações públicas, conforme se verá, a seguir, na trajetória das políticas sociais na região.

Entre os principais desafios que a região experimenta hoje estão o envelhecimento rápido de sua população, decorrente da queda dos índices de natalidade e da migração da população jovem para centros urbanos maiores, do Estado do Rio Grande do Sul e do País; a dependência excessiva de sua matriz produtiva em relação ao mercado externo; a limitada capacidade de investimento experimentada pelos agentes produtivos locais; a dependência tecnológica que esvai os parcos lucros obtidos pelas atividades produtivas locais; a reduzida capacidade de produzir alternativas de geração de trabalho e renda para fazer frente aos anseios da população local; a reduzida capacidade de articulação da sociedade civil com os agentes do mercado e com as representações políticas para construir alternativas negociadas e viáveis para o desenvolvimento regional. Estes desafios precisam ser enfrentados para que a região possa situar-se, de forma propositiva, diante da nova fase de desenvolvimento do capitalismo em nível nacional e internacional.

2 A trajetória histórica das políticas sociais na região analisada

A análise da trajetória histórica permite identificar as formas de proteção social existentes na região antes mesmo da afirmação da idéia de política social. Também possibilita a recuperação das concepções marcantes e a percepção da influência que estas exercem ainda hoje na compreensão dos diversos sujeitos e instituições.⁶

Até o final do século XVIII, a região em questão fazia parte do território espanhol. No período anterior à ocupação portuguesa, ela vivenciou a experiência das Reduções Jesuíticas, onde se podem encontrar as primeiras formas de proteção social. A experiência missioneira trouxe para a região a compreensão dominante na Igreja Católica da época a respeito da forma de tratar o social, isto é, pelo viés social-assistencial, impregnado de uma visão mística que atribuía a origem dos problemas sociais à vontade de Deus. Os critérios da incapacidade física ou mental e do pertencimento à comunidade serviam para definir os beneficiados. A gestão da assistência estava integrada ao sistema de gestão da redução, geralmente confiado a autoridades civis recrutadas entre os próprios índios de mais “merecimento e prestígio” junto ao grupo (SCHALLENBERGER; HARTMANN, 1981). Tem-se claro que a definição dos pressupostos ideológicos da assistência estavam confiados, em última instância, à autoridade religiosa exercida pelo missionário jesuíta (ROTTA, 2007).

Os conflitos pela posse do território, ocorridos durante o século XVIII, a conseqüente desagregação da experiência missioneira e a lenta ocupação pelos portugueses, feita ao longo de todo o século XIX até meados do século XX, geraram a emergência de uma nova forma societária que se constituiu de maneira “marginal” ao processo oficial. A “sociedade cabocla”, que se estruturou na região durante esse período de conflito e de transição para um novo modelo de colonização, trouxe uma nova forma de proteção social, essencialmente centrada na família. As famílias ampliadas eram as responsáveis pelo cuidado das pessoas que necessitassem qualquer tipo de assistência, tais como órfãos, viúvas e portadores de deficiência. A visão mística dos problemas sociais ainda permanecia dominante.

A partir do processo de colonização da região, com imigrantes europeus não-ibéricos e/ou seus descendentes, têm-se o início do estabelecimento de uma nova forma de proteção social centrada nas comunidades locais. Em razão da reduzida participação do Estado na dinâmica social da região, as próprias comunidades locais foram dando conta de organizar a prestação dos principais serviços, inclusive os sociais. É o caso da estrutura de atendimento à

⁶ Uma abordagem mais detalhada desta trajetória histórica pode ser encontrada em Rotta (2007).

educação (via escolas paroquiais e confessionais), à saúde (com os hospitais comunitários), à cultura e ao lazer (com os clubes sociais e as sociedades líricas e recreativas), à religião (com as comunidades e capelas), à assistência (com as ações voluntárias, os orfanatos, os lares para idosos e os patronatos), o financiamento à habitação (com as caixas comunitárias e as cooperativas), entre outros (ROTTA, 2007).

Esta estrutura de serviços e formas de proteção social, produzida pelas próprias comunidades locais, não garantia, porém, que todos fossem atendidos. Eram atendidos tão-somente aqueles que participavam da comunidade, que estavam associados às instituições criadas, que contribuíam para sua manutenção, ou que eram “dignas” e “merecedoras” de receber a ajuda da comunidade. Geralmente, nessa “seleção dos beneficiados”, influíam critérios étnico-culturais e ligados à “ética do trabalho” (ROTTA, 1999; WEBER, 2002). Pode-se dizer que se retoma o viés social-assistencial no trato das manifestações da questão social. Até porque a influência das Igrejas Cristãs era muito forte na maioria das comunidades que se formaram a partir da colonização. Kreutz (1991) destaca que essa prática está ligada a um modelo de organização social vigente na Europa no início do período moderno e que foi transplantado e adaptado às condições locais pelos imigrantes e seus descendentes.

No incipiente mercado de trabalho assalariado urbano, as medidas adotadas pelo governo federal em termos de legislação trabalhista e previdenciária, especialmente a partir de 1934, começaram a ter alguma repercussão, porém eram limitadas pela carência dos mecanismos de fiscalização por parte do Estado, pela dificuldade de organização dos operários, pelo desconhecimento da legislação e pela mentalidade dos empresários⁷ e dos próprios trabalhadores⁸ (WEBER, 2002).

Os funcionários de instituições públicas e os trabalhadores de empresas que possuíam um número maior de empregados tinham melhores condições de reivindicar os direitos sociais que começavam a ser instituídos no país. No caso dos primeiros, foi importante a criação do Instituto de Previdência do Estado (IPE),⁹ em 1931, que passou a congregar a antiga Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Funcionários Públicos do Estado e a concentrar as questões ligadas ao trabalho, previdência e assistência médica dos funcionários públicos estaduais (FEE, 1983).

⁷ O empresariado brasileiro, com pouca tradição no trato do trabalho livre, assimila com dificuldade os poucos direitos a que fazia jus a ainda incipiente classe operária que despontava. Em geral o empresariado brasileiro, no período de industrialização, é nitidamente conservador e muitas vezes reacionário. Sua atitude visa a impedir ou retardar a regulamentação dos direitos sociais já conquistados, ao ignorá-los na prática (CARMO, 1992).

⁸ Que tendiam a encarar os direitos trabalhistas como favores ou concessão dada pela bondade do patrão e não como direitos.

⁹ Pelo Decreto Estadual nº 4.842, de 8-8-1931.

Um estudo de Weber (2002) a respeito das condições de vida dos operários urbanos de Ijuí, nas décadas de 1930 e 1940, pode ser utilizado, por analogia, para a Fronteira Noroeste. A autora constata que alguns trabalhadores tinham acesso ao seguro de saúde e acidente de trabalho, à licença maternidade, à aposentadoria e ao financiamento para a construção da casa própria através dos IAPs.¹⁰ Porém, esses direitos garantidos pela legislação trabalhista eram aplicados parcialmente e dependiam muito da fiscalização. Como os mecanismos de fiscalização eram precários, os direitos apareciam muito mais como decorrentes da “bondade” do patrão do que da luta dos trabalhadores.

As atividades agropecuárias e de economia familiar que ocupavam a maioria absoluta¹¹ da população economicamente ativa da região permaneciam à margem das medidas adotadas pelo governo federal e estadual em relação aos trabalhadores urbanos. A medida de política social que mais atingiu essa população foi a nacionalização do ensino. Através dela, o governo federal buscava estender a educação elementar¹² para toda a população brasileira, porém a partir de um ideário nacionalista em que se destacava o ensino em língua nacional, o sentimento patriótico, o civismo, a moralidade e a aquisição de habilidades mínimas em escrita, leitura e cálculo matemático.

Na proposta do governo federal, atribuía-se aos Estados a função de expandir as escolas públicas, especialmente primárias e profissionalizantes, e criar uma estrutura capaz de organizar a política de educação, estabelecer normatizações e fiscalizar as atividades ligadas à educação. Para dar conta dessas atribuições, o governo estadual criou a Secretaria de Educação e Saúde Pública¹³ e o Conselho Estadual de Educação.¹⁴ No âmbito da Secretaria, criou órgãos de administração especial, encarregados das atribuições específicas que o contexto exigia, tais como o Departamento de Educação Primária e Normal, a Superintendência do Ensino Profissional, a Superintendência do Ensino Secundário, o Departamento de Educação Física e a Diretoria de Estatística Educacional (FEE, 1983).

¹⁰ Os Institutos de Aposentadoria e Pensão foram sendo criados a partir de 1937, especialmente pelas categorias de trabalhadores mais organizadas ou com maior número de integrantes, a exemplo dos ferroviários, bancários, comerciários, transportes e cargas, industriários e marítimos. Esses institutos financiavam a habitação, pois a entendiam como uma “forma de investimento lucrativo” (FEE, 1983). No caso de Ijuí, Weber (2002) destaca a presença do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Trabalhadores da Indústria (IAPI). Esses institutos foram unificados, em 1967, através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social.

¹¹ Pelo Censo de 1950, por exemplo, as atividades urbanas do município de Santa Rosa ocupavam apenas 8% da população economicamente ativa do município (ROTTA, 1999, p. 71).

¹² Na Reforma Capanema, de 1932, entendia-se por Educação Elementar aquela compreendida pela Escola Primária, ou seja, do 1º ao 5º ano. Maiores detalhes, vide TEIXEIRA, 1997.

¹³ Criada pelo Decreto Estadual nº 5.969, de 26-6-1935 (FEE, 1983).

¹⁴ Criado pelo Decreto Estadual nº 6.105, de 25-11-1935 como órgão de caráter consultivo e encarregado de traçar as diretrizes do ensino na esfera estadual (FEE, 1983).

Para implantar sua política nas diversas regiões, o governo estadual criou as Delegacias Regionais de Ensino, dividindo o Estado em circunscrições escolares, abrangendo, cada uma delas, um número reduzido de municípios, a fim de facilitar as funções técnicas e administrativas. Essas delegacias eram coordenadas por um delegado nomeado pelo governador e acompanhadas por orientadores de educação elementar. O governo instituiu ainda a carreira do magistério primário público, com o objetivo de disciplinar as formas de acesso ao magistério público, organizar a carreira e prover as escolas de pessoal minimamente qualificado. Também criou o Plano de Estudos das Escolas Normais Rurais com o objetivo de disciplinar a formação de professores para as escolas da área rural a partir do meio social em que viviam (FEE, 1983).

A proposta de nacionalização do ensino gerou, na Fronteira Noroeste, um intenso conflito¹⁵ com as escolas comunitárias confessionais que haviam sido criadas pelos colonizadores. Nestas escolas, a direção pedagógica e os professores eram definidos pela própria comunidade; os custos eram bancados pelas famílias; as aulas eram ministradas na língua falada na comunidade e os conteúdos eram voltados para a realidade local. A proposta de nacionalização acabou criando escolas públicas gratuitas em muitas dessas comunidades, que, não raras vezes, eram boicotadas e vistas como forma de intromissão, espionagem e controle ideológico por parte do governo estadual (BERWANGER, 2005).

A partir da década de 1950, a região enfrentou um processo de reestruturação que foi transformando sua estrutura socioeconômica e definindo uma nova forma de inserção na dinâmica do RS e do Brasil. Paralelamente a este processo de integração mais acentuada a um mercado nacional, a região passou a enfrentar dificuldades para reproduzir o modelo implantado com a colonização. A alternativa encontrada pelas lideranças locais foi a modernização da agricultura, a agroindustrialização e a conquista de novos mercados (ROTTA, 2007). Soluções estas que iam ao encontro de propostas semelhantes defendidas em nível estadual e nacional (MÜLLER, 1979; PESAVENTO, 1997; BRUM, 2003).

A consolidação do modelo da modernização da agricultura e da agroindústria evidenciou a insuficiência das antigas formas de proteção social estruturadas na região. As comunidades locais passaram a demandar uma maior intervenção do Estado, em sua esfera estadual e nacional, para dar conta das novas manifestações da questão social. A partir da década de 1950, ampliou-se, de forma significativa, a rede de escolas públicas, tanto no meio rural quanto no urbano. Essa ampliação está vinculada a uma política de expansão do ensino

¹⁵ Existe uma boa literatura que analisa este conflito, destacando-se KREUTZ, 1991.

básico de caráter público e gratuito levada a efeito pelo governo estadual (FEE, 1983) e pelo governo federal (ARANHA, 1989), com o objetivo de qualificar a população para inseri-la no processo de desenvolvimento em curso no Estado e no País. A criação de um grande número de novos municípios, a partir da década de 1950, também contribuiu para a expansão das escolas públicas gratuitas (WEBER, 2002).

Para qualificar a mão-de-obra necessária ao novo momento que a sociedade regional vivia e para atender às “aspirações das lideranças comunitárias”, ao “interesse das autoridades públicas” e à “aspiração dos estudantes de nível médio” (BRUM, 1998), constituiu-se uma estrutura de escolas secundárias, de ensino técnico e de ensino superior, nas principais cidades da região. Como a ação do Estado foi insuficiente para dar conta dessas novas necessidades, acabou predominando a atuação das Fundações Comunitárias e das Instituições Religiosas (BROSE, 2005; BRUM, 1998).

Os serviços de saúde, em sua maioria, continuaram a ser prestados pelos hospitais comunitários. Porém, esses passaram a receber subvenções do governo estadual e federal, atendendo a uma orientação do “modelo médico-assistencial privatista” (RABELO, 1994) que passou a vigorar no país durante o Regime Militar. Por esse modelo, tocava ao INPS (Instituto Nacional de Previdência Social)¹⁶ o atendimento dos trabalhadores segurados (aqueles que estavam ao abrigo do sistema formal de trabalho) e às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde o atendimento aos segmentos da população marginalizada do sistema produtivo formal. A lógica que orientava os dois tipos de atendimento era o repasse de recursos para a compra de serviços de terceiros (RABELO, 1994). A região passou a experimentar a lógica que geria a política social pública durante o regime militar, fundada no tratamento técnico, no direito como concessão do Estado, na despolitização, na centralização, no controle e na privatização do espaço público (FAGNANI, 2005; ROTTA, 2007).

Na área da habitação, registra-se a ampliação do acesso aos programas de aquisição da casa própria a partir da criação do BNH,¹⁷ pois a atuação da Fundação da Casa Popular¹⁸ e sua correspondente gaúcha, a Companhia de Materiais Pró-Casa Popular, foram inexpressivas na região. A inexistência de centros urbanos mais expressivos na região, antes da década de 1960, pode servir como indicativo para explicar a reduzida atuação dos órgãos estaduais e

¹⁶ Em 1967, o Governo Federal unificou os vários institutos existentes (antigos IAPs) através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que passou a ser o responsável pela assistência médica individual, curativa e privatista dos trabalhadores pertencentes à economia formal (RABELO, 1994).

¹⁷ Criado pela Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (VILLAÇA, 1986, p. 64-65).

¹⁸ A Fundação da Casa Popular foi criada em 1º de maio de 1946, pelo Presidente Gaspar Dutra. A partir dela, criaram-se as Companhias Estaduais, tais como a Companhia de Materiais Pró-Casa Popular, no Rio Grande do Sul, em 1947, no governo de Walter Jobim.

federais, mesmo que a habitação já ocupasse lugar importante nos debates a respeito das políticas públicas (FEE, 1983; VILLAÇA, 1986).

A partir da afirmação do modelo da modernização e da criação de um mercado de trabalho urbano, em torno das indústrias e dos serviços que lhe dão sustentação, cresce a atuação, na região, do BNH. Essa atuação se deu através da COHAB,¹⁹ que organizou (em convênio com os municípios) e financiou a implantação de núcleos habitacionais populares nos principais municípios e atuou no financiamento direto, via Caixa Econômica Federal, de moradias para as diferentes classes sociais.²⁰ Os municípios também passaram a conveniar com o BNH para a implantação de infra-estrutura urbana, especialmente na estrutura viária e no saneamento básico.²¹ Essa atuação dos mecanismos estatais funcionou como instrumento importante para ativar a economia regional e para produzir uma imagem favorável ao próprio governo, visto como quem concede esses empréstimos, financiamentos e incentivos.

A consolidação de um mercado de trabalho assalariado urbano gerou uma organização mais intensa dos sindicatos e associações profissionais, introduzindo uma nova dinâmica nas relações de trabalho. O conhecimento dos direitos e a pressão para efetivá-los se tornaram mais intensos. Porém, esse momento coincidiu com a implantação do Regime Militar, o que acabou limitando a obtenção de maiores conquistas pelos trabalhadores. O empresariado local passa a valer-se da legislação trabalhista e previdenciária como estratégias de controle e de legitimação do processo de acumulação capitalista. Aliás, em clima de repressão, muitas vezes, nem essa legislação era cumprida. As políticas sociais voltadas ao trabalho ficaram restritas à intensificação dos cursos profissionalizantes nas escolas públicas e ao cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária.

A política de assistência social que se construiu neste período foi marcada pela lógica impressa pelos “gabinetes de primeira dama”, pois a maioria dos municípios não possuía uma secretaria específica para cuidar da assistência. A área da assistência social estava ligada diretamente ao “gabinete da primeira dama” e os programas eram nitidamente assistencialistas. Por esses gabinetes passava a lógica impressa pela LBA (Legião Brasileira de Assistência)²² na concepção e na gestão da assistência. Essa situação vivida pela

¹⁹ As Companhias de Habitação Popular (COHABs) foram criadas a partir da publicação da Lei Federal nº 4.830, de 21 de agosto de 1964. Suas ações eram direcionadas aos estados e municípios, constituindo-se em braço operacional do Sistema Financeiro de Habitação (www.habitacao.rs.gov.br).

²⁰ Em torno de 50% das moradias financiadas pelo BNH se destinaram às famílias com renda acima de cinco salários mínimos (VILLAÇA, 1986).

²¹ Em torno de 30% dos recursos do BNH foram investidos em Desenvolvimento Urbano, entre os anos de 1974 e 1983, através de convênios com os estados e municípios (VILLAÇA, 1986).

²² A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada em 1942, pela então Primeira Dama do País, Darcy S. Vargas, com o objetivo de assistir às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Ao acabar a

assistência em nível regional seguia uma lógica nacional, pois a própria Secretaria de Assistência Social, em nível federal, tinha a LBA, ligada ao gabinete da primeira dama do país, como a grande executora dos serviços de assistência social. E sua ação era marcada por uma lógica fragmentada e assistencialista (SPOSATI et al., 1998). Sposati (1988) mostra que a presença da LBA, através de seus programas e projetos, era forte em quase todos os municípios brasileiros, dando a tônica da assistência social.

A partir da segunda metade da década de 1980, a região passa a enfrentar um processo de crise do modelo de desenvolvimento que havia adotado a partir da década de 1960. Essa crise está ligada a fatores internos de realização do próprio modelo, na região, mas também a fatores externos, decorrentes da crise do capitalismo e do socialismo real, da conjuntura vivida pela sociedade brasileira e pelo Estado gaúcho (ROTTA, 2007).

Esse novo cenário de crise que a região viveu evidenciou o esgotamento das estratégias de políticas sociais utilizadas no momento anterior. A crise econômica afetou a capacidade de sustentação das Fundações Comunitárias e Instituições Religiosas que atuavam na área da educação e da saúde. A diminuição do poder aquisitivo da população fez com que um contingente maior de pessoas necessitasse da ação do Estado para dar conta de suas necessidades de saúde, educação e habitação. Esse aumento da necessidade da ação do Estado contrastava com um cenário em que essa ação tendia a diminuir por força do esgotamento da capacidade dos governos federal e estadual continuarem atuando no financiamento do processo produtivo e das políticas sociais e da emergência de uma nova postura em relação ao papel do Estado. Nova postura esta decorrente da emergência das políticas de recorte neoliberal (ROTTA, 2007).

O esgotamento da capacidade de financiamento e a emergência das políticas de recorte neoliberal geraram uma contenção dos investimentos públicos em áreas vitais para a sustentação das políticas sociais que haviam se constituído na região no momento anterior. As ações na área da assistência social eram sustentadas pelas verbas estaduais e federais, caso dos programas mantidos pela LBA, dos programas específicos para menores carentes, idosos, portadores de necessidades especiais, entre outros. As ações existentes na área da habitação e do saneamento básico dependiam diretamente dos financiamentos obtidos junto ao BNH e seu braço estadual, caso da COHAB. As ações na área do trabalho, embora quase sempre reduzidas ao incentivo a cursos profissionalizantes, também dependiam de verbas estaduais e federais. As áreas da saúde e da educação, com maior estrutura e tradição de ação regional,

guerra, a LBA foi transformada numa instituição de assistência em geral e acabou polarizando a política de assistência impressa pelo governo (SPOSATI et al., 1998, p. 87).

também sentiram o corte dos investimentos públicos e tiveram ameaçados muitos de seus serviços ou a sua qualidade de atendimento (ROTTA, 2007).

Nesse novo cenário é que se passa a observar mais os diferenciais entre os municípios em termos de estabelecer prioridades e organizar sua atuação na área das políticas sociais. O novo marco legal, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelas legislações complementares, efetivou a descentralização como estratégia básica de organização da ação do Estado para a área das políticas sociais. Com isso o protagonismo do poder local torna-se essencial na produção dos diferenciais. Aspectos esses que serão tratados nos tópicos a seguir.

3 Análise dos dados evidenciados na pesquisa

Para a realização do diagnóstico das políticas sociais nos municípios da Fronteira Noroeste do RS, iniciou-se com o levantamento dos investimentos realizados pelos mesmos em cinco áreas de políticas sociais (saúde, educação, previdência e assistência social, habitação e trabalho), no período de 1995 a 2005. O período foi delimitado desta forma em razão de se ter um texto expressivo para a análise e também por existirem dados disponíveis junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul,²³ das prestações de contas já efetivadas pelos municípios. Das informações presentes no Tribunal, selecionaram-se as planilhas de execução orçamentária por função. Os dados foram organizados em tabelas e gráficos a fim de visualizá-los e possibilitar a análise.²⁴

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

Numa média geral, percebe-se que o montante dos investimentos, nessas cinco áreas de políticas sociais, absorve em torno de 50% dos recursos investidos pelos municípios, ficando os outros 50% para as demais áreas e atividades. Para exemplificar, tomam-se como exemplo quatro municípios da região. O município de Nova Candelária apresentou uma média de investimento, no período, da ordem de 43,33%, nas cinco áreas de políticas sociais analisadas. O município de Tuparendi apresentou uma média de investimento na ordem de

²³ Site acessado www.tce.rs.gov.br.

²⁴ Em razão da grande quantidade de tabelas e gráficos (feitas por função, para cada município e para a região), fica inviável demonstrar no texto, mas estes dados encontram-se disponíveis na Unijuí – Campus Santa Rosa.

46,01%, no período. O município de Três de Maio apresentou uma média de investimento de 58,23%. O município de Santa Rosa foi o que apresentou a média mais alta de investimento no período, com 67,35%. Percebe-se que, mesmo havendo uma diversidade nos valores percentuais investidos, os mesmos são expressivos na relação com as demais funções existentes na execução orçamentária. Esses valores expressivos denotam uma valorização das políticas sociais, na dinâmica de desenvolvimento dos municípios da região.

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

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

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

Na análise da política social de saúde, constatou-se que todos os municípios possuem Secretaria própria; apenas um município possui secretário com formação superior na área; apenas dois municípios não possuem Plano de Ação para a área; todos possuem Conselho e na maioria absoluta incluindo as três funções: consultivo, deliberativo e fiscalizador; todos os municípios possuem quadro de pessoal técnico e organização interna de funcionamento da

política. Estes dados evidenciam que a saúde avançou menos na relação com a educação, considerando-se como um dos principais estrangulamentos a nomeação de quadros políticos para a gestão do setor.

A organização da Assistência Social nos municípios evidenciou que apenas cinco municípios possuem Secretaria própria. Nos demais, existe vinculação com saúde (5), Habitação (1), Trabalho, Habitação e Turismo (1) ou apenas Coordenadoria/Departamento (4);²⁵ em nenhum município o responsável direto pela gestão é assistente social; doze municípios possuem Plano para o Setor; 14 municípios possuem Conselho; 13 possuem uma estrutura de pessoal e administrativa para a área.

As fragilidades apontadas evidenciam que ainda persiste uma indefinição muito grande a respeito do lugar e do espaço que a assistência social deve ocupar nas políticas municipais. A longa herança do “primeiradismo” e do mero assistencialismo ainda não foi superada na região. Destaca-se que esta característica não difere muito do restante do Estado e do País. A maior parte dos municípios da região ainda está no processo inicial de implantação do SUAS, tendo apenas dois²⁶ que já assumiram a gestão plena da assistência social.

Na área da Habitação somente dois municípios possuem Secretaria própria. Os demais estão vinculados a várias secretarias e departamentos, entre os quais se pode exemplificar: Ação Social (1), Obras e Viação (2), Saúde e Bem-Estar Social (1), Planejamento, Meio Ambiente e Turismo (1), Obras, Habitação e Trânsito (1), entre outros. Ao olhar os aspectos relacionados à gestão, evidenciou-se que, na maioria absoluta dos municípios, essa área encontra-se sob controle de pessoal com pouca ou nenhuma formação para a mesma. Constatou-se que cinco municípios possuem quadro técnico para a área; sete municípios possuem Plano de Ação do Setor e seis possuem Conselho estruturado e em funcionamento.

Os dados evidenciam que a política de habitação encontra-se bastante fragilizada, tanto pelos aspectos de gestão quanto pelos ligados à organização e funcionamento. Tradicionalmente a política de habitação tem centrado seu debate estadual e nacional nos cenários urbanos, o que pode ser um indicativo para a compreensão das fragilidades desta política na região em estudo. A inexistência de núcleos urbanos mais expressivos na maioria dos municípios faz com que a reflexão e as preocupações relacionadas ao setor causem maiores preocupações ao poder público e à população em geral. Porém, essa realidade esconde uma séria problemática vivida pela região, apontada pelo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS (FEE, 2004). As Condições de Domicílio e Saneamento apresentadas

²⁵ Quatro municípios não enviaram informações referentes a esta política social.

²⁶ Os municípios de Santa Rosa e Três de Maio.

pela região, tanto no meio rural quanto no urbano, ocupam apenas a 14ª colocação em 24 microrregiões do RS. Os problemas de habitação no meio rural e os de saneamento no meio urbano precisam ser repensados e reconsiderados na priorização das políticas.

Na Política Social de Trabalho apenas um município possui Secretaria própria, porém o responsável não possui formação na área. Em alguns municípios, essa área está vinculada a outras secretarias, como as de Saúde e Bem-Estar Social (2) e Assistência Social (4). Somente um município possui Plano de Ação e organização interna do setor; um município possui Conselho (Conselho Municipal de Desenvolvimento) e um possui Comitê de Emprego, porém está desativado. Das políticas analisadas, sem dúvida, é a que demonstra a maior fragilidade em termos de organização, funcionamento e participação da população.

Nas entrevistas e na disponibilização dos dados por parte dos municípios, percebeu-se que o trabalho ainda não foi incorporado como uma política social, mesmo que a Constituição Federal de 1988 assim o defina. O trabalho ainda situa-se muito mais como uma conquista individual do que como um direito social fundamental. No caso da região em estudo, a tradição de uma “ética do trabalho”,²⁷ ainda domina o imaginário dos gestores e da população em geral, constituindo-se num entrave fundamental para que se pense o trabalho como política social.

A partir das entrevistas realizadas com os gestores e das visitas aos municípios, pode-se perceber que há uma tentativa de garantir processos participativos na concepção e na gestão das políticas, mesmo com fragilidades nos mecanismos e instrumentos de sua implementação. Por outro lado, os dados demonstraram que ainda predomina uma visão fragmentada das políticas sociais, constatada na falta de relação de uma política social com a outra e na ausência de uma visão de conjunto, tanto da parte dos gestores quanto dos conselheiros e da população beneficiada.

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

²⁷ A ética do trabalho é uma compreensão desenvolvida na Europa a partir da modernidade e que ressalta a idéia de que a pessoa, pelo seu trabalho e esforço individual pode alcançar a realização econômica e a valorização social. Esta compreensão é trazida para a região com o processo de imigração. Maiores detalhes podem ser vistos em Rotta, 1999.

2004) apontam como os principais desafios para a mesma as questões relacionadas às condições de domicílio e saneamento e à geração de renda.

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

Considerações finais

O debate sobre o processo de descentralização ocorrido no Brasil, a partir das últimas décadas do século vinte, vem sendo marcado por uma multiplicidade de interpretações em que se destacam duas grandes correntes ideológicas. Para uns trata-se de uma nítida estratégia de reforma do Estado, a partir de princípios neoliberais, com o objetivo claro de transferir responsabilidades do Estado para a sociedade civil e abrir espaços significativos para o ingresso da iniciativa privada em áreas que haviam se constituído como espaços por excelência da atuação do Estado. Para outros significa a afirmação dos ideais defendidos pelos movimentos sociais que buscavam processos de participação efetiva da população na gestão e controle do Estado, bem como formas eficientes de aproximar o poder dos cidadãos (PEREIRA; WILHEIM; SOLA, 1999; RICO; DEGENSZAJN, 1999; BRAVO; PEREIRA, 2002; VERGARA; CORRÊA, 2004; FAGNANI, 2005).

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

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

No dizer de Yamamoto (2007), em tempos de pós-modernidade e de generalização do fetichismo do capital financeiro, é preciso recuperar a concepção de conhecimento científico que privilegia a história. Movidos por esta preocupação é que se procurou situar a realidade da região em estudo e fazer uma retrospectiva histórica da compreensão de políticas sociais presente na mesma antes de se analisar a realidade atual.

Na análise da realidade atual das políticas sociais de saúde, educação, assistência social, habitação e trabalho, constatou-se que os diversos municípios já incorporaram o processo de descentralização, porém vivem momentos diferenciados em sua implantação. Alguns já conseguiram avanços significativos na organização da política, na sua gestão e na implementação de processos participativos. Outros, porém, ainda estão dando os primeiros passos e enfrentam grandes dificuldades para organizar a política, imprimir estratégias de gestão e garantir processos efetivos de participação da sociedade.

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

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

paternalista, mas que já se fez grandes avanços na compreensão e execução das políticas sociais.

Referências

- ARANHA, Maria Lucia de Arruda. *História da educação*. São Paulo: Moderna, 1989.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: FUNDAP, FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.
- BERWANGER, Leonice L. H. *O germanismo e a comunidade de Linha Dona Belinha*. Santa Rosa, 2005. DCS/UNIJUI, Monografia de Conclusão do Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Humanidades.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 29. ed. Atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BRASIL, Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.
- BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.
- BROSE, Markus. Superação das desigualdades regionais: uma interpretação da experiência gaúcha. In: CRUZ, José Luís Vianna da (Org.). *Brasil, o desafio da diversidade: experiência de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 2005, p. 227-83.
- BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 23. ed. revisada e atualizada. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.
- BRUM, Argemiro J. *Unijuí: uma experiência de universidade comunitária: sua história, suas idéias*. 2. ed. revisada e atualizada Ijuí: Ed. Unijuí, 1998. 2 v.
- DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999, p. 31-42.
- FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, Tese de Doutorado, 2005.
- FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). *Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) dos municípios do Rio Grande do Sul – 2004*. Porto Alegre: FEE, 2004. Disponível em <www.fee.tche.br>. Acesso em 24 de março de 2008.
- FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). *A política social brasileira 1930-1964: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. 2ª Impressão. Porto Alegre: FEE, 1983.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

KREUTZ, Lúcio. *O professor paroquial: magistério e imigração alemã*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS; Florianópolis: Ed. da UFSC; Caxias do Sul: EDUCS, 1991.

MÜLLER, Geraldo. A economia política gaúcha dos anos 30 aos 60. In: DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sérgio (Org.). *RS: economia e política*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979. p. 358-402.

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

PESAVENTO, Sandra Jatahy. *História do Rio Grande do Sul*. 8. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1997.

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

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

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

SCHALLENBERGER, Erneldo; HARTMANN, Hélio R. *Nova terra, novos rumos: a experiência de colonização e povoamento no grande Santa Rosa*. Santa Rosa: Barcellos Livreiro e Editor, 1981.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. et al. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação para a democracia: introdução à administração educacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

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

WEBER, Regina. *Os operários e a colméia: trabalho e etnicidade no sul do Brasil*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

RABELO, Mercedes. Análise das despesas estaduais no setor saúde 1980-90. In: FARIA, Luiz Augusto E. (Coord.). *Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: submissão, imprevidência e crise*. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 217-97.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo o cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.