

ANTONELLO, I. T. O entrelaçamento entre a descentralização das políticas públicas e as desigualdades territoriais no Paraná. In: **VI SIMPGEO - Simpósio Paranaense de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia** - Ciência, Sociedade e Tecnologia na Perspectiva da Análise Geográfica. Guarapuava, 2012, Anais... Guarapuava: Ed. da UNICENTRO, 2012. v.I, p.831 – 846. CD ROM.

O ENTRELAÇAMENTO ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS DESIGUALDADES TERRITORIAIS NO PARANÁ

DECENTRALIZATION POLICY AND INEQUALITIES IN THE TERRITORY OF PARANÁ STATE

Resumo

A presente pesquisa tem como objetivo central analisar o desdobramento do processo de transferência de poder para os municípios (descentralização do Estado brasileiro) na elaboração e execução das políticas públicas e seu rebatimento no território, tendo em vista o desenvolvimento geograficamente desigual que marca o território paranaense, pois os municípios pequenos e fracos economicamente, que trabalham com um orçamento público restrito, apresentam maiores dificuldades em se enquadrarem técnica e administrativamente as diretrizes impostas pelo o processo de descentralização, particularmente no que diz respeito às políticas públicas de cunho social.

Palavras-chave: políticas sociais, desigualdades socioeconômicas, território.

Abstract

This research was aimed at analyzing the unfolding of the process of transferring power to the municipalities (decentralization of the Brazilian state) in the development and implementation of social policies and its folding in the territory, in view of geographically uneven development that marks the territory of Paraná because small municipalities and weak economically, working with a limited public budget, present the greatest difficulties in technical and administrative fit the guidelines imposed by the process of decentralization, particularly with regard to public policies of social.

Key words: social politics, socioeconomic inequalities, territory.

Introdução

Para se pensar a descentralização da política pública torna-se necessário se remeter ao processo de centralização e descentralização do poder do Estado brasileiro, para tanto se retoma um ponto central no processo federativo nacional, o qual tem como marco a Constituição de 1988. A partir deste marco, com a democratização e descentralização do poder se estabelece uma nova relação entre os entes subnacionais, principalmente em relação à autonomia delegada aos municípios, já que os mesmos passam receber transferências de recursos federais e ganham autonomia para gerir suas finanças e patrimônio levando-os a assumir atribuições no campo das políticas públicas. Conforme Farah (2003, p.83) “Aumentou especialmente a importância dos municípios, dotados de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, e com crescentes atribuições no campo das políticas públicas”. Esse fato irá refletir diretamente na relação entre o ente municipal e estadual, fomentando um estreitamento entre União e municípios, o que pode ter consequências negativas no desenvolvimento das políticas públicas.

A questão que se sobressai com a descentralização é a transferência de atribuições de execução de políticas para os governos subnacionais, sem uma preocupação maior com a unidade nacional no sentido de se ter regras gerais para a totalidade da população brasileira. Entretanto, o argumento central para cessão de responsabilidades para o poder municipal é proximidade com os atores sociais o que garantiria a participação popular na elaboração e controle das políticas públicas, ou seja, a defesa deste processo vincula-se a consolidação da democracia mediante o “empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas” (SOUZA, 2004, p.27).

Nesse contexto do processo de descentralização do poder do Estado brasileiro e do desencadeamento socioespacial que perpassa o papel que o Estado assume como produtor do espaço é que a presente pesquisa tem como objetivo central analisar o desdobramento da transferência de poder para os municípios na elaboração e execução das políticas públicas sociais e seu rebatimento no território, tendo em vista o desenvolvimento geograficamente desigual que marca o território nacional, uma vez que as políticas públicas são engendradas sob as contradições socioespaciais fruto da especialização e da divisão espacial e social do trabalho que produz o espaço no ritmo da lógica do capital.

A problemática que se observa neste processo de transferência de poder planejar e gerir as políticas públicas para o ente municipal encontra-se no fato que os municípios

pequenos e fracos economicamente, ou seja, os que não se encontram em uma posição privilegiada dentro da hierarquia da divisão territorial do trabalho, dispõem de um orçamento público restrito, por conseguinte apresentam maiores dificuldades em se enquadrarem técnica e administrativamente as diretrizes impostas pelo o processo de descentralização, particularmente no que diz respeito às políticas públicas de cunho social.

Assim sendo, no intuito de investigar as temáticas salientadas, a presente pesquisa tem como recorte espacial o território do estado do Paraná – Brasil. Para atingir o escopo da pesquisa o procedimento metodológico pautou-se no levantamento e análise de um referencial teórico sobre a temática da investigação, bem como se arrolou um banco de dados e estudos desenvolvidos pelos pesquisadores do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES, para apreender as desigualdades territoriais paranaenses no sentido de adentrar na discussão sobre o rebatimento das políticas sociais no território, na perspectiva de verificar a relação direta entre a atuação do poder local (municípios), mediante o processo de centralização e descentralização do poder federativo brasileiro e as condições socioeconômicas da população paranaense.

A Descentralização das Políticas Públicas Sociais: As desigualdades territoriais paranaense

A premência das políticas públicas na intervenção no território no Brasil constitui-se um ponto essencial para apreender o entrelaçamento entre o poder de atuação do Estado e o processo de organização e reorganização dos espaços mediante a decisão, elaboração e implementação das políticas. Elucida-se que não pretende realizar uma discussão em torno do conceito de políticas públicas, entretanto cabe deixar claro que se tem como arcabouço teórico a defesa de Souza ao colocar que se pode:

Resumir a política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (2006, p.26, grifo da autora)

A partir desta síntese de política pública ressalta-se que a preocupação deste estudo é apreender, principalmente, o rebatimento dos planos, programas e projetos¹ fruto das políticas públicas no território, ou seja, investigar de que forma o processo de descentralização está respondendo ao princípio básico de prover a população dos municípios paranaense dos serviços sociais essenciais para fornecer uma qualidade de vida à população.

Nesse sentido, cabe traçar uma reflexão sobre o processo federativo nacional, principalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que trás no seu texto os pressupostos da descentralização do poder, esta se caracteriza por delegar um poder maior aos municípios. Conquanto, para a visão geral desse processo é proposto uma periodização, a saber:

O primeiro período analisado se inicia em meados dos anos sessenta, que tem como referência a Emenda Passos Porto, se caracteriza pela elevada concentração de poder e recursos no governo central, avança até início dos anos 80. O período seguinte, que traz a marca da democratização, imprime gradativa descentralização que se acentua com a nova CF/88 e, fundamentalmente, reforça a participação dos municípios. Na continuidade desse processo, a partir dos anos 2000, consolida-se a transferência de atribuições da execução de políticas públicas para os governos municipais, com afastamento cada vez maior da presença da esfera estadual e, com o governo federal detendo amplos poderes e recursos na definição e implementação dessas políticas. (KLEINKE, et al, 2010, p.2)

No entanto não é objetivo deste artigo se debruçar sobre os períodos trabalhados pelos autores, mas focalizar a análise no segundo período que se refere ao contexto atual, mas é importante ter o conhecimento do período anterior para compreender que a centralização do poder proporcionava ao governo federal o domínio do planejamento e a coordenação das diretrizes de invenção do Estado regulador no território nacional, o que não fomentava aos entes subnacionais obterem autonomia para desenhar e executar as suas estratégias de desenvolvimento local. A contraposição à centralização do poder assenta-se na concepção moderna do federalismo que defende a potencialidade de intervenção dos governos locais em prol do atendimento direto à população, pautado na premissa que a proximidade da população promoveria um controle social das políticas públicas.

¹ Salienta-se que as “políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informações e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação”. A autora ainda elucida que “Muitas vezes, a política também requer a aprovação de nova legislação”. (SOUZA, 2006, p.26).

Essa premissa vincula-se ao fato que o processo de descentralização, que atribui aos governos estaduais e, principalmente aos municípios novo papel no federalismo brasileiro, caminha junto com a democratização. Contudo, cabe destacar os fenômenos que interferiam nesse processo:

A maior importância atribuída aos governos locais no Brasil se deu, inicialmente, sob a influência da democratização do país, sendo a descentralização vista como fator de democratização. Num segundo momento, a crise fiscal também se constitui em fator a pressionar pela descentralização, ao limitar a capacidade de ação do governo central, ocorrendo a incorporação pelas elites locais da tese que defende a descentralização como instrumento da redução do tamanho do Estado e do ajuste fiscal. (FARAH, 2003, p.82)

A partir da citação pode-se em um primeiro momento concluir que a democratização brasileira seria subjugada pelas forças das elites locais ao assumirem a prerrogativa da descentralização, no sentido que esta defesa estaria relacionada a cooptação das políticas públicas em favor dos seus interesses, todavia não se pode perder de vista que: “A redemocratização prenuncia, efetivamente, que os atores civis das comunidades locais e regionais saberão, crescentemente, desenvolver experiências associativas comunitárias nas quais o poder de Estado será respeitado enquanto ordenador jurídico político, mas não como interventor dos destinos da vida cotidiana das populações” (RÜCKERT, 2004, p. 4).

Outra questão que é necessário acrescentar refere-se ao fato que o movimento de descentralização foi afetado também pelo processo de “globalização”, o qual se vincula ao segundo momento colocada por Farah (2003) a crise fiscal, o que induziu uma redefinição das funções do Estado-Nação, o qual passa a centralizar as suas ações no ajuste fiscal passando para os outros entes federativos a responsabilidade de um projeto de desenvolvimento. As medidas implantadas de ajuste fiscal afetaram diretamente o poder de atuação dos municípios e dos estados mediante a Lei de Responsabilidade Fiscal, particularmente em relação as políticas sociais.

Além desta medida outras foram imposta pelo governo federal, na década de 1990, destaca-se essas medidas a seguir: “[...] (a) redução de gastos, via diminuição de transferências não-constitucionais – negociadas – para estados e municípios; b) restrição do crédito a estados e municípios; c) criação de tributos e aumento de alíquotas de contribuições não compartilhadas” (BIASOTO JR; OLIVEIRA, 1999, apud FARAH, 2003, p.7). Farah (2003) reconhece que essas medidas atestam que ocorreu uma certa recentralização, tendo em vista que o governo federal continua a deter amplos poderes e recursos o que limita as ações dos municípios e dos estados na implantação de políticas

públicas.

Nesse quadro, os municípios se deparam com as pressões locais frente aos problemas socioeconômicos e a falta de um projeto de desenvolvimento econômico amplo, o que envolve diretamente políticas públicas para os diferentes atores sociais locais. Tal fato desencadeou a competição intermunicipal para atração de capital (grandes empresas) para o seu território, essa competição pode ser caracterizada como predatória, uma vez que o poder local se submete aos interesses deste capital ao subsidiá-lo com abolição de taxas, impostos e implantação de infraestrutura necessária para sua territorialização no município.

Segundo Farah (2003, p.84) “A competição predatória não é, portanto, apenas ineficaz do ponto de vista estritamente econômico, mas envolve também repercussões sociais graves”², ou seja, as sequelas sociais agravam-se, tendo em vista que diretamente relacionado a “competição predatória” está a adoção de um orçamento equilibrado entre receita e despesa exigido pela medida de ajuste fiscal o que redundará na restrição de atuação do poderes das três escalas nas políticas sociais.

Nesse sentido, ao se pensar no entrelaçamento entre as políticas públicas e as desigualdades territoriais cabe refletir essas duas questões de forma interligadas, pois a elaboração e execução dessas políticas públicas têm o rebatimento no território. Dessa maneira, a análise adentra na questão do papel que as políticas públicas podem e devem desempenhar nas dimensões que formatam o território (econômica, política, cultural e natureza) na perspectiva de compreender de que forma ocorre a atuação efetiva do poder do Estado para alterar a condição concreta da desigualdade presente no território paranaense.

Ao se referir às dimensões do território pauta-se na tese de Saquet (2005) ao defender que a conjunção entre as dimensões: economia, política, cultura e da natureza (E-P-C-N) é de fundamental importância para se compreender os processos territorializantes. A premissa do autor assenta-se na indissociabilidade desses aspectos, pois, da luta dos contrários, no movimento contraditório e uno dos mesmos, resultarão as transformações territoriais, como a des-territorialização, a re-territorialização e as novas territorialidades. Nas palavras do autor “[...] as forças econômicas, políticas e culturais (E-P-C), reciprocamente relacionadas, efetivam o território no (e como) espaço geográfico,

² Ressalta-se que Farah defende como uma alternativa a esta competição predatória entre os municípios a cooperação intermunicipal, isto é, “[...] interesses comuns a diversos municípios tendem a orientá-los para ações conjuntas”. Segunda autora “Tais problemas requerem como respostas políticas públicas de caráter regional” (2003 p.85). Maiores detalhes de esta proposta ver a autora.

centrado e emanando na e da territorialidade cotidiana dos indivíduos” (SAQUET, 2005, p.13885).

Considera-se que para se adentrar na discussão sobre as dimensões do território na perspectiva de apreender a configuração das desigualdades territoriais do estado do Paraná, é necessário realizar uma análise sobre o processo de divisão internacional do trabalho que se desdobra na divisão territorial do trabalho, uma vez que os pressupostos da espacialização do capital mantêm-se nas diferentes escalas. A força de reestruturação territorial, colocada em ação pelo modelo de desenvolvimento capitalista, expande-se pelo espaço nacional e internacional, seguindo a lógica de um desenvolvimento geograficamente desigual, pois “[...] a espacialidade capitalista é sempre geograficamente desigual no sentido de que os elementos particulares que a compõem nunca são, pelo menos ao combinar-se, distribuídos uniformemente sobre o espaço geográfico” (SOJA, 1988, p.55).

A espacialidade capitalista comandada pela divisão internacional do trabalho assume a plena forma do padrão industrial americano nos países de capitalismo avançado, mas o mesmo não é verdadeiro para os países periféricos, nos quais a espacialização da indústria deu-se como sombra do fordismo central. Entrementes, um grupo de países periféricos começa a convulsionar o seu espaço socioeconômico, via defesa da industrialização, para realizar a passagem da especificidade produtiva agrária – exportadora, para a industrial. Esse processo, coordenado pelo capital central, proporciona a ascensão destes países para a categoria de semiperiféricos. Pochmann coloca que:

O surgimento desse bloco de países semiperiféricos se deu a partir da combinação do forte esforço das elites internas com a oportunidade de ter o espaço geográfico nacional transformado pela concorrência das grandes empresas transnacionais [...]. A periferização da indústria ocorreu, em grande medida, sob a liderança do Estado. (2001, p.24)

Pode-se dizer que, no momento em que a industrialização dos países periféricos apresenta-se como um molde do padrão central, este se ajusta à situação periférica dos mesmos. Tal fato redundando na configuração de um modelo de desenvolvimento que tem a lógica de um “fordismo periférico”,

[...] no sentido de que, primeiramente, nos circuitos mundiais dos ramos produtivos, as estações de trabalho e as produções correspondentes aos níveis da fabricação e, principalmente, a engenharia, permanecem em ampla medida exteriores a esses países. Por outro lado, os mercados

correspondem a uma combinação específica entre consumo da classe média moderna local com o acesso parcial dos operários do setor fordista aos bens de consumo popular duráveis. (LIPIETZ, 1988, p.97)

Observa-se que a expansão da indústria na periferia deu-se em países como: a África do Sul, os latino-americanos (Brasil, Argentina, México, Venezuela e Chile) e os do leste asiático (Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura e Taiwan). Entretanto, todos amarrados às teias das dívidas externas, adquiridas junto aos países de centro capitalista, para colocar em marcha à industrialização.

Esse processo de periferização da indústria pode ser visualizado na seguinte estatística: os países periféricos aumentaram a sua participação na exportação de produtos manufaturados, de 5,8% para 17,9%, entre 1970 e 1998; os semiperiféricos, em 1970 participavam com 27,5%, chegando, em 1998, com um percentual de 52,4%. Entrementes, para deixar clara a sua condição de centro, os países de capitalismo avançado passam de 77,1%, em 1970, na pauta de exportação de produtos industrializados, para 85,6%, em 1998 (POCHMANN, 2001). Percebe-se que a penetração da indústria nos países periféricos aumenta a distância na divisão da especificidade produtiva, pois os países do fordismo central chegam, em 1998, abarcando 85,6% do mercado global de produção industrial.

A penetração do “fordismo periférico” proporcionou aos periféricos internalizarem a industrialização, contudo, via transplante de tecnologias dos países do centro, as quais são transplantadas a partir de um processo desigual de modernização. Tal fato materializa-se em espacialidades diferenciadas do capital no espaço interno e configura-se uma divisão territorial do trabalho interna que segue a lógica internacional, ou seja, o centro personifica-se como detentor do capital e da tecnologia e a periferia, do trabalho.

No entanto a partir da década de 1970 vivencia-se um processo de transição para um novo modelo de acumulação do capital designado por Harvey (1992) de “acumulação flexível”, uma vez que os avanços científicos e tecnológicos na área da microeletrônica, da informática e da revolução da biotecnologia (engenharia genética) desembocam na crise do padrão industrial fordiano, entre outros fatores conjunturais como recessão econômica o choque do petróleo.

Configura-se, assim, um período de crise das tecnologias e do padrão produtivo vigente, o que fomenta um processo de reestruturação produtiva do capital e na sua esteira socioespacial, ou seja, o foco desta análise não é realizar uma discussão sobre o atual

modelo de acumulação do capital, entretanto não é possível adentrar no processo territorializantes do capital sem pensar no atual movimento de mundialização do capital, visto que a reestruturação produtiva do capital extrapola a esfera produtiva e atinge diretamente a organização espacial, pois a especialização flexível redireciona a localização das atividades produtivas com espacialização do capital conforme os ditames do capital financeiro. Já que neste processo o capital financeiro se descola do capital-produtivo, este último passa a ser controlado pela oferta de capital-dinheiro que determina as localizações espaciais e setoriais do capital-produtivo (OLIVERIA, 2004).

A mundialização do capital remete a discussão realizada anteriormente sobre o fato da implementação da medida de ajuste fiscal, pois essas e outras medidas³ vinculam-se a imposição da flexibilização da intervenção do Estado nacional pautado no discurso da competitividade nacional, ou seja, da “competição predatória” entre os municípios, tal fato é resumido a seguir:

Os anos 90 e o início do século XXI são tempos de globalização financeira e de industrializações crescentemente flexíveis, de sistemas territorializados de produção, de capitais sem compromissos com os lugares; de investimentos e desinvestimentos em mercados financeiros voláteis; de ameaças constantes aos Estados nacionais pela *intempéries* financeiras; pelas desregulamentações unilaterais de mercado dos países do Sul e pelos novos protecionismos dos mercados dos países do Norte. (RÜCKERT, 2004, p.4, grifo do autor)

Observa-se que em tempo de flexibilização (produtiva e de atuação do Estado) a lógica territorializante do capital não se altera pelo contrário à espacialização do capital pós-fordista deixa à amostra o seu resultado – os excluídos e os incluídos no processo produtivo, particularmente que os lugares (escala local, municípios) ficam a mercê dos interesses do capital financeiro. Nesse movimento, as forças atuam em duas direções, uma tira a vida de antigos centros industriais, por exemplo, o cinturão de ferro americano que se constitui em cidades fantasmas, a outra, estimula o desenvolvimento como a experiência do norte da Itália.

Nessa lógica evidencia-se que o território é marcado e formado pelas relações nele existentes, sendo que as mesmas se entrelaçam com relações de poder. Nas relações de

³ Esse conjunto de reformas ficou conhecido como Neoliberalismo. No Brasil, aspectos do modelo neoliberal começaram a ser implementado no Governo Collor e ampliados no governo FHC, a saber: abertura das importações, privatizações, agências reguladoras, Política Macroeconômica (metas de inflação), Responsabilidade Fiscal. Sabe-se que todas afetaram diretamente a implementação das políticas públicas sociais, mas o discurso demagogo dos governos se apropria, principalmente, da necessidade da eficiência da gestão dos gastos públicos assentado na responsabilidade fiscal.

poder sobressai-se o uso do território por parte do capital, sujeitando-o a diversas mudanças e contínuas alterações mediante diferentes usos que o capital faz do território (CALABI; INDOVINA, 1973). Esses usos estão ligados ao processo de produção, o qual se refere à escolha da “localização produtiva”, que será determinada a partir de fatores que garantam a máxima extração de lucro com o menor custo da produção; à circulação e valorização do capital, em uma velocidade de mudança cada vez maior, fruto da fluidez e da efemeridade que marca o capital na contemporaneidade.

Esse fenômeno é a expressão do que Harvey (2011) considera como um dos princípios geográficos para se compreender a reprodução do capitalismo assentada nas formas do desenvolvimento geográfico desigual, nas palavras do autor:

[...] prevalece a crença de que a conquista do espaço e do tempo, bem como da natureza (incluindo até mesmo a natureza humana), está de algum modo a nosso alcance. O resultado tem sido uma tendência inexorável do mundo do capital de produzir o que chamo de “compressão do tempo-espaço” – um mundo no qual o capital se move cada vez mais rápido e onde as distâncias de interação são compactadas. (2011 p.130-131)

Percebe-se que a conquista do espaço e do tempo faz parte da lógica reprodutiva do capital que neste processo cria e recria formas organizativas de trabalho em prol da acumulação do capital, a qual não se mantém externa aos contextos geográficos diferenciados, tal diferenças são utilizadas e apropriadas nesta lógica, que por sua vez fomenta e aprofunda o desenvolvimento geográfico desigual.

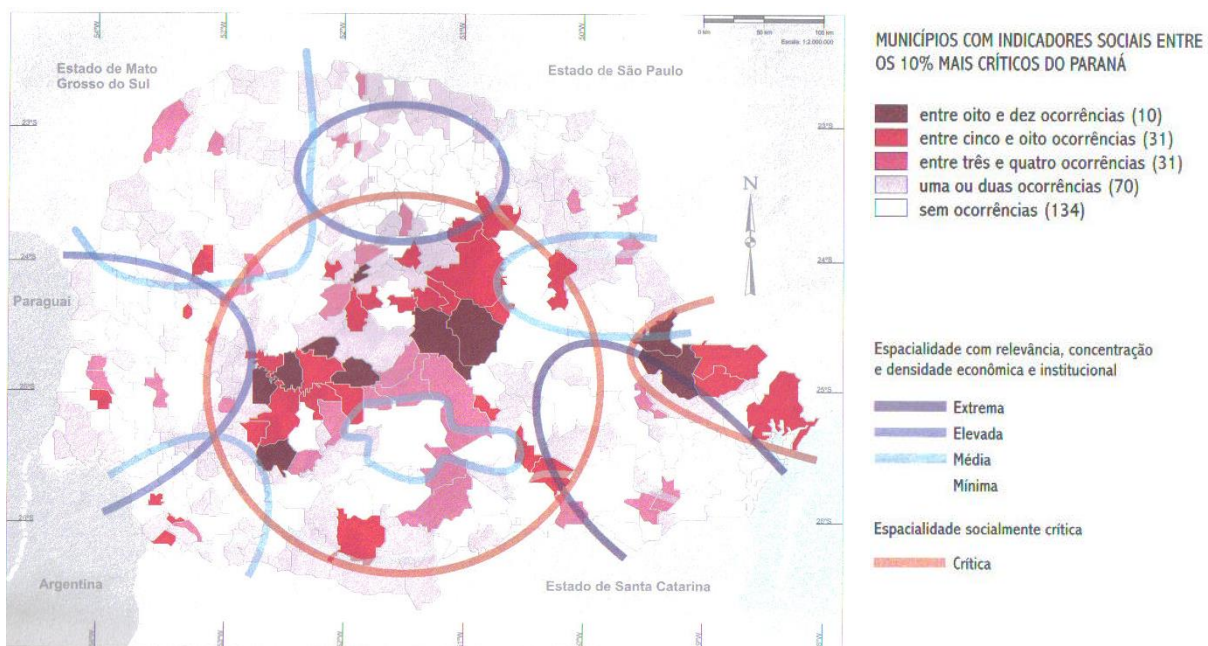
Esse processo territorializante do capital se faz presente na organização espacial do estado no Paraná, que expressa a materialização desta lógica desigual e contraditória do capital na implantação da divisão territorial do trabalho, esta se torna visível no momento que se observa os resultados obtidos no estudo realizado por um grupo de pesquisadores do IPARDES (2006). Esse estudo revela que espaço paranaense encontra-se estruturado em espacialidades diferenciadas, a saber: Espacialidade com máxima relevância, Espacialidade com elevada relevância, Espacialidades com média relevância, Espacialidades com mínima relevância, Espacialidades socialmente críticas, a regionalização do Estado nestas espacialidades se alicerçou na divisão social do trabalho ao considerar que essa categoria de análise permite:

[...] mediar o entendimento entre o processo de desenvolvimento em geral e o desenvolvimento específico de uma economia e sociedade particulares. Essa categoria permite conhecer os ramos da produção, os tipos e níveis de articulação que eles estabelecem entre diferentes atividades e sua localização no território. (IPARDES, 2006, p.10)

As diferentes especialidades presentes no território paranaense (Figura 1) demonstram que a lógica do capital se cristaliza nas desigualdades socioespaciais marcantes, uma vez que o Estado apresenta apenas um recorte espacial com extrema relevância que tem como centro irradiador e dominante a capital Curitiba, principalmente, que o indicador síntese do grau de relevância⁴ altíssimo obtido nas três variáveis que definem este grau foi alcançado unicamente pelo o município de Curitiba.

As desigualdades territoriais paranaense, isto é, as diferentes espacialidades podem ser visualizadas na Figura 1, juntamente com a ocorrência dos indicadores sociais trabalhados no estudo, observa-se que a grande maioria dos municípios encontra-se com índices sociais críticos que demonstram que as políticas públicas sociais no Paraná não estão alcançando os objetivos defendidos ou impostos pela descentralização, que seria dos municípios prover para suas populações um padrão mínimo de serviços sociais mediante a elaboração e execução de políticas públicas.

Figura 1 – Desigualdades territoriais paranaense.



Fonte: IPARDES (2006 p.82).

⁴ O grau de relevância está classificado em: altíssimo, muito alto, alto, intermediário, baixo e baixíssimo que congrega três variáveis, a saber: posição econômica, posição de infraestrutura técnico-científica e posição de

Para apreender a magnitude da realidade materializada na Figura 1, cabe elucidar a metodologia empregada no estudo do IPARDES (2006) na obtenção destes indicadores sociais, primeiramente destaca-se que os dados se referem aos seguintes setores sociais: saúde, demografia, educação, renda, moradia e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH. Outro ponto que se ressalta é que os valores relativos dos indicadores sofreram uma indexação em relação ao *ranking* dos 39 municípios com pessoas ou domicílio em piores condições sociais.

Percebe-se claramente na Figura 1 que a localização dos municípios com os piores indicadores encontram-se predominantemente na espacialidade socialmente crítica, no entanto, observa-se igualmente a presença de municípios com indicadores sociais críticos no interior das espacialidades com relevância, claro que em número reduzido, apesar disso esse fenômeno aludi que as desigualdades socioeconômicas territoriais encontram-se em constante movimento na luta dos contrários que fazem parte intrínseca da contradição gerada pela territorialização do capital, já que: “A distribuição da opulência e da miséria, da riqueza e pobreza nunca foi tão desigualmente distribuída pelos mecanismos estruturais do sistema mundial como no período atual” (BENKO, 1996, p.45).

As desigualdades territoriais paranaense são reveladas pelos dados dos indicadores trabalhados no estudo, os mesmos são a expressão da concentração da riqueza em recortes espaciais limitados, já que é visível a presença de municípios com indicadores mais desfavoráveis se comprado a media do Estado, em relação: renda do responsável pelo domicílio acima de 15 s.m. (390 municípios possuem menos de 6% dos responsáveis acima dessa faixa de renda); 11 anos ou mais de estudo do responsável (384 municípios apresentam menos de 23% dos responsáveis nessa classe de escolaridade); responsável com até três anos de estudo ou sem instrução (384 municípios registram mais de 30,5% dos responsáveis pelo domicílio nesse classe de instrução); e IDH-M (352 com IDH – M inferior a 0,787) (IPARDES, 2006, p.27).

A partir da análise das diferentes espacialidades que está organizado o espaço paranaense sobressai à questão da incapacidade de atuação do poder local de aplicação de políticas sociais, o que fica mais preocupante, já que os dados evidenciam que do total do número de municípios paranaenses 66,42% apresentaram uma ou mais ocorrência de indicadores sociais que refletem uma condição socialmente crítica e em apenas 33,58% não se identificou ocorrência desses indicadores. Ao se voltar atenção para essa realidade

se questiona como municípios, por exemplo, Doutor Ulysses e Laranjal que apareceram mais vezes entre os 10% mais críticos, terão condições de atuação para alterar a condição de precariedade vivenciada pela suas populações, já que os indicadores demonstram que são exatamente em setores como infraestrutura e geração de renda que é necessário direcionar as políticas públicas.

O rebatimento das políticas públicas no território paranaense se insere de forma heterogenia na escala municipal como é possível visualizar pelas desigualdades territoriais, e esta realidade não sofre alterações significativas, como demonstra dos dados a seguir:

O período 1996 e 2007, embora tenha havido uma pequena redução dos índices de Gini (-1,6), a desigualdade permaneceu muito alta entre os municípios do Paraná: 0,82 em 1996 e 0,80 em 2007. Já a variação do índice de Gini do PIB per capita dos municípios do Estado, no mesmo período, foi bem mais acentuada (-10,5%), passando de 0,32 para 0,24, sendo que esse último indicador pode ser entendido como proxy da renda da população, enquanto o indicador anterior representa a renda municipal. (IPEA, 2010d, p.9 Apud DIAS, 2010, p.9)

A partir da realidade retrata pelos dados, cabe tecer uma análise de como está se desenhando a distribuição dos gastos das três esferas do poder (federal, estadual e municipal) com a área social para se adentrar na dinâmica das políticas públicas sociais no Paraná. Primeiramente, salienta-se que: “O gasto agregado com a política social (educação, saúde, habitação, assistência e previdência) nas três esferas da administração pública passa de 13,3% em 1985, para 19% em 1990 e 19,2% em 1995, atingindo, em 2005, 21,9% do PIB” (DIAS, M.L.M. et al, 2010, p.8). Percebe-se um aumento paulatino no valor destinado ao gasto referente à política social, uma vez que no período de dez anos, entre 1995-2005, ocorreu um acréscimo de 2,7% em relação ao PIB.

Observa-se a descentralização desse gasto, ao se reduz de 65,8% do total a parcela da União em 1980, para 61,9% em 2008 enquanto o gasto social feito pelos estados passa de 23,6% para 21,8% do total no mesmo período (DIAS, M.L.M. et al, 2010, p.8).

O objetivo de passar a responsabilidade das políticas públicas para a esfera municipal é em parte atingido, no momento que o gasto municipal referente às políticas sociais passa de 10,6% (1980) para 16,3% em 2008, claro que não se constitui um acréscimo significativo, e, ao mesmo tempo, sobressai-se da análise dos dados a diminuição da participação da união e dos estados nestes gastos, remetendo a questão da efetivação da municipalização imposta pela descentralização.

Sabe-se que a municipalização afeta a forma que o poder local gerencia as despesas municipais e a execução das políticas sociais. Conforme o estudo realizado pelos pesquisadores do IPARDES (2010) sobre a realidade dos municípios paranaenses sobre esta temática concluiu-se que se consolidou uma estrutura das despesas com os encargos atrelado predominantemente aos recursos de “fontes de recursos vinculados”⁵ e em determinados municípios ocorre a complementação a partir dos recursos advindos das “fontes livres”. Ou seja, em 2009, 80% do total das despesas com políticas de saúde, educação e assistência social foram cobertas com os recursos de fontes vinculadas (KLEINKE, et al,2010).

Tal fato apresenta um mote preocupante no sentido que foi identificado que o comportamento de maior vinculação das despesas totais dos municípios com as fontes vinculadas, é marcante nos grupos de municípios maiores, enquanto que os menores municípios dependem mais das próprias receitas (recursos) para atender as suas despesas. Essa informação se torna fundamental para se pensar a potencialidade que o poder local municipal dispõem para implementar as suas políticas sociais, uma vez que seu poder de atuação está vinculado aos recursos disponíveis, assim considera-se que o processo de descentralização federativa na realidade apresenta-se na sua face concreta como um centralismo que redundando na manutenção do elevado grau de dependência dos demais entes federativos as decisões e recursos do governo central. Por conseguinte, percebe-se que:

[...] a descentralização ainda está distante ser homogênea seja para o território nacional ou estadual. [...] nos marcos de federalismo cooperativo a descentralização significou coisas diferentes e ocorreu em ritmos diferentes, de acordo com o desenho específico de cada política, com a distribuição prévia de competências e de recursos entre as três esferas de governo. (KLEINKE, et al, 2010, p.2)

O lado perverso deste fenômeno pode ser visualizado nas desigualdades territoriais paranaense, com uma grande maioria de municípios excluídos de atingir o papel delegado pela descentralização, que seria dos municípios proporcionar para suas populações um padrão mínimo de serviços sociais mediante a elaboração e execução de políticas públicas.

A partir desta síntese apresentada pelo estudo fica evidente que o estado do Paraná

⁵ As “fontes de recursos vinculados” constituem-se em recursos financeiros que são repassados aos municípios pela União ou Estado e as “fontes livres” são recursos financeiros advindo da arrecadação dos tributos (impostos e taxas) e do Fundo de participação dos municípios (FPM) (KLEINKE, et al, 2010, p.10).

não tem desempenhado o papel de intervenção na gestão territorial na perspectiva de desenhar políticas públicas pautadas em um planejamento e execução de políticas que vise almejar atingir um desenvolvimento socioespacial mais homogêneo, pois o estudo do IPARDES (2006) indica os setores e os recortes espaciais que demandam uma ação direta do poder do Estado (nas escalas nacionais, estaduais e municipais), cabe verificar o esforço e o direcionamento da preocupação destes poderes para como esta realidade revelada.

Considerações Finais

Diante das questões levantadas e, principalmente, alicerçado na realidade das desigualdades territoriais paranaenses (Figura 1) considera-se que as políticas públicas sociais não estão cumprindo o seu papel de garantir a população o direito de cidadania e de fomentar melhorias na prestação de serviços sociais, no sentido de criar uma infraestrutura técnica e social, pois a realidade expressa na referida figura denuncia os recortes espaciais que carecem urgentemente de políticas públicas de cunho social.

Perante este quadro a pergunta que emerge é a necessidade de se repensar a dinâmica atual de uma centralidade de poder e recursos por parte do governo federal e uma descentralização no que se refere ao desenho e execução de políticas públicas, levando-se em consideração os limites técnicos e financeiros que se deparam, particularmente, os pequenos municípios para concretizar essas ações.

Nesse sentido, poderia se pensar em uma maior articulação entre o poder estadual e os municípios, uma vez que o primeiro detém os instrumentos técnicos e científicos para apoiar o poder local municipal na materialização de planejamento e gestão de políticas públicas. Sem, contudo, deixar de lado a autonomia conquistada pelo poder local na tomada de decisões vinculada as ansiedade e necessidades da população local, na perspectiva da efetivação de um planejamento (elaboração) e gestão (execução) de políticas públicas com a participação da sociedade. Por conseguinte, atingir uma maior visibilidade da relação entre benefícios e custos da ação pública e conseqüentemente alcançar a prática de um controle social da gestão das políticas públicas .

Nesse contexto, considera-se a necessidade de realização de pesquisas voltadas para as condições de sustentabilidade deste sistema que transfere para os governos locais a responsabilidade de prover os serviços de saúde e educação fundamental, entre outras políticas sociais, tendo em vista que os dados da realidade socioeconômica demonstram a

situação crítica de uma grande parte da população paranaense, assim esses estudos podem fundamentar a direção na mudança do padrão de formulação e implementação das políticas públicas na busca de se impetrar uma dinâmica socioespacial assentada em uma maior equidade e justiça social.

Referências

BENKO, G. **Economia espaço e globalização na aurora do século XXI**. SP:HUCITEC, 1996.

CALABI, D.; INDOVINA, F. Sobre o uso capitalista do território. In: **Archivio di studi urbani e regionali**. Veneza, ano IV, n. 2, junho 1973.

DIAS, M.L.M. et al. **Notas sobre a questão social no Paraná**. Curitiba: PARDES – Nota técnica, nº 17, 2010. Disponível em www.ipardes.gov.br. Acesso em agosto de 2011.

FARAT, M. F. S. Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. IN: GONÇALVES, M.F; BRANDÃO, C.A; GALVÃO, A.C (Orgs). **Regiões cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano regional**. SP: Ed. UNESP/ANPUR, 2003, p.81-93.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. SP:Loyola, 1992.

_____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. SP:Boitempo, 2011.

KLEINKE, et al. **Federalismo e Políticas Sociais**. Curitiba: PARDES – Nota técnica, nº 15, 2010. Disponível em www.ipardes.gov.br. Acesso em agosto de 2011.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Os Vários Paranas: Identificação de espacialidade socioeconômicas – institucionais como subsidio a políticas de desenvolvimento regional**. Curitiba: IPARDES, 2006.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. SP:Nobel,1988.

OLIVEIRA, F. **As contradições do ao: Globalização, Nação, Região, Metropolização**. 2004. Disponível: <http://www.cedeplar.ufmg.br>. Acesso em 12/2/010.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização. A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. SP:Boitempo editorial, 2001.

RÜCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades**, 2004, Canoas. Porto Alegre; Canoas: Programa de Pós-Graduação em Geografia-Ufrgs; Curso de Geografia, Ulbra, 2004.

SAQUET, M. A. A relação espaço-tempo e a apreensão do movimento em estudos territoriais. In: **ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA - EGAL**, 10, 2005, São Paulo. Anais... São Paulo: DEGEO/FFLCH/USP, 2005. p.13882-13894. [CD-ROM]

SOJA, E.W. **Geografias pós-modernas**. A reafirmação do espaço na teoria social crítica. RJ:Jorge Editor, 1993.

_____. Uma concepção materialista da espacialidade. In: BECKER, B.K (Org.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), p.27-41, 2004.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.