

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**A Área Social em Crise e a Crise de Gestão na
Área Social no Rio Grande do Sul:
um estudo sobre a FGTAS**

UFRGS
Escola de Administração
BIBLIOTECA
R. Washington Luiz, 855
Fone: (51) 316-3840 - Fax: (51) 316-3991
CEP 90010-460 - Porto Alegre - RS - Brasil

REBEL ZAMBRANO MACHADO

UFRGS
Faculdade de Ciências Econômicas
Biblioteca Gladis W. do Amaral
Av. João Pessoa, 52
90040-000 - Porto Alegre - RS - Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis
Co-Orientador: Prof.^a Dr.^a Marília Costa Morosini

**Porto Alegre,
abril de 1998**

“Não podemos nos assumir como sujeitos da procura, da decisão, da ruptura, da opção, como sujeitos históricos, transformadores, a não ser assumindo-nos como sujeitos éticos.”

Paulo Freire

Ao meu pai, *in memória*, pelos
exemplos deixados.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Carlos Nelson dos Reis, meu orientador, pela oportunidade de crescimento pessoal e profissional, minha profunda admiração e eterna gratidão;

À Professora Dr^a. Marília da Costa Morosini, minha co-orientadora, pela confiança e possibilidade de utilizar no cotidiano muitos de seus ensinamentos;

Aos professores da Banca Examinadora, Dr. Eugênio Lagemann, Dr^a. Valmíria Carolina Piccinini e Dr^a. Luíza Helena Dalpiaz, por aceitarem participar da reflexão sobre este estudo;

Aos professores e colegas do Curso de Mestrado em Administração — opção Administração Pública —, do PPGA da UFRGS, em particular à Maria Jandira de Souza Oliveira e à Rosane Ribeiro, pelas discussões e contribuições oferecidas ao longo dessa caminhada de estudos;

Ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da sua Escola Superior de Administração Pública/FDRH, por ter oportunizado, através de convênio, a reativação da opção Administração Pública no Mestrado em Administração da UFRGS;

À Direção e funcionários da instituição pesquisada, Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS), pelo acesso às informações;

Aos funcionários da FGTAS e gestores, que ofereceram suas falas e sua colaboração, o que tornou possível a construção de parte importante da análise deste estudo;

À minha família, que acreditou ser possível o empreendimento desta jornada e que não mediu esforços, pela dedicação e apoio, permitindo a concretização de mais esta meta;

À Maria José Falkemberg Retamal, pelo assessoramento em microinformática e pelo estímulo constante nesse percurso;

À equipe do Centro Social da Vila Mapa (CESMAPA) da FESC/PMPA, em especial à Gerente Maria Isabel Machado, pelo apoio nos momentos mais importantes e decisivos para a concretização deste trabalho;

Aos meus amigos, pela paciência e carinho com que souberam compreender as constantes ausências;

À Roselane Vial, pela revisão do trabalho;

A todos que, direta ou indiretamente, permitiram esse processo pedagógico ou contribuíram para que esse momento fosse possível, o meu mais profundo e sincero agradecimento.

SUMÁRIO

<i>LISTA DE SIGLAS</i>	9
<i>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</i>	12
<i>LISTA DE TABELAS</i>	13
<i>LISTA DE QUADROS</i>	14
<i>RESUMO</i>	15
<i>ABSTRACT</i>	16
<i>INTRODUÇÃO</i>	17
<i>1 – AS QUESTÕES METODOLÓGICAS DA PESQUISA</i>	20
1.1 – A ABORDAGEM DIALÉTICO-CRÍTICA	20
1.1.1 – O problema de pesquisa e as questões norteadoras	21
1.1.2 – Os objetivos.....	22
1.2 – A OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	23
1.2.1 – As técnicas e os instrumentos.....	24
1.2.2 – Os critérios para a amostra dos sujeitos	28
1.2.3 – Os procedimentos.....	30
<i>2 – A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ÁREA SOCIAL, NO LIMAR DO SÉCULO XXI</i>	38
2.1 – A CONCEPÇÃO DE ESTADO COMO ENTE POLÍTICO	38
2.1.1 – A concepção de Estado moderno.....	39
2.1.2 – A dicotomia público versus privado.....	40
2.1.3 – A concepção de Estado em Rousseau, Marx e Gramsci.....	42
2.2 – A CONCEPÇÃO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NAS DIFERENTES LINHAS DO PENSAMENTO ECONÔMICO	49
2.2.1 – No liberalismo.....	49
2.2.2 – No keynesianismo.....	52
2.2.3 – No neoliberalismo	57
2.3 – AS REPERCUSSÕES DA REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO	60
2.3.1 – Nas políticas sociais	60
2.3.2 – A reforma administrativa do Estado.....	65

3 – O PAPEL DO ESTADO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO RIO GRANDE DO SUL: AUGE, CRISE, AJUSTE E REESTRUTURAÇÃO.....	70
3.1 – A ESTRUTURA ESTADUAL PARA O ATENDIMENTO DAS POLÍTICAS DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	70
3.1.1 – Características históricas de criação, na Administração Direta, da Secretaria de Estado executora das políticas sociais.....	72
3.1.2 – Características históricas de criação da Administração Indireta e da estrutura fundacional.....	74
3.2 – AS TRANSFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES SOCIAIS QUE ORIGINARAM A FGTAS.....	81
3.2.1 – As fundações que deram origem à FGTAS.....	83
3.2.2 – As sucessivas “reformas administrativas” e os marcos de mudanças na legislação como componentes do processo de reestruturação do papel do Estado	89
3.3 – AS MUDANÇAS NA DÉCADA DE 90: EM BUSCA DE UMA LÓGICA.....	100
3.3.1 – O discurso atual das políticas sociais.....	100
3.3.2 – O movimento de reestruturação do setor público estadual gaúcho na área social.....	102
3.3.3 – Os reflexos da conjuntura e os atores sociais em cena.....	106
4 – AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS DA FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL...	111
4.1 – A INSTITUIÇÃO SOCIAL: FGTAS FRENTE ÀS NOVAS TRANSFORMAÇÕES.....	111
4.1.1 – Estrutura e organização da Fundação	112
4.1.2 – A estrutura física da FGTAS.....	118
4.1.3 – Os recursos humanos	121
4.2 – OS CONDICIONANTES À FLEXIBILIDADE ADMINISTRATIVA DA FGTAS	127
4.2.1 – A burocracia como um elemento de entrave.....	128
4.2.2 – A restrição orçamentária.....	132
4.2.3 – A gestão e a descontinuidade político-administrativa.....	134
4.3 – OS RECURSOS E OS RESULTADOS DA FGTAS	138
4.3.1 – Os recursos financeiros da Fundação	139
4.3.2 – As ações realizadas pela FGTAS na execução das políticas sociais do trabalho e de assistência social.....	146
5 – AS TRANSFORMAÇÕES NA ÁREA SOCIAL DO SETOR PÚBLICO GAÚCHO: A VERSÃO DOS AGENTES EXECUTORES DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	159
5.1 – A VISÃO DOS AGENTES DA FGTAS	160
5.1.1 – As contradições do espaço público redimensionado.....	160
5.1.2 – A exigência de novas concepções de gestão pública.....	173
5.1.3 – As perspectivas da FGTAS.....	186
5.2 – A VISÃO DOS GESTORES	191
5.2.1 – O esboço de um novo modelo de Estado.....	191
5.2.2 – A profissionalização da gestão pública.....	200
5.2.3 – A FGTAS como reflexo de sua gestão.....	206
CONSIDERAÇÕES FINAIS	214

<i>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	221
---	-----

APÊNDICES

- APÊNDICE A – Roteiro para análise institucional
- APÊNDICE B – Roteiro para entrevista semi-estruturada com os agentes sociais
- APÊNDICE C – Roteiro para entrevista semi-estruturada com gestores
- APÊNDICE D – A evolução da estrutura da Secretaria – de 1959 - 69
- APÊNDICE E – A evolução da estrutura da Secretaria – de 1970 - 79
- APÊNDICE F – A evolução da estrutura da Secretaria – de 1980 - 89
- APÊNDICE G – Matriz das fundações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul — situação em 1973
- APÊNDICE H – Matriz das fundações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul — situação em 1994
- APÊNDICE I – Estrutura da funcional-programática da FGTAS
- APÊNDICE J – A municipalização dos CSUs no Rio Grande do Sul

ANEXOS

- ANEXO 1 – Decreto Nº 34.322, de 12 de maio de 1992
- ANEXO 2– Compromisso de Gestão entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS

LISTA DE SIGLAS

AS	Assessoria Especial
Badesul	Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul
Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAGE	Contadoria e Auditoria Geral do Estado
CC	Cargo em Comissão
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
Cetremi	Central de Informações e Encaminhamentos de Porto Alegre
Cientec	Fundação de Ciência e Tecnologia
CIPA	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Cohab	Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul
Corlac	Companhia Riograndense de Laticínios e Correlatos
CSU	Centro Social Urbano
CTA	Centro do Trabalhador Autônomo
CTM	Centro de Triagem e Encaminhamento de Imigrantes
CUT	Central Única dos Trabalhadores
Depas	Departamento de Assistência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
DUAPE	Desenvolvimento de Unidades de Atendimento ao Pré-Escolar
FAERS	Fundação Riograndense de Atendimento ao Excepcional
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
Fapergs	Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado do Rio Grande do Sul
Farsul	Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul
FAT	Fundo de Apoio ao Trabalhador
FAZ	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
FDRH	Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
Federasul	Federação das Associações Comerciais do Sul
FEE	Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
Fepam	Fundação Estadual de Proteção Ambiental
FET	Fundação Educacional para o Trabalho

FLSVC	Fundação Liberato Salzano Vieira da Cunha
FG	Função Gratificada
FGT	Fundação Gaúcha do Trabalho
FGTAS	Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FIGTF	Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore
FLBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOSPA	Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre
FPA	Fundação de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio Grande do Sul
FSA	Fundação Sul-Riograndense de Assistência
FTSP	Fundação Teatro São Pedro
Fugast	Fundação Riograndense Universitária de Gastroenterologia
Fundasul	Fundação de Assistência Senador Tarso Dutra
Funlar	Fundação de Lazer e Recreação
FZB	Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul
GAS	Gratificações por Assessoria Superior
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICT	Instituto Cultural do Trabalho
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MEC	Ministério da Educação e Cultura
Metropolan	Fundação Metropolitana de Planejamento
Micrups	Microunidades de Produção Rural e de Bens e Serviços nas Periferias Urbanas
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MT	Ministério do Trabalho
PCCS	Plano de Classificação de Cargos e Salários
PCM	Programa Creche Manutenção
PDV	Programa de Demissão Voluntária
PEA	População Econômica Ativa
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
Pimes	Programa Integrado de Melhoria Social
PGQP	Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade
PNCSU	Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos
PNDA	Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato
Presta	Programa de Prestadores de Serviços Temporários Autônomos
Prodecor	Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
Prorural	Programa de Atendimento à População Rural
Seade	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
Sebrai-RS	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
Sefor	Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAI-RS	Serviço Nacional da Indústria
Sesme	Serviço Social de Menores
SIC	Sistema de Instrução por Correspondência
SINE-RS	Sistema Nacional de Emprego- Rio Grande do Sul
STAS	Secretaria do Trabalho e Ação Social

STCAS	Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
TVE	Fundação Televisão Educativa do Rio Grande do Sul
TC	Tribunal de Contas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
USS	Unidade de Serviço Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ESQUEMA 1 – Primeiro processo de transformação das instituições sociais.....	89
ESQUEMA 2 – Segundo processo de transformação das instituições sociais.....	90
ESQUEMA 3 – Terceiro processo de transformação das instituições sociais.....	90
ESQUEMA 4 – O movimento de organização da área social do setor público estadual gaúcho.....	105
FIGURA 1 – Organograma da FGTAS-1997.....	117
FIGURA 2 – Serviços desconcentrados e descentralizados da FGTAS no Estado do Rio Grande do Sul.....	120

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Composição da administração descentralizada do setor público estadual gaúcho estadual, segundo o número de órgãos – 1930 – 73	75
TABELA 2 – Composição da força de trabalho da FGTAS – 1997	121
TABELA 3 – Composição do quadro de servidores da FGTAS segundo os cargos de nível superior – 1997	123
TABELA 4 – Composição do quadro de servidores da FGTAS segundo os cargos de nível médio – 1997	125
TABELA 5 – Composição do quadro dos cargos em comissão e comissionamentos da FGTAS – 1997	126
TABELA 6 – Demonstração da despesa realizada por fontes de recursos, da FGTAS – 1992 – 96	140
TABELA 7 – Demonstração da despesa realizada por grupos de despesas, da FGTAS – 1992 – 96	143
TABELA 8 – Demonstração da despesa realizada, por função, da FGTAS – 1992 – 96	145
TABELA 9 – A intermediação de mão-de-obra no mercado formal de trabalho realizada pela FGTAS no Estado – 1992 – 96	147
TABELA 10 – A intermediação do trabalhador autônomo pela FGTAS no Estado – 1992 – 96	149
TABELA 11 – O atendimento do seguro-desemprego pela FGTAS no Estado – 1992 – 96	149
TABELA 12 – Capacitação profissional realizada pela FGTAS no Rio Grande do Sul – 1992 – 96	150
TABELA 13 – Artesãos cadastrados pela FGTAS no Rio Grande do Sul e número de cursos oferecidos de aprimoramento profissional – 1992 – 96	152
TABELA 14 – Cursos da CIPA realizados pela FGTAS no Estado – 1992 – 96	153
TABELA 15 – Os atendimento realizados pelos CSUs no Rio Grande do Sul – 1992 – 96	155
TABELA 16 – Atendimento realizado pela FGTAS aos migrantes e aos desabrigados – 1992 – 96	156
TABELA 17 – Promoção e apoio ao idoso pela FGTAS no Estado – 1992 – 96	157

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – As categorias de análise dos agentes	35
QUADRO 2 – As categorias de análise dos gestores.....	36
QUADRO 3 – Número total de fundações da Administração Indireta do setor público gaúcho estadual –1960-90	80
QUADRO 4 – Matriz constitutiva da FGTAS.....	82
QUADRO 5 – A visão de Estado dos agentes administrativos.....	161
QUADRO 6 – A gestão política e seus atores	174
QUADRO 7 – A visão dos agentes administrativos sobre a instituição.....	186
QUADRO 8 – A visão dos gestores sobre o papel do Estado.....	192
QUADRO 9 – A visão sobre a gestão pública para os gestores	200
QUADRO 10 – A contradição em processo.....	207

RESUMO

O estudo trata da análise da gestão, pelo Estado, das políticas sociais nas áreas do trabalho e da assistência social, tendo como referência a FGTAS e as transformações ocorridas em seu processo histórico, com o propósito de conhecer as repercussões da redefinição do papel do Estado na área social para essa estrutura, enfatizando-se as mudanças ocorridas em função da Reforma de Estado que vem sendo implementada desde o início dos anos 90. O trabalho realizou-se através de uma pesquisa qualitativa, optando-se por uma abordagem dialético-crítica, configurando-se como um estudo de caso histórico-organizacional da FGTAS. Foram adotadas como técnicas, a pesquisa documental e a análise de conteúdo, criando-se, para tanto, categorias, a partir das quais foram trabalhados os resultados obtidos através das entrevistas com os agentes executores das políticas sociais, que objetivaram traduzir a visão deles sobre os eixos temáticos abordados neste trabalho. Tais resultados demonstraram que, em muitos momentos das entrevistas, as falas dos agentes e dos gestores não foram contraditórias, tendo em vista terem apresentado similitude em seus argumentos e em suas idéias sobre os assuntos tratados. Evidenciou-se, através deste estudo, a fragilidade quanto à concepção das políticas sociais, em particular na área da assistência social. Demonstrou-se, ainda, o processo histórico de desmontagem das estruturas de atendimento à área social pelo setor público estadual gaúcho em razão das sucessivas “reformas administrativas” nessa área, o que tem levado esse setor a não responder às demandas sociais. A fragilidade da identidade institucional da FGTAS ficou evidente. Em função desse conjunto de questões, sugere-se a ampliação dos custos sociais, com a redefinição do papel do Estado nesse setor, o que se caracterizou como a crise na área social. Constatou-se, também, a existência de uma crise de gestão do Estado nessa área, confirmada, em particular, pela própria fala dos gestores, tendo a descontinuidade político-administrativa como um marco característico, em razão da rotatividade de gestores e da ausência de visibilidade de ações concretas no sentido de se contrapor às dificuldades identificadas. A profissionalização da gestão pública foi sugerida dentre outras mudanças, bem como a adoção de algumas das idéias âncoras oferecidas pelas modernas tendências das teorias administrativas, com a intenção de imprimir um novo perfil de gestão pública, capaz de apresentar as condições necessárias para acompanhar as grandes transformações que se fazem presentes na virada do século.

Palavras-chave: Gestão pública, políticas sociais, setor público estadual gaúcho

ABSTRACT

The study deals with the analysis of the administration, by the State, of the social policies in the areas of work and social assistance, having as reference the FGTAS and the transformations which occurred in its historical process, in order to know the repercussions of the redefinition of the role of the State in the social area for this structure, focusing on the changes which were brought about due to the Reform of the State which has been implemented since the beginning of the 1990s. The work was carried out through qualitative research and a critical-dialectic approach, representing a historical-organizational case study of the FGTAS. Documental research and content analysis were used as techniques, devising, for that purpose, categories from which the obtained results were elaborated by means of interviews with the executorial agents of social policies, whose aim was to display their view as to the thematic axes dealt with in this work. Such results demonstrated that in many moments of the interviews, the agentes' and the administrators' statements were not contradictory, since there was similarity in their arguments and ideas on the issues dealt with. The fragility as to the conception of the social policies has been shown through this study, in particular in the area of social assistance. It has also been demonstrated the historical process of the dismantlement of the assistance structures in the social area by the gaucho state public sector due to the successive "administrative reforms" in this area, a fact that has led this sector to fail to meet the social demands. The institutional identity fragility of the FGTAS became notorious. Due to this set of issues, we suggested the increase of the social costs together with a redefinition of the role of the State in this sector, a reality which was characterized as the crisis in the social area. We also realized that there was na administration crisis of the State in this area, confirmed, in particular, by the very statements of the administrators, having the political-administrative discontinuity as a characteristic landmark on account of the turnover of administrators and the absence of foreseeable concrete action in order to counterattack the identified difficulties. The professionalization of the public administration was suggested among other changes, as well as the adoption of some anchor ideas offered by the modern trends of the administrative theories, in order to establish a new profile of public administration, able to present the necessary conditions to follow the great transformations which loom in the turn of the century.

Key-words: Public administration, social policies, gaucho state public sector.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre o papel do Estado e sua reforma tem ocupado a agenda política e a de significativos segmentos da sociedade, constituindo-se em preocupação decisiva nos dias atuais. Como, no caso brasileiro, as perspectivas avançam alicerçadas na continuidade de reformas estruturais conduzidas pelo Estado, sendo ainda sustentadas por políticas de recorte neoliberal, isso justifica a preocupação no que se refere ao redirecionamento de suas ações voltadas à área social.

Um contexto conjuntural de crise, onde permeiam multifacetadas repercussões da exclusão social que atinge um significativo contingente da população, instiga o estudo das políticas sociais, tendo como marco as suas próprias contradições e a forma como são gestadas pelo Estado, por considerar-se que deveriam representar respostas concretas à sociedade, traduzindo-se em elementos-vetores de outro patamar de qualidade de vida.

A presente dissertação apresenta um marco referencial histórico, tendo sido construída através de uma pesquisa qualitativa, optando-se por uma abordagem dialético-crítica da mesma, com o objetivo de analisar a gestão das políticas sociais nas áreas do trabalho e da assistência social pelo setor público estadual gaúcho, através das transformações ocorridas na Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS), com ênfase a partir da Reforma de Estado iniciada nos anos 90. A escolha para a realização do estudo recaiu sobre a FGTAS, vinculada à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS), porque essa fundação é uma das que melhor retrata a forma como o Governo vem gerenciando as políticas sociais no Rio Grande do Sul.

Para possibilitar a leitura dos contextos que envolveram a pesquisa de campo, bem como a análise e a interpretação dos dados obtidos com a mesma, utilizou-se um aporte teórico em várias áreas. Consubstanciados, esses referenciais permitiram tratar as temáticas propostas pela pesquisa e as emergentes do seu processo de análise de forma a articular, nesse exercício, teoria e prática. É preciso, no entanto, ressaltar que, a partir da reflexão e da articulação do referencial utilizado, algumas releituras de autores foram realizadas, adotando-se suas idéias como ângulos de análise possíveis.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. No Capítulo 1, apresentam-se as questões metodológicas, contendo o problema de pesquisa e suas questões norteadoras. Como método de procedimento, utilizou-se o estudo de caso histórico-organizacional, combinando-se, para tanto, um conjunto de técnicas e de instrumentos para a sua consecução. Por último, encontram-se as especificidades da pesquisa referente aos objetivos, aos sujeitos e aos procedimentos adotados na mesma.

No Capítulo 2, analisa-se a redefinição do papel do Estado na área social, no limiar do século XXI, mostrando-se, inicialmente, a concepção do Estado enquanto ente político, para, após, observar-se, a partir das principais correntes do pensamento econômico, qual o significado do papel do Estado em relação à sociedade e à economia pública. Isso é importante para que se possam discutir as repercussões dessas mudanças neste final de século, que está assinalando alterações substantivas.

O estudo de caso proposto encontra-se desdobrado em três momentos que, embora não se pretendam distintos, estão separados por capítulos — Capítulos 3, 4 e 5 do trabalho. No Capítulo 3, é tratada a questão da evolução do papel do Estado na gestão das políticas sociais no Rio Grande do Sul, demarcando-se seus momentos de auge, crise, ajuste e reestruturação. Para tanto, o estudo parte da criação das estruturas das Administrações Direta e Indireta do setor público estadual gaúcho, que executam as políticas sociais na área do trabalho e da assistência social, destacando-se suas principais transformações por conta de sucessivas reformas administrativas nessa área.

No Capítulo 4, a FGTAS é apresentada sob a perspectiva de seu terceiro momento de transformação institucional, que se refere à redefinição do papel do Estado na execução das políticas sociais nas áreas do trabalho e da assistência social, traduzindo-se a partir da

desmontagem da estrutura de atendimento existente nesse setor. Apontam-se as mudanças na legislação ocorridas na década de 90 e que apresentam repercussões para a FGTAS. Indicam-se, ainda, alguns de seus condicionantes à flexibilidade administrativa, bem como se procura traçar a evolução de seu funcionamento técnico-social.

O Capítulo 5 refere-se ao tratamento das informações obtidas através das entrevistas com os agentes executores das políticas sociais afetas à FGTAS. Apresentam-se as codificações construídas no decurso da aplicação do método de análise adotado, a partir do conjunto de verbalizações dos sujeitos, representando a visão deles sobre os principais eixos temáticos referentes ao papel do Estado no atendimento à área social, à gestão das políticas sociais, ao papel do gestor público, à análise da instituição social FGTAS e ao espaço público frente às mudanças do papel do Estado. Por último, nas Considerações Finais, demonstra-se o que representou o exercício a partir da pesquisa, retomando-se seus resultados e/ou questionamentos no sentido de contemplar os objetivos e as questões norteadoras deste trabalho.

1 – AS QUESTÕES METODOLÓGICAS DA PESQUISA

Neste capítulo, apresentam-se elementos que encaminham para a compreensão de como foi construído o estudo de caso da FGTAS, tendo sido estruturado e articulado a partir de uma abordagem dialético-crítica. Portanto, são contemplados, ainda, o problema de pesquisa, as questões que nortearam este estudo, bem como seus objetivos.

Foram privilegiadas como técnicas a pesquisa documental e a análise de conteúdo, mostrando-se os passos metodológicos construídos para a análise a partir da fala dos agentes executores das políticas sociais nas áreas do trabalho e da assistência social desenvolvidas pela FGTAS. São apresentados, também, os critérios de escolha para a amostra dos sujeitos, assim como os instrumentos e os procedimentos utilizados para a realização da pesquisa.

1.1 - A ABORDAGEM DIALÉTICO-CRÍTICA

Na dialética, o conhecimento é uma de suas próprias formas, ele é a decomposição do todo. Nesse sentido, tanto o conceito como a abstração representam o método para decompor o todo, reproduzindo, assim, a estrutura e compreendendo-a “em si”. Desse modo, o conhecimento dá-se como “(...) *separação de fenômeno e essência, do que é secundário e do que é essencial, já que só através dessa separação se pode mostrar a sua coerência interna (...)*” (KOSIK, 1995, p. 18).

A essência como objeto da dialética não se revela imediatamente ao sujeito, só sendo captada através de suas manifestações. Ela só se expressa no fenômeno “(...) *sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno, ao indicar algo que não é ele mesmo, vive graças à contradição com a*

essência” (CURY, 1992, p. 23). Assim, não se pode tomar para a análise as questões da Reforma do Estado e da redefinição de seu papel na área social de forma isolada, porque isso não permite a possível compreensão de suas complexidades e repercussões, pois estas não são de todo explícitas, havendo a necessidade de se captarem suas representações. É somente por meio da análise que encaminha a síntese que se ultrapassa e se percebe à essência dessas questões.

“A análise torna-se, então, método, ao decompor o todo ingenuamente percebido para tentar reproduzir a estrutura da coisa e compreendê-la.” (CURY, 1992, p. 25). Ao revelar-se o que se pretende, é preciso perceber o movimento, exigindo-se, para tanto, que as relações existentes na realidade social dos homens sejam captadas. Somente quando vista de forma historicizada é que a realidade poderá ser considerada como produto da práxis humana.

Já o momento da conceituação abrange a análise e a síntese. É, na verdade, o empreendimento sistemático e crítico que objetiva detectar a essência dos fenômenos. Esse estágio é de superação dos momentos de revelação por meio de uma análise que, por conter a intencionalidade das relações sociais, percebe a essência que não é manifesta, determinando o fenômeno de forma real.

1.1.1 - O problema de pesquisa e as questões norteadoras

A Reforma de Estado implementada no Rio Grande do Sul, principalmente a partir do início da década de 90, segue uma tendência em nível nacional. Como consequência, é importante identificar as repercussões de tal reforma sob a perspectiva da redefinição do papel do Estado nas instituições da área social¹. Assim, o problema de pesquisa compreende a análise dessas repercussões, em particular, na FGTAS, por representar a síntese histórica de atendimento às políticas sociais nas áreas do trabalho e da assistência social no Estado.

¹ No contexto do Rio Grande do Sul, a composição de órgãos apresentada pelo Governo para a área social contempla: a Secretaria da Justiça e da Segurança, a Secretaria da Cultura, a Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente, o Conselho Estadual de Educação, a Secretaria da Educação e a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, bem como suas instituições vinculadas.

A partir do problema de pesquisa, surgem interrogações que devem encaminhar aos objetivos propostos.

- Qual é o papel do Estado na gestão das políticas sociais, a partir daquelas executadas pela FGTAS?
- Como se constituíram as transformações da FGTAS sob a perspectiva de seu processo histórico?
- Que tipos de repercussões a Reforma Administrativa atual, por conta da Reforma de Estado, acarretará à FGTAS sob a perspectiva, também, de seu processo histórico?
- Existe contradição na evolução técnico-social do funcionamento da FGTAS?
- Existem entraves à flexibilidade administrativa da FGTAS?
- Quais os fatores condicionantes e os potencializadores da FGTAS na atualidade?
- Qual é, hoje, a partir da redefinição do papel do Estado, o tipo de gestão adequada ao setor público?
- Qual tem sido a participação dos agentes sociais no processo de Reforma de Estado proposta para o Rio Grande do Sul?

Essas questões têm o objetivo de conduzir a discussão no sentido de conhecer a realidade proposta pela temática do estudo. No entanto, elas podem ser parcial ou totalmente alteradas à luz das evidências que o pesquisador for constatando durante a pesquisa, porque os pesquisadores qualitativos “(...) *não partem de hipóteses estabelecidas a priori, não se preocupam em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições. Partem de questões ou focos de interesses amplos, que vão se tornando mais diretos e específicos no transcorrer da investigação*” (GODOY, 1995a, p. 63). E, conforme o referencial teórico adotado, podem passar a ter outros enunciados no instrumento de aplicação da pesquisa de campo.

1.1.2 - Os objetivos

O objetivo geral da pesquisa é analisar a gestão do Estado nas políticas sociais, nas áreas do trabalho e da assistência social, tendo-se como referência a FGTAS e as transformações ocorridas em seu processo histórico.

Os objetivos específicos são os que seguem relacionados:

- identificar as características históricas da criação das instituições da área social das Administrações Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, executoras das políticas sociais do trabalho e de assistência social;
- destacar as transformações ocorridas nas estruturas das instituições da área social que, em seu processo histórico, originaram a FGTAS;
- identificar se a gestão das políticas sociais desenvolvidas pela FGTAS está atendendo às suas finalidades de criação;
- identificar os entraves à flexibilidade administrativa da instituição foco da pesquisa;
- conhecer a versão dos agentes executores das políticas sociais da FGTAS sobre o papel do Estado na gestão das políticas sociais, sobre a sua instituição e os reflexos da Reforma de Estado para essa estrutura, bem como a visão dos mesmos quanto à expectativa dos usuários;
- identificar as possíveis contradições, a partir das visões dos agentes e dos gestores, sobre a temática de estudo proposta;
- identificar o perfil da gestão pública frente às mudanças do papel do Estado;
- caracterizar o espaço público a partir da redefinição do papel do Estado no atendimento à área social.

1.2 - A OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa qualitativa dialético-crítica, como se pretende, parte também da “(...) *descrição que intenta captar não só a aparência do fenômeno, como também sua essência. Busca, porém, as causas da existência dele, procurando explicar sua origem, suas relações, suas mudanças e se esforça por intuir as conseqüências que terão para a vida humana*” (TRIVIÑOS, 1987, p. 129). Deve-se, assim, buscar encontrar o significado manifesto e o que permaneceu oculto.

Como método de procedimento de pesquisa, será utilizado o estudo de caso, que é fundamentado “(...) *no estudo em profundidade de casos particulares, isto é, uma análise intensiva, empreendida numa única ou em algumas organizações reais*” (BRUYNE, 1991, p. 224). O estudo de caso histórico-organizacional é aquele no qual o interesse do pesquisador “(...) *recai sobre a vida de uma instituição*” (TRIVIÑOS, 1987, p. 134), o que contempla a temática da investigação.

O estudo de caso da FGTAS constitui-se a partir de três perspectivas: em relação às transformações do papel do Estado na gestão das políticas sociais na área do trabalho e da assistência social, a partir do estudo das estruturas de atendimento a essas políticas, tanto na Administração Direta como na Indireta, tendo em vista o atrelamento, quanto à sua subordinação, à estrutura de governo; em relação à sua gestão e à evolução do seu funcionamento técnico-social; e a partir da visão dos agentes executores dessas políticas sociais sobre as temáticas que envolvem o estudo. Essas perspectivas foram articuladas de forma a possibilitar o alcance de um maior espectro do estudo, mas que, por razões didáticas, são apresentadas nos Capítulos 3, 4 e 5 deste trabalho.

1.2.1 - As técnicas e os instrumentos

A pesquisa de campo caracterizou-se pelo estudo da visão dos atores sociais — nesse caso, de seus agentes e gestores — responsáveis pela execução das políticas sociais da FGTAS, com aplicação de entrevistas a essa população.

Constituiu-se ainda o estudo em uma pesquisa documental, que levou à seleção e à análise de documentos necessários ao conhecimento das características históricas de criação das estruturas de atendimento às políticas sociais do trabalho e de assistência social das Administrações Direta e Indireta, bem como de suas principais transformações, enfatizando-se a FGTAS, em particular a partir da Reforma do Estado, iniciada no começo da década de 90.

O estudo de documentos enquanto possibilidade da pesquisa qualitativa representa uma importante fonte de dados, por proporcionar o exame para tratamento analítico ou o reexame para procurar interpretações novas e/ou complementares. Os documentos podem, ainda, ser considerados “(...) *uma fonte natural de informações à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto (...)*” (GODOY, 1995b, p. 22).

A observação documental tem como objeto não os fenômenos sociais no que diz respeito a como e quando se produzem, “(...) *mas as manifestações que registram estes fenômenos e as idéias elaboradas a partir deles*” (RICHARDSON, 1989, p. 182).

Como o estudo se refere a um período de 39 anos, utilizou-se a pesquisa documental, por ser ela “(...) *também apropriada quando queremos estudar longos períodos de tempo, buscando identificar uma ou mais tendências no comportamento de um fenômeno*” (GODOY, 1995b, p. 22), contemplando, dessa forma, os objetivos do trabalho quanto às transformações do papel do Estado na gestão das políticas sociais e àquelas ocorridas na FGTAS.

A análise documental, portanto, consiste em uma série de operações que englobam estudar e analisar documentos para “(...) *descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados*” (RICHARDSON, 1989, p. 182). Para tanto, o método histórico parece ser o mais conveniente, pois “(...) *consiste em estudar os documentos visando investigar os fatos sociais e suas relações com o tempo sócio-cultural-cronológico*” (RICHARDSON, 1989, p. 182).

Para contemplar a análise em relação à pesquisa documental, utilizou-se como instrumental um conjunto de documentos, dentre eles: os balanços gerais do Estado de 1951 a 1965; leis e decretos federais e estaduais; instruções normativas; ordens de serviço; publicações oficiais; propostas orçamentárias, balanços anuais e relatórios anuais da FGTAS; estudos, trabalhos, indicadores e documentos oficiais existentes sobre a instituição estudada e suas predecessoras. Utilizou-se, ainda, como instrumento para o estudo, um roteiro norteador — APÊNDICE A — , com 18 questões iniciais, as quais objetivam delinear o diagnóstico proposto.

Foram também aproveitados dados quantitativos como forma de qualificar determinados resultados obtidos no estudo da Instituição, porque a pesquisa qualitativa não descarta a coleta de dados quantitativos, especialmente quando estes podem expor uma relação mais extensa entre fenômenos particulares. “*Ainda que os estudos de caso sejam, em essência, pesquisa de caráter qualitativo, podem comportar dados quantitativos para aclarar algum aspecto da questão investigada.*” (GODOY, 1995b, p. 26).

O instrumento utilizado para a coleta de dados junto aos sujeitos foi a entrevista semi-estruturada, entendida como aquela que “(...) *parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante*” (TRIVIÑOS, 1987, p. 146), caracterizando-se, assim, pela possibilidade

de o entrevistado explorar mais amplamente uma questão. Desse modo, como instrumentos para esta coleta de dados², utilizaram-se dois roteiros com questionamentos iniciais dirigidos aos agentes e aos gestores.

A dialética insiste “(...) na relação dinâmica entre o sujeito e o objeto, no processo de conhecimento” (CHIZZOTTI, 1991, p. 80), pois, para alcançar-se uma compreensão global dos fenômenos do contexto do estudo, deve-se ter “(...) uma conduta participante que compartilhe da cultura, das práticas, das percepções e experiências dos sujeitos da pesquisa, procurando compreender a significação social por eles atribuída ao mundo que os circunda e aos atos que realizam” (CHIZZOTTI, 1991, p. 82), postura esta adotada pelo pesquisador.

Ainda como técnica para análise e interpretação dos dados, optou-se pela análise de conteúdo, pretendendo-se trabalhar as informações e os dados que não se mostram explícitos a partir dos depoimentos dos sujeitos entrevistados na pesquisa de campo. Dessa maneira, a análise de conteúdo “(...) aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (...)” (BARDIN, 1994, p. 38). Ela significa uma técnica inestimável para o estudo dos símbolos e das características da comunicação como forma para se compreender o homem, sua história, seu pensamento e suas instituições.

A análise tem como apoio instrumental qualquer tipo de “(...) mensagem, formas de expressão dos sujeitos sociais, e, como produto, um conhecimento não linear (...) já que sua derivação se dá pela observação social do objeto de estudo (...)” (SETUBAL, 1994, p. 39). Institui-se, assim, uma outra forma de olhar as comunicações, que, conforme a postura teórica, política e mesmo cultural do pesquisador, poderá levar à produção de novos conhecimentos. A análise de conteúdo tem como intenção a “(...) inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)” (BARDIN, 1994, p. 38).

Essa técnica de pesquisa apresenta determinadas características metodológicas que se traduzem na objetividade, na sistematização e na inferência, apresentando, ainda, as fases de “(...) pré-análise, análise do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação”

² Ver APÊNDICE B — Instrumento para coleta de dados dos agentes — , e Apêndice C — Instrumento para coleta de dados dos gestores.

(BARDIN, 1994, p. 95). Na análise categorial, as categorias devem contemplar os requisitos de exaustividade, homogeneidade, exclusividade, objetividade e concretitude.

No tratamento dos resultados, é utilizada a codificação, sendo, portanto, “(...) *uma transformação — seguindo regras especificadas dos dados de um texto, procurando agrupá-los em unidades que permitam uma representação do conteúdo desse texto*” (RICHARDSON, 1989, p. 187). A organização dessa codificação pressupõe etapas básicas, como a de determinação das unidades de registro e a de definição das categorias de análise.

A primeira etapa da análise de conteúdo refere-se à necessidade de “(...) *desagregação de uma mensagem em seus elementos constitutivos chamados unidades de registro*” (RICHARDSON, 1989, p. 188). A opção escolhida entre as unidades de registro não gramaticais foi a análise temática. A mesma refere-se “(...) *a uma afirmação sobre o sujeito da oração. Isto é, uma frase ou uma frase composta, a partir da qual podem-se formular diversas observações*” (RICHARDSON, 1989, p. 190).

A análise em base temática tem sido amplamente utilizada, principalmente como unidade de registro para estudos de opiniões, crenças, dentre outras, consistindo em “(...) *descobrir o 'sentido' que o autor deseja dar a uma determinada mensagem*” (RICHARDSON, 1989, p. 190). Esse processo deve ainda privilegiar a classificação das unidades de registro a partir de uma referência mais ampla do contexto na qual aparecem.

Após a análise dos elementos, na etapa de tratamento dos resultados, há necessidade de classificá-los. Essa operação deve seguir determinados critérios para a categorização, pois, para que as informações possam ser adequadamente analisadas, “(...) *torna-se necessário (...) organizá-las, o que é feito mediante o seu agrupamento em certo número de categorias*” (GIL, 1994, p. 167).

Os critérios de agrupamento neste estudo só foram definidos após o levantamento e o tratamento inicial das informações coletadas, obedecendo a uma classificação progressiva dos elementos, uma vez que a análise categorial “(...) *funciona por operações de desdobramento do texto em unidade, em categorias segundo reagrupamentos analógicos*” (BARDIN, 1994, p. 153). Como não foi utilizado um esquema padronizado de classificação, estabeleceu-se, a partir das categorias que foram emergindo das manifestações dos sujeitos, um processo de

reagrupamento temático mais amplo, confrontando-as com a teoria nos diversos estágios da análise.

Os sujeitos da pesquisa foram classificados em agentes e gestores, mas, como tal grupo de atores é, em seu conjunto, responsável pela execução das políticas sociais da FGTAS, procurou-se verificar as possíveis contradições a partir de suas falas, conforme a função que estes exerciam no momento da aplicação da pesquisa.

1.2.2 - Os critérios para a amostra dos sujeitos

Com a abordagem qualitativa, pretende-se trabalhar o espaço dos significados das ações e das relações humanas, referindo-se a um “(...) lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (MINAYO, 1994, p. 22), pois o que se procura neste estudo não são medidas estatísticas, mas positivamente se trata de uma aproximação de significados, de vivências, por isso “(...) não trabalhamos com amostras aleatórias, ao contrário, temos a possibilidade de compor intencionalmente o grupo de sujeitos com os quais vamos realizar nossa pesquisa” (MARTINELLI, 1994, p. 15).

Com o objetivo de selecionar os sujeitos da pesquisa, optou-se pela técnica de amostragem não probabilística do tipo intencional. Tal amostragem não se utiliza de formas aleatórias de seleção, razão pela qual não demanda a aplicação de tratamento estatístico.

Mesmo que a escolha dessa técnica de pesquisa possa ser considerada uma limitação por determinados autores, em função da “(...) impossibilidade de generalização dos resultados do inquérito à população (...)” (MARCONI, LAKATOS, 1990, p. 47), acredita-se que ela possibilite ao pesquisador o conhecimento da opinião dos agentes públicos executores das políticas sociais da instituição, porque, ao trabalhar-se com a concepção de sujeito coletivo³, a pessoa que “(...) está sendo convidada para participar da pesquisa tem uma referência grupal, expressando de forma típica o conjunto de vivências de seu grupo” (MARTINELLI, 1994, p. 15).

³ Os sujeitos coletivos são entendidos como aqueles possuidores de determinadas vontades históricas. (OLIVEIRA, 1989).

Os sujeitos da pesquisa são considerados os agentes públicos, entendidos aqui como “(...) *todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal*” (MEIRELLES, 1996, p. 70). Portanto, assim são classificados os servidores da FGTAS, enquanto executores de políticas sociais governamentais.

Ainda como forma de definir os agentes executores das políticas sociais no Estado, utilizaram-se os termos agente e gestor. Desse modo, foram pesquisados os agentes enquanto aqueles que “(...) *se vinculam ao Estado ou às entidades autárquicas ou fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico único da entidade estatal a que servem, conforme o cargo ou a função em que estejam investidos*” (MEIRELLES, 1996, p. 74), e os gestores foram compreendidos como aqueles agentes administrativos que “(...) *investidos de competência decisória, passam a ser autoridades, com poderes e deveres específicos do cargo ou da função e, conseqüentemente, com responsabilidades próprias de suas atribuições*” (MEIRELLES, 1996, p. 88). Na instituição analisada, foram considerados gestores todos aqueles agentes administrativos que ocupam cargos ou funções de confiança, tais como direção e departamentos.

Alguns critérios foram estabelecidos para a formação da amostra.

Do grupo de agentes:

- ser servidor ocupante de cargo de nível superior da FGTAS, podendo encontrar-se cedido à Secretaria de origem;
- ser representante entre as 10 categorias de cargos⁴ com maior número de servidores e que, de algum modo, se encontrassem ligados à execução das políticas sociais do trabalho e de assistência social;
- que a amostra, preferencialmente, contemplasse o fator representatividade em relação à vinculação desses agentes aos órgãos que originaram a FGTAS;
- disponibilidade e interesse em participar da pesquisa;
- saturação para definição do tamanho da amostra.

⁴ As categorias que aqui são tratadas podem ser identificadas no Capítulo 4, na Tabela 3.

Do grupo de gestores:

- encontrar-se em exercício de função de confiança na hierarquia de poder da Instituição, podendo, ou não, ter-se a representação dos tipos hierárquicos existentes na mesma;
- que contemplasse, preferencialmente, as áreas técnica e administrativa da Instituição.

Em relação à composição das amostras, é importante ressaltar que, no momento da realização da pesquisa, a Fundação se encontrava sob “intervenção” administrativa — o que será trabalhado posteriormente no estudo — e, em função disso, foram transferidos à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS) os Departamentos do Trabalho e da Assistência Social da Fundação, assim como o seu respectivo quadro técnico. Por isso, não se utilizou o critério único de lotação dos agentes na FGTAS, por compreender-se que os mesmos vêm ainda executando as políticas sociais em questão, mesmo que, atualmente, sob a coordenação direta da Secretaria e a partir de novos papéis. Esse fato também não deixa de privilegiar a possibilidade de análise da gestão das políticas a partir da relação entre o Governo e a Fundação. Do mesmo modo, procurou-se contemplar na composição desse grupo um gestor lotado na Secretaria.

Na pesquisa de campo, foram entrevistados 10 agentes da FGTAS e três gestores, totalizando 13 entrevistados e obedecendo, como último critério, ao de saturação para o limite das entrevistas, ou seja, quando se apresenta a repetição do argumento.

1.2.3 - Os procedimentos

Do grupo de sujeitos que foram entrevistados na pesquisa de campo, realizou-se um pré-teste do instrumento utilizado como roteiro norteador da entrevista com um agente, material que não foi utilizado no corpo do trabalho.

O período de coleta de dados compreendeu os meses de maio a julho de 1997. As entrevistas não apresentaram um padrão definido quanto ao local e ao horário para a sua realização, mas todas obedeceram a uma combinação prévia com os entrevistados.

Outro procedimento adotado foi a gravação de todas as entrevistas, com a permissão dos entrevistados, estabelecendo-se um número para cada uma, como forma de manter a codificação numérica para utilização nos momentos posteriores do processo da pesquisa. Embora informações verbais, usa-se, no Capítulo 5, a expressão “Entrevista nº...” como referência das transcrições. Adotou-se, ainda, como conduta que precedeu a todas elas, a de informar aos entrevistados sobre os objetivos da pesquisa, bem como a manutenção do sigilo sobre a identificação dos sujeitos.

O tempo de duração de cada entrevista foi, em média, de 40 minutos, sendo que, em alguns casos, essa média foi ultrapassada. As fitas foram todas transcritas na íntegra, procedendo-se, posteriormente, às correções de termos ou expressões necessárias. Cada entrevista resultou, em média, em cerca de 25 páginas digitadas.

Os roteiros básicos utilizados para as entrevistas, contidos nos instrumentos para a coleta de dados (APÊNDICE B e Apêndice C), demonstraram um encadeamento entre as questões propostas para a discussão, mas procurou-se explorar outras, relativas a temas secundários, também presentes na intenção do pesquisador e em função de vivências concretas dos sujeitos da pesquisa.

Em relação aos procedimentos adotados para a fase de análise e interpretação dos dados e conclusões, demonstrar-se-á a construção dos passos metodológicos realizados, por momentos, com base no referencial teórico já apresentado quanto à técnica de análise de conteúdo.

1º Momento

a) Pressupostos

O ponto de partida ancorou-se no referencial teórico construído, o que ofereceu o suporte para que se efetivasse a análise de conteúdo, não se estabelecendo, assim, o estudo apenas de uma forma descritiva, mas, fundamentalmente, no patamar interpretativo. É importante ressaltar que as categorias epistemológicas norteadoras deste trabalho, a partir

desse mesmo referencial, representaram o fio condutor (**o encadeamento**) no momento da análise (**as conexões**) e do confronto sistemático (**superação**) destas com as categorias emergentes desse processo, possibilitando a conceituação (**síntese**).

b) Passos

Leitura flutuante das respostas obtidas nas entrevistas, considerando-se o documento completo e observando-se todos os aspectos emergentes em relação ao tema, caracterizando-se como a etapa de pré-análise.

2º Momento

a) Pressupostos

Nesse momento, entendido como o do tratamento dos dados, devem ser observados, quanto à codificação, os critérios de objetividade, sistematização e generalização, caracterizando-se como a fase inicial da análise do material. A análise representa um primeiro exercício de aproximação com o referencial teórico quando é realizada através de uma classificação temática. Deve-se sempre procurar privilegiar a classificação a partir das unidades de contexto mais amplas na qual aparecem as categorias, o que possibilita o salto para a categorização.

b) Passos

Organização da codificação:

- montagem de planilha com o objetivo de facilitar os momentos subseqüentes;
- definição das unidades de registro entre as não gramaticais como sendo a temática. A partir disso, foi possível a construção de quatro blocos iniciais temáticos — o papel do Estado na área social, a gestão das políticas sociais e o papel do gestor público, a instituição FGTAS, o usuário e o espaço público;
- como o enfoque pretendido no tratamento foi o qualitativo, não se considerou a frequência, mas, sim, a presença e/ou a ausência dos fenômenos ou dos elementos;
- leitura da entrevista, fazendo-se a análise e a síntese por parágrafos e escolhendo-se as palavras-chave. O objetivo foi o de determinar valores, atitudes, opiniões e crenças do sujeito pesquisado, a partir do universo observável de aspectos emergentes das entrevistas em relação aos temas. O critério da saturação será apontado pela reincidência de elementos encontrados na análise.

3º Momento

a) Passos

- a partir da análise dos documentos completos, identificaram-se as palavras-chave dos enunciados dos entrevistados sobre os temas;
- as idéias-chave foram agrupadas em relação às unidades de contexto mais amplo, constituindo as categorias iniciais. Essas categorias representam, portanto, os enunciados dos entrevistados já subcategorizados;
- sistematizando-se esses procedimentos adotados em cada entrevista, transcreveram-se as categorias iniciais para uma planilha única. Observou-se, então, a existência de várias categorias iniciais repetidas ou que poderiam ser reagrupadas a partir de aspectos mais amplos da temática;
- através do processo de inclusão e/ou exclusão e dos nexos existentes, procedeu-se à readequação das categorias iniciais emergentes, observando-se as características de exaustividade, exclusividade, concretitude, homogeneidade e objetividade. Esse exercício representou a primeira revisão das categorias do estudo já construída à luz dos dados;
- fez-se necessária nova leitura das entrevistas, uma a uma, promovendo a inclusão de outras idéias-chave ainda não encontradas em um primeiro momento, mas importantes para a análise, remontando-se, dessa forma, o exercício de codificação e recodificação.

4º Momento

a) Passos

- a partir das categorias iniciais que emergiram da análise das manifestações dos sujeitos, procurou-se avançar, através do esforço de classificação e síntese, no sentido de se obter um novo reagrupamento em unidades que permitissem categorias mais abrangentes, as quais se denominaram de categorias intermediárias;
- a partir dessas categorias, já em menor número que as iniciais, procurou-se o retorno à teoria para a análise de sua adequação com a categoria;

- entretanto, fez-se necessário, ainda, mais um movimento no sentido de classificação e síntese, para buscar outro nível de reagrupamento, que abarcasse categorias bem mais abrangentes.

5º Momento

a) Passos

Neste momento, o reagrupamento que se estabeleceu através das categorias emergentes do processo de análise das manifestações dos agentes executores das políticas sociais representa as categorias finais, que devem estar adequadas tanto à teoria quanto aos dados, traduzindo um esforço maior de síntese. Como o processo é dialético e contínuo, pode não significar concretamente o momento final (*síntese*), mas o de partida. Devido aos limites de tempo em relação à pesquisa, foi necessário avançar-se na construção da análise, porque este estudo não se pretende definitivo, mas um indicativo de um momento histórico. Quem sabe, poderá apontar outros possíveis caminhos, que indiquem novos focos de análise. É importante entendê-lo, acima de tudo, como um ponto de reflexão crítica, teórico--prática. Acredita-se que seja possível, a partir desse momento, se apresentarem proposições como forma de vislumbrar algumas transformações da realidade, assim como a necessidade de continuar refletindo sobre os temas em questão.

Aqui, encontrar-se-á a inferência no tratamento dos dados apresentados através das categorias finais. É, portanto, a hora da conceituação, abrangendo a análise e a síntese, constituída a partir do empreendimento sistemático e crítico que se estabelece no confronto das categorias emergentes da análise, cada vez mais abrangente, até as categorias finais.

Finalmente, para melhor visualizar-se a construção do processo de análise de conteúdo, optou-se por apresentar, de forma esquemática, as categorias iniciais, intermediárias e finais que emergiram da análise das entrevistas realizadas com os agentes (QUADRO 1), e com os gestores (QUADRO 2), demonstrando-se como essas categorias foram sendo construídas.

QUADRO I

As categorias de análise dos agentes

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIARIAS	CATEGORIAS FINAIS
<p>O papel do Estado como suporte de equalização de direitos As novas formas de inserção da sociedade civil no espaço público</p>	<p>O papel do Estado a partir de novas concepções.</p>	<p style="text-align: center;">AS CONTRADIÇÕES DO ESPAÇO PÚBLICO REDIMENSIONADO.</p>
<p>A desmontagem do setor público como resultado do marco ideológico A fragilização da identidade das estruturas de atendimento na área social O custo social das mudanças O redimensionamento do papel do terceiro setor</p>	<p>As repercussões das mudanças do papel do Estado.</p>	
<p>As garantias para que se consolide o processo de municipalização na área social A articulação das competências de governo a partir de um novo modelo de federalismo As mudanças e a constituição de um novo espaço público</p>	<p>Os desafios do processo de transitoriedade.</p>	
<p>A gestão como uma violência simbólica A descontinuidade político-administrativa como traço característico na área social A ingerência política na gestão do setor A ausência de ação gerencial</p>	<p>O desenho do gerenciamento público.</p>	<p style="text-align: center;">A EXIGÊNCIA DE NOVAS CONCEPÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA.</p>
<p>O papel dos agentes no contexto de transição O novo perfil de gestor público na visão dos agentes</p>	<p>Os novos papéis dos agentes públicos frente a um contexto em mudanças</p>	
<p>A identificação de pontos fortes na FGTAS A condução da FGTAS como um de seus pontos fragilizadores Os reflexos da redefinição do papel do Estado para a FGTAS</p>	<p>A visão crítica dos agentes sobre a instituição FGTAS.</p>	<p style="text-align: center;">A INCERTEZA COMO PERSPECTIVA DA FGTAS.</p>

QUADRO 2

As categorias de análise dos gestores

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIAS FINAIS
A visão do Estado como promotor do bem-estar social A participação popular e seus instrumentos como modelo de exercício democrático A visão dos gestores sobre os equívocos na concepção de municipalização das políticas sociais A polêmica sobre as competências concorrentes entre as esferas de governo	Os avanços e as contradições das transformações do papel do Estado.	O ESBOÇO DE UM NOVO MODELO DE ESTADO.
Os reflexos do tipo gestão adotada A instrumentalização como base para construção de um novo perfil para o gestor público	A exigência de um novo novo perfil de gestor a partir das práticas de gestão.	A PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA.
A fragilização da identidade da FGTAS O tipo de estrutura e a execução da política social na área do trabalho como pontos fortes da FGTAS As práticas de gestão como entraves à instituição	Os descompassos da FGTAS.	A FGTAS COMO REFLEXO DE SUA GESTÃO.

6º Momento

a) Passos

Como último momento dos passos metodológicos, essa fase contempla o estabelecimento dos eixos possíveis de articulação a partir do estudo. Além do que, é nesse espaço que poderão também surgir proposições.

O momento representa a articulação das categorias teórica, epistemológica e axiológica, —centrais para a análise pretendida —, e que se referem ao setor público gaúcho estadual em mudança. Essas categorias serão movimentadas dialeticamente através do exercício da pesquisa, a qual representa o eixo metodológico articulador entre teoria e prática, portanto, também facilitador, permitindo a reflexão, que, nesse sentido, é o objetivo maior do estudo.

Procura-se, no capítulo seguinte, apresentar o embasamento teórico sobre o Estado e dar conta da leitura do contexto mais amplo onde ocorre e se insere a Instituição pesquisada, apontando-se o referencial sob o qual o pesquisador estará interpretando e analisando as temáticas de estudo.

2- A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ÁREA SOCIAL, NO LIMIAR DO SÉCULO XXI

Para a compreensão da redefinição do papel do Estado na área social, no limiar do século XXI, utiliza-se um marco referencial histórico, o qual procura apresentar a concepção e a conformação do Estado moderno. Para apresentar as concepções de Estado como ente político optou-se por uma matriz de análise conceitual, a partir de uma perspectiva dialética. Por outro lado, pontua-se a importância do Estado na sociedade, enquanto agente econômico, na orientação dos postulados liberal, keynesiano e neoliberal.

Para se verificarem as repercussões da redefinição do papel do Estado nas políticas sociais, descreve-se a crise do Estado de Bem-Estar, aproximando-se essa questão da realidade brasileira sob a perspectiva do Estado desenvolvimentista, bem como a adoção de políticas de recorte neoliberal em economias avançadas e em outras em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Contextualizam-se as políticas sociais, inscrevendo-se a intencionalidade em que sempre se pautaram e os argumentos destas a partir da presença da ideologia neoliberal, apresentando-se alguns aspectos da Reforma Administrativa do Estado nos níveis federal e estadual.

2.1 - A CONCEPÇÃO DE ESTADO COMO ENTE POLÍTICO

Para compreender-se o papel do Estado na sociedade contemporânea é importante investigar a origem do Estado moderno no que se refere ao seu princípio, à sua razão de ser enquanto ente político. Nesse sentido, parte-se inicialmente da concepção de Estado em Rousseau, por ter ele desenvolvido um conceito mais democrático de poder, baseado na soberania popular e no conceito-chave da vontade geral, preconizando a democracia direta. Como contraponto, apresenta-se a concepção de Estado em Marx, visando fazer a crítica à

tese contratualista de Rousseau, demonstrando uma outra visão, a de sociedade de classes, entendendo-a a partir de seus antagonismos e contradições. Avançando, procurou-se, na concepção de Estado em Gramsci, que parte dos principais conceitos de Marx, a possibilidade de se analisarem as sociedades contemporâneas e de refletir-se sobre suas contribuições relacionadas a uma teoria marxista da ação política. Buscou-se, ao reinterpretar-se o Estado, compreender-lhe as estratégias político-econômicas de mudanças adotadas hoje pelas sociedades capitalistas.

2.1.1 - A concepção de Estado moderno

Muitos foram os filósofos que se ocuparam em procurar esclarecer o surgimento do Estado, mas é possível encontrá-lo de MAQUIAVEL⁵ a LOCKE⁶, que reconhecem no Estado o princípio soberano e unificador da existência social. Foi a centralização do poder, fenômeno que se desenvolveu desde o final do século XIV e durante o século XV — tendo como exemplo a França, a Espanha e a Inglaterra —, que moldou o surgimento do Estado moderno.

A partir da Revolução Gloriosa na Inglaterra (1688), quando Guilherme III foi proclamado rei, em função de ter aceito a Declaração de Direitos que limitava sua autoridade transferindo-a ao Parlamento, e da Revolução Francesa (1789), que significou a luta contra os privilégios da nobreza, aboliram-se as associações intermediárias entre o Estado e o indivíduo, mostrando o esgotamento de um modo de produção, o feudalismo. Os princípios de igualdade, liberdade e fraternidade dominaram as idéias e alteraram as concepções políticas da época.

As características que o Estado moderno apresenta são o monopólio de fazer e de aplicar as leis, recolher impostos, cunhar moeda e contar com um exército. O que imprime o caráter de novo é que tudo isso se torna prerrogativa do governo central, que passa a ter o

⁵ Nicolau Maquiavel (1469-1527) foi um intelectual italiano que refletiu a respeito de política e viveu intensamente em sua época, a luta de poder. Dentre suas principais obras — peças de teatro, poesias, ensaios —, evidencia-se O Príncipe e Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio.

⁶ John Locke (1632-1704), filósofo inglês, teve um importante papel nas discussões sobre a teoria do conhecimento, temática importante do pensamento moderno. Sua principal obra nesse sentido foi Ensaio sobre o Entendimento Humano. Também foi teórico da revolução liberal inglesa, com idéias que se desenvolveram durante o século XVIII, e, nesse caso, a obra significativa foi Dois Tratados sobre o Governo Civil.

aparato administrativo para a prestação dos serviços públicos, assim como o monopólio legítimo da força.

As idéias de garantia dos direitos individuais, tais como liberdade de pensamento, expressão e religião, que supõem um Estado de direito em que sejam evitados o arbítrio, as lutas religiosas e as penas cruéis, estavam presentes. Ocorreu, também, a instituição do voto e da representação, a autonomia dos poderes e a conseqüente limitação do poder central.

O Estado é, pois, uma sociedade política, e o Estado moderno é uma sociedade que apresenta base territorial, que se divide em governantes e governados e que pretende, nos limites territoriais que são reconhecidos, a supremacia sobre todas as demais instituições.

O Estado aparece aos indivíduos e às sociedades como um poder de mando, como governo e dominação, e, para atingir sua finalidade, emprega diversos meios que variam conforme as épocas, os povos, os costumes e mesmo a cultura. Mas a autoridade é intrínseca a ele, que mantém, assim, o monopólio da força, para tornar efetiva sua autoridade.

Entre as diversas concepções de Estado existentes, encontram-se diferentes visões e interpretações sobre o papel do Estado na sociedade. Procura-se, a partir da opção por uma matriz de análise conceitual em uma perspectiva dialética, apresentar, na seqüência deste estudo, três dessas visões compatíveis com tal matriz.

2.1.2 - A dicotomia público versus privado

A sociedade brasileira, pensada a partir da dicotomia público versus privado, tem sido historicamente pautada pela supremacia do público, seja pela qualidade e/ou intensidade da intervenção estatal, seja mesmo pelas formas de dominação, através da coação, da coersão e do poder político. Tais práticas, utilizadas pelo poder “soberano”, determinam a subordinação do povo através do poder político, que, ao não se tornar público, portanto explícito, esconde e escamoteia, não só da população, mas também de seus próprios pares — os agentes públicos — a lógica de seu funcionamento, o objetivo real de sua ação e o interesse daqueles a quem está servindo.

A originária diferenciação entre o direito público e o privado pauta-se pela afirmação da supremacia do público sobre o privado. A importância conceitual, classificatória e valorativa da dicotomia público versus privado traduz-se na possibilidade que ela abrange, ou melhor, que para ela converge, de outras dicotomias, que, de certa forma, a completam e/ou podem também substituí-la, como: a sociedade de iguais e a sociedade de desiguais; lei e contrato; justiça comutativa e justiça distributiva.

O Estado manifesta a sua autoridade organizada em leis e, pela coação, tem o monopólio da força e o poder político. A autoridade é intrínseca ao Estado. Por outro lado, o direito privado representa o conjunto de normas que os indivíduos estabelecem para regular suas relações recíprocas, ou seja, através do contrato.

O primado do público significa, portanto, “(...) o aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos (...)” (BOBBIO, 1992a, p. 25), em outras palavras, o caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado. Funda-se ele sobre a contraposição do interesse coletivo ao interesse individual e sobre a necessária subordinação, podendo assumir várias formas: o ente coletivo, a nação, a classe, a comunidade e outras. E, ainda, o que todas as teorias sobre o primado do público têm em comum é a idéia e o princípio de que “(...) o todo vem antes das partes” (BOBBIO, 1992a, p. 24).

Outro aspecto importante quanto à esfera do público é o de ela ser entendida como esfera de competência do poder político. É esse poder entendido “(...) no sentido da grande dicotomia mesmo quando não é público, não age em público, esconde-se do público, não é controlado pelo público” (BOBBIO, 1992a, p. 28). Assim, a primazia do público, traduzindo-se na regulação e na interferência direta do Estado no comportamento e na vida cotidiana dos indivíduos e grupos, tem inviabilizado a emancipação da sociedade civil em relação a este e à efetiva cidadania do povo.

Na verdade, a preponderância do público, enquanto pensados Estado e sociedade, governante e governados, tem determinado uma profunda injustiça distributiva, ratificada quando o Estado se coloca a serviço do capital, da classe dominante, construindo, dessa forma, como produto, uma sociedade muito mais de desiguais do que de iguais. Nessa situação, o econômico subjuga o trabalhador através da exploração, da apropriação, da mais-

-valia, da violência explícita ou simbólica, alienando-o, calcado no modelo de desenvolvimento adotado, que se reflete na quase-totalidade da sociedade brasileira, acentuando-se as desigualdades e a exclusão social.

2.1.3 - A concepção de Estado em Rousseau, Marx e Gramsci

ROUSSEAU⁷ procurou resolver a questão da legitimidade do poder fundado no contrato social e, enquanto detentor de uma visão do Estado acima dos interesses particulares e das classes, desenvolveu a concepção de democracia direta, entendendo, portanto, que o cidadão é ativo, participante, fazendo ele próprio as leis nas assembleias públicas. Atribuiu ao povo a soberania inalienável, enquanto corpo coletivo, capaz de decidir o que é melhor para o todo social. Entendia ele que não sendo “(...) a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar, e que o soberano, que nada mais é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém a vontade” (ROUSSEAU, 1995, p. 38).

Acreditava esse filósofo que, para fundar especificamente uma sociedade política, é necessária a convenção voluntária de um pacto social. A institucionalização do poder político, para ele, sobrevém com a estipulação do contrato social, que, para ser legítimo, deve originar-se do consentimento necessariamente unânime. Entendia a igualdade e a liberdade como os valores fundamentais que induzem os homens a construir uma verdadeira associação política.

Para ROUSSEAU, o poder soberano é o Poder Legislativo, o qual pertence ao povo, sendo o Poder Executivo somente um órgão subordinado. Para ele, a única forma de Estado admitida em seu sistema é a República, a qual pode ser chamada também de democracia direta.

⁷ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) nasceu em Genebra e viveu em Paris no momento em que efervesciam as idéias liberais que culminariam na Revolução Francesa (1789). Suas principais idéias políticas expressam-se nas obras Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens (1753) e Do Contrato Social (1762).

Argumentava que nenhum contrato pode ser legítimo como projeto de vida coletivo, se em sua base sustenta a opressão e as desigualdades. Apesar de tudo, considerava que o pacto que institui a sociedade civil, enquanto política, é proposto pelos ricos, porque os ricos lograram obter o consenso para justificar seu domínio.

“A estipulação do pacto social é necessária quando os antagonismos se tornam tão fortes que ameaçam destruir a todos, não importando se são ricos ou pobres (...) os ricos propõem o pacto, apresentando-o como a solução dos antagonismos e como uma garantia de segurança para todos. Este pacto é, aparentemente, o reconhecimento da liberdade e da igualdade, mas, em realidade, é a institucionalização da opressão e da desigualdade.” (SANTILLÁN, 1992, p. 77).⁸

O Estado para ROUSSEAU institui-se para consentir o pleno exercício da liberdade civil. Para ele, *“(...) o poder do Estado reside no povo, que renunciou à sua liberdade em favor do Estado, e este, por sua vez, é a vontade geral” (CARNOY, 1990, p. 33)*. Acredita que a vontade geral prevalece sempre sobre todas as vontades particulares.

Sua concepção política, como a de todo pensamento liberal, representa uma reação contra o absolutismo e propõe uma visão democrática de poder. Denuncia a violência dos que abusam do poder conferido pela propriedade. Embora representasse, já naquele tempo, a crítica ao modelo elitista do liberalismo, Rousseau antecipou de certa forma, em alguns aspectos, as propostas de solução para as questões sociais que emergiram no século XIX. No entanto, ao partir da tese contratualista e da denúncia da violência como produto da natureza humana corrompida, situou-se sob a perspectiva de uma análise moral, e dessa forma pessoal, de um fenômeno que seus sucessores teóricos socialistas creditam aos resultados dos antagonismos sociais.

MARX⁹ (1818-1883), filósofo alemão, opõe-se à visão do Estado como tutor da sociedade, apresentando uma visão crítica deste, ou seja, da concepção burguesa do Estado ou do liberalismo, pois sua formulação da sociedade capitalista é a de uma sociedade de classes. Seu pensamento político inscreve-se na corrente do *“(...) realismo político que despe o Estado de*

⁸ *“La estipulación del pacto social es necesaria cuando los antagonismos se vuelven tan fuertes que amenazan con destruir a todos no importando si son ricos o pobres (...) los ricos proponen el pacto, presentándolo como la solución de los antagonismos y como una garantía de seguridad para todos. Este pacto es, aparentemente, el conocimiento de la libertad y de la igualdad, pero en realidad es la institucionalización de la opresión y de la desigualdad” (SANTILLÁN, 1992, p. 77).*

⁹ Entre suas obras, encontram-se O 18 Brumário de Luís Bonaparte, Contribuição à Crítica da Economia Política e O Capital.

seus atributos divinos e considera-o como organizador de força, do máximo de força disponível e exercitável em um determinado grupo social” (BOBBIO, 1991, p. 29).

A crítica à democracia burguesa contida na obra A Questão Judaica (1843) e a compreensão de que a sociedade política, o Estado, é expressão da sociedade civil, logo, das relações de produção que nela se instalaram, levaram Marx às conclusões registradas, em 1845, em outra obra, A Ideologia Alemã, não publicada na época, onde estabelece a correlação entre o desenvolvimento das relações econômicas, o Estado e as ideologias.

“Não é o Estado que determina a estrutura econômica, mas sim o contrário.” (GRUPPI, 1980, p. 27). MARX entende que a sociedade molda o Estado, e que esta se molda pelo modo dominante de produção e das relações inerentes a esse contexto. Portanto, considera o Estado como superestrutura, que reflete o modo das relações sociais determinadas pela base econômica.

O Estado é explicado como um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista, por isso não está acima dos conflitos de classe, mas profundamente permeado por eles. *“Autonomizado e separado dos reais interesses particulares e coletivos (...) o Estado, por baixo das aparências ideológicas de que necessariamente se reveste, está sempre vinculado à classe dominante e constitui o seu órgão de dominação” (GORENDER apud MARX, ENGELS, 1989, p. XXVI).* Por isso, o Estado não representa um fim nobre, tal como a justiça, a liberdade ou, ainda, o bem-estar, mas, sim e fundamentalmente, o interesse específico de apenas uma parte da sociedade, porque os pensamentos da classe dominante são também, *“(...) em todas as épocas, os pensamentos dominantes; em outras palavras, a classe que é o poder material dominante numa determinada sociedade é também o poder espiritual dominante” (MARX, ENGELS, 1989, p. 47).*

ENGELS¹⁰ e também MARX, ao construírem o conceito sobre o Estado, acreditam que ele tem suas origens na necessidade de controlar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos. Tal controle concretiza-se pela classe economicamente dominante.

¹⁰ Friedrich Engels (1820-1895), amigo de Marx, além da colaboração ideológica, por muitas vezes o auxiliou financeiramente em momentos críticos. Escreveram juntos Manifesto Comunista (1848) e A Ideologia Alemã. Sozinho, Engels publicou, dentre outras obras, A Dialética da Natureza e A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado (1894).

Assim, o Estado capitalista é uma solução às necessidades de mediar o conflito de classes e de sustentar a “ordem”, o que retrata o domínio econômico da burguesia. É ele um instrumento que serve à realização de interesses que não são gerais, mas, sim, particulares, portanto, de classe, porque, com o desenvolvimento da economia, surgem as diferenças econômicas e as de classe.

Tanto para MARX como para ENGELS, o Estado surge como parte da divisão de trabalho e como componente do surgimento das diferenças entre os grupos na sociedade e da falta de consenso social.

“Com a emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular ao lado da sociedade civil e fora dela; mas este Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente.” (MARX, ENGELS, 1989, p. 69-70).

O Estado, nesse sentido, passa a ser uma necessidade, a partir de um determinado estágio de desenvolvimento econômico, o qual se liga à divisão da sociedade em classes. O Estado, por isso, é conseqüência dessa divisão, porque só quando surgem as classes, e delas a luta imanente, acontece a sua criação. O início mesmo das diferenças parece estar na posição dos homens quando as relações de produção se diferenciam.

A partir da impossibilidade de essas classes conciliarem seus antagonismos e para que elas não se destruam e envolvam a sociedade em uma luta infecunda, “(...) faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-la dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, 1977, p. 191).

Ainda, na concepção de MARX e ENGELS, o Estado é a forma “(...) pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época (...)” (MARX, ENGELS, 1989, p. 70). Ele é, então, a expressão da dominação de uma classe, é a necessidade de regulamentar juridicamente a luta de classes, mantendo o equilíbrio entre elas, como um momento de mediação, de acordo com a correlação de forças presentes.

Outra interpretação possível da teoria do Estado em Marx, resultante de sua obra O Capital, é a teoria do Estado burguês, que parte da análise da estrutura básica da sociedade capitalista em sua totalidade; sua essência é determinada pelas condições materiais e por suas relações sociais. O Estado representa, em verdade, os interesses de uma classe específica, mesmo quando se encontra acima dos antagonismos de classe, “(...) e o principal meio de expressão do Estado é o poder coercitivo institucionalizado” (CARNOY, 1990, p. 78).

Contudo, se, por um lado, MARX se ateve em apontar o caráter de classe do Estado, por outro, GRAMSCI¹¹ pretendeu desvendar as mediações que esclarecem essa dominação, apresentando uma teoria marxista da ação política. A sua preocupação centra-se em privilegiar “(...) uma formação social concreta e postula formular para ela um planejamento estratégico-tático que viabilize a expansão da força política e social da classe operária e faculte a esta a conquista do poder” (VIANNA apud GRUPPI, 1991, p. XII). Dessa maneira, pretende instrumentalizar o sujeito coletivo para a ação.

Sua importante contribuição teórica reside em ter apresentado o Estado capitalista não se impondo apenas pela coerção e pela violência, mas também por consenso, por persuasão. Por meio das instituições da sociedade civil, a ideologia da classe dominante tanto é difundida como preservada.

GRAMSCI assume as concepções marxistas “(...) das origens materiais de classe e do papel da luta e da consciência de classe na transformação social” (CARNOY, 1990, p.90), adotando, inclusive, a noção marxista de hegemonia, que, para ele, representava a preponderância ideológica dos valores e das normas burguesas sobre as classes subalternas.

A hegemonia, portanto, representa a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe e exercida sobre o conjunto da sociedade civil. Assim, a hegemonia “(...) compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal e para moldar os interesses e as necessidades de grupos subordinados” (CARNOY, 1990, p. 95). A hegemonia não se traduz como política apenas, mas também como um fato cultural, moral, de concepção de mundo; é um processo de unificação do pensamento e da ação.

¹¹ Antônio Gramsci (1891-1937) era um teórico italiano. Suas principais obras são Concepção Dialética da História, Os Intelectuais e a Organização da Cultura e Cadernos do cárcere.

O Estado representa mais que um ente “(...) *monopolizador dos meios de coerção física (...)*” (VIANNA *apud* GRUPPI, 1991, p. XIII), pois se constitui, inclusive, das organizações ou dos aparatos dirigentes da vida social, tais como a escola, a igreja, os sindicatos e outros. Por isso, em condições de hegemonia, a burguesia solidifica o Estado com as instituições dirigentes tanto da ação como da produção e da reprodução dos valores sociais, transformando-se essa realidade no que GRAMSCI denomina de Estado ampliado¹². Em tal situação, essas instituições representam e se comportam como aparatos ideológicos do Estado.

Também para GRAMSCI, o Estado não “(...) *é algo impermeável às lutas de classe, mas é atravessado por elas (...)*” (SIMIONATTO, 1995, p. 64), e é seu o conceito de Estado ampliado como perspectiva para analisar as sociedades contemporâneas mais desenvolvidas. “*A ampliação do Estado passa, portanto, por uma incorporação da hegemonia e de seu aparelho ao Estado*” (BUCI-GLUCKSMANN, 1990, p. 98). Isso significa que o Estado deve ser entendido além do aparelho governamental, incluindo o aparelho privado de hegemonia, isto é, a sociedade civil.

Conceito-chave em GRAMSCI é o de sociedade civil, onde procura mostrar que ela é o espaço no qual se organizam os interesses em confronto e, também, em que se tornam conscientes os conflitos e as contradições. O Estado comumente é entendido como sociedade política — ou ditadura, ou aparelho coercitivo para moldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de um dado momento. Mas o Estado deve ser compreendido como um “(...) *equilíbrio da Sociedade política com a Sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc.) (...)*” (GRAMSCI, 1987, p. 224).

GRAMSCI entende que é essencial a superação do Estado enquanto órgão de coerção e manutenção dos privilégios e das desigualdades, defendendo que a democratização das suas funções é indispensável. Nesse sentido, o projeto político das classes subalternas deve visar à separação de determinados aparatos ideológicos da sua adesão ao Estado, objetivando tornarem-se instituições de hegemonia sob sua direção. Entende, ainda, que a hegemonia é a capacidade de dirigir e de conquistar alianças, traduzida na competência de fornecer uma base

¹² Em relação à identificação entre o Estado e o governo, GRAMSCI apresenta uma concepção ampliada do Estado, observando que na “(...) *noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, 'hegemonia revestida de coerção'*” (GRAMSCI, 1991b, p. 149).

social ao Estado proletário. A revolução, para ele, é compreendida como reforma intelectual e moral, “(...) já que a hegemonia do proletariado representa a transformação, a construção de uma nova sociedade, de uma nova estrutura econômica, de uma nova organização política e também de uma nova orientação ideológica e cultural” (GRUPPI, 1991, p. 2). A hegemonia é conquistada antes do poder e é uma condição essencial para este.

O processo de formação crítica do homem e de sua intervenção ativa e consciente no processo da história do mundo é o resultado de um processo social, de uma formação político-ideológica, na qual o partido apresenta uma função essencial. É a política, pela experiência que nela ocorre, que estabelece a relação entre a concepção crítica e as massas subalternas, oportunizando às últimas a superação de sua visão acrítica. O partido, para GRAMSCI, é um unificador, um grande reformador intelectual e moral.

“A mediação entre as pessoas simples e os intelectuais é operada pela política (...)” (GRUPPI, 1991, p. 74). Se, por um lado, os intelectuais difundem a ideologia, por outro, asseguram homogeneidade à classe a qual estão ligados; portanto, são eles, no interior das instituições fundamentalmente, que podem contribuir para a construção de um novo projeto de sociedade, porque “(...) a mediação profissional é dificilmente separável da mediação política” (GRUPPI, 1991, p. 81), principalmente aqueles intelectuais que têm a função política de colocar em contato a massa subalterna com a administração estatal.

GRAMSCI compreende os intelectuais orgânicos desempenhando um importante papel, se não central, no processo revolucionário, pois, ao pertencerem à classe trabalhadora e “(...) mantendo seus laços com ela através da criação de transformações políticas por meio de um partido revolucionário, forneciam a base para a estratégia política de Gramsci” (CARNOY, 1990, p. 117). Essa importância é decorrente do desempenho de uma função política, ou seja, da mediação política.

A seguir, pretende-se mostrar que os diferentes pontos de vista sobre o papel do Estado na sociedade para o pensamento econômico implicam políticas diferentes de mudança social, acreditando-se que podem servir para a busca da compreensão das atuais estratégias político-econômicas adotadas nas sociedades capitalistas.

2.2 - A CONCEPÇÃO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NAS DIFERENTES LINHAS DO PENSAMENTO ECONÔMICO

As economias cresceram em todo o mundo, e, na história do capitalismo, sempre existiu a intervenção do Estado na economia, embora com intensidade e formas que se modificaram em seu percurso; e “(...) o setor público — aqui chamado de Estado — cresceu em importância em todas as sociedades, da industrial avançada à exportadora de bens primários do Terceiro Mundo (...)” (CARNOY, 1990, p. 9). Para compreender-se a questão do Estado e como se forma o seu crescente papel, é preciso estudá-lo como agente econômico, por isso optou-se por apresentá-lo sob a orientação dos postulados liberal, keynesiano e neoliberal.

2.2.1 - No liberalismo

A teoria clássica do Estado surgiu a partir de alterações das condições do poder econômico e político na Europa, no século XVII. O liberalismo, enquanto teoria política e econômica, surgiu nessa época, culminando com a Revolução Francesa, ocorrida no século XVII.

O liberalismo, como conjunto de idéias éticas, políticas e econômicas da burguesia, representou uma oposição à visão de mundo da nobreza feudal, a qual tomou o indivíduo como foco de análise e o comportamento individual como seu fundamento. A teoria do Estado liberal é “(...) baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o ‘bem-comum’, a fim de controlar as paixões dos homens (...)” (CARNOY, 1990, p. 23).

Os principais articuladores das idéias liberais são os economistas Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823) e Stuart Mill (1806-1873)¹³, os quais teorizaram sobre o mercado capitalista. Tais idéias expressam-se na defesa dos meios de produção e da economia de mercado baseada na livre iniciativa e na competição, ou seja, a garantia do funcionamento da economia tem de se dar a partir do princípio do lucro e da livre iniciativa, o que valoriza um espírito empreendedor e competitivo.

¹³ As principais obras de Adam Smith são A Mão Invisível e A Riqueza das Nações. Em relação a David Ricardo, sua obra mais importante é Princípios de Economia Política e Tributação; e a de Stuart Mill é Princípios de Economia Política.

Segundo o entendimento dessa doutrina, existe um equilíbrio natural decorrente da lei da oferta e da procura, o que reduz a necessidade de intervenções. Dessa forma, justifica-se o Estado não intervencionista, pois existe uma situação de concorrência perfeita, onde tudo ocorre pelo livre jogo das forças de mercado, sem a interferência de qualquer outro agente externo a essas relações. Portanto, para tal doutrina, o mercado é “(...) o mecanismo auto-regulador do processo econômico e autocorretor dos eventuais e transitórios desequilíbrios do capitalismo” (VILLARREAL, 1984, p. 64). Assim, os liberais entendiam o capitalismo como um sistema perfeito, logo, imune às crises.

O prognóstico da economia política liberal tinha no progresso indefinido, no bem-estar e no enriquecimento de todas as nações o seu marco, sendo assinalada pelo otimismo revolucionário de uma burguesia em plena ascensão e em absoluta comunhão de seus interesses com os da nação. Esse otimismo econômico prolongou-se durante o século XIX, especialmente nas áreas científica e tecnológica.

Quanto à existência do Estado, ADAM SMITH reserva-lhe um papel apropriado, como o de “(...) fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os ‘benefícios aos homens’” (CARNOY, 1990, p. 42), ou seja, representa uma absoluta liberdade para o desenvolvimento da produção capitalista, devendo, além de não lhe opor barreiras, procurar contribuir para a sua expansão. O Estado está limitado a desempenhar, dessa forma, um papel de agente guardião e polícia.

Em sua concepção, as funções do Estado são segurança, justiça e obras públicas, podendo ser compreendidas como indispensáveis ao convívio social e ao próprio desenvolvimento da acumulação. Por outro lado, a sua crítica é voltada ao Estado intervencionista, reivindicando um aparato de leis e uma ação por parte do mesmo que permita maior liberdade ao mercado. Suas idéias constituíram a base de discussão para o pensamento utilitarista¹⁴ no século XIX.

DAVID RICARDO apresenta uma visão ainda mais restrita para a ação do Estado. Cabe, inclusive, salientar que esse autor era contrário à intervenção do Estado nas relações

¹⁴ Jeremy Bentham (1748-1832) fundou a escola que se denominou utilitarismo. Essa teoria pretende representar um instrumento de renovação social, através de um método rigorosamente científico. Substitui a teoria do direito natural (dos contratualistas) pela teoria da utilidade.

entre capitalistas e trabalhadores. Acreditava inócua qualquer ação estatal nessa área, embora possam existir interpretações de que o liberalismo de Ricardo “(...) *não visa restringir a ação do Estado, mas expressa, antes de tudo, a necessidade de afirmação e independência da classe capitalista face aos obstáculos da ordem anterior e aos governos, considerados perdulários e incompetentes*” (CORAZZA, 1986, p. 53).

Por outro lado, a contribuição de JOHN STUART MILL delimita um momento de transição, pois seu pensamento apresenta a preocupação com novos problemas que atingiram o cenário político de sua época. Foi um defensor fervoroso da liberdade de expressão, do pluralismo e da diversidade, bem como acreditava importante o debate das teorias conflitantes.

A evolução da militância da classe trabalhadora no século XIX alterou o modelo. Embora as idéias liberais desse século em relação às anteriores signifiquem um avanço no sentido das idéias de igualdade, as contradições aparecem, porque nem sempre é possível conciliar as idéias liberais e os interesses econômicos.

MILL reconhecia a desigualdade e a entendia como incompatível com a democracia desenvolvimentista. Em sua visão, a desigualdade não era inerente ao capitalismo, mas, sim, acidental, logo, remediável.

“O único critério para uma maior ou menor ação estatal é a conveniência geral. O critério, portanto, é social e não individualista, como estabelece o ‘laissez-faire’. O critério social reclama um Estado democrático para estabelecer a conveniência da intervenção.”
(CORAZZA, 1986, p. 56).

No que se refere às funções do Estado, classifica-as como necessárias (inerentes ao próprio governo e de aceitação geral) e facultativas (objeto de discussão e conveniência). Talvez o ponto mais importante destacado por MILL seja a impossibilidade de se fixarem os limites da intervenção governamental. Desse modo, assegura a impossibilidade de defini-los teoricamente ou de estabelecer-lhes uma regra universal, sendo contrário a uma intervenção autoritária, que possa atingir a liberdade de ação dos indivíduos.

2.2.2 - No keynesianismo

No início do século XX, especialmente entre os anos 20 e 30, já era possível perceber que o jogo espontâneo do mercado não se mostrava capaz de contornar a crise capitalista, que já se apresentava como crônica, principalmente pela passagem da fase de concorrência perfeita para a fase de concorrência monopolista, o que determinou a fragilidade da explicação dos movimentos do mercado em relação à estrutura de concorrência perfeita, a partir da Lei da Oferta e Demanda. O demarcador dessa crise foi a queda da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, o que parecia indicar a bancarrota do sistema capitalista.

Era preciso, além de buscar outras formas que explicassem os movimentos do sistema capitalista, buscar, também, alternativas para a recuperação da trajetória de crescimento do sistema. Surgiu, então, outra escola do pensamento econômico, que se consagrou como keynesianismo, que continha as idéias de seu precursor John Maynard Keynes (1883-1946), economista, mas também filósofo e jurista. Defendia que era necessário unir a eficiência econômica à liberdade individual, com a presença da justiça social. Entre suas obras encontram-se As Conseqüências Econômicas da Paz e Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.

Para KEYNES, o capitalismo era um mecanismo tanto complexo como instável de acumulação de capital e, por isso mesmo, se administrado livremente, seria vítima de suas próprias crises. Esse teórico derruba a visão do capitalismo como um sistema harmônico e auto-regulável, caracterizando a imperfeição do sistema e demonstrando seu teor cíclico. Entendia que essa economia gerava dois focos de problemas centrais: desemprego e concentração da riqueza e da renda.

KEYNES observa que “(...) o capitalismo de livre mercado não garante o equilíbrio de pleno emprego” (VILLARREAL, 1984, p. 68), por isso, sua tese afirma que o Estado deve intervir na economia de mercado, com o objetivo de reduzir o desemprego e, também, de aumentar a produção. Desse modo, para o keynesianismo, “(...) as decisões de investir são o centro motor do desenvolvimento do sistema” (CORAZZA, 1986, p. 80).

Com essa nova linha de pensamento, rompe-se o preconceito do orçamento equilibrado do governo, encontrado no liberalismo. O governo pode, conforme KEYNES, emitir moeda com a intenção de elevar o processo de aumento do gasto, refreando o desemprego involuntário e retirando a economia de um ciclo depressivo.

“O Estado keynesiano, Welfare State, pode ser visto como um modelo de desenvolvimento e uma nova forma de hegemonia burguesa. Solução revolucionária e passiva que politiza e integra as massas trabalhadoras e reforma as relações entre as classes nos países capitalistas avançados.” (WINCKLER, MOURA NETO, 1992, p. 111).

KEYNES propõe, através da socialização dos investimentos, assegurar um nível de pleno emprego. Como o Estado não consegue assegurar o investimento privado em um patamar que garanta o pleno emprego “(...) não lhe resta outro caminho para atingir esse objetivo senão o de realizar investimentos públicos” (CORAZZA, 1986, p. 89).

Assim, o que defendia era a necessidade do gasto estatal para elevar o nível de emprego, mesmo prevendo que, com isso, haveria uma importante extensão das funções tradicionais do Estado. “Na realidade, Keynes falava da necessidade de transição do capitalismo de livre mercado para o capitalismo de economia mista.” (VILLARREAL, 1984, p. 70)

KEYNES mostra a necessidade de intervenção do Estado, portanto, de mudança do seu papel, para que, em momentos de crise, como a que ocorreu em 1929, “puxe” o sistema para fora dela, alavancando o crescimento. No que se refere à questão da distribuição de renda, sua obra demarca o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, pois, para o keynesianismo, o Estado será interventor e promotor do bem-estar social.

O Estado Providência¹⁵ ou Estado de Bem-Estar é entendido como o “(...) *financiamento público de despesas sociais destinadas ao ensino, aos serviços de saúde, às pensões, ao seguro-desemprego, à habitação e ao atendimento das ‘camadas mais carentes’ via programas de alimentação e nutrição*” (WINCKLER, MOURA NETO, 1992, p. 109). Propõe ele, em primeiro lugar, a promoção do bem-estar social, como forma de aliviar as conseqüências advindas do momento da crise provocada pela Grande Depressão.

¹⁵ “A expressão Estado Providência foi criada no século XIX por economistas e políticos hostis a qualquer proteção aos trabalhadores, nascendo o Estado Providência como contraponto às organizações sindicais e políticas socialistas do final do século XIX, portanto, antes da vigência das idéias keynesianas do Estado burguês.” (WINCKLER, MOURA NETO, 1992, p. 109).

A maior parte das economias capitalistas, principalmente as avançadas, experimentou no Pós-Guerra um crescimento econômico sem antecedentes, aliado à difusão de programas e de sistemas de bem-estar social. Assim, “(...) ocorreu uma parceria bem-sucedida entre a política social e a política econômica, sustentada por um consenso acerca do estímulo econômico conjugado com segurança e justiça sociais” (DRAIBE, HENRIQUE, 1988, p. 54-55).

A adoção de políticas e programas do Estado de Bem-Estar Social tomou corpo a partir da década de 30 até o início da de 40, corrigindo situações de desigualdade, pobreza e perda de renda, provocadas justamente pelas crises do sistema capitalista. Sendo, portanto, o Welfare State “(...) uma forma histórica de relacionamento da economia de mercado capitalista e das demandas democráticas; é justamente esse tipo de Estado que cumpre um papel estabilizador na tensão entre democracia e mercado” (WINCKLER, MOURA NETO, 1992, p. 112). Tais políticas acabaram por se consolidar efetivamente no Pós-Guerra, o que permitiu financiar e mesmo projetar a outra etapa de crescimento capitalista.

Assim, as economias avançadas tiveram entre as bases de sustentação do seu crescimento e de ampliação do consumo os recursos públicos mobilizados pelos programas sociais. A partir de meados deste século, o Estado começou a injetar recursos na economia, através de seus gastos. O capitalismo de Estado foi uma característica predominante dos períodos pré e pós-Segunda Guerra Mundial.

“Após a II Guerra Mundial, manifestam-se preocupações distributivas, fundadas na concepção do trabalho como atividade social e na responsabilidade social do empregador e do Estado. O aparecimento do Welfare State associa-se à emergência de burocracias e trabalhadores organizados em sindicatos e partidos, precondição ao desenvolvimento da cidadania social.” (WINCKLER, MOURA NETO, 1992, p. 111).

O capitalismo monopolista de Estado, como fase mais recente do capitalismo, caracteriza-se pela ascensão do Estado como força econômica significativa, diretamente envolvida na acumulação de capital. Sob o ponto de vista econômico, o Estado capitalista, além de criar as condições materiais da produção, acaba por atuar como agente do processo produtivo, agindo diretamente no processo de acumulação capitalista.

“Por toda a América Latina e com o apoio decisivo da CEPAL desde a década de 50, os velhos Estados oligárquicos foram sendo transformados em Estados nacional-desenvolvimentistas. O Estado desenvolvimentista surgiu, então, como a forma periférica, mais especificamente latino-americana, do Estado inserido keynesiano.” (FARIA, WINCKLER, 1994, p. 9).

A teoria keynesiana foi influente por um longo período, que se situou entre as décadas de 30 e 70. Em meados da década de 70, com os sintomas iniciais da perda de dinamismo econômico das principais economias ocidentais, demarcada pelos dois choques do petróleo, o Estado de Bem-Estar passou a ser o centro das discussões que buscavam diagnosticar o momento. O sistema de produção capitalista mundial entrou num ciclo de crise, que foi identificada como o esgotamento do padrão de crescimento econômico montado no Pós-Guerra, acompanhado da implosão do sistema financeiro internacional, entendida por alguns como a terceira grande crise no sistema de produção capitalista.

Tal crise estendeu-se até os anos 80, consolidada pelos avanços inflacionários, pelos desajustes fiscais e pelos desequilíbrios macroeconômicos que se fizeram evidentes nas economias capitalistas avançadas. Essa crise que abalou o sistema capitalista solidificou a necessidade de se reestruturar a forma de produção e a do Estado, demonstrando que o padrão de financiamento público adotado até então, caracterizado pela expansão do Estado de Bem-Estar Social, tinha atingido seus limites, esgotando suas potencialidades.

“(...) a crise econômica atual vem solapando as bases de financiamento dos gastos sociais: seja pela diminuição das receitas e/ou das contribuições sociais, provocadas pela redução da atividade econômica, seja pelas pressões advindas do desemprego crescente e da aceleração inflacionária, que elevam os custos e despesas sociais.” (DRAIBE, HENRIQUE, 1988, p. 55).

Essa situação determinou aos Estados uma incapacidade cada vez maior de atender às demandas impostas pelos programas sociais, decretando a diminuição dos gastos em políticas sociais. O baixo crescimento e a aceleração inflacionária, ocasionando também um maior desequilíbrio financeiro dos Estados, provocaram um conflito entre

“(...) política econômica e política social destruindo aquele ‘círculo virtuoso do pós-guerra’. Mais ainda, parece ter sido definitivamente abalado o consenso quanto à possibilidade de se assegurar o crescimento econômico conjugado com a tentativa de contra-arrestar a

tendência à desigualdade e injustiças sociais através de transferências de renda e gastos de governos.” (DRAIBE, HENRIQUE, 1988, p. 55).

Por conta disso, o encaminhamento do debate atual sobre o papel do Estado tem sido no sentido de ampliar-se para questões mais complexas, particularmente no que se refere às relações Estado-economia-sociedade, “(...) *reduzindo o grau de autonomia com que foi concebida a ‘crise do Welfare State’*” (DRAIBE, HENRIQUE, 1988, p. 54).

A crise do padrão de financiamento internacional, iniciada ainda na década de 60, refletiu-se no Brasil somente no final da década de 70 e no início da de 80. O fracasso do modelo substitutivo de importações, os processos inflacionários, a crise das dívidas interna e externa e os regimes autoritários geraram a oportunidade para a implantação de políticas neoconservadoras ou neoliberais.

Para qualificar a crise do Estado brasileiro na década de 70, é preciso compreender que, nos momentos mais significativos do desenvolvimento do País, ele atuou como coordenador e/ou planejador pela via da centralização de recursos, mas também através de sua transferência ao setor privado, seja pelos subsídios e incentivos fiscais oferecidos, seja por fornecimento de infra-estrutura e insumos básicos, sem deixar de omitir os subsídios à reprodução da mão-de-obra, bem como regulando os conflitos capital versus trabalho. O Brasil implementou um modelo de desenvolvimento com forte participação do Estado.

Assim, em 1982, o Estado desenvolvimentista¹⁶ responsável pela industrialização brasileira, esgotou suas fontes de financiamento, entrando em crise. Na verdade, é “(...) *uma crise estrutural, em que se sobrepõem o esgotamento do projeto desenvolvimentista, crise fiscal e de financiamento, esgotamento do endividamento externo e interno, uma inflação crônica e uma crise do pacto político, o qual sustentou o crescimento entre 1930 e 1980*” (CORAZZA, 1992, p. 93).

Essa crise desencadeou uma onda conservadora na área da política econômica e do pensamento social e político, implicando um questionamento da dimensão social do papel do Estado nos países industrializados. Sem dúvida, demonstrando ser uma crise do sistema do Welfare State nos países de capitalismo avançado, permitiu o surgimento de um novo liberalismo, propondo um diagnóstico para a crise econômica, bem como propostas de

¹⁶ Dentre as obras que tratam desse tema, ver TAVARES, FIORI (1993, p. 127-193).

solução para a mesma. Foi quando as teorias keynesianas passaram a ser severamente criticadas pelo neoliberalismo, com a justificativa de que, para “(...) *os novos liberais, o Estado entrou em crise porque se ampliou demais, assumindo tarefas que não lhe competiam. Provocou, com isso, a crise econômica atual*” (CORAZZA, 1992, p. 88-89).

A crítica ao keynesianismo, formulada pelos novos liberais, que se refere ao questionamento do papel do Estado como empresário e provedor da assistência, encontrou ressonância a partir da década de 70. Portanto, o que está sendo questionado é o papel do Estado na economia enquanto agente produtor de bens e serviços, concorrendo com o capital privado no mercado, e, junto com isso, está sendo colocado em xeque o papel do Estado Providência.

2.2.3 - No neoliberalismo

O surgimento do neoliberalismo, na Europa e na América do Norte, logo após a Segunda Guerra Mundial, representou uma reação forte, tanto no plano teórico como no político, contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu propósito era, além de combater o keynesianismo e o “solidarismo” presentes, preparar as bases para uma outra etapa do processo de produção capitalista. “*Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional.*” (ANDERSON, 1995, p. 22).

FRIEDRICH VON HAYECK, austríaco, nascido em 1899, e seus discípulos, entre eles Milton Friedmann, Karl Popper e Lionel Robbins, fundaram a Sociedade de Mont Pèlerin, “(...) *uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada (...)*” (ANDERSON, 1995, p. 10). Juntos, diagnosticaram que deveria ser diminuído o tamanho do Estado. Foi quando os dois berços do capitalismo, Inglaterra (1979) com Thatcher e Estados Unidos (1980) com Reagan, implementaram o neoliberalismo. A partir daí, “puxaram” os demais países capitalistas avançados, demonstrando a necessidade de um ajuste neoliberal. Cada um desses países, dado o nível de intervenção, tomou medidas de acordo com suas características próprias.

Esse fenômeno hegemônico, embora não tenha obtido, economicamente, a revitalização básica pretendida do capitalismo avançado, em nível geral conseguiu criar sociedades marcadamente mais desiguais. Para os neoliberais “(...) *os programas sociais — isto é, a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado — constituem uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibem a atividade e a concorrência privadas, geram indesejáveis extensões dos controles da burocracia*” (DRAIBE, 1994, p. 90).

O modelo econômico neoliberal requer organicamente um Estado forte e autoritário. Perante a intervenção do Estado na economia, advoga o Estado mínimo, justificando que, ao contrário do que foi promovido pelo Estado de Bem-Estar, se estaria destruindo a liberdade dos indivíduos. Por outro lado, a liberdade econômica preconizada por essa ideologia está distante de possibilitar liberdades políticas. Implica, dessa forma, que o Estado, ao abrir mão não somente de suas faculdades de intervenção e controle de mercado, está, inclusive, caminhando no sentido de eliminar direitos políticos e sociais que constroem e embasam a liberdade e a democracia de muitos países.

Como ideário, apresenta a necessidade de “(...) *manter um Estado forte sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo*” (ANDERSON, 1995, p. 11). Busca, via privatizações e por um modelo de Estado mínimo, a modernidade. É, em verdade, “(...) *um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e de suas políticas*” (DRAIBE, 1994, p. 88).

No que se refere às relações sociais, a excludência é aceita como “fato natural”, devendo ser eliminada pela eficiência e eficácia do crescimento a longo prazo, significando “(...) *portanto, os corolários dessa ideologização da ação prática*” (DRAIBE, 1994, p. 89). Por isso, muitas são as críticas que se apresentam ao neoliberalismo, dentre as quais, a de que a proposta neoliberal aponta no sentido do fim do Estado interventor e com a redução dos gastos destinados às políticas sociais, delimitando a participação do Estado só aos âmbitos nos quais o mercado não pode ou não pretende responder.

A partir da grande crise do modelo econômico do Pós-Guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista entrou numa profunda recessão, as idéias neoliberais ganharam fôlego,

apresentando o diagnóstico de que o Estado estava sobrecarregado de demandas que não podiam ser satisfeitas. A devolução de responsabilidades ao mercado e à sociedade impôs-se como receita para aliviar as tensões e demandas dirigidas ao Estado. A privatização de empresas públicas, a desregulamentação, a transferência de responsabilidades sociais ao mercado e à sociedade civil, entendida como descentralização para alguns, foram receitas propostas e, em muitos casos, implementadas pela direita neoconservadora.

A América Latina, na atualidade, converteu-se em outra grande cena de experimentações neoliberais, a começar por Chile, Bolívia e México, posteriormente na Argentina e no Peru e, mais recentemente, no Brasil. Em consequência da intitulada crise da dívida externa que atingiu muitos desses países, eles foram sendo “(...) *compelidos a implantar programas de ajustamento e reformas que promoveram mudanças nos modelos econômicos*” (PORTELLA FILHO, 1994, p. 205). Tal política de ajustamento foi realizada tendo como base as doutrinas do denominado Consenso de Washington¹⁷. Esse consenso representa hoje um “(...) *conjunto abrangente de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do Mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes*” (TAVARES;FIORI, 1993, p. 18).

As políticas neoliberais implementadas nos últimos anos têm representado um verdadeiro impacto sobre as organizações dos trabalhadores em função da reestruturação produtiva, da política de empregos e do mercado de trabalho. A crítica neoliberal é contra o Estado e os direitos sociais por ele consolidados, sendo que, nos países centrais, é dirigida ao Estado de Bem-Estar Social; mas, ao se pensar “(...) *no Brasil, ele ainda não existe. Aqui, o que se construiu foi o Estado desenvolvimentista*” (CORAZZA, 1992, p. 90). Portanto, é contra ele que os seguidores do neoliberalismo, no quadro brasileiro, vão lutar.

¹⁷ A expressão Consenso de Washington foi utilizada somente em 1990, por John Williamson, para “(...) *descrever o conjunto de propostas econômicas defendidas pelos políticos e tecnocratas residentes na capital norte-americana. Ele definiu o Consenso de forma ampla, abrangendo tanto a Washington política, onde residem congressistas e membros da administração federal, como também a Washington tecnocrática das instituições financeiras internacionais e do Federal Reserve Board.*” (PORTELLA FILHO, 1994, p. 210). Sobre o tema, ver também TAVARES, FIORI (1993).

2.3 - AS REPERCUSSÕES DA REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

A utilização do referencial teórico neoliberal na formulação e implementação da política econômica no Brasil está possibilitando um novo ciclo de dominação burguesa no País, que se iniciou na década de 80, mas teve maior evidência na abertura da década de 90, intensificando-se no Governo Fernando Collor. Entretanto, foi somente após as eleições de 1994 que se estabeleceu um cenário diferenciado, com a renovação do Congresso, existindo um momento propício para um pacto político mais abrangente, com características conservadoras, que tem garantido a continuidade do processo de ajustamento estrutural do País.

O Plano de Estabilização em andamento, bem como as reformas estruturais que estão sendo encaminhadas, articuladas e coordenadas pelo Governo Federal têm tido o apoio do Congresso e de coalisões governamentais. O conjunto de medidas trazem em seu bojo reflexos para a área social.

2.3.1 - Nas políticas sociais

Inicialmente, para que se possa contextualizar o significado das políticas sociais no Brasil, é preciso que se resgate que, em seu processo histórico, estas sempre se revestiram de formas tradicionais de clientelismo e serviram como um mecanismo regulador das relações sociais. Nesse sentido, as políticas sociais, ao mesmo tempo em que “sanavam” falhas no sistema, criavam novos mecanismos de cooptação e controle. E é importante, ainda, entender os padrões da relação entre Estado e sociedade, “(...) que no Brasil tem se caracterizado, através dos séculos, por uma burocracia estatal pesada, toda poderosa, mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acovardada, submetida, mas, por isto mesmo, fugidia e freqüentemente rebelde” (SCHWARTZMAN, 1988, p. 14).

Como a política social representa parte de uma estratégia de intervenção e controle do Estado sobre as classes trabalhadoras no enfrentamento dos problemas sociais, tais medidas só podem ser compreendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas e do movimento real e concreto das forças sociais. Assim, a “(...) política social é uma gestão estatal da força de trabalho, articulando as

pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as forma de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social (...) (FALEIROS, 1985, p. 59).

Pelas características de concentração e distribuição do excedente que o Estado assume, esse movimento das classes sociais — o conflito — inclina-se a se transfigurar em demandas por recursos que o Estado possa dispor, porque, assim como o Estado capitalista, por um lado, exclui as classes dominadas, por outro, deve ser capaz de responder a uma parte de suas demandas. Enfim, se o Estado “(...) *exclui as chamadas classes dominadas, tem, em certa medida, que incluir alguns de seus interesses*”(KOWARICK, 1985, p. 2).

Portanto, o Estado assume a função de distribuição, o que significa extrair as sobras do excedente econômico, objetivando repartir sobejos na razão direta em que possa controlar e desmobilizar a população que se enquadra nos bolsões de pobreza. De outro modo o papel de redistribuir representaria “(...) *reduzir o espectro da desigualdade social, equalizando oportunidades*” (DEMO, 1995, p. 60). Nessa lógica, não se pode entender o acesso das demandas ao Estado nem só pela capacidade de organização dos trabalhadores, nem apenas pelas exigências da acumulação. Dessa forma, as demandas sociais realizam-se no âmbito da estruturação política, ou seja, nas disputas das classes sociais.

“Quanto à política social, cabe ao Estado efetuar a remercantilização da força de trabalho, pois a industrialização capitalista a desorganiza e mobiliza permanentemente. Assim, política social é política de constituição da classe trabalhadora e de legitimação do Estado” (WINCKLER, MOURA NETO, 1992, p. 111).

Se, por um lado, as políticas sociais e os programas delas provindos podem representar respostas a um processo de lutas das classes trabalhadoras na busca de conquista de seus direitos de cidadania, por outro, “(...) *tais programas — ao serem institucionalizados e administrados pelo Estado — são burocratizados, esvaziados de seus componentes políticos, de modo a diluir o conteúdo de classe das lutas reivindicatórias (...)*” (IAMAMOTO, 1992, p. 106).

As políticas sociais fragmentam-se à medida que a própria população é atendida por segmentos. Dessa forma, acaba, também, se fragmentando o conjunto de interesses da população. A “(...) *política social, ao mesmo tempo em que estigmatiza e controla, esconde da população as relações dos problemas sentidos com o contexto global da sociedade*” (FALEIROS, 1985, p. 58).

Outro aspecto é a forma de financiamento desses programas sociais, no sentido de que os recursos que sustentam as políticas sociais constituem “(...) *parte do valor criado pela classe trabalhadora, apropriados pelo Estado e pelas classes dominantes e repassados às camadas populares sob forma de benefícios concedidos pelo poder público, como expressão humanitária do Estado*” (IAMAMOTO apud SPOSATI, 1992, p. 33).

No entanto as políticas públicas deveriam traduzir-se em uma nova dimensão social e não se limitarem “(...) *a políticas de caráter assistencial, e todas as políticas econômicas deveriam ter, simultaneamente, uma dimensão produtiva e social que se afasta, em muito, tanto da tradição brasileira, como do paradigma liberal do Estado mínimo*” (TAVARES, FIORI, 1993, p. 107), o que permitiria restabelecer ou conquistar condições minimamente exigidas de qualidade de vida, mas o que só se complementaria na medida em que fosse possível também o exercício da cidadania.

Por isso, uma das conquistas mais importantes imposta pela modernidade contemporânea e como perspectiva de ingresso em um novo milênio é o reconhecimento de que a cidadania se constitui no componente fundamental do desenvolvimento. Fala-se, assim, de uma cidadania entendida “(...) *como competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada.*” (DEMO, 1995, p. 1). Para que existam as condições favoráveis à formação dessa competência, significando um processo emancipatório, tornam-se vitais componentes como educação, organização política, informação e comunicação, dentre outros.

A partir da ofensiva neoliberal no País, o papel do Estado restringe-se a políticas sociais compensatórias e a um novo desenho de pacto federativo, com centralização de recursos e descentralização de competências, feições que ainda estão se definindo. Quanto ao setor público, existe a desmontagem do setor produtivo estatal em marcha, e o conflito distributivo permanece, não existindo negociação do lucro planejado, mas, sim, uma concentração de renda cada vez mais crescente, delineando-se “(...) *um padrão de acumulação desregulado, concentrador e excludente (...)*” (BAIOCCHI, 1994, p. 403). A preocupação que se aloja quanto à adoção de políticas de recorte neoliberal é, nesse sentido, dupla: refere-se tanto à clareza sobre em que bases ocorrerão e se levarão em conta os cenários que se apresentam em termos mundiais como, especificamente, às diferenças do quadro brasileiro.

Ao analisar a questão brasileira, surgem duas explicações (SOLA, 1993) em relação à economia política desse processo de transformação econômica. De um lado, aquela centrada na trajetória e na crise do Estado desenvolvimentista pelos críticos mais coerentes do neoliberalismo no Brasil. De outro, aquela privilegiada pelo Consenso de Washington e pelos credores dos países industrializados, que remete a uma modalidade específica de dirigismo: a que se desenvolveu através do modelo de substituição de importações.

Paradoxalmente, ambas as interpretações compartilham um denominador comum, ou seja, o Estado é o principal protagonista; A crise da década de 80 é explicada em termos de fatores internos, em contraste com aquelas que privilegiam os “(...) *sucessivos choques externos; são macroistóricas, no sentido em que postulam uma continuidade básica do modelo de acumulação e, em particular, de um padrão de relações entre Estado e mercado iniciado nos anos 30*” (SOLA, 1993, p. 246). De qualquer forma, o Estado assegurou o desenvolvimento nacional, atuando em diversos âmbitos e exercendo diferentes funções, ora como planejador, regulador do mercado, empresário, promotor do desenvolvimento econômico e social, ora, ainda, como benfeitor.

Durante a década de 80, nas recomendações do Consenso de Washington voltadas para o ajustamento da América Latina constavam políticas drásticas, que deveriam apresentar resultados a curto prazo, com pesados custos econômicos e sociais. Os países que se encontravam endividados negociavam um programa de ajustamento que, por um lado, continha políticas macroeconômicas do FMI e, por outro, reformas setoriais orientadas através do BIRD.

Desse modo, as advertências dos organismos financeiros internacionais para uma série de medidas de ajuste de gastos e de reestruturação do Estado representam a reorientação das políticas econômicas e do gasto público social. Para a realidade brasileira, significa uma redefinição do gasto público, devendo este ser orientado para o crescimento econômico e não para a redistribuição, porque os programas de ajustamento do FMI hoje se encontram alterados. Eles têm vindo, normalmente, acompanhados de reformas econômicas de recorte neoliberal, com o apoio técnico e financeiro do BIRD. Mesmo dependendo do país que está sendo tutelado e de determinadas variações, basicamente elas se encaminham no sentido de desregular a economia, reduzir o tamanho do setor estatal, bem como no de ampliar a abertura para o exterior.

Assim, nesse marco, “(...) os processos de ajuste estrutural fazem crescer, temporariamente, a pobreza e geram tensões políticas” (PAPADOPULOS, 1995, p. 64).¹⁸ Por conta disso, essa reorientação das políticas econômicas e do gasto público social requer uma nova conceitualização da pobreza e dos instrumentos para combatê-la.

O Estado, enquanto espaço das mediações entre as esferas do público e do privado e entendido aqui como um espaço contraditório em sua ação, cria e penetra em um conjunto amplo e diversificado de instituições e organizações. Por isso, para existir a sua dominação, pressupõe-se um aparato abrangente, envolvendo várias instâncias. Assim, a ação estatal, ao não se restringir às instâncias específicas de seu aparato, extrapola, efetivando-se também na instância privada e interferindo, dessa maneira, em todas as esferas da sociedade e da vida social.

O Estado tem assumido relevante importância na reprodução da força de trabalho, pois sua produção de bens e serviços procura responder à satisfação das necessidades da população, utilizando medidas compensatórias a título de direitos sociais. Sob essa justificativa, ele institui políticas de corte social e cria a estrutura que será responsável pela prestação de serviços destinados a intervir na questão social¹⁹.

Desvincular as políticas sociais da preocupação com a questão econômica é a forma mais simples de torná-las apenas compensatórias, porque assim “(...) *perdem a capacidade de prevenção, equalização de oportunidades, emancipação, redistribuição de renda*” (DEMO, 1995, p. 60). Dessa forma, as políticas sociais são tipicamente compensatórias, porque, em conclusão, têm seu julgamento definido pelas relações de mercado.

O ajuste do gasto público dentro do recorte neoliberal adota como prescrição a recomendação de medidas de corte nos gastos sociais e a redução do tamanho da máquina pública, com a demissão dos trabalhadores do serviço público, por um lado, e com privatizações, por outro, propiciando, dessa forma, a ampliação do mercado por outra via, ou seja, pela transferência da renda e do patrimônio público para o capital privado.

¹⁸ “(...) los procesos de ajuste estructural hacen crecer, temporalmente, la pobreza y generan tensiones políticas” (PAPADOPULOS, 1995, p. 64).

¹⁹ Por questão social, entende-se o amplo espectro de problemas sociais que decorrem da instalação e da expansão da industrialização capitalista (MARTINELLI, 1989, p. 54).

Para tal ideologia, o Estado, no campo social, deve “(...) *ater-se a programas assistenciais — auxílio à pobreza — quando necessários [grifo meu] de modo complementar à filantropia privada e da comunidade (...) não devem ser dirigidos a grupos específicos para não provocar distorções no mercado*” (DRAIBE, 1994, p. 90). Em essência, tais programas objetivam suavizar o quadro de miséria acentuado pelos ajustes neoliberais, convocando e socializando a responsabilidade do atendimento do social com a sociedade civil, na medida em que é utilizado o discurso de “solidariedade entre as classes”.

Se, por um lado, têm-se a fragmentação e a sobreposição de ações na área social, por outro, tem-se a desculpa de “crise de caixa” do Governo, que dificulta a manutenção da máquina pública e a implementação das áreas-fim das instituições. Mas muito mais do que uma “crise de caixa”, o que está em pauta com relação à falta de recursos “(...) *são as condições sociais e políticas da formulação e da implementação desse tipo de política, num país como o Brasil (...)*” (CORADINI, 1994, p. 489).

Como conseqüência dessa crise, o Estado diminui a sua ação na implementação e na gestão de políticas sociais como medida indispensável aos ajustes estruturais referendados pelo Consenso de Washington aos países periféricos, como o Brasil. Ainda pautado por essa orientação, o Estado direciona suas atividades no sentido do desenvolvimento de políticas sociais apenas compensatórias, dirigidas ao atendimento de crises emergentes e emergenciais, ou seja, aos bolsões de miséria, não atacando suas causas estruturais.

2.3.2 - A reforma administrativa do Estado

Seguindo as tendências dessas diretrizes mundiais, o Estado brasileiro e, por conseqüência, a unidade federativa do Rio Grande do Sul encaminham uma reforma de Estado de cunho neoliberalizante, traduzida nos ajustes estruturais que se iniciaram no Brasil na virada da década de 90 e que ainda se encontram em andamento. Para tanto, o Estado tem redimensionado sua ação com efeitos diretos também nas estruturas existentes de atendimento à área social. Preconiza, assim, a descentralização de ações com base em um reordenamento institucional nas esferas federal, estadual e municipal.

No plano federal, através da Medida Provisória nº 813/95, extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social, bem como suas agências, a Fundação Legião Brasileira de Assistência

(FLBA) e a Fundação Centro-Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA). Foi criado o Programa Comunidade Solidária, tendo-se, nesse momento, ainda, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), envolvidos no esforço de superação da fase assistencial de combate à fome. Cabe a eles o compromisso de criar possibilidades aos excluídos do acesso aos mínimos direitos, os quais representam uma grande massa de desempregados sem alternativas de inserção no mercado formal ou incluídos no desemprego oculto²⁰.

Na mesma linha de medidas, o Governo do Rio Grande do Sul adota a restrição rigorosa das transferências de recursos de custeio às fundações e às autarquias, executoras das políticas sociais, alegando a dependência exagerada dos órgãos da Administração Indireta em relação aos recursos do Tesouro. Por conta disso, sugere a desoneração gradual e progressiva de recursos do Tesouro Estadual em programas inclusive de caráter social, através dos Compromissos de Gestão do Governo²¹ e de suas instituições.

Apresenta ainda como diretriz a reorientação dos gastos públicos de modo a reduzir a despesa com atividades-meio. Manifesta o princípio da parceria, entendendo-a como a adoção de uma sistemática de gestão compartilhada, na *"(...) qual não apenas os interesses dos parceiros sociais sejam levados na conta devida, mas na qual, também, cabe-lhes assumirem responsabilidades na implementação das políticas e na oferta dos grandes serviços públicos"*²² (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1995).

Por outro lado, o Governo Estadual avança com medidas concretas no sentido de evidenciar a desmontagem do setor público, seja pelo fechamento de entidades da Administração Indireta, seja pelo esvaziamento de outras, incluindo as da área social.

²⁰ A denominação desemprego oculto é utilizada na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) para qualificar o conjunto de pessoas que se encontra conforme os desdobramentos que seguem.

"- desemprego oculto pelo trabalho precário - compreende as pessoas que procuraram efetivamente trabalho nos 30 dias anteriores ao dia da Pesquisa, ou nos últimos 12 meses, e que se encontram em alguma das seguintes situações: realizam, de forma irregular, algum trabalho remunerado, realizam algum trabalho não remunerado de ajuda em negócios de parentes, ou realizam algum trabalho recebendo exclusivamente em espécie ou benefício;

- desemprego oculto pelo desalento e outros - pessoas sem trabalho e que não procuraram nos últimos 30 dias por desestímulos do mercado de trabalho, ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses." (PED, Ano 4, n. 11, p. 24).

²¹ Os Compromissos de Gestão objetivam desencadear um processo de racionalização do gasto no âmbito da Administração Pública Estadual, conforme Decreto nº. 35.933, de 18 de abril de 1995.

²² Mensagem do Governo do Estado do Rio Grande do Sul encaminhada à Assembléia Legislativa, em 15 de setembro de 1995, com a Proposta Orçamentária para 1996.

Exemplo disso foi a proposta de extinção da FGTAS, em 1996, o que será evidenciado no próximo capítulo.

Entre as medidas administrativas já adotadas e divulgadas, encontra-se a implementação do Programa de Demissão Voluntária (PDV), atingindo as Administrações Direta e Indireta, com o objetivo de reduzir os gastos com pessoal, o que também, de certa forma, acaba por influir nas ações desenvolvidas na área social. O Estado sinaliza, ainda, a redução da jornada de trabalho com a respectiva redução salarial, a demissão de funcionários não estáveis, o reordenamento institucional, municipalizando várias áreas — onde a Administração Indireta deverá ser a mais atingida —, as privatizações e a venda de patrimônio público.

O Estado estima sua receita a partir tanto do programa de desmobilização patrimonial como da previsão de recursos de operações de crédito com grandes agências de desenvolvimento. Assim, tais medidas iniciais contemplam parte do acordo firmado entre os Governos Estadual e Federal e, também, com organismos internacionais, em especial com o Banco Mundial, como forma de recebimento de financiamentos para o Rio Grande do Sul.

Parte das mudanças previstas na reforma administrativa estão ancoradas na Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95, apresentada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, com a finalidade de modificar o Capítulo da Constituição que trata da Administração Pública e que se encontra em debate na Câmara dos Deputados. Muitas foram as propostas de emendas ao texto original encaminhado, bem como as modificações no substitutivo aprovado pela Comissão Especial, criada para tal fim.

No que se refere ao seu conteúdo, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) em questão introduz modificações significativas nas regras relativas ao serviço público, dentre elas: o fim da irredutibilidade salarial; o fim do regime jurídico único e a adoção do contrato de emprego público e o fim da estabilidade. O conjunto de tais mudanças acaba por determinar uma situação vulnerável do servidor frente às trocas de governo, fragilizando a independência necessária deste para o exercício de suas funções, com vistas ao interesse da sociedade.

Sob o pretexto de uma administração mais flexível, o Governo Federal pretende, pelo teor das mudanças, instituir um sistema de regras que darão aos governantes poderes inusitados, mesmo que, em contrapartida, possam estar sendo previstos alguns avanços em termos de espaços de participação da sociedade civil, porém, na prática, será preciso existir vontade política de implementá-los, e ainda seria preciso um outro patamar de exercício democrático, de cidadania, dessa mesma sociedade para legitimar e consolidar tais espaços, o que parece um caminho ainda a ser construído.

Por fim, a reforma administrativa e a discussão sobre flexibilização no setor público, que deveriam privilegiar a reforma do setor, no caso brasileiro vêm acompanhadas de uma “campanha de desmoralização do serviço e do servidor público”, com o objetivo de obter da sociedade o respaldo para implementar as políticas de recorte neoliberal, naturalmente que se utilizando de um possível componente estereotipado, capaz de justificar o comportamento e o interesse dos funcionários públicos, por conta de que “(...) após 1964 e a implantação de um novo modelo político-econômico, é gerada e difundida a ideologia do ‘parasitismo’ estatal como um dos principais responsáveis pelas sucessivas crises por que passa o país” (FRANÇA, 1993, p. 14), o que não deixa de contemplar e de privilegiar, sobremaneira, uma certa concepção de ética, tão ao estilo dos neoliberais. Por outro lado, vem sendo difundida, com a devida insistência, a idéia, de certa forma frugal, de que só o privado é bom, redundando em que a

“(...) grande vítima dessa estranha doutrina, também totalitária a seu modo, veio a ser o funcionário público. Por todos os males da Nação ele é o responsável (...) Aos supostos privilégios corporativos do funcionalismo — não aos do banqueiro desonesto, do contribuinte sonegador, do político mendaz, do empreiteiro corruptor ou do administrador inepto — são debitadas todas as mazelas. A reforma que se prega não é do serviço público, mas contra o servidor público.” (FABRÍCIO, 1996, p. 15).

A reforma administrativa que está sendo implementada no Rio Grande do Sul, desencadeada por conta da reforma atual do Estado, está imprimindo mudanças concretas nas instituições que executam as políticas sociais do Governo e indica outras estratégias, consolidando a redefinição do papel do Estado nessa área. Dessa forma, o objeto de estudo compreende a análise dessas repercussões, em particular na FTGAS, atendo-se ao seu processo histórico, tendo em vista a importância das políticas sociais que executa e de seu significativo patrimônio no Estado. Pretende-se ainda conhecer a visão de seus agentes sociais nesse momento de reestruturação do papel do Estado.

Como se trata do momento propriamente de mudanças, acredita-se na importância do exercício de reflexão sobre a relação entre Estado, instituição e seus agentes. Por isso, no próximo capítulo, apresentam-se as estruturas de atendimento das Administrações Direta e Indireta na área social do setor público estadual gaúcho, no que diz respeito às políticas sociais foco do estudo, contexto , onde também os sujeitos da pesquisa executam a sua prática profissional.

3 - O PAPEL DO ESTADO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO RIO GRANDE DO SUL: AUGE, CRISE, AJUSTE E REESTRUTURAÇÃO

O presente capítulo trata da evolução do papel do Estado na gestão das políticas sociais do trabalho e da assistência social no Rio Grande do Sul. Para tanto, apresentam-se as características históricas de criação das estruturas de atendimento responsáveis pela implementação dessas políticas sociais, bem como de suas principais transformações. Ainda se demonstram as características de conformação da instituição pesquisada, apontando-se os marcos de mudanças na legislação, na década de 90, e seus reflexos para a FGTAS, bem como procura-se traçar a evolução de seu funcionamento técnico-social.

3.1- A ESTRUTURA ESTADUAL PARA O ATENDIMENTO DAS POLÍTICAS DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Estado, ao responder às funções que lhe foram sendo atribuídas ao longo do processo histórico, e que resultou em um elenco diversificado de atividades governamentais, criou em sua estrutura um conjunto de órgãos para realizá-las. Devido a isso, esses órgãos apresentam um matizado conjunto quanto às suas formas de vinculação nesse setor, às suas atribuições e ao seu funcionamento, assim como diferentes configurações em suas estruturas.

Para uma melhor compreensão do significado e da organização da estrutura de atendimento às políticas sociais no campo do trabalho e da assistência social, é importante que, antes de se iniciar a análise a respeito do setor público estadual gaúcho, se desenvolvam alguns conceitos básicos, elucidando-se certos termos que são constantemente utilizados no corpo do trabalho.

A administração pública, contexto que este estudo privilegia, refere-se ao conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo, e que se efetivam como entidades, ou seja, pessoas jurídicas, públicas ou privadas. Essas entidades, na “(...) organização política e administrativa brasileira (...) classificam-se em estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais” (MEIRELLES, 1996, p. 62). Isso significa afirmar, também, que, quando se faz referência às entidades estatais e autárquicas, está se tratando da administração centralizada ou direta. Quanto às entidades fundacionais e paraestatais, referem-se à administração descentralizada, também denominada de indireta.

No que diz respeito aos serviços públicos, são aqueles realizados pela própria Administração, assumidos em benefício da coletividade ou por ela delegados. A sua prestação pode, ainda, se dar por meio e forma²³ centralizada, descentralizada ou desconcentrada, através de execução direta e/ou indireta.

Embora se pretenda apresentar o estudo através de uma fundação da área social do setor público estadual gaúcho, responsável pela execução das políticas sociais nas áreas do trabalho e de assistência social, procurou-se conhecer as características históricas de criação da Administração Indireta no Rio Grande do Sul, bem como seus movimentos de mudanças, objetivando contextualizar o estudo pretendido. No entanto, como essa instância da estrutura do Estado se encontra atrelada à Administração Direta e dela apresenta repercussões, entendeu-se a necessidade de também abranger as características históricas de criação do órgão na administração centralizada, responsável pelas políticas sociais mencionadas, e de demonstrar seus movimentos a partir do final da década de 50, época de sua criação.

²³ Quanto às formas e meios de prestação de serviço público, ver MEIRELLES, 1996, p. 306-308. Como as denominações de serviço descentralizado e desconcentrado aparecem no estudo com frequência, procura-se defini-los, aqui, de forma breve; portanto, por serviço descentralizado entende-se aquele em que o poder público “(...) transfere sua titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, fundações, entidades paraestatais, empresas privadas ou particulares individualmente” (MEIRELLES, 1996, p. 307). O serviço desconcentrado refere-se aos que a Administração “(...) executa centralizadamente, mas o distribui entre os vários órgãos da mesma entidade, para facilitar sua realização e obtenção pelos usuários” (MEIRELLES, 1996, p. 307).

3.1.1- Características históricas de criação, na Administração Direta, da Secretaria de Estado executora das políticas sociais

No final da década de 50, o Rio Grande do Sul teve reorganizado o Poder Executivo estadual, a partir de uma lei²⁴ do Legislativo gaúcho. Através desse texto legal, foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios do Trabalho e Habitação, a qual tinha como finalidade prestar assistência ao trabalhador e suas organizações e promover a solução do problema de habitação, proporcionando e facilitando a construção e a aquisição da moradia própria nos meios urbanos e rurais, além de cuidar do amparo ao menor e da recuperação da juventude abandonada, constituindo-se, dessa forma, no órgão da Administração Direta responsável pelas políticas sociais, enfocadas neste estudo.

Foi também nessa mesma época — década de 50 —, que se consolidou no Brasil um projeto a partir da perspectiva de que a industrialização representava “(...) a esperança brasileira de superação da miséria” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 326), presente no cenário do Pós-Guerra no País. Associando-se a esse fato, a democratização do debate público acabou propiciando a difusão de uma ideologia desenvolvimentista.

A partir das mudanças significativas desencadeadas na sociedade brasileira por uma expansão econômica fundada em novas bases — de “(...) sociedade agrária para urbana, de agroexportadora para industrial, do trabalho escravo para o assalariado (...)” (FONSECA, 1989, p. 25) — e que se referiam ao processo de industrialização no País, multiplicaram-se as necessidades por demandas sociais. Ao assumir funções sociais como educação, saúde, assistência social, financiamento habitacional a baixo custo, subvenções de bens ou serviços essenciais ao consumo popular, além do financiamento de capital com juros subsidiados, a economia pública acabou por diminuir o custo de produção do setor privado, sendo tais práticas necessárias à reprodução da mão-de-obra.

Essa participação do Estado deu-se mais intensamente no setor público brasileiro a partir de 1950 e no setor público estadual gaúcho a partir de 1960, momento em que muitas dessas funções sociais citadas foram redimensionadas. Traduzindo-se, portanto, como uma das respostas frente a esse contexto, no Rio Grande do Sul foi criado, em 1959, a Secretaria

²⁴ Lei nº 3.602, de 1º de dezembro de 1958, a qual vigorou a partir de 31 de janeiro de 1959.

de Estado dos Negócios do Trabalho e Habitação²⁵, que apresentava, entre suas competências, medidas no sentido de evitar o desemprego, promovendo a intermediação de mão-de-obra no mercado, acompanhando-a em colaboração com os sindicatos de classes e patronais, bem como com a Justiça do Trabalho e o Ministério afim, nos dissídios de trabalho.

No momento de sua criação, passou a integrar a Secretaria, o Serviço Social de Menores (Sesme)²⁶, assim como as atribuições referentes às questões de habitação popular, antes afetas a outra secretaria. Nessa época, com uma reduzida estrutura básica, a Secretaria criou departamentos para atender às suas duas grandes áreas técnicas de abrangência — trabalho e habitação — e ainda, a área administrativa, sendo possível visualizar a evolução da sua estrutura nos APÊNDICES D, E e F que apontam, ainda, as principais mudanças desde sua criação até a década de 80, pois as se que referem aos anos 90 serão apresentadas na seqüência deste capítulo.

Apenas três meses depois de ser criada, a Secretaria teve sua estrutura básica alterada através do Decreto nº 10.567, de junho de 1959. A Direção Geral foi reestruturada tanto pela ampliação de suas atribuições como por meio da criação de divisões, diretorias, setores, seções e serviços, sendo extinto o Sesme e criada, em seu lugar, a Divisão de Assistência Social.

A estrutura da Secretaria foi novamente alterada pelo Decreto nº 12.674, de outubro de 1961. Esse ato tornou insubsistente a extinção do Sesme — portanto, mais de dois anos depois do Decreto anterior, que o extinguiu —, e o subordinou novamente ao Secretário, porém foi mantida a Divisão de Assistência Social, permanecendo vinculada à Diretoria Geral. Essas alterações ocorreram dentro do Governo Leonel Brizola.

Em setembro de 1964, houve uma nova mudança na estrutura da Secretaria, pelo Decreto nº 16.816, através da criação, da organização e da regulamentação do seu Departamento de Assistência Social (Depas), subordinado diretamente ao Secretário e tendo como finalidade prestar assistência social ao trabalhador e à sua família, bem como ao “menor

²⁵ Decreto nº 10.389, de 10 de março de 1959.

²⁶ Criado pelo Decreto-Lei nº 890, de 1º de setembro de 1945, sendo reestruturado pela Lei nº 974, de 16 de janeiro de 1950, e que, após alguns anos, acabou dando origem à FEBEM.

desajustado”. Esse departamento tinha papel normatizador, executor, articulador e mobilizador de recursos, de caráter preventivo, devendo, também, atuar em desenvolvimento de comunidades, e amparo à velhice, mantendo os auxílios e subvenções a instituições públicas e privadas e procurando estabelecer uma ação interinstitucional e intersecretarias.

Esta última mudança, na qual foi criado o Depas na Secretaria, ocorreu quase simultaneamente à autorização do Governador para a criação da primeira fundação da área social, a Fundação Sul-Riograndense de Assistência (FSA)²⁷. Embora tenha sido a Secretaria da Fazenda o órgão autorizado a instituí-la, e, desse modo, não estando enquadrada, naquele momento, pela sua principal atividade com a Secretaria de Estado dos Negócios do Trabalho e Habitação, já existente e com competência afim, caracterizou-se como o movimento inicial de ação descentralizada do Estado no Rio Grande do Sul, na área social. Foi somente mais tarde, em 1969, que essa ação passou a denominar-se como Administração Indireta, e os órgãos existentes foram distribuídos para efeitos de subordinação entre as Secretarias de Estado. Esse é o tópico que se passa a apresentar a seguir.

3.1.2- Características históricas de criação da Administração Indireta e da estrutura fundacional

As características históricas de criação da Administração Indireta do setor público estadual gaúcho estão associadas ao cenário brasileiro do final da década de 60 e do início da de 70, quando foram experimentadas taxas de crescimento econômico no País superiores às que países industrializados jamais tinham tido, período que se convencionou chamar de “milagre econômico”, e tendo ainda como base para a reforma estrutural no Brasil o Plano Nacional de Desenvolvimento. A participação do Estado nesse contexto correspondeu ao seu papel na regulação da conjuntura econômica, na redistribuição de renda e na promoção do desenvolvimento econômico e social.

²⁷ Decreto nº 16.762, de 25 de agosto de 1964, autorizando a instituição de uma fundação na forma do art. 24 do Código Civil Brasileiro. Esse código regula os direitos e as obrigações de ordem privada concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações e, no artigo mencionado, define que, para ser criada uma fundação, deve seu instituidor fazê-lo por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando a forma de administrá-la.

O Decreto-Lei nº 200, de 1967²⁸, teve um papel decisivo para que se acelerasse um processo necessário de adaptação da estrutura pública administrativa à realidade da época, convertendo-a de forma mais eficaz, particularmente por meio da expansão da Administração Indireta. “A partir de sua implementação, consolidou-se o novo ‘modelo de administração para o desenvolvimento’ que marcou até hoje a evolução da Administração Pública brasileira” (MARCELINO, 1988, p. 43).

No Rio Grande do Sul, o setor público estadual, a partir da metade da década de 60, modificou suas estruturas através de uma ampliação e de uma reorganização que alterou o conjunto de instituições governamentais, as quais interferiram na questão social como decorrência da ampliação das políticas sociais ou mesmo dos reflexos do modelo econômico adotado. Nessa mesma época, consolidou-se a Administração Indireta no Estado, podendo ser visualizada na TABELA 1 a sua composição, segundo o número de órgãos, da década de 30 à de 70.

TABELA 1

Composição da administração descentralizada do setor público gaúcho estadual, segundo o número de órgãos — 1930-73

ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA ESTADUAL	1930	1940	1950	1960	1973
Autarquias	3	9	11	14	7
Fundações	-	-	-	7	12
Sociedades de economia mista	1	1	1	10	21
Empresas públicas	-	-	-	1	1
TOTAL	4	10	12	32	41

FONTE: FEE, Análise do Setor Público no Rio Grande do Sul, 25 Anos de Economia Gaúcha (ver GUIMARÃES, 1980).

Como é possível observar nas informações da TABELA 1, até a década de 50 fica evidenciado, no setor público estadual gaúcho, que o tipo de estrutura predominante é a autarquia. Sua atuação ocorre em diferentes campos, tais como: em infra-estrutura de transportes (Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem); no campo econômico (Instituto Riograndense do Arroz), com a regulação do mercado interno do arroz e o

²⁸ A filosofia básica desse decreto para atingir os objetivos pretendidos era “(...) a adoção de vigorosa ‘política de descentralização em três planos’: dentro dos quadros da Administração Federal; da Administração Governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais” (MARCELINO, 1988, p. 43).

excedente no mercado externo; e no campo financeiro (Caixa Econômica Estadual), dentre outros.

As principais características²⁹ das entidades que compõe esse setor são:

a) autarquias

- ente administrativo autônomo criado por lei específica;
- personalidade jurídica de direito público;
- função pública própria e típica, outorgada pelo Estado;
- receita e patrimônio próprio.

b) fundação instituída ou mantida pelo Estado

- criada por lei específica, com autorização legislativa e estruturada por decreto;
- personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos;
- as fundações públicas ou de direito público são equiparadas às autarquias, regendo-se por todas as normas a estas aplicáveis³⁰;

c) sociedades de economia mista e empresas públicas

- entidades autônomas criadas por lei;
- personalidade jurídica de direito privado;
- criadas para a exploração de atividade econômica ou serviço de interesse coletivo outorgado ou delegado pelo Estado;
- receita própria, admitem o lucro e regem-se pelas normas das sociedades mercantis;
- participação do poder público e de particulares na constituição de seu capital e na sua administração;
- patrimônio formado com bens públicos e subscrições particulares;

²⁹ As fontes de consulta para a constituição dessas características foram a Constituição Federal (1988), a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (1989) e MEIRELLES (1996).

³⁰ Em relação à personalidade jurídica das fundações, o Governo do Rio Grande do Sul, em 1987, transformou apenas três das fundações públicas existentes em entidades de direito público, quais sejam: Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre (FOSPA), Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore (FIGTF) e a Fundação Teatro São Pedro (FTSP). As demais permaneceram Fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado. Sobre essa questão, ver MEIRELLES (1996, p. 318-319).

- quando submetidas ao regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à Administração Direta, em caráter permanente.

Assim como todos esses tipos de estrutura devem ser criados por lei específica, o mesmo deve ocorrer nos casos de extinção, fusão, incorporação ou cisão, bem como de alienação do controle acionário de sociedade de economia mista. Além disso, depende também de autorização legislativa a criação de subsidiárias para esses casos de estrutura, assim como para a participação delas em empresa privada.

Ainda conforme os dados contidos na TABELA 1, o crescimento da Administração Indireta estadual continuam da década de 60 para a de 70, momento em que se consolidou a ação descentralizada do setor público estadual no Rio Grande do Sul. Percebe-se, também, nas informações demonstradas na mesma tabela, a tendência ao tipo de estrutura fundacional e de economia mista das organizações criadas, em detrimento das demais. Isso significa que, na década de 60, principalmente a partir do princípio de descentralização apregoado pelo Decreto-Lei nº 200/67, se optou por um novo tipo de estrutura, com novas modalidades de instrumentos: o das sociedades de economia mista e o das fundações. Tal escolha pautou-se na busca de maior agilidade e flexibilidade administrativas.

No que se refere ao controle externo da Administração Indireta, em 1975 o então Governador Sinval Guazzelli, após considerar que parte substancial das atividades do Poder Executivo vinham sendo realizadas através dos órgãos da sua Administração Indireta, afirmou que o controle sobre a gestão financeira das referidas entidades não objetivava tirar-lhes a flexibilidade que levou à sua constituição, muito menos criar entraves ao seu funcionamento, e, ainda, que o exercício do controle sobre esses órgãos se constituía em adequado meio de acompanhamento e de ajuste de sua atividade à lei e à programação governamental em execução, bem como que todos aqueles que recebiam, guardavam ou aplicavam fundos públicos estavam sujeitos à prestação de contas e, por último, às atribuições constitucionais e legais do Tribunal de Contas do Estado. Além disso, decretou³¹ que os órgãos da Administração Indireta do Estado, inclusive as fundações, deveriam submeter-se ao exercício pleno da atividade de controle externo previsto na Constituição Estadual da época.

³¹ Decreto nº 23.974, de 8 de agosto de 1975, que dispõe sobre o controle externo dos órgãos da Administração Indireta do Estado e dá outras providências.

Para tanto, as entidades deveriam assegurar, dentre outras mudanças, a adoção de princípios de licitação, a observância dos critérios instituídos pelo Estado para concessão de auxílio e subvenções e também as condições indispensáveis para a eficiência do controle interno — a cargo da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) — e, inclusive, do controle externo, alterando, enfim, as disposições em estatutos e outros atos normativos, que contemplassem essas mudanças. Tal decisão foi importante por estabelecer um maior rigor no controle dessas instituições, no sentido de atender aos princípios da administração pública³².

A maior parte dessas instituições estão estruturadas, quanto à prestação de seus serviços, de forma desconcentrada e regionalizada, obedecendo a diferentes critérios de regionalização, conforme decisão de seus órgãos de origem na Administração Direta, com execução direta e/ou indireta³³ dos mesmos, mantendo-os através de postos de serviços em bases físicas próprias, ou, ainda, descentralizados, ocorrendo em sistema de convênios e parcerias. Essas estruturas atingem, em termos de impacto pelo atendimento direto e/ou indireto, a grande maioria dos municípios do Rio Grande do Sul.

Sob outro aspecto, a facilidade de contratação sem concurso público para fundações e sociedades de economia mista, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, determinou o ingresso na Administração Indireta estadual de um grande contingente de trabalhadores. Com isso, pela ausência de critérios definidos, acabou por se criarem muitas das distorções existentes ainda hoje nos quadros de pessoal, em várias dessas instituições.

A Administração Indireta e em particular as fundações se constituíram em instrumentos privilegiados de captação de recursos, carreando-os tanto na esfera pública como na órbita do setor privado e com organizações estrangeiras governamentais ou não, o que representou, durante longos anos, um grande filão de recursos, ou mesmo a simples subsistência para várias dessas fundações. Tais estruturas caracterizaram-se ainda como instrumentos potenciais no que se refere à agilidade na aplicação dos recursos.

³² Os princípios básicos da administração pública referem-se a quatro regras de observância permanente e obrigatória: legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.

³³ A execução direta do serviço é aquela realizada pelos próprios meios da pessoa jurídica responsável pela sua prestação ao público. A execução indireta dos serviços é aquela em que o responsável pela sua prestação transfere a terceiros a sua realização nas condições regulamentares existentes.

O Rio Grande do Sul, através do Decreto nº 19.801, de agosto de 1969, que dispôs sobre a organização da Administração Estadual, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, estruturou a Administração Indireta, acabando por contemplar as diretrizes e princípios emanados do Decreto-Lei nº 200/67 quanto à Reforma Administrativa a ser implementada aqui no Estado. A vinculação dos órgãos da Administração Indireta com a Direta, para efeitos de supervisão, foi prevista no ano seguinte.

A distribuição dos órgãos da Administração Indireta, submetendo-os à supervisão das Secretarias de Estado, foi definida pelo Decreto nº 20.478, de agosto de 1970. Nesse decreto, a Secretaria de Estado dos Negócios, do Trabalho e Habitação teve alterado seu nome, passando a denominar-se Secretaria do Trabalho e Ação Social (STAS), cabendo-lhe a supervisão da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (Cohab), da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), da Fundação Riograndense de Assistência (FSA) e da Fundação Gaúcha do Trabalho (FGT). Essa composição foi alterada a partir de uma reorganização³⁴ de competências da Administração Direta e da conseqüente redistribuição dos órgãos da Indireta para efeitos de supervisão, o que ocorreu pelo Decreto nº 23.980, de 15 de agosto de 1975, que, incluía também, a Fundação Gaúcha do Lazer e Recreação como vinculada à STAS.

Procurou-se atualizar o número de órgãos que constam na TABELA 1, por década, até o início da de 90, mas somente das fundações. Essas informações podem ser localizadas no QUADRO 3, por ter esse trabalho o interesse de estudar esse tipo de estrutura. Conforme é possível observar a seguir, a partir dos dados do QUADRO 3, as fundações estaduais gaúchas³⁵ propagaram-se na década de 60 e ainda apresentaram um crescimento significativo na de 70, mantendo, nos anos 80 e no início dos 90, uma tendência a uma certa estabilidade numérica.

³⁴ A reorganização aconteceu através do Decreto nº 23.979, de 15 de agosto de 1975, que alterou a estrutura organizacional da Administração Direta e deu outras providências, dentre elas, redefiniu competências para essa instância da administração.

³⁵ Para informações adicionais, como nome, data de criação, finalidade e outros, podem ser consultadas as MATRIZES I e II, nos APÊNDICES E e F respectivamente.

QUADRO 3

Número total de fundações da Administração Indireta do
setor público gaúcho estadual — 1960-90

Tipo de Instituição	1960	1970	1980	1990
Fundações	FSA	FSA	FSA	FAPERGS
	FAPERGS	FAPERGS	FAPERGS	FOSPA
	FOSPA	FOSPA	FOSPA	FETLSVC
	FETLSVC	FETLSVC	FETLSVC	FEDEM
	FGT	FGT	FGT	FDRH
	(1)FET	FEDEM	FEDEM	Cientec
	FEDEM	FDRH	FDRH	FZB
		Cientec	Cientec	FEE
		FZB	FZB	FAERS
		FEE	FEE	FIGTF
		FAERS	FAERS	Metroplan
		FIGTF	FIGTF	Funlar
		Metroplan	Metroplan	TVE
		(1)Fugast	Funlar	FTSP
		Funlar	TVE	FPA
			FTSP	FEPAM
				FGTAS

FONTE: Quadro elaborado a partir de pesquisa documental, até o início do ano de 1994.

(1) Essas fundações não entraram em funcionamento.

Das 12 fundações existentes em 1973, oito eram do campo sócio-cultural³⁶, já em 1994 em relação ao total de 17 fundações, nove³⁷ eram do campo sócio-cultural. Como o objeto deste estudo se volta para apenas uma dessas fundações, procura-se, a seguir, demonstrar o processo evolutivo de organização das instituições da área social do setor público estadual gaúcho, e que acaba por relacionar-se com o processo constitutivo e de evolução da instituição social pesquisada, a FGTAS.

³⁶ As instituições compreendidas no campo sócio-cultural são: Fundação Sul-Riograndense de Assistência, Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, Fundação Riograndense de Atendimento ao Excepcional, Fundação Gaúcha do Trabalho, Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre, Fundação Liberato Salzano Vieira da Cunha e Fundação Educacional para o Trabalho.

³⁷ Em 1994, as fundações eram: Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre, Fundação Liberato Salzano Vieira da Cunha, Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, Fundação de Atendimento ao Deficiente e ao Superdotado no Rio Grande do Sul, Fundação

3.2 - AS TRANSFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES SOCIAIS QUE ORIGINARAM A FGTAS

As instituições organizam-se, na verdade, com o intuito de desenvolverem e consolidarem o consenso social necessário à hegemonia das classes dominantes, tendo sob seu domínio a direção dos processos sociais. As instituições sociais são “(...) organizações específicas de política social, embora se apresentem como organismos autônomos e estruturados em torno de normas e objetivos manifestos. Elas ocupam um espaço político nos meandros das relações entre o estado e a sociedade civil” (FALEIROS, 1993, p. 31).

Essas instituições, no entanto, são entendidas, também, como espaços contraditórios, porque podem se traduzir em campo privilegiado de conquistas sociais. Representam, ainda, espaço potencial de intervenção e cotidiano do exercício profissional dos agentes executores das políticas sociais.

Com o objetivo de visualizar e facilitar o acompanhamento do processo de organização das estruturas da área social, que acabou por traduzir-se na matriz constitutiva da instituição social pesquisada, apresenta-se o QUADRO 4, com as fundações a partir das quais, no processo histórico, acabam por se constituir a FGTAS.

A FGTAS representa a síntese de um processo de fusões e incorporações de instituições sociais do setor público. Seu papel, até o presente, era o de executar as políticas sociais nos campos do trabalho e assistência social, atendendo a vários segmentos da sociedade, tanto da população da área urbana como da rural.

Ela vem executando, ainda, muitos dos programas das fundações que a originaram, por terem se constituído como referência no Estado. A seguir, pretende-se apresentar essas fundações, contextualizando-se a conjuntura da época, mesmo que de forma breve, procurando contribuir para uma melhor compreensão da conformação da FGTAS.

QUADRO 4
Matriz constitutiva da FGTAS

ÓRGÃO CRIADOR	INSTITUIÇÃO	ANOS DE CRIAÇÃO E DE EXTINÇÃO	ATIVIDADE	FINALIDADE
Secretaria da Fazenda	Fundação Sul-Riograndense de Assistência (FSA)	1964 Extinta em 1991	Assistência social	Prestar assistência social médica, hospitalar e escolar e, especialmente, medidas de amparo a menores abandonados.
Banco do Estado do Rio Grande do Sul	Fundação Gaúcha do Trabalho (FGT)	1966 Extinta em 1991	Aperfeiçoamento De mão-de-obra	Estudo, planejamento e execução da formação de mão-de-obra no Estado.
Companhia Riograndense de Habitação	Fundação Gaúcha do Lazer e Recreação (FUNLAR)	1975 Extinta em 1983	Lazer e recreação	Proporcionar oportunidades de vivências ao trabalhador e a seus dependentes, através de atividades associativas, culturais, esportivas, recreativas, educacionais e sociais, com vistas à promoção da pessoa humana, objetivando, assim, a sua integração na comunidade, a participação nos benefícios do desenvolvimento coletivo e o seu bem-estar físico, mental e social.
FGT FUNDASUL ↓ STCAS	Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS)	1991	Assistência social e trabalho	Desenvolver programas de promoção social à população socialmente carente, incentivar o desenvolvimento social e o aumento da produtividade.

3.2.1 - As fundações que deram origem à FGTAS

A primeira instituição da área social da Administração Indireta gaúcha estadual, a Fundação Sul-Riograndense de Assistência (FSA), foi criada em agosto de 1964³⁸, sendo instituída pela Secretaria da Fazenda e autorizada pelo Governador Ildo Meneghetti. Destinava-se a prestar assistência social, e, como forma de financiamento dessas ações, foi criada a sobretaxa da Loteria Estadual, bem como, estava prevista, na lei de criação, a distribuição exclusiva dos bilhetes pela fundação.

Quando ocorreu a Reforma Administrativa no Rio Grande do Sul estruturando a Administração Indireta, em 1969 e 1970, e tendo em vista a finalidade principal da FSA, esta vinculou-se à Secretaria do Trabalho e Ação Social, ficando sujeita à sua supervisão. A FSA, durante muito tempo, foi apenas um órgão repassador de recursos financeiros à sociedade. Perdeu tal característica, a partir da extinção da Unidade de Serviço Social da STAS, em 1975, e da transferência daquelas atividades para a fundação. Teve, em consequência, alterada sua ação, voltando-se para a promoção social de comunidades carentes do Estado.

No entanto o papel da FSA na área social passou a ser mais definido, principalmente após 1976, com a implantação do Programa de Desenvolvimento Comunitário em Núcleos Habitacionais da Cohab, o que permitiu que se consolidasse o seu processo de interiorização, desconcentrando sua ação em 46 municípios, através de 52 Núcleos Habitacionais, e firmando-se como executora das políticas de assistência às populações de baixa renda, através do desenvolvimento comunitário, de competência da Secretaria.

Com seus serviços na área de assistência prestados de forma direta e indireta, a FSA executou vários programas ao longo dos anos, quase todos atrelados à existência de convênios com repasse de recursos, principalmente do Governo Federal. Esses recursos destinavam-se a

³⁸ O contexto sócio-político-econômico que marcou o surgimento dessa instituição da área social da Administração Indireta estadual, em agosto de 1964, relaciona-se ao período da ditadura, com o golpe militar, tendo o regime autoritário se instituído naquele ano, como referência. A forte instabilidade política, acompanhada de vigorosa mobilização por reformas sociais, instauradas no início dos anos 60, agregando-se a grandes dificuldades "(...) monetárias, financeiras e cambiais e, a partir de 1962 (sobretudo em 1963), acentuado declínio nas taxas de crescimento" (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 409), compunham o clima e a conjuntura da época. Nesse sentido, também o discurso e a ação governamental, no final da década de 60 e no início da de 70, reforçaram no setor público uma prática institucionalizada, a qual reproduzia as relações sociais estabelecidas na sociedade, naquele momento.

atender ao pré-escolar, aos migrantes e às populações de rua, ao trabalhador, ao idoso, a famílias de baixa renda ou ao desenvolvimento comunitário.

Entre alguns deles executados durante a década de 70 e os primeiros anos de 80 encontram-se: o Desenvolvimento de Unidades de Atendimento ao Pré-Escolar (DUAPE); a Operação Casulo, em convênio com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), LBA e STAS/FSA; a Central de Informações e encaminhamentos de Porto Alegre (Cetremi), convênio técnico-financeiro firmado entre a FSA, a LBA e o BADESUL; o Plano de Desenvolvimento Comunitário de Conjuntos Habitacionais da Cohab, a partir de contrato entre BNH e Cohab, sendo a execução resultado do convênio Cohab/STAS/FSA; o Extensionismo Urbano e Promoção Social da Habitação do Trabalhador, através de convênios entre o Ministério do Trabalho e a Cohab, sendo executado pela FSA; o Programa de Atendimento a Famílias de Baixa Renda, por convênio entre o MPAS, a FLBA e a STAS/FSA; e finalmente, o Projeto de Atendimento ao Idoso em Domicílio, com recursos de convênio entre a FLBA e a STAS/FSA.

No Rio Grande do sul, como resposta a uma conjuntura³⁹ de crise econômica no País e por iniciativa do Secretário do Trabalho e Habitação da época, que trouxe a idéia da Europa, integrando-a ao Programa de Formação Acelerada de Mão-de-Obra, cujos estudos estavam a seu encargo, foi instituída, em 30 de maio de 1966, a Fundação Gaúcha do Trabalho (FGT)⁴⁰ pelo Diretor-Presidente do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A, dotando-lhe o patrimônio inicial, conforme prevê o Código Civil Brasileiro. Quanto aos seus recursos, deveriam ser movimentados, primeiramente, pela sua organizadora, a Secretaria do Trabalho e Habitação, responsável também pela constituição dos órgãos deliberativo, executivo e fiscal, com membros por ela indicados. Os representantes designados para os Conselhos, naquela época, eram ligados a sindicatos, federações, universidades, associações de dirigentes, enfim, das áreas de indústria, agricultura e comércio, bem como de trabalhadores e entidades patronais.

³⁹ Após a crise econômica de 1962/63, a estagnação do País perdurou até 1967. Além disso, se, por um lado, se teve um modelo econômico que permitiu uma concentração de renda sempre crescente, por outro, mesmo com o processo ocorrido da industrialização brasileira, não foram criados empregos suficientes para uma também crescente população urbana.

⁴⁰ A FGT foi instituída pela Escritura pública nº 1.766, de 30 de maio de 1966, lavrada no Livro nº 17, às folhas 12 e 13, do Cartório Salvatori, da Comarca de Porto Alegre, Capital do Rio Grande do Sul.

A FGT, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, foi aparelhada para funcionar apenas no território do RS, com seus estatutos publicados, em 1º de julho de 1966, apresentando como objetivo principal cooperar no estudo, no planejamento e na formação da mão-de-obra rio-grandense, bem como planejar sua harmônica distribuição, e, ainda, formar o trabalhador para a liderança sindical pela cultura social; proporcionar assistência ao trabalhador, mormente no setor sindical; incentivar o aumento da produtividade; desenvolver os estudos necessários ao maior aproveitamento dos recursos humanos das comunidades gaúchas; favorecer iniciativas de empresas comunitárias e incentivar o trabalho artesanal; bem como propagar os métodos de higiene e segurança no trabalho, pelo Decreto nº 20.478, de agosto de 1970, que regulamentou essa matéria.

A FGT foi vinculada, para efeitos de supervisão, à Secretaria do Trabalho e Ação Social. Em 1970, foi declarada de utilidade pública estadual⁴¹, e em 1º de setembro de 1971, o Conselho Nacional de Serviço Social estabeleceu-a como entidade de fins filantrópicos; conforme o Decreto nº 69.976, de 20 de novembro de 1972, já considerada de utilidade pública federal.

A FGT, em 1971, assumiu a função de agente disciplinador da política de qualificação de mão-de-obra no Estado, com prestação de serviços diretos e indiretos, tanto como agente de treinamento quanto como órgão coordenador e integrador de entidades com tal fim. A partir da celebração de um termo de colaboração com o Senai-RS, a Fundação viabilizou a execução do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra, do Ministério do Trabalho, iniciando seu processo de interiorização e desconcentrando suas ações no Estado. Criou, para tanto, as suas coordenadorias regionais e locais, que mais tarde passariam a chamar-se Gerências Regionais⁴², em municípios-pólo do Estado.

Com um amplo espectro de ação e procurando atender aos seus objetivos e finalidades, a FGT executou vários programas, grande parte deles com recursos de convênios. Entre tais convênios, poderiam-se ser citados: o da Formação Profissional, com o objetivo de iniciação, qualificação e aperfeiçoamento de mão-de-obra nos diversos setores da economia, inclusive o

⁴¹ Conforme Decreto nº 20.316, de 3 de junho de 1970.

⁴² As 23 Gerências Regionais eram responsáveis pelo atendimento do conjunto dos municípios gaúchos, seja naqueles em que existiam bases físicas com execução direta, seja nos demais, executando, direta ou indiretamente, os serviços. Elas foram sendo desativadas gradativamente após a sua fusão com a Fundasul.

informal; o do Sistema de Instrução por Correspondência (SIC), objetivando o desenvolvimento do Sistema de Ensino à Distância; o do Sindicalismo e Cooperativismo, com a intenção de promover lideranças sindicais e cooperativas; o Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais (Prodecor), através de convênio assinado em 1976 entre o MPAS, a FLBA e a FGT, tendo por meta instrumentalizar e orientar a ação comunitária na área rural.

Foi criado, em 1973, o Programa Estadual de Desenvolvimento do Artesanato, e, com a implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA), em 1977, a FGT foi reconhecida como órgão coordenador desse programa no Estado do Rio Grande do Sul, carreando recursos do Governo Federal e do exterior para essa área. O RS foi o primeiro estado a assinar convênio com o Ministério do Trabalho (MT) para a execução do Sistema Nacional de Emprego (SINE/RS)⁴³, objetivando implantar o Sistema em nível estadual, através da STAS/FGT.

A FGT realizou os serviços de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, informação sobre o mercado de trabalho, bem como de promoção e geração de emprego e renda. Em relação à segurança e à saúde do trabalhador, tinha como objetivo a prevenção de acidentes e da saúde do trabalhador nos diversos setores da economia. Visou também desenvolver um comportamento preventivo na escola, no lar e na comunidade, atingindo trabalhadores, empregadores, população urbana e rural. Com as Microunidades de Produção Rural e de Bens e Serviços nas Periferias Urbanas Rural e Urbana (MICRUPs), objetivou prestar assistência e apoio técnico e material a pequenos produtores ou proprietários urbanos. O Programa de Prestadores de Serviços Temporários Autônomos (Presta) teve como meta o apoio, a orientação e financiamentos a trabalhadores desempregados e/ou subempregados, para a prestação de serviços à comunidade. Tal programa foi o pilar-mestre para a evolução do trabalho e a criação do Centro do Trabalhador Autônomo (CTA), ainda existente. O desenvolvimento desses principais programas atenderam aos objetivos da FGT desde sua criação, representando uma resposta às demandas sociais da época.

No final da década de 60, a economia brasileira reagiu e penetrou em um "(...) *notável boom econômico que persistiu de 1968 a 1974*" (BAER, 1996, p. 89). Esse período, face à alocação

⁴³ Criado através do Decreto Federal nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, como instrumento do Ministério do Trabalho para a operacionalização da Política Nacional de Emprego nos níveis local, regional e nacional.

de recursos, a mecanismos de controle e ao impacto dos programas do Governo, caracterizou-se como o “auge” do papel do Estado no atendimento à área social, cenário que no Rio Grande do Sul se estendeu até quase o final dos anos 70.

O Governo gaúcho, ainda reforçando as ações voltadas ao trabalhador, em 1975, através da Cohab, instituiu a Fundação Gaúcha do Lazer e Recreação (Funlar)⁴⁴, entidade de direito privado, de fins não lucrativos, e órgão da administração estadual indireta, vinculada e estando sujeita à supervisão da Secretaria do Trabalho e Ação Social. A Funlar teve seus estatutos aprovados pelo Decreto nº 23.797, de 12 de março de 1975,⁴⁵ apresentando como finalidade proporcionar oportunidades de vivência do lazer ao trabalhador e a seus dependentes, através de atividades associativas, culturais, esportivas, recreativas, educativas e sociais, com vistas à promoção da pessoa humana, objetivando, assim, a sua integração na comunidade, a participação nos benefícios do desenvolvimento coletivo, o fortalecimento da família e o seu bem-estar físico, mental e social.

Foi atribuída à Funlar pelo Governo a administração de programas e/ou unidades de lazer no Estado, bem como a participação na formação de recursos humanos especializados para esse fim. A partir da criação, em julho de 1975, do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSUs)⁴⁶, que tinha como objetivo a promoção da integração social nas cidades através do desenvolvimento de atividades nos campos da educação e cultura, desporto, saúde e nutrição; trabalho, previdência e assistência social; e recreação e lazer, a FUNLAR foi designada, em julho desse mesmo ano, pela STAS, como agente gestor estadual desse programa.

A Fundação canalizou seus esforços, durante a década de 70 e os primeiros anos da seguinte, para o planejamento e a viabilização da construção dos Centros Sociais Urbanos (CSUs), — previstos pelo Programa no Estado — com recursos oriundos dos orçamentos da União; do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, sob financiamento do Fundo de Apoio ao

⁴⁴ A Funlar foi instituída, conforme Escritura pública nº 4.392/9, lavrada no livro nº 397/93, às folhas 10, 11 e 12, do 4º Tabelionato de Porto Alegre.

⁴⁵ E sofreu alterações posteriores, através do Decreto nº 23.931, de 7 de julho de 1975, e do Decreto nº 24.048, de 11 de setembro de 1975.

⁴⁶ Esse programa foi criado pelo Decreto Federal nº 75.922 PR, em 1º de julho de 1975.

Desenvolvimento Social (FAZ), do Banco Nacional de Habitação (BNH); e do Tesouro do Estado.

O primeiro Centro Social Urbano foi implantado em 1978, totalizando, até 1997, 53 CSUs, localizados em áreas periféricas de 47 municípios gaúchos. Esse programa aqui no Estado, teve como ponto de estrangulamento o seu custo operacional, por falta de aporte de recursos continuados tanto para investimento como para custeio. Tal diagnóstico, de certa forma, também ilustra as dificuldades surgidas pela escassez de recursos financeiros nos primeiros anos da década de 80, o que prenunciava um momento de crise.

A crise que assolou os anos 80 determinou uma sensível retração de liberação de recursos pelo Governo Federal e, em alguns casos, até mesmo a sua extinção, sendo o que ocorreu, em 1983, com o PNCSU, exigindo a alocação de recursos do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul para a manutenção dos CSUs e, comprometendo a quase-totalidade de recursos da Funlar nesse ano. Em função disso, houve a tentativa, pelo Governo Estadual, de repasse dos encargos aos próprios CSUs, o que não se constituiu em alternativa viável, face ao perfil de baixa renda da população usuária do recurso.

Nos primeiros anos da década de 80, o Brasil sofreu um impacto com o desenvolvimento da crise provocada pela dívida externa e pela explosão inflacionária, resultado da opção de crescimento adotada pelo País e das medidas implementadas como reação aos choques do petróleo ocorridos na década de 70. Como resposta para “(...) *enfrentar o aumento dos déficits das empresas públicas e do orçamento do Governo em geral, houve um drástico declínio dos investimentos nos anos 80*” (BAER, 1996, p. 271), caracterizando-se por uma década de baixo crescimento e investimento, motivo pelo qual acabou denominada, insistentemente na literatura, como a “*década perdida*”.

Essa conjuntura apresentou repercussões diretas nas estruturas de atendimento à área social do setor público estadual gaúcho; desencadearam-se movimentos de transformações das mesmas, que ocorreram de forma mais contundente durante a década de 90, associados a redefinição do papel do Estado na área social a partir de um novo marco ideológico e da adoção de políticas de recorte neoliberal. O processo evolutivo de organização das estruturas estaduais de atendimento à área social no Rio Grande do Sul foi marcado pelo componente

das sucessivas “reformas administrativas” nesse setor, o que, na seqüência do trabalho, pretende-se demonstrar.

3.2.2 - *As sucessivas “reformas administrativas” e os marcos de mudanças na legislação como componentes do processo de reestruturação do papel do Estado*

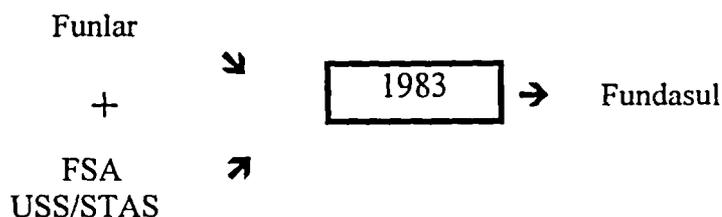
Neste momento, além de demonstrar os movimentos concretos de transformações das instituições que vêm sendo apresentadas, pretende-se apontar alguns reflexos dessa trajetória, os quais se entende necessários para encaminhar a leitura da FGTAS, não só em relação à sua constituição como também à sua organização na atualidade. Procurou-se introduzir, nesta parte do estudo os principais marcos relacionados às mudanças na legislação e que apresentam incidência direta sobre as políticas sociais enfocadas pelo trabalho e, portanto, sobre as instituições executoras das mesmas no Estado do Rio Grande do Sul.

Para dar uma visão inicial ampla dessas mudanças, apresentam-se, a seguir, os ESQUEMAS 1, 2 e 3, demonstrando os seus movimentos mais importantes, os quais serão trabalhados individualmente na seqüência.

ESQUEMA 1

Primeiro processo de transformação das instituições sociais

O Decreto nº 31.217, de 8 de agosto de 1983 extingue a Funlar, incorporando programas e atividades e alterando o nome de FSA para Fundasul.



ESQUEMA 2

Segundo processo de transformação das instituições sociais

O Decreto nº 34.154, de 30 de dezembro de 1991 extingue as duas Fundações e, através do Decreto nº 34.155, de 30 de dezembro de 1991, institui-se a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social.

(FSA+USS/STAS+Funlar)

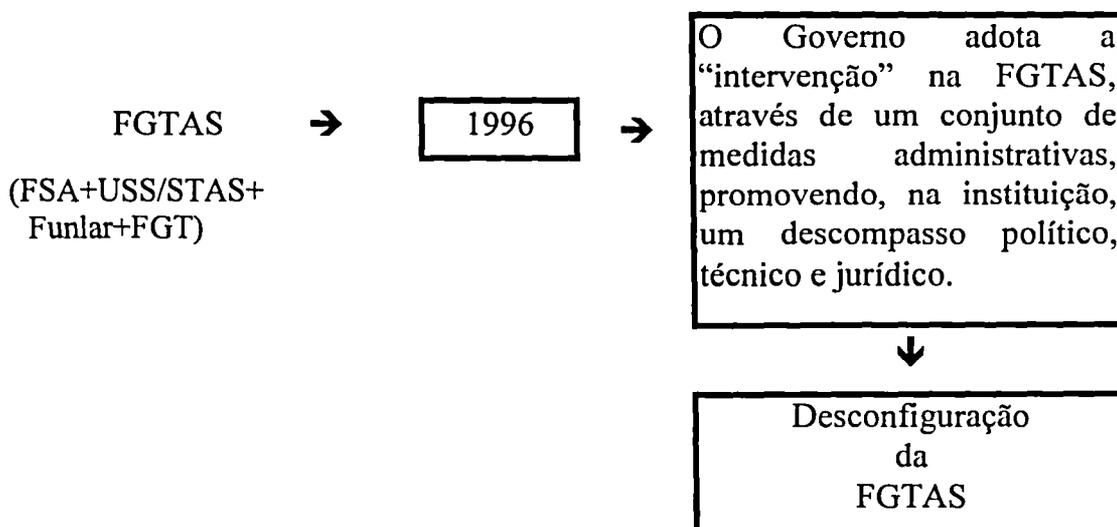
Fundasul



ESQUEMA 3

Terceiro processo de transformação das instituições sociais

Projeto de Lei nº 239/96, do Poder Executivo, que dispõe sobre a extinção da FGTAS, mas foi rejeitado pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.



Face à complexidade do tema, o entendimento de reforma administrativa não pode ser o de “(...) *um processo isolado, mas de um fato relacionado com os objetivos da sociedade, no sentido de promover o desenvolvimento econômico e social* (MARCELINO, 1988, p. 23). Por conta disso, as propostas nesse sentido deveriam estar claramente delineadas nos planos de governo dos partidos, e, em um segundo estágio, deveria ser contemplada, no mínimo, a participação dos executores dos serviços e dos usuários ou de suas entidades representativas e de outras organizações afins, bem como a do Poder Legislativo e a do Poder Judiciário, quando fosse o caso, nas discussões.

Falar em reforma ou em modernização administrativa impõe entendê-las, obrigatoriamente, lidando “(...) *com mudanças organizacionais. Ambas tratam da realidade organizacional e ampliam as mesmas técnicas de administração com o objetivo de adaptar e atualizar as organizações (...) do ponto de vista comportamental, estrutural e institucional (...)*” (MARCELINO, 1988, p. 24); na verdade, implica bem mais do que tem sido feito até o momento em termos de pretensas reformas no setor público.

A primeira transformação ou “reforma administrativa”, já mencionada anteriormente neste capítulo, ocorreu quando a FSA incorporou a Funlar, em 1983, e passou a denominar-se Fundasul. A justificativa utilizada pelo Governo foi de que era necessário minimizar os gastos públicos, e, como essas fundações apresentavam semelhantes fins, a concentração dos objetivos dessas entidades em uma só permitiria a redução das despesas efetuadas para a sua consecução.

A Funlar, desde sua criação, priorizou a implantação do programa de CSUs no Estado, atrelando de tal forma suas atividades operacionais ao mesmo que, quando se esgotaram os recursos dos convênios e como já se anunciava o interesse do Governo nesse sentido, foi extinta, tendo seu quadro funcional, patrimônio e programas incorporados à Fundasul. Entretanto as dificuldades em relação ao aporte de recursos para a manutenção dos CSUs presentes na Funlar foram transferidas, também à nova fundação.

Nessa época, a Funlar contava com um quadro de 536 servidores,⁴⁷ e a FSA, com 299. Assim, em 1983, após a incorporação, a Fundasul ficou com um quadro de 835 servidores,

⁴⁷ As informações sobre o número de servidores dessas fundações foram extraídas da Proposta Preliminar de Reordenamento da FGTAS, elaborada em 1995.

não ocorrendo, naquele momento, a compatibilização dos quadros de pessoal existentes nas duas fundações e, em sendo assim, uma possível redução do mesmo, já que, na época, a estabilidade para o servidor celetista não era questionada.

Essa fusão, que se tratou, na realidade apenas de uma agregação de patrimônio, de quadro de pessoal e de finalidades, nunca foi, em sua totalidade, tratada internamente, permanecendo reflexos desse processo ao longo dos anos. Essa situação sugere que os gestores públicos não se constituíram como facilitadores, nem mesmo potencializadores das condições do ambiente e em relação à equipe de trabalhadores, seja com respostas internas, seja com respostas efetivas ao conjunto da sociedade. Tais momentos de mudanças exigem ações concretas e determinam práticas de gestão no sentido de dar atenção e coordenação ao processo em curso.

O refluxo de recursos de convênios nesse período também atingiu outros programas que vinham sendo desenvolvidos pelas instituições da área social do setor público estadual gaúcho, alguns deles responsáveis pelo processo de interiorização ou desconcentração dos serviços prestados por tais instituições.

No período 1987-90, foram criados⁴⁸ instrumentos de avaliação da Administração Indireta, e, devido à configuração das estruturas geradas pelo Governo na Administração Direta, entre elas a Secretaria Especial de Governo⁴⁹, o Conselho Estadual de Política Social⁵⁰, o Conselho de Apoio a Ações Comunitárias⁵¹ e, ainda, o Programa Integrado de Melhoria Social (Pimes)⁵², as decisões da área social, foram centralizadas no Gabinete do Governador, ao mesmo tempo em que a Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária teve suas ações em relação às áreas de sua competência e seus recursos dispersos, apresentando como consequência repercussões para suas entidades vinculadas.

Nessa mesma época, o cenário do País, com a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, apresentava um novo desenho de relações Estado-Sociedade a partir de um

⁴⁸ Decreto nº 32.596, de 17 de agosto de 1987, que dispôs sobre o Sistema de Reforma e Modernização Administrativa do Estado, e Decreto nº 32.608, de 28 de agosto de 1987, que criou a Comissão de Avaliação e Reestruturação da Administração Indireta do Estado e deu outras providências.

⁴⁹ A Secretaria foi criada pelo Decreto nº 32.515, de 15 de março de 1987, que dispôs sobre a Governadoria do Estado e deu outras providências.

⁵⁰ Criado pelo Decreto nº 32.515, de 15 de março de 1987, e pelo Decreto nº 32.555, de 12 de maio de 1987, que aprovou o Regulamento do Conselho Estadual de Política Social.

⁵¹ Decreto nº 32.540, de 7 de abril de 1987.

⁵² Decreto nº 32.554, de 12 de maio de 1987.

Estado democrático de Direito, estabelecendo como alguns de seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e, entre os objetivos a serem perseguidos pela Nação, o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e reduzindo desigualdades sociais e regionais.

A Carta Magna também traçou novas diretrizes para as políticas sociais tratadas neste estudo, apresentando um novo marco conceitual. Ao tratar da ordem social, introduziu importante mudança em relação à seguridade social, quando conferiu à assistência social, ao lado da saúde e previdência, o estatuto de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, criando o conceito de mínimos sociais.

Incluiu como objetivo da política de assistência social a promoção da integração ao mercado de trabalho ao lado da proteção à família, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. Ainda, em seu art. 204, a Constituição indica a forma de financiamento dessa política pública, além de que as ações governamentais devem buscar a descentralização político-administrativa, com a finalidade de garantir o controle social, por parte da população, das iniciativas públicas, em todos os níveis.

Ao se iniciarem os anos 90, como processo de tentativa de inserção do País na economia mundial acelerou-se a adoção de políticas de recorte neoliberal, hegemônicas nos países de capitalismo avançado e disseminando-se nos demais. No caso brasileiro, a partir das eleições presidenciais de 1990, criou-se um quadro propício para a adoção de tais políticas.

Em 1991, no Rio Grande do Sul, com o ingresso de um novo governador e alterando-se o partido político no poder, portanto, com a sua própria proposta de Reforma do Estado⁵³, foram apresentadas mudanças significativas para a área social. A idéia inicial, consubstanciada no documento-base do Governo da época sobre a Reforma, era de que a Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária deveria ser extinta e suas funções

⁵³ Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Documento-Base, Reforma do Estado - Um Projeto para o Rio Grande, 16 de setembro de 1991.

absorvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social; e da mesma forma, deveriam ser extinguidas as suas vinculadas – FGT, Fundasul e FEBEM – e criada uma única, a Fundação de Desenvolvimento Social, ligada a essa mesma secretaria. No entanto essa proposta não encontrou respaldo político dentro do próprio Governo e, como consequência das articulações políticas, parte da mesma foi alterada.

O novo “pacote” de medidas que foi anunciado e as propostas encaminhadas ao Legislativo gaúcho, pelo Governador, a título de reforma administrativa traziam em seu bojo um conjunto de mudanças para a área social, sendo que uma delas tratava da segunda transformação, ou seja, da extinção⁵⁴ da FGT e da Fundasul e da instituição⁵⁵ da FGTAS, o que, na verdade, significou a fusão de ambas, em função do teor do texto legal⁵⁶. Foi alterada, dessa forma, a proposição inicial, vinculando-se a FGTAS à Secretaria de Estado da Justiça, do Trabalho e da Cidadania.

A FGT contava com um quadro de 452 servidores distribuídos pelos seus equipamentos sociais no Estado, e a Fundasul apresentava 825, ficando a FGTAS com um quadro total de 1.277 servidores. Se, por um lado, potencialmente, o espectro de ação da nova fundação foi ampliado pelo impacto de seus equipamentos no Estado, por outro, suas dificuldades e distorções também o foram.

Como no caso da fusão da Funlar com a FSA, mais uma vez tratou-se de agregar atribuições, obrigações e direitos, bem como patrimônio e pessoal. Essa fusão entre a FGT e a Fundasul também apresentou problemas na condução do processo, à exemplo do que já havia ocorrido anteriormente, pois, ao somar-se a ele, a Instituição teve agravadas suas dificuldades, confirmando, com isso, a necessidade de ser construída uma nova identidade institucional e de ser definida claramente sua nova missão, procurando suas novas interfaces, integrando as áreas de trabalho que agora se acresciam.

⁵⁴ Decreto nº 34.154, de 30 de dezembro de 1991.

⁵⁵ Decreto nº 34.155, de 30 de dezembro de 1991.

⁵⁶ Conforme art. 2º do Decreto nº 34.155, de 30 de dezembro de 1991.

Também teve sua contribuição nesse conjunto de fatores que acabaram fragilizando a identidade⁵⁷ da Instituição a extinção da Secretaria de origem e a vinculação com outra área, o que representava ter que partir de novos marcos e concepções, construindo novos caminhos, pela complexidade das áreas de competência que essa nova secretaria abrangeu. A função segurança absorveu-a em detrimento das demais. No que se refere à estrutura da área social na Administração Direta nesse período, particularmente em relação às funções que eram da Secretaria do Trabalho, esta alterou-se profundamente, fragilizando sobremaneira a sua identidade⁵⁸, construída em seu processo histórico.

É frente a esse contexto de mudanças para a FGTAS que, em 1993, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁵⁹, indicando que novas reformulações nas estruturas de atendimento a essa política ocorreriam. Como um conjunto de idéias e concepções, a partir da Constituição Federal essa lei reafirma como princípios a supremacia do atendimento às necessidades sociais; a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento; e ampla divulgação dos recursos oferecidos pelo Poder Público. Reafirma, ainda, as diretrizes já expressas na Constituição Federal, imputando a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social, em cada esfera de governo.

A LOAS, ao nortear o processo de descentralização, apresenta a sua idéia de municipalização, indicando que deve ocorrer a passagem progressiva de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. Atribui a responsabilidade de coordenar essa política, observando o comando único de ações em cada esfera de governo. Está previsto nessa lei, no que se refere ao financiamento da assistência social, que será condição para repasses de recursos federais aos municípios, aos estados e ao

⁵⁷ A identidade, sob essa perspectiva, está sendo entendida como categoria política, em movimento, que se constrói no coletivo, mas que é unidade e, porque é um processo, está permeada de contradições. As instituições constituem-se como um processo de ações, decisões e relações, e, quando o coletivo não se encontra suficientemente fortalecido em um desses elementos, acontecem as fragilizações das identidades. Sobre esse tema, ver MARTINELLI (1996).

⁵⁸ A identidade pode ser reconhecida "(...) por sua participação na trama de relações sociais, por sua legitimação como prática social de caráter popular, por seu vínculo com a formulação e execução de políticas sociais (...)" (MARTINELLI, 1989, p. 144).

⁵⁹ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispôs sobre a organização da Assistência Social e deu outras providências.

Distrito Federal a efetiva instituição e funcionamento do: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, caracterizando-se como instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo; do Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e dos Planos de Assistência Social.

Em 1995, com a posse dos políticos eleitos no ano anterior, estabeleceu-se no País um novo pacto político, fértil à adoção, para o Estado, de um diagnóstico pautado na ideologia neoliberal, construindo-se assim, a proposta de Reforma do Estado. O Rio Grande do Sul acompanhou essa lógica, e, com base nas diretrizes de governo⁶⁰ do candidato, formuladas durante a campanha eleitoral de 1994 no Estado, despontaram como princípios gerais de governo a descentralização e a municipalização.

Em janeiro de 1995, o Governador reestruturou⁶¹ a Administração Direta, criando a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social e alterando a sua vinculação anterior com a área da justiça. Em abril desse mesmo ano, a Secretaria apresentou sua estrutura básica⁶², organizando sua execução através de quatro departamentos — trabalho, cidadania, assistência social e ações estratégicas — e, apresentando como competência de seus órgãos de execução o papel de normatizar, instrumentalizar a ação estatal, coordenar ações entre os órgãos públicos e a sociedade civil, articular a viabilização das ações estratégicas da Secretaria e auxiliar na implantação de ações na municipalidade, nas diversas áreas de administração, tendo presente a necessária participação da sociedade civil e o controle social. Nesse mesmo decreto, reafirmaram-se as estruturas da Administração Indireta sujeitas à sua supervisão, no caso, a FEBEM e a FGTAS.

A posição expressa por esse governo em relação aos serviços ou encargos até então em mãos do poder público que seriam “possíveis e/ou convenientes” se desenvolver à sociedade,

⁶⁰ Diretrizes de Governo - Um Conjunto de Idéias do Candidato Antônio Britto para o Rio Grande do Sul, 1994.

⁶¹ Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta e dá outras providências.

⁶² Decreto nº 35.925, de 12 de abril de 1995, que dispôs sobre a estrutura básica da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social e deu outras providências.

seja em favor de empresas privadas, entidades cooperativas, seja em favor de outras formas de organizações não governamentais de caráter voluntário, aparece como notadamente promissora para a área da assistência social, dentre outras.

Tal espírito talvez tenha empreendido o encaminhamento, em 1996, do Projeto de Lei⁶³ de extinção da FGTAS, elencando no conjunto da justificativa as diretrizes consignadas na Constituição Federal e na LOAS, bem como a criação da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, com a atribuição de coordenar e conduzir a política de assistência social no Estado. Apresentava, ainda, a título de um acurado exame na estrutura, a existência de superposição de competências e atribuições da Fundação com a Secretaria, decorrendo disso distorções que provocavam o desperdício de recursos (humanos, físicos e financeiros), ausência de sintonia institucional entre essas estruturas, deficiência no atendimento prestado pela Fundação, operação de gerenciamento lenta e dispendiosa, bem como a perda do referencial de hierarquia pela Fundação.

Paralelamente, através do Decreto nº 36.843, de agosto de 1996, foram alteradas as competências dos órgãos executores da estrutura básica da Secretaria, em particular do Departamento de Assistência Social, que passou a responder pelo comando único na área de assistência social, no âmbito do Estado, coordenando a Política Estadual de Assistência Social, bem como as ações entre os órgãos públicos e a sociedade civil, objetivando a integração dos excluídos no processo de desenvolvimento 'econômico e social'."

O teor da justificativa encaminhada para a extinção da FGTAS apresentou muito mais possíveis divergências políticas entre as instâncias da administração do que propriamente argumentos relacionados ao reordenamento institucional a partir do que apregoa a LOAS e seus desdobramentos posteriores relativos às conferências que ocorreram nas três esferas de Governo. Parece importante ponderar, também, que a STCAS contava, em maio de 1997, com 13 servidores estatutários do quadro lotados no órgão, adotando como estratégia operacional a cedência, a contratação de estagiários e de cargos em comissão, este último recurso representando 304% a mais em relação ao que existia em dezembro de 1994.

⁶³ Projeto de Lei nº 239/96, do Poder Executivo, que dispôs sobre a extinção da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social e deu outras providências, publicado no Diário Oficial do Estado em 10 de julho de 1996.

O Governo teve, naquele momento, o seu Projeto de Lei rejeitado pela Assembléia Legislativa, que não autorizou a extinção da FGTAS. Mesmo assim e caracterizando-se, portanto, como um processo de “intervenção” na Fundação pela Secretaria, em 9 de agosto de 1996 foi exonerada toda a Direção da época, sendo nomeado apenas um novo ocupante para o cargo de Diretor Administrativo da Fundação, o qual assumiu cumulativamente as funções de Coordenador Estadual do SINE, ato que teve que ser alterado posteriormente, porque é o Diretor-Presidente da Fundação quem tem a função de ordenador de despesas. Por outro lado, a Secretaria assumiu e passou a executar as ações da área técnica da Fundação no campo do trabalho e da assistência social, redefinindo seu papel como executora da política de assistência social no Estado.

Independentemente dos servidores da FGTAS que já se encontravam cedidos para a Secretaria, no dia em que o novo diretor da Fundação foi nomeado, através de quatro atos publicados no Diário Oficial do Estado, de 12 de agosto de 1996, conforme autorização do Governador, 189 servidores foram cedidos para aquele órgão, sendo que, desse total, 87 com nível superior. Tal medida foi adotada mesmo existindo orientação governamental no sentido de proibir as cedências. Embora cedidos, tais servidores, na maioria dos casos, continuaram no mesmo espaço físico, pela incapacidade da Secretaria em absorvê-los, mas encontrando-se a serviço e sob ordens diretas desta.

Tais medidas administrativas significaram o esvaziamento da Fundação em suas competências, bem como quanto a sua capacidade operacional, em função do grande número de técnicos cedidos para a Secretaria, o que só parece indicar a inviabilização técnica dessa fundação e a possibilidade de se agravarem ainda mais as dificuldades institucionais vivenciadas nos últimos anos, sendo ainda motivo de análise, no transcorrer do estudo, essas repercussões.

Muitos dos programas desenvolvidos durante longos anos por essas instituições foram sendo extintos, seja por falta de recursos para a manutenção dos mesmos, seja por novas prioridades que foram sendo estabelecidas pelos gestores, muitas vezes afastando-se dos objetivos e das finalidades das mesmas. Ainda em função da Reforma de Estado iniciada na década de 90, que acabou por redefinir seu papel nessa área, alterou-se significativamente a população usuária dessas instituições, modificando as demandas concretas que se instituíram em seus processos históricos.

As constantes “reformas administrativas”, se assim é possível denominá-las, não se apresentaram, de maneira geral, como medidas que contemplassem as características básicas que deveriam estar presentes no processo, quando pensada uma reforma administrativa. Nesse sentido, foram utilizadas como parâmetro as características apresentadas por DUTRA (1978), as quais devem constar em uma reforma administrativa: a **temporariedade**, no sentido de auxiliar na identificação dos momentos inicial e final da reforma; a **intensividade**, que deve demonstrar a concentração de esforços e recursos necessários; a **relatividade de inovação**, que é a característica mais difícil de contemplar, pelo grau de resistência às mudanças; o **imediatismo**, que deveria representar uma resposta às limitações institucionais, em função do alto grau de expectativa que uma reforma gera, principalmente no quadro de pessoal, exigindo, assim, medidas pensadas de resultados a curto, médio e longo prazos; e, por último, a **natureza corretiva**, que, entende-se, deve ser a principal característica de uma reforma administrativa, pois esta deveria ter como abordagem básica a identificação, combatendo as causas que afetam o desempenho das instituições e assumindo, assim, o caráter corretivo das medidas.

Em geral, as “reformas” implementadas nos últimos anos na área social não se apresentaram como medidas concretas que implicassem um desempenho com maior eficiência e eficácia da FGTAS ou para as instituições que a precederam. Nesse sentido, as práticas de gestão não atenderam a um dos principais princípios da função administrativa, a eficiência, porquanto exige resultados positivos para os serviços públicos, tendo como pressuposto o satisfatório atendimento da comunidade e de seus membros, permitindo verificar-se a eficácia.

As sucessivas “reformas administrativas” aconteceram no sentido de fusões ou meras incorporações, alterando apenas a individualidade de cada uma dessas instituições, mas não criando novas identidades institucionais a partir desses processos. As distorções já existentes permaneceram e, em determinados casos, ampliaram-se. É preciso, portanto, considerar-se que agregar patrimônio, quadros de pessoal, funções comissionais, associar finalidades, dentre outros aspectos, não significa, necessariamente, falar em reforma administrativa.

Esse conjunto de fatores contribuiu para que se possa apontar a importância de a gestão pública apresentar-se instrumentalizada para intervir a partir de uma concepção de organização, enquanto um sistema pluralista de poder e como potencializadora no sentido de

capitalizar os aspectos positivos das mudanças. Nesse momento, consolidou-se a fragilização da instituição, tendo em vista a implementação da atual Reforma do Estado, com a desregulamentação do setor público estadual gaúcho nessa área. Assim, procura-se, na seqüência deste estudo, compreender a lógica desse conjunto de mudanças.

3.3 – AS MUDANÇAS NA DÉCADA DE 90 - EM BUSCA DE UMA LÓGICA

Neste momento do estudo, ao demonstrar-se o movimento de reestruturação do papel do Estado na gestão das políticas sociais através da desmontagem das estruturas de atendimento do setor público estadual gaúcho, busca-se, também, apontar a invisibilidade quanto ao futuro desse processo. Pretende-se, ainda, confrontar tal movimento com o discurso atual das políticas públicas de trabalho e da assistência social e com os reflexos da conjuntura atual e os atores sociais em cena, o que acaba por traduzir, pelo menos em parte, o custo social das mudanças.

3.3.1– O discurso atual das políticas sociais

No discurso atual da políticas sociais, o Governo Federal vem propondo uma ampla agenda de reformas, afirmando que as mesmas devem convergir para as prioridades de consolidação da estabilidade econômica e de construção do desenvolvimento sustentado, tendo como base a equidade social. Desse modo, as políticas públicas na área social deveriam traduzir-se como instrumentos parciais, no sentido de contemplar tais prioridades.

No que concerne às políticas sociais na área do trabalho, a inserção do Ministério do Trabalho nesse processo ocorre através de dois grandes eixos: pela via da modernização das relações trabalhistas e pela consolidação de uma política pública de trabalho e de educação profissional. Esse ministério, em seu Plano de Ação para 1996-98, apresenta entre os seus objetivos estratégicos: consolidar uma política pública de fomento ao trabalho e de educação profissional, bem como assegurar o cumprimento da legislação de proteção ao trabalhador. E entende ainda que, para viabilizar a implementação das políticas públicas de apoio ao trabalho e ao trabalhador, o setor público deve estar modernizado e eficiente. Nesse caso, constatou a necessidade de "*(...) aprimoramento da gestão dos programas e atividades sob sua*

responsabilidade, especialmente aqueles executados pelas suas unidades descentralizadas ou em convênio com os governos estaduais ou municipais” (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1996, p. 11).

No que se refere à área de fomento ao trabalho, o Ministério pretende desenvolver ações que visem aumentar o nível e a qualidade do emprego, executando programas que objetivem a geração e o crescimento da renda do trabalho, bem como implementando programas de educação e requalificação profissional. Em relação à área de apoio ao trabalhador, deve, entre outras diretrizes, procurar incentivar a formalização do trabalho; propor a política de salário mínimo; modernizar o Programa do Seguro-Desemprego, integrando esse benefício com as ações de requalificação e recolocação do trabalhador no mercado de trabalho; desenvolver ações que assegurem os direitos trabalhistas; e zelar para que, as condições de segurança e saúde consignadas em lei sejam respeitadas.

A Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) do Ministério do Trabalho insere-se nas prioridades estabelecidas, devendo integrar-se a uma política pública de emprego, trabalho e renda sob as premissas da busca do desenvolvimento sustentável e de “empregabilidade”. Apresenta uma proposta de atuação descentralizada e em parceria em três linhas: avanço conceitual, articulação institucional e apoio à sociedade civil.

A assistência social enquanto Política de Seguridade Social tem previsto na lei que dispõe sobre sua organização que esta seja realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas do cidadão. Deve, ainda, ser realizada de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

O processo de mudança que essa lei imprime está direcionado à aproximação dos serviços assistenciais dos cidadãos através de atividades continuadas, visando à melhoria de vida da população. Nesse sentido, conforme prevê seu art. 24, os programas de assistência social, ao compreenderem ações integradas e também complementares, devem ter objetivos, tempo e área de abrangência definidos, com a finalidade de qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços dessa natureza.

O contexto dessas mudanças acabou por forjar a responsabilidade de execução das ações à sociedade e aos municípios, o que exige como forma de efetivar essa integração a revisão da lei para adequar as ações concorrentes por ela criadas às instâncias de governo; e, de outra forma, exige o encaminhamento das necessárias Reformas Tributária e Fiscal, objetivando diminuir as disparidades existentes e redirecionando a receita para as unidades da Federação na razão direta de suas competências e responsabilidades, sem o quê não se garante um justo e concreto processo de municipalização da política de assistência social.

Por outro lado, a LOAS, ao apresentar como um de seus objetivos “a promoção da integração ao mercado de trabalho” ao menos dos segmentos da população beneficiados com essa lei, que, no entanto, hoje representam significativo contingente de trabalhadores, transfere a responsabilidade de inserção ao mercado de trabalho dessa fração da população à Política de Seguridade Social. Com isso, isenta as políticas econômicas dessa preocupação e de contemplarem uma necessária dimensão social.

O desemprego passa assim, a tornar-se uma questão do social, embora reflexo real das decisões nas áreas econômica e política, pelas profundas mudanças no processo produtivo e pela frágil política pública de educação, enfim, pelas contradições do próprio capitalismo. Acaba ficando evidente no contexto da América Latina que “(...) *as grandes decisões, via de regra, definiram-se num ambiente político com determinações econômicas, com seus respectivos reflexos no campo social*” (REIS, 1997, p. 121).

Nesse conjunto de transformações, ganham força as organizações não governamentais (ONGs) enquanto consolidação do terceiro setor, na medida em que a sociedade é convocada a assumir o vazio no atendimento deixado pelo Estado, porquanto este redefine seu papel no atendimento à área social. Nesse caso, introduz-se a interrogação se estarão preparadas essas organizações para resolverem as questões que o próprio Estado não resolveu no curso da história.

3.3.2– *O movimento de reestruturação do setor público estadual gaúcho na área social*

Procura-se identificar o movimento de reestruturação do setor público estadual gaúcho no atendimento das políticas sociais do trabalho e da assistência social justamente no sentido

de buscar compreender a lógica das mudanças nesse setor, particularmente aquelas ocorridas desde o início dos anos 90, e por outro lado, para verificar, a partir da Reforma de Estado que vem sendo implementada, se existem repercussões para a FGTAS, estrutura de atendimento responsável pela implementação das políticas sociais.

O movimento de reestruturação do setor público estadual gaúcho na área social, referente às transformações nas estruturas de atendimento do setor ao longo de sua história, tem sido no sentido de responder às mudanças ocorridas no contexto sócio-político-econômico do País. O Governo Federal acabou por encaminhar parte delas, seja pela indução para criar estruturas e serviços nas unidades da Federação, tanto pela orientação em relação à descentralização como através de disponibilidade e liberação de recursos financeiros para determinadas áreas e demandas de interesse, seja pelo corte desses mesmos recursos.

Nessa lógica e permeando o processo, as sucessivas “reformas administrativas” implementadas nesse setor a partir da década de 80 apresentaram como discurso a importância de se obter, através delas, a modernização administrativa. Enfim, é bem verdade que as “(...) tentativas de modernização da administração pública tendem, (...) a privilegiar estratégias voltadas para reformas de estruturas e racionalização de procedimento administrativos (...)” (CARVALHO, CAMPOS, 1990, p. 28), no entanto não parece que o setor público estudado tenha obtido tais resultados.

Hoje, as diretrizes de descentralização político-administrativa formuladas pela legislação afirmam-se no sentido de qualificar e aproximar os serviços de assistência social do cidadão, facilitando a sua participação na concepção e no controle da política pública. Nesse sentido, poderia pensar-se, como pressuposto da cidadania, que ela tem por finalidade a identidade social dos indivíduos na relação com um determinado Estado e, sob outro aspecto, enquanto categoria histórica, deveria expressar as condições econômicas, políticas e sociais da sociedade na qual é engendrada, o que, no caso brasileiro, se traduz numa cidadania tutelada.

O exercício da cidadania na atualidade implica pensá-la sob a perspectiva da diversidade, como alteridade, uma vez que não poderá ser entendido sem o reconhecimento das diferenças, das singularidades e das especificidades das pessoas, dos grupos e dos movimentos da sociedade, sob a perspectiva de que a cidadania seja privilegiada num exercício de construção permanente. Dessa maneira, impõe-se conviver em uma sociedade em

que predominem o pluralismo, o respeito e o convívio civilizado nas relações diárias com os inúmeros diferentes.

O Estado, na década de 90 e, de forma mais incisiva na sua metade, redimensiona suas ações, inclusive na área social, exatamente no momento em que ocorre a reestruturação do setor público. Executa um reordenamento institucional, e, no Rio Grande do Sul, desconstitui ações e serviços, esvaziando os papéis das estruturas de atendimento às políticas sociais. Como tais movimentos já foram trabalhados nos capítulos anteriores, optou-se por apresentar apenas o ESQUEMA 4, que pretende permitir uma visão mais clara do processo, o qual vem se caracterizando pela desmontagem das estruturas de atendimento à área social do setor público estadual gaúcho.

ESQUEMA 4

O movimento de organização da área social do setor público estadual gaúcho

MOVIMENTO	DÉCADA/ANO	EVENTOS E/OU MUDANÇAS SIGNIFICATIVAS
↓	50	
CRESCIMENTO	60	
	1964 – Golpe Militar 1967 – Decreto-lei nº 200 1969 – Organização da Administração Indireta	Criação da Secretaria do Trabalho Criação das fundações da área social
↓		
AUGE	70	
↓	1975 – Controle interno e externo na Administração Indireta	Recursos federais e do exterior para a execução das políticas sociais
CRISE	80	
	1983 - 1º movimento de transformação das fundações 1987 – Troca de Governo 1988 – Constituição Federal	Rotatividade de gestores Novo desenho das relações Estado-Sociedade Redução de repasse de recursos para área social
↓		
AJUSTE	90	
	1990 – ECA 1991 - Troca de governo 2º movimento de transformação das fundações Extinção da Secretaria do Trabalho/tentativa de departamentalização	Rotatividade de gestores, Intensificando-se a partir de 1995
↑		
↓		
REESTRUTURAÇÃO	1993 – LOAS 1995 - Troca de governo 1996 - 3º movimento de transformação das fundações sociais - a FGTAS 1997 - Reordenamento institucional	Invisibilidade em como se constituirá o papel do Estado Na área social: privatização ou municipalização?

Não se trata, a partir desse movimento de reestruturação do papel do Estado, de privilegiar um tipo de estrutura em detrimento de outro, ou seja, a Administração Direta em relação à Indireta; nem tampouco de estabelecer um retorno ao início da década de 70, quando o Governo se encontrava estruturado para executar suas ações através de departamentos em suas Secretarias de Estado, o que acabou por desencadear, naquela época, a criação da estrutura da Indireta para substituição de muitos desses departamentos.

As dúvidas que se evidenciam na realidade são em função de que a ideologia presente no Governo indica um movimento de devolver à sociedade tarefas e encargos antes assumidos pelo Estado. Por outro lado, a redefinição do papel do Estado nessa área não deveria significar a possibilidade de caracterizar-se apenas como repassador de recursos às instâncias organizadas da sociedade, fundamentalmente porque o setor público está sendo desafiado a responder a um conjunto de demandas sociais cada vez mais ampliado, como reflexo das políticas adotadas pelo País no processo de procura de inserção internacional.

O que se evidenciou até o momento é que o processo de desmontagem desse setor está ocorrendo com solução de continuidade de suas ações, embora não tenha se efetivado, em verdade, o processo de municipalização, como indica a legislação, o que sugere não só o vazio no atendimento, como também o questionamento sobre em que bases ocorrerá a trajetória do processo. Nesse sentido, concorda-se que a função do Estado, em particular quanto à política de assistência social, deve ser de execução complementar ao consolidar-se a municipalização, o que não deve impedir ou mesmo inviabilizar a sua intervenção efetiva, seja garantindo o processo de transitoriedade, seja posteriormente enquanto execução complementar, o que significa afirmar que o caráter de suas ações e os recursos a serem alocados para a área social devem efetivar-se em ações e gastos públicos concretos, guardando o impacto necessário em função da conjuntura e das grandes transformações do final do milênio.

3.3.3– Os reflexos da conjuntura e os atores sociais em cena

Descrever o final do milênio é ter que contextualizá-lo como um momento de crise, o que é sempre difícil, principalmente pela dimensão que ocupa nesse cenário e pela preocupação em apontar todo o potencial de transformações aí contido. Entretanto qualquer

reflexão, nesse momento, deve contemplar o movimento que ocorre de ajuste global. A globalização traz consigo o fim de barreiras geográficas, a conformação de novos mapas geopolíticos, a fragilização das identidades coletivas e a grande interrogação do Estado-nação.

O mundo encontra-se em um processo constante e profundo de transformações simultâneas. São transformações econômicas, políticas, tecnológicas e culturais que se desdobram em toda parte, e, no que se refere às transformações sociais, estas caracterizam-se pelo aumento da velocidade da exclusão, porque a questão social passa a se apresentar como um fenômeno presente até mesmo em regiões onde tal problema não tinha essa dimensão.

O contexto concreto da globalização, tanto financeira como produtiva, é um movimento de ajuste e de reestruturação dos países industrializados capitalistas, recomendado pelo Consenso de Washington. Trata-se, fundamentalmente, de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais de cunho liberalizante.

É preciso observar-se que, *“(...) na mesma escala em que ocorre a globalização do capitalismo, verifica-se a globalização do mundo do trabalho” (IANNI, 1994, p. 2)*. As novas tendências na divisão internacional do trabalho podem ser desenhadas a partir de dois eixos principais de mudanças estruturais: o da chamada Terceira Revolução Industrial e o da nova corrente de transnacionalização provocada pela globalização da economia e pela reestruturação do capitalismo, que se processou a partir das últimas décadas deste século.

Com a emergência desses acontecimentos, efetivou-se a ruptura do compromisso social, das relações e do padrão de financiamento estruturados no Pós-Guerra. A ofensiva do capital reestruturado sob a dominância financeira *“(...) golpeou o trabalho organizado, que, na defensiva, sofre mutações e perde parte de seu poder político” (MATTOSO, 1995, p. 69)*. Tais transformações não são homogêneas, apresentando diferenças nas mais diversas economias capitalistas.

Essas mudanças, contudo, têm alterado o âmago do processo produtivo e o trabalho direta e indiretamente envolvido na produção

“(...) criando novas mas restritas relações de trabalho, mas também acentuando as características de exclusão econômica e social do

sistema capitalista e recriando condições aparentemente superadas durante os anos dourados do Pós-Guerra. Estas alterações irão afetar o conjunto do mundo do trabalho: suas relações no interior do processo produtivo, a divisão do trabalho, o mercado de trabalho, o papel dos sindicatos, as negociações coletivas e a própria sociabilidade de um sistema baseado no trabalho.” (MATTOSO, 1995, p. 70).

O capitalismo como processo simultaneamente social, econômico, político e cultural sempre se apresentou cíclico e contraditório. O seu modo de produção, por outro lado, deve ser visto como dinâmico, mas também contraditório.

Com profundas desigualdades pela concentração de renda e pelas tensões entre capital e trabalho, esse processo está sempre em movimento, apresentando uma capacidade incrível de se “refuncionalizar” de forma rápida, no sentido de que ele, assim como se transforma e expande, entra em crise e retoma progressivamente sua expansão. Substancialmente, as mudanças do capitalismo global impõem novas formas sociais e principalmente novos significados do trabalho.

“(...) são mudanças quantitativas e qualitativas que afetam não só os arranjos e a dinâmica das forças produtivas, mas também a composição e a dinâmica da classe operária. A própria estrutura social, em escala nacional, regional e mundial, é atingida pelas mudanças.” (LANNI, 1994, p. 2).

A partir de agora, o homem deve exercer funções muito mais abstratas e, portanto, muito mais intelectuais, fruto, parece, de um absoluto processo de mutação, onde novas concepções se estabelecem sobre o processo produtivo. E justamente o mais “(...) brutal resultado dessas transformações é a expansão, sem precedentes na era moderna, do desemprego estrutural, que atinge o mundo em escala global (...)” (ANTUNES, 1995, p. 41), descaracterizando-se gradativamente o trabalho manual e exigindo, desse modo, uma outra interpretação para ele, ou seja, cada vez mais “(...) a manipulação simbólica” (LOJKINE, 1990, p. 18).

Em verdade, o que ocorre nesses tempos de pós-modernidade é um novo padrão da produção – flexível –, modificando as condições sociais e, por conseqüência, as técnicas da organização do trabalho. “Porque a modernidade envelheceu e com ela desaparecem as determinações que conformavam e davam sustentação à sua forma capitalista de organização da produção e da distribuição da riqueza social.” (TELXEIRA, 1996, p. 18). Esse novo padrão determina um novo tipo de trabalhador, polivalente, com conhecimentos genéricos, abrindo

perspectivas de mobilidade social vertical e horizontalmente, mas, por outro lado, competitivo, justificando a intensa tecnificação da força produtiva. Trata-se da implementação de novas tecnologias, como a informática, a robótica, a telemática, e de novas formas de contratação e de gerenciamento da produção. Tais modificações levam o trabalhador, por consequência, a ter que se ajustar às novas exigências da produção.

Esse contexto de reestruturação produtiva, que não permite a expectativa de grande expansão do emprego formal — além do que os empregos que vierem a ser criados dificilmente absorverão mão-de-obra desqualificada —, implica ter que se pensar a realidade brasileira, porquanto se apresenta como um dos reflexos de uma acumulada dívida social, com uma População Economicamente Ativa que “(...) tem, em média, apenas quatro anos de escolaridade” (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1996, p. 23).

Entende-se que, tanto a marginalidade como a cidadania, desvelam-se como fenômenos que mostram as relações perversas do modo de produção capitalista, cuja racionalidade funciona com base no binômio inclusão-exclusão. Essas relações sugerem a existência de uma cidadania frágil, que ignora a relevância da defesa dos direitos como condição de acesso aos direitos sociais, econômicos e até mesmo políticos.

Sob outro ângulo, um significativo grupo da população encontra-se “(...) não somente em vias de pauperização mas também em processo de desfiliação, ou seja, em ruptura de vínculo com o social. Ao final do processo, a precariedade econômica torna-se privação, a fragilidade relacional, isolamento” (CASTEL, 1991, p.23). Tal perspectiva acaba, de certa forma, por sugerir a dificuldade que parte desse grupo pode apresentar em relação a identificar ou mesmo a reivindicar serviços públicos.

Tal quadro de exclusão social implica, ainda, a existência de uma demanda por políticas sociais efetivas e não apenas compensatórias, o que exige ações e instrumentos concretos do Estado como resposta. Entende-se, frente a esse contexto, que poderiam se traduzir em particular importância a implementação das políticas públicas de fomento ao emprego e à renda, de educação profissional, assim como de assistência social.

É necessário, diante desse cenário, repensar a cidadania neste final de século como condição fundamental para o desenvolvimento, assim como buscar uma nova relação Estado-

sociedade para o fim do milênio, a qual reafirme formas democráticas e cada vez mais participativas, entendendo-se a consciência política e a participação como componentes essenciais desse processo e os espaços públicos como um dos canais possíveis para que se potencialize uma nova cidadania, uma cidadania em construção, enquanto um processo emancipatório, onde possam emergir os velhos e os novos atores sociais como sujeitos coletivos.

Procura-se na seqüência deste estudo, ao apresentar a FGTAS, analisá-la sob a perspectiva desse processo de transformações, que culminam com o terceiro momento de mudanças nessa área do setor público estadual gaúcho.

4 - AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS DA FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL

Neste capítulo, a FGTAS é apresentada a partir da perspectiva da redefinição do papel do Estado no atendimento à área social, no Rio Grande do Sul. Apontam-se as mudanças ocorridas na década de 90 em função da nova legislação, que se refletem diretamente nessa estrutura de atendimento, traçando-se um paralelo entre os novos instrumentos por ela definidos com os previstos na estrutura fundacional. Procura-se, também, evidenciar alguns dos entraves à flexibilidade administrativa da FGTAS, bem como seus resultados.

Privilegia-se a análise de sua gestão à luz de um dos princípios da função administrativa — a eficiência⁶⁴ —, porque a preocupação em aumentar a eficiência na utilização dos recursos disponíveis, inclusive na execução das políticas sociais, e de incrementar a eficácia na consecução dos objetivos das ações que são com eles financiadas deve ganhar espaço central no interesse do setor público, neste final de milênio.

4.1- A INSTITUIÇÃO SOCIAL: FGTAS FRENTE ÀS NOVAS TRANSFORMAÇÕES

Neste ponto do estudo, a FGTAS é apresentada a partir de um contexto de mudanças que se refere ao terceiro momento de transformação institucional indicado no capítulo anterior. Para sua leitura, no entanto, observa-se que essa instituição não deixa de se apresentar também como um reflexo de seu processo constitutivo. Esta parte do trabalho deve

⁶⁴ O conceito de eficiência pode ser considerado a partir de duas perspectivas que se complementam: "(...) se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se requer para sua geração; se o gasto total está previamente fixado, se procura otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto" (COHEN, FRANCO, 1994, p. 103).

ainda apresentar subsídios que possibilitem continuar demonstrando a evolução de seu funcionamento técnico-social, entendendo tal processo e convencionando chamá-lo aqui de as marchas e contramarchas da Fundação.

4.1.1 - Estrutura e organização da Fundação

A Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social⁶⁵ está enquadrada no Plano Plurianual⁶⁶ do Governo como sendo da área social, executora de políticas sociais da esfera estadual gaúcha e, nesse caso, relativa à assistência social e ao trabalho. Encontra-se essa fundação, quanto ao aspecto de sua inserção na administração pública, vinculada hoje, à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul, criada em 1995.

Ao longo dos anos, até pelo caráter híbrido que esse tipo de estrutura apresenta, em função da possibilidade de encarar essas fundações tanto como públicas quanto como privadas, muitas de suas questões cotidianas vêm sendo tratadas sob a forma mais conveniente aos interesses da administração pública. Inconteste, representam um tipo de estrutura mais flexível que a administração centralizada. Mesmo após ter sido ratificada como parte integrante da Administração Indireta pela Constituição Federal de 1988, os gestores públicos ainda continuam tratando-as ora sob uma natureza, ora sob outra, conforme os interesses de momentos determinados.

Quanto à sua natureza, essa instituição caracteriza-se como entidade de personalidade jurídica de direito privado, instituída e mantida pelo poder público, com autonomia administrativa, financeira e quanto à gestão de seus bens. Embora definida por lei, essa autonomia é relativa, encontrando-se a Fundação subordinada política e financeiramente e sujeita à supervisão da STCAS.

⁶⁵ Autorizada a sua criação pela Lei nº 9.434, de 27 de novembro de 1991 e instituída pelo Decreto nº 34.155, de 30 de dezembro de 1991.

⁶⁶ O Plano Plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como às relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º, Constituição Federal). Tais diretrizes são orientações gerais decorrentes do programa de desenvolvimento formulado pela administração, visando ao interesse público.

A FGTAS é regida por um estatuto⁶⁷ próprio, apresentando como finalidade implementar e desenvolver, no âmbito do Estado, as políticas de relações de trabalho e de promoção e assistência social. Para tanto, tem um elenco de competências que se encontram arroladas nesse instrumento.

Os seus recursos financeiros constituem-se de dotações específicas, consignadas no Orçamento Geral do Estado, de contribuições, subvenções, auxílios ou de qualquer recurso da União, do Estado e dos municípios, bem como de entidades da Administração Indireta, ainda, de doações de qualquer pessoa ou organismos nacionais ou internacionais, de rendas decorrentes da exploração de seus bens e prestação de serviços, da comercialização de produtos artesanais, enfim, de quaisquer outros recursos que lhe forem destinados.

Em relação aos recursos financeiros alocados para a execução de grande parte de seus programas e serviços, a FGTAS, bem como as instituições que a precederam, captaram recursos através de convênios, principalmente na esfera federal, reservando ao Tesouro estadual a designação de recursos para manutenção, incluindo despesas com pessoal.

Entre as repercussões, para a FGTAS, da legislação vigente — Constituição Federal de 1988 e LOAS — acham-se aquelas referentes à ação governamental na área de assistência social e que, no Rio Grande do Sul, só começou a se efetivar a partir de 1996. No sentido de atender a essa nova organização da Política de Assistência Social no Rio Grande do Sul, foram criados o Conselho Estadual⁶⁸, com a posse de seus conselheiros em setembro de 1996, mas com caráter consultivo, destoando da lei, ao não se caracterizar como instância deliberativa, conforme prevê a legislação; e o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)⁶⁹,

como instrumento de captação e aplicação de recursos, constituindo-se das seguintes receitas:

- recursos destinados pela União;

⁶⁷ Decreto nº 34.322, de 11 de maio de 1992, aprova o Estatuto da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social e dá outras providências, o qual se encontra neste trabalho como ANEXO 1.

⁶⁸ Lei nº 10.716, de 16 de janeiro de 1996.

⁶⁹ Lei nº 10.719, de 17 de janeiro de 1996, que cria o Fundo Estadual de Assistência Social, o qual é regulamentado pelo Decreto nº 37.440, de 21 de maio de 1997.

- recursos orçamentários destinados pelo Estado, diretamente ou através da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social;
- recursos oriundos de convênios ou de acordos com entidades públicas ou privadas, atinentes à execução de políticas para a assistência social;
- doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis ou imóveis, que venha a receber de organismos e entidades nacionais e internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras;
- de receitas decorrentes das aplicações de seus recursos orçamentários e extra-orçamentários, observada a legislação aplicável; e
- outras receitas previstas em lei.

Quanto à constituição de suas receitas, o FEAS não difere do que está previsto em relação a isso no Estatuto da FGTAS. O Fundo deverá ser gerido pelo Secretário, com a sua contabilidade e controle feitos pela CAGE, dependendo a aplicação desses recursos de prévia autorização do Conselho Estadual de Assistência Social e tendo como pilar norteador o Plano Estadual de Assistência Social, porque as mudanças da legislação objetivaram garantir o controle social. Ainda, como fundo público que é, deve se submeter ao controle externo do Tribunal de Contas do Estado. Nesse fundo, não foi prevista pelo Governo Federal a possibilidade de dedução do Imposto de Renda devido em caso de doação⁷⁰, como ocorre com o Fundo da Criança e do Adolescente.

Por último, foi elaborado o Plano Estadual de Assistência Social para 1997, aprovado pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), mas com restrições⁷¹. Esse plano foi

composto a partir das demandas consignadas nos planos feitos por 203 municípios, o que representa ter consolidado as necessidades de apenas 47,54% dos municípios gaúchos nessa área. Desse total de municípios, apenas 116 planos tiveram apreciação dos Conselhos

⁷⁰ É possível, no caso de doação para os Fundos da Criança e do Adolescente, controlados pelos Conselhos, a dedução do Imposto de Renda devido até o limite de 12% do imposto apurado, no caso de pessoa física, e de 1% no caso de pessoa jurídica, regulamentado pelas Leis n^os 8.069/90, 8.242/91 e Decreto n^o 794/93, permitindo, a quem optar por esse procedimento, a possibilidade de saber que o recurso será utilizado no seu estado ou município e em que ações, a partir do que estiver definido nos Planos Estadual e Municipais.

⁷¹ As restrições do CEAS em relação ao Plano Estadual de Assistência Social não foram informadas pela STCAS, órgão que oferece infra-estrutura de apoio e onde está sediado o referido Conselho.

Municipais, o restante não passou pela deliberação da sociedade civil, e, alguns ainda não informaram, conforme se encontra relatado no Plano Estadual.

Na FGTAS, os recursos financeiros devem ser geridos por uma direção, com a participação e a supervisão dos Conselhos Curador e Deliberativo, ainda sob o controle interno da CAGE e o externo do Tribunal de Contas. Embora tenha alterado significativamente sua composição nesta década, o Conselho Deliberativo da Fundação que anteriormente contava com a participação de importantes parcelas de segmentos da sociedade, representados pela sociedade civil organizada, servindo como controle social a esse tipo de órgão, hoje retira a representatividade desses segmentos sociais. No que diz respeito às doações, são possíveis e previstas, podendo o Poder Executivo legislar através de decretos, criando incentivos fiscais para tanto.

A estrutura organizacional do Estado na área da assistência social foi alterada pelo governo atual quando definiu a STCAS como coordenadora e gestora das políticas públicas direcionadas aos cidadãos nas áreas do trabalho, da cidadania e da assistência social, tendo em vista que é posição desse governo a municipalização. Com a criação do CEAS e do FEAS, por um lado, e, por outro, passando a STCAS a gestora da Política de Assistência no Estado, antes sob a responsabilidade da FGTAS, embora continue ainda legalmente, ocorre uma fragilização maior da Fundação, ainda que a estrutura fundacional se tenha demonstrado, ao longo do tempo, mais ágil e flexível também na aplicação de recursos.

O orçamento da FGTAS deve ser elaborado e executado por programas⁷², o que permite identificar com maior clareza o gasto público. A despesa é apresentada por funções, programas, subprogramas e projeto ou atividade, que, nesse caso, se refere a trabalho, educação e cultura, assistência e previdência e, ainda, segundo os grupos de despesa⁷³, com desdobramentos por fonte de recursos. A estrutura funcional-programática da FGTAS é

⁷² O orçamento-programa adotado no Brasil constitui uma modalidade de orçamento que apresenta a característica essencial de se traduzir como um instrumento de planejamento, de direção e de controle da administração pública, na qual a previsão dos recursos financeiros e suas destinações decorre de um plano completo. A sua elaboração abrange quatro etapas: planejamento, programação, projeção e orçamentação.

⁷³ Os grupos de despesas apresentados são: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos e inversões financeiras; e amortização da dívida.

demonstrada no APÊNDICE I. No entanto ela teve sua execução orçamentária, sob essa perspectiva, descaracterizada, a partir das mudanças ocorridas na Fundação, em 1996.

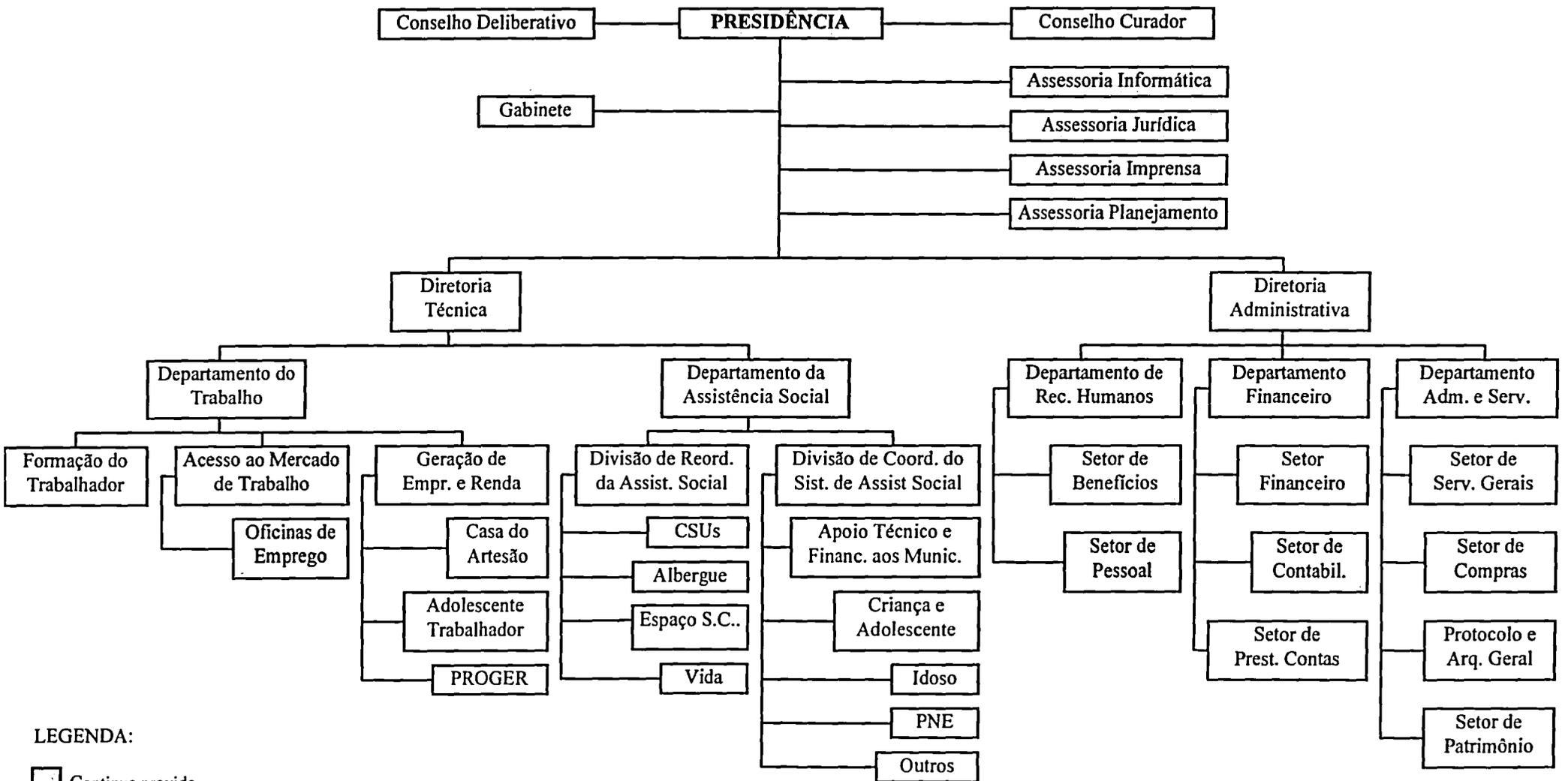
Em relação à sua organização e administração, a Fundação deve constituir-se, em sua estrutura básica, de uma diretoria composta por um diretor-presidente, um diretor técnico e um diretor administrativo; um conselho deliberativo; um conselho curador e seus órgãos executivos.

Em consulta realizada no livro de atas do Conselho Deliberativo da FGTAS, constatou-se que, desde sua criação, em 1991, até a data da elaboração desta parte do trabalho, em setembro de 1997, só constava uma ata de reunião desse Conselho, ocorrida em 16 de setembro de 1994 e presidida pelo Presidente da Fundação na época e também Presidente do Conselho. Assim como a Fundação não conta com Conselho Deliberativo constituído, também não nomeou, desde a sua criação, o Conselho Curador, órgãos de caráter de decisão superior e de acompanhamento e fiscalização financeira e orçamentária respectivamente, sendo que lhes cabe, inclusive, formular parecer e aprovar as prestações de contas anual da FGTAS, entre outras atribuições⁷⁴ previstas no seu estatuto.

No que diz respeito a seus órgãos executivos, após as medidas administrativas com caráter de “intervenção” da Secretaria, em 1996, a FGTAS vem sendo administrada por um único diretor, que é o Presidente. Nesse mesmo período, teve a transferência de suas ações nas áreas do trabalho e da assistência social para execução pela Secretaria, bem como a transferência de servidores através de atos de cedência. Essa mudança acabou por desconfigurar a área técnica da Fundação, o que pode ser visualizado no Organograma da FGTAS — FIGURA 1 —, que se refere ao demonstrativo do que continua sendo provido pela instituição em 1997.

⁷⁴ As atribuições dos Conselhos podem ser encontradas nos artigos 15 a 23, do Estatuto da FGTAS, no ANEXO 1.

FIGURA 1
Organograma da FGTAS – 1997



LEGENDA:

- Continua provido
- Sem provimento
- Não se encontravam constituídos no momento da pesquisa

Esse conjunto de fatores mencionados em relação à organização e à administração da FGTAS sugere um descompasso político, jurídico e técnico nessa instituição. Demonstra, ainda, que ela não vem atendendo aos fins para os quais foi criada, principalmente após as medidas administrativas adotadas pelo Governo, o que acaba, também, de certa forma, por ir de encontro à decisão do Poder Legislativo, que foi contrário à extinção do órgão. Persiste, portanto, um dos entraves da instituição, diagnosticado pela auditoria externa realizada na FGTAS, em 1993, a qual já apontava a necessidade de uma decisão política do Governo, em relação à missão a ser desempenhada, como forma de viabilizar a Fundação.

4.1.2 - A estrutura física da FGTAS

A Fundação apresenta, estatutariamente, abrangência de atuação em âmbito estadual, com seus serviços desconcentrados⁷⁵ e/ou descentralizados⁷⁶ e com execução direta e indireta dos mesmos através de bases físicas distribuídas em muitos dos municípios gaúchos, obedecendo a uma regionalização definida pela Secretaria. Empreende um atendimento direto que contempla 66 municípios gaúchos, incluindo a Capital, e indireto através das 22 Delegacias Regionais da Secretaria, que, no Interior, também são responsáveis pelo Programa SINE, abrangendo o restante dos municípios gaúchos. Essas delegacias estão distribuídas de forma a acompanhar a regionalização dos 22 Conselhos de Desenvolvimento Regional do Estado.

A FGTAS apresenta 146 bases físicas distribuídas pelo Interior e na Capital, representadas pelos seguintes equipamentos sociais: Centros Sociais Urbanos e Postos do Sistema Nacional de Emprego no Rio Grande do Sul — atualmente denominados de Oficinas de Emprego — Centro Vida, Universidade do Trabalhador, Espaço Social e Comunitário, Albergue Maria Flor Vieira e Casa do Artesão. Desse conjunto, os CSUs foram os primeiros equipamentos sociais a serem municipalizados.

⁷⁵ Entende-se como serviço desconcentrado quando a instituição cria, através de estrutura própria, seus serviços em algum município do Interior do Estado.

⁷⁶ Entende-se como serviço descentralizado quando a instituição repassa os mesmos por convênio para que sejam executados por terceiros.

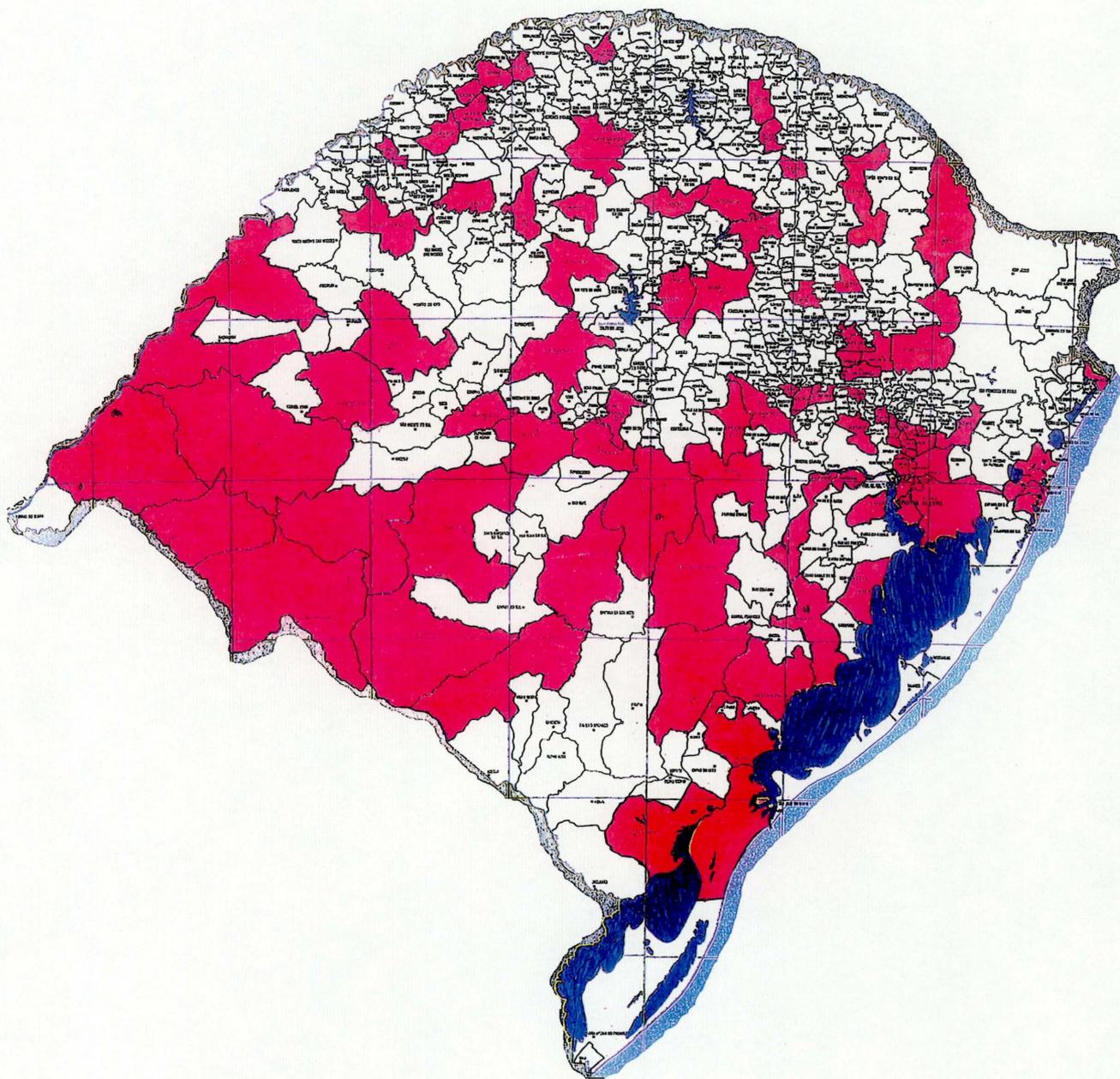
Entre as bases físicas da FGAS que estão sendo municipalizadas, encontram-se os 53 CSUs que compõem o patrimônio da Fundação, localizados em 47 municípios gaúchos, com uma expressiva área física, totalizando 932.205,91m² e 35.884,84 m² em área construída. O Governo determinou⁷⁷ a municipalização desses equipamentos sociais através de termos de cessão, com as prefeituras, de uso dos prédios, das benfeitorias e das utilidades que o guarnecem pelo prazo de 15 anos, podendo este ser prorrogado. A situação quanto à municipalização dos CSUs, em agosto de 1997, e quanto ao número de servidores ainda neles lotados, porque os demais já foram redistribuídos em outros serviços da Fundação na região, é apresentada no APÊNDICE J.

Com o objetivo de possibilitar uma melhor visualização do impacto dessa ação da FGTAS no Estado, anterior às medidas administrativas adotadas com caráter de “intervenção” nessa estrutura, apresenta-se a FIGURA 2.

⁷⁷ Decreto nº 36.700, de 30 de maio de 1996, que determina a municipalização dos Centros Sociais Urbanos.

FIGURA 2

Os serviços desconcentrados e descentralizados da FGTAS
no Estado do Rio Grande do Sul



FONTE: Mapa do Estado do Rio Grande do Sul elaborado pela Divis3o Municipal da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, Departamento Agr3rio de Cartografia e Cooperativismo, 1997.

4.1.3 - Os recursos humanos

Os recursos humanos da FGTAS apresentam um regime jurídico diferenciado em relação à Administração Direta: são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, devendo ser gerenciados de forma combinada por convenção coletiva de trabalho. Seus servidores submetem-se às orientações administrativas do Governo, expressas em leis, decretos e ordens de serviço. Conforme dados do cadastro de recursos humanos do mês de setembro de 1997, a FGTAS apresenta um total de 813 servidores pertencentes ao órgão, sendo 536 celetistas estáveis e 277 celetistas não estáveis, conforme composição apresentada na TABELA 2.

TABELA 2
Composição da força de trabalho da FGTAS – 1997

ORIGEM/DESTINO DOS RECURSOS HUMANOS	CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS		TOTAL
	Nível Superior	Outros Níveis	
PERTENCENTES AO ÓRGÃO	257	556	813
Adidos ao órgão / Proveniência			
MUNICÍPIO	-	-	-
ESTADO	2	6	8
FEDERAÇÃO	-	-	-
EMPRESA PRIVADA	-	-	-
SUBTOTAL	2	6	8
Cedidos a outros órgãos / Destino			
MUNICÍPIO	3	-	3
ESTADO	101	70	178
FEDERAÇÃO	-	7	7
EMPRESA PRIVADA	-	1	1
SUBTOTAL	104	78	187
Total geral de funcionários lotados no órgão	155	484	639

FONTE: Cadastro de recursos humanos da Fundação sobre a composição da força de trabalho, setembro de 1997.

A partir das informações da TABELA 2, referentes ao total de recursos humanos lotados no órgão⁷⁸, constata-se que os cargos de nível superior representam 31,61% desse total, e os cargos de outros níveis, 68,38%. Observa-se que, dos servidores que se encontram cedidos para a esfera estadual, 162 foram para a STCAS, através de ato publicado no Diário Oficial do Estado, em 12 de agosto de 1996, após ter sido rejeitado o Projeto de Lei do Executivo que pretendia a extinção da Fundação, caracterizando-se como uma das medidas administrativas

⁷⁸ O total de recursos humanos lotados no órgão refere-se à soma dos servidores pertencentes ao órgão e aos adidos, subtraídos os servidores da FGTAS cedidos a outros órgãos.

adotadas com caráter de “intervenção” nessa estrutura. No que se refere ao número de cedências autorizadas em relação ao número de servidores com cargo de nível superior, parece haver uma opção pelo esvaziamento da Instituição.

Para compreender tal decisão, parte-se do pressuposto de que os processos, tanto de descentralização como de municipalização dos serviços públicos estaduais, que se referem à política pública de assistência social já fossem uma realidade. Enfim, que os mesmos já estivessem implementados pelos municípios, o que não é verdadeiro, tanto pelas dificuldades próprias do processo democrático de discussão, e que também insere novos atores sociais, como de outras postas em função das próprias definições em lei, seja por competências concorrentes entre as esferas de governo, seja pelos inúmeros fatores impeditivos e/ou condicionantes de que a grande maioria dos municípios assumam, de imediato, essas novas funções. Outro aspecto é que o processo de descentralização não deverá, a curto prazo, dar cobertura ao conjunto de municípios do Estado, pois nem todos se encontram habilitados, conforme determina a LOAS.

O quadro de servidores da FGTAS, em setembro de 1997, contava com a distribuição e o número, por cargos de nível superior, apresentados na TABELA 3. Esse quadro de pessoal, é bem verdade, representa o produto de uma sucessão de fusões e incorporações das fundações que precederam à FGTAS, a título de “reformas administrativas”, com o objetivo de modernização administrativa, nas últimas décadas. Por outro lado, esse mesmo quadro atendeu, ao longo desse tempo, a um amplo leque de competências que lhe foram sendo atribuídas, através de variados programas e ações, em resposta aos objetivos e finalidades dessas instituições, com o propósito de corresponder às suas demandas sociais constituídas em seus processos históricos.

TABELA 3

Composição do quadro de servidores da FGTAS
segundo os cargos de nível superior - 1997

Categoria (por cargo técnico científico)	número de cargos existentes	número de cargos vagos	número de cargos providos	%
Administrador	22	5	17	6,61
Advogado	32	6	26	10,12
Analista de sistemas	3	2	1	0,39
Arquiteto	3	1	2	0,78
Assistente social	62	7	55	21,40
Bibliotecário	2	1	1	0,39
Contador	8	2	6	2,33
Economista	5	1	4	1,56
Economista doméstico	14	2	12	4,67
Enfermeiro	2	0	2	0,78
Engenheiro civil	6	2	4	1,56
Engenheiro florestal	1	0	1	0,39
Engenheiro mecânico	2	0	2	0,78
Jornalista	11	0	11	4,28
Médico	2	2	0	0,00
Nutricionista	2	0	2	0,78
Psicólogo	13	3	10	3,89
Relações públicas	6	1	5	1,95
Sociólogo	31	7	24	9,34
Técnico administrativo	4	0	4	1,56
Técnico em educação	38	16	22	8,56
Técnico em planejamento	4	1	3	1,17
Técnico em recreação	57	17	40	15,56
Técnico em RH	2	0	2	0,78
Zootecnista	1	0	1	0,39
Total geral	333	76	257	100,00

FONTE: Cadastro de recursos humanos da FGTAS, maio de 1997.

As possíveis distorções existentes em relação a determinados cargos ou número de servidores neles encontrados devem ser entendidas, da mesma forma, como resultado de seu processo constitutivo. Sobre esse aspecto e ainda com a intenção de informar como se constituíram as composições desses quadros, registra-se que, anterior à Constituição de 1988, foram ocorrendo enquadramentos de servidores que foram concluindo seus cursos superiores e que não haviam ingressado nas fundações na condição de técnico científico ou de nível superior. Outros tantos, embora tenham concluído seus cursos, não foram enquadrados, existindo, em consequência, até o momento atual, os desvios de funções, fato que já desencadeou inúmeras ações trabalhistas contra as fundações de maneira geral e nesta em particular. Em 1982, foi criado o Plano de Classificação de Cargos e Salários (PCCS) das fundações, sendo que a FGTAS deveria, no prazo de 90 dias a contar da aprovação do

Estatuto, em maio de 1992, implantar o seu PCCS, conforme está previsto na lei que autoriza a sua extinção.

Ainda em relação ao ingresso de servidores, a única das instituições que precederam a FGTAS que realizou concurso público para preenchimento de cargos foi a Fundasul, no sentido de poder implementar o Projeto do Centro Humanístico Vida, podendo também os concursados serem alocados em outros programas da Instituição.

No que se refere ao movimento do quadro de pessoal, a implementação do Programa de Demissão Voluntária⁷⁹ na FGTAS, em 1996, teve a adesão de 146 servidores. Destes, 45 de nível superior, portanto, 30,82% do total de adesões. A categoria profissional mais expressiva no desligamento foi a de técnico em recreação, sendo que o restante dos desligamentos ocorreram por outros motivos, entre eles, o de aposentadoria.

A aplicação do PVD⁸⁰, especialmente na Fundação, não deve ter apresentado a resposta esperada pelo Governo, enquanto possibilidade de racionalização das despesas, mas acabou, sim, por ocasionar ou mesmo ampliar as distorções já existentes, seja pelo desligamento de pessoal de nível superior, já tão inexpressivo, seja pela adesão de determinadas categorias profissionais fundamentais para a execução dessas políticas sociais.

O quadro de servidores da FGTAS, em setembro de 1997, apresentava a seguinte distribuição e número, por cargos de nível médio, conforme é apresentado na TABELA 4.

⁷⁹ Lei nº 10.727, de 23 de janeiro de 1996, Decreto nº 36.607, de 15 de abril de 1996 e Decreto nº 36.635, de 2 de maio de 1996.

⁸⁰ Conforme informações verbais do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em dezembro de 1996, os estudos que estavam sendo realizados em relação à repercussão do Programa, apontavam uma redução de 1,4% na folha de pagamento, após quatro anos.

TABELA 4

Categorias (por cargo nível médio)	número de cargos existentes	número de cargos vagos	número de cargos providos	%
Técnico em contabilidade	9	0	9	2,10
Técnico em programação	2	1	1	0,23
Agente de treinamento	17	3	14	3,27
Agente de desenvolvimento comunitário	3	1	2	0,47
Assistente administrativo	117	43	74	17,29
Assistente técnico	61	14	47	10,98
Desenhista	2	0	2	0,47
Eletricista	1	1	0	0,00
Instrutor de atividades profissionais	7	5	2	0,47
Recreacionista	4	1	3	0,70
Oficial de manutenção	1	0	1	0,23
Técnico agrícola	3	1	2	0,47
Agente de colocação	31	9	22	5,14
Agente de desenvolvimento do artesanato	1	0	1	0,23
Agente de comunidade rural	6	4	2	0,47
Auxiliar administrativo	32	11	21	4,91
Auxiliar comunitário	18	4	14	3,27
Auxiliar de enfermagem	4	3	1	0,23
Auxiliar de escritório	78	17	61	14,25
Motorista	11	4	7	1,64
Auxiliar de manutenção	0	0	0	0,00
Atendente comunitário	18	6	12	2,80
Telefonista	8	2	6	1,40
Balconista	3	1	2	0,47
Recepcionista	1	0	1	0,23
Auxiliar de serviços gerais	110	43	67	15,65
Vigia	46	23	21	4,91
Supervisor de linha	1	1	0	0,00
Zelador	13	6	9	2,10
Cozinheiro	1	0	1	0,23
Servente	25	12	13	3,04
Ascensorista	1	0	1	0,23
Gerente	2	0	2	0,47
Chefe de produção	1	1	0	0,00
Auxiliar de produção I	3	0	3	0,70
Auxiliar técnico	1	0	1	0,23
Auxiliar de escritório II	2	1	1	0,23
Prática de laboratório I	1	0	1	0,23
Auxiliar de pasteurização	1	0	1	0,23
Encarregado de ensacamento	1	1	0	0,00
Marceneiro	2	2	0	0,00
Motorista jamanteiro	1	1	0	0,00
Total geral	652	224	428	100,00

FONTE: Cadastro de recursos humanos da FGTAS, setembro de 1997.

NOTA: Observa-se que, a partir das informações constantes na TABELA 4, apuradas através do Relatório Demonstrativo do quadro de servidores da FGTAS, relativo ao período de 01.01.95 a 30.09.97, e da listagem nominal de servidores por cargo, relativa ao cadastro de dados funcionais da Fundação, no que se refere aos servidores de nível médio, os números não coincidem com aqueles expressos na TABELA 2, o qual teve suas informações extraídas do cadastro de recursos humanos, mensalmente enviado à Secretaria de Planejamento e Administração.

Outro aspecto que merece ser destacado é que alguns cargos arrolados segundo os cargos de nível médio na TABELA 4 referem-se a servidores da extinta Companhia Riograndense de Laticínios e Correlatos (Corlac)⁸¹, que tiveram seus contratos de trabalho subrogados pela Fundação, por autorização governamental, o que indica haver, de certa forma, desvios de funções, tendo em vista que os cargos não apresentam relação direta com os objetivos da Instituição, o que caracteriza uma decisão gerencial.

Observa-se que, conforme o Aditivo nº 4 do Compromisso de Gestão da FGTAS — ANEXO 3 —, o limite de servidores do quadro autorizado pelo Governo foi estipulado em 754, contando a Fundação com 813 servidores pertencente ao quadro em setembro de 1997, prevendo, o mesmo documento, a autorização de sete adidos, mas encontrando-se, nesse mesmo mês, o número de oito servidores adidos, conforme informações constantes na TABELA 2.

A Instituição conta, ainda, com 165 cargos em comissionamento, distribuídos entre cargos em comissão e funções de assessoramento especial, conforme pode ser visualizado nos dados do TABELA 5, bem como são oferecidos para o total dos servidores do quadro mais 53 funções gratificadas e 11 gratificações de assessoramento por função. Conta, por último, como pessoal complementar ao quadro, com 46 estagiários.

TABELA 5

Composição do quadro dos cargos em comissão e comissionamentos da FGTAS – 1997

ESPECIFICAÇÃO	NÚMERO DE CARGOS EXISTENTES	NÚMERO DE CARGOS PROVIDOS	NÚMERO DE CARGOS VAGOS
Cargos em comissão	110	89	21
Funções de Assessoramento (AS)	55	44	11
Funções Gratificadas (FG)	53	53	-
Outros Comissionamentos (GAS)	11	11	-
Total	229	197	32

FONTE: Cadastro de recursos humanos da Fundação, de setembro de 1997, e demonstrativo do quadro dos cargos em comissão, de setembro de 1997.

NOTA: O número de FGs e GAS não constava no Demonstrativo do Quadro de Cargos em Comissão da FGTAS, por isso computou-se o número de cargos providos como sendo os existentes.

⁸¹ Conforme art. 4º, § 5º, da Lei nº 10.000, de 26 de novembro de 1994 que autoriza o Poder Executivo a promover a extinção da Corlac e dá outras providências, regulamentado pelo Decreto nº 35.081, de janeiro de 1994.

Os cargos em comissionamento — CC e AS —, embora consignados em número no quadro de pessoal da FGTAS, diferenciam-se das exigências e normas constitucionais de ingresso do restante do quadro. Sua investidura é de natureza transitória, quase sempre recrutada por critérios políticos e, em razão disso, esses cargos são utilizados pelos partidos políticos e geralmente alterados a cada mudança de gestor. Representam, nesse caso, um acréscimo de 28,16% sobre o quadro permanente de servidores da FGTAS, factível de mudança, conforme interesses dos gestores que estiverem no momento. Tais cargos, nas fundações, têm os mesmos direitos e benefícios dos demais funcionários, como carteira de trabalho assinada, depósito de FGTS, vale-refeição, dentre outros. No entanto, embora exoneráveis ad nutum, também têm recorrido à Justiça do Trabalho. As funções gratificadas (FGs) e as gratificações por assessoria superior (GAS) são reservadas apenas aos servidores do quadro de carreira e adidos.

Como as questões que envolvem o movimento do quadro de pessoal se referem a decisões gerenciais, acredita-se que, de certa forma, apresentadas podem contribuir para a análise da gestão da área social do setor público estadual gaúcho em estudo.

4.2 - OS CONDICIONANTES À FLEXIBILIDADE ADMINISTRATIVA DA FGTAS

Como alguns dos motivos que pautaram a opção pelo tipo de estrutura fundacional foram a agilidade e a flexibilidade administrativa que as fundações ofereciam, é importante que se analise, hoje, alguns de seus possíveis entraves. Por isso, no contexto do estudo, a flexibilidade administrativa está sendo apresentada sob a ótica de que esse tipo de estrutura tem um perfil que possibilita mesclar questões entre o público e o privado e que, embora pertencente à estrutura do setor público, tem se apresentado fundamentalmente como instrumento potencializador para carrear recursos em todas as instâncias e esferas possíveis, bem como quanto à aplicação dos mesmos. Por esse caminho, pretende-se apontar alguns de seus entraves, sendo que a burocracia se mostra como um dos fatores.

4.2.1 - A burocracia como um elemento de entrave

Como um fenômeno complexo, a burocracia precisa ser entendida em todas as suas dimensões. Mas, antes de mais nada, “(...) a burocracia é poder(...)” (MOTTA, 1981, p. 7) é também um modo de organização que proporciona uma enorme parcela de poder aos que a controlam.

No Estado moderno e no capitalismo de então, prevaleceu a burocracia como forma de estruturar e de dirigir as organizações sociais, portanto, como um tipo de organização. No momento, a perspectiva que aqui interessa tratar é a da organização burocrática enquanto uma estratégia de administração.

É incontestável que o modelo burocrático funcionou bem durante um longo período, o que não quer dizer que fosse necessariamente eficiente, mas, sim, que representou uma solução aos problemas de uma época. No contexto atual, a burocracia não se apresenta mais como uma resposta.

O Estado burocrático tornou-se grande, lento e pesado, porquanto não tem podido atender e sustentar as mudanças contemporâneas, não existindo futuro para esse modelo. Esse cenário exige organizações flexíveis e prestação de serviços de alta qualidade, atingindo o modelo burocrático dos setores público e privado.

MAX WEBER, seu grande teórico, considera-a como um tipo de poder ou de dominação. Tratou-a como “tipo ideal”, ou seja, como uma construção conceitual. Buscando compreendê-la, estudou os tipos de sociedade e os tipos de autoridade. Para Weber, a burocracia “(...) é um tipo de poder (...) é igual à organização. É um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente, com vista a fins” (TRAGTENBERG, 1977, p. 139).

A ação racional burocrática, segundo WEBER, é, portanto, a coerência da relação de meios e fins visados, implicando a supremacia do formalismo. Assim, demanda “(...) a existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical de trabalho e impessoalidade no recrutamento dos quadros” (TRAGTENBERG, 1977, p. 139).

Algumas das vantagens da burocracia, conforme WEBER, podem ser elencadas, tais como: **racionalidade** em relação ao alcance dos objetivos organizacionais; **precisão** no que se refere às definições do cargo e também na operação, pelo absoluto conhecimento dos deveres; **rapidez** nas decisões, tendo em vista que cada indivíduo conhece o que deve ser feito e por quem, sendo que as ordens e o fluxo de papéis têm canais preestabelecidos; **homogeneidade de interpretação**, que é avalizada pela regulamentação específica e escrita; **uniformidade** de rotinas e procedimentos, a qual favorece a padronização e a diminuição de custos e de erros; **redução de atritos** entre os trabalhadores, tendo em vista que cada um deles conhece o que lhe é exigido como tarefa, bem como o limite de sua responsabilidade; **constância**, que é garantida pelos tipos de decisões que devem ser tomadas, tendo como parâmetro as mesmas circunstâncias; e **confiabilidade**, porque as regras são conhecidas, a rotina é padronizada e, portanto, as decisões são previsíveis.

Entretanto tais vantagens, hoje, devem ser analisadas a partir de um momento complexo e em mudança, que exige respostas a desafios cada vez mais concretos, e, acima de tudo, em função de que, no contexto do setor público, a presença da pluralidade ganha dimensões cada vez mais ampliadas.

Ao relacionar o estudo da FGTAS com as vantagens da burocracia apresentadas, observa-se que a racionalidade não está presente e muito menos seus objetivos organizacionais estão se concretizando. Quanto à forma como é apresentada a precisão, é necessário se considerar que, nesse espaço, os desvios de função existentes, ainda expressivos, agregando-se às constantes mudanças organizacionais já mencionadas, acabam por apresentar repercussões no que se refere à questão.

A rapidez nas decisões não é uma característica presente na FGTAS, mas este não é um privilégio dela, tendo em vista que a morosidade se perpetua no funcionamento do setor público estadual de maneira geral, embora a Administração Indireta se diferencie neste aspecto, matéria que, inclusive, já teve tratamento por Decreto do Governador. As ordens quase sempre não seguem um canal preestabelecido e, quando ocorrem, ainda em função da pluralidade de interesses em jogo, enfrentam uma acirrada disputa de poder, muitas vezes velada, mas em outras nem tanto, constituindo-se nas contra-ordens. O fluxo de papéis, embora com algumas seqüências predeterminadas, não revela rapidez, caracterizando-se pela instrução equivocada de processos ou daqueles documentos que em seu trânsito, apresentam

inúmeros despachos, que representam vários encaminhamentos sem solicitação concreta ou informação convincente, chegando ao fim do fluxo, muitas vezes, sem apresentar um parecer conclusivo.

A homogeneidade de interpretação nem sempre é garantida pelos diversos interesses políticos em jogo, embora exista toda uma regulamentação específica em questão. A uniformidade de rotinas e procedimentos, não garante a diminuição de custos e de erros, porque, para tanto, muitos são os fatores que devem se fazer presentes.

A redução de atritos, como é tratada por Weber, extrai do cotidiano as disputas pelo poder e as divergências políticas presentes nesse contexto. Da mesma forma, a constância deve ser compreendida, pois os favoritismos, os apadrinhamentos e as práticas clientelistas ainda têm se revelado preponderantes nesse setor, como forma de garantir tratamentos diferenciados interna e externamente, em detrimento dos critérios definidos para avaliação de desempenho e da existência de indicadores sociais, tanto como parâmetro para medir as ações da Instituição, como critérios para atender ao conjunto de municípios gaúchos.

Por último, a confiabilidade também muitas vezes não está presente, porque, embora as regras sejam conhecidas, pelo menos pela maioria, nem sempre as decisões acompanham um padrão previsível. As sucessivas “reformas administrativas”, somando-se à rotatividade de gestores na Instituição, apresentam-se como componentes que interferem nessa questão.

A burocracia é um tipo de organização que limita a liberdade e a espontaneidade das pessoas a ela vinculada, prejudicando a iniciativa pessoal e desenvolvendo um tipo de comportamento limitado. Não possibilita, por ser incompatível com o homem integral, a visão de processo, ou seja, de conjunto. Burocracia, dessa forma, é controle e alienação. Acreditava WEBER que, “(...) a burocratização do mundo moderno constituía a maior ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais” (MOTTA, PEREIRA, 1983, p. 226).

A organização burocrática é o sistema social mais formal da sociedade, e a lógica da organização é derivada de suas duas funções fundamentais: a de ser mecanismo de produção e de controle social. Desse modo, ela é inevitável em um Estado moderno, onde a crescente intervenção do Estado na economia propicia seu desenvolvimento, acompanhando a

ampliação do sistema capitalista de produção. *“Em qualquer esfera em que se desenvolvam, as organizações burocráticas têm como principal função a reprodução do conjunto de relações sociais determinadas pelo sistema econômico dominante.”* (MOTTA, PEREIRA, 1993, p. 242).

MICHEL CROZIER fundamenta sua análise do sistema de organização burocrática na luta pelo poder e por sua manutenção. *“É, portanto, o reino do conflito, o reino da tentativa de legitimação de interesses parciais e freqüentemente divergentes.”* (MOTTA; PEREIRA, 1983, p. 230). Ao abordar o problema burocrático, CROZIER procura analisar os limites que tal sistema impõe ao crescimento das grandes organizações. E, ainda, sugere que a evolução que Weber entendia ser implacável *“(…) depende, pelo menos em parte, da própria capacidade do homem para dominar e romper os círculos viciosos burocráticos”* (CROZIER, 1981, p. 261).

Seu modelo é apresentado por quatro traços essenciais, os quais caracterizam a burocracia moderna: a extensão do desenvolvimento das regras impessoais, que vê como um freio ao arbítrio e ao favoritismo, mas, ao mesmo tempo, também como um freio ao desenvolvimento da personalidade e da criatividade; a centralização de decisões, levando à rigidez organizacional; o isolamento dos níveis ou categorias hierárquicas, levando ao deslocamento de objetivos; e o desenvolvimento de relações de poder paralelas. Para CROZIER, tais características tendem a se constituir em uma série de círculos viciosos, que reforçam a impessoalidade e a centralização.

Contudo as disfunções da burocracia podem ser caracterizadas, ainda pela intencionalização das regras e pelo exagerado apego aos regulamentos; pelo excesso de formalismo, bem como de quantidade de papéis; pela resistência a mudanças por medo e insegurança com relação ao desconhecido, por ter dominado a rotina e os procedimentos; pela despersonalização do relacionamento em função de sua característica de impessoalidade entre os trabalhadores; pela categorização como base do processo decisório, em função da rígida hierarquização da autoridade; pela superconformidade, pois a burocracia baseia-se em rotinas e procedimentos, como, forma de garantir que as pessoas executem o que se espera delas; pela demonstração de autoridade, o que esse sistema deixa claro a todos é a hierarquia de poder; pelos conflitos que são gerados com o ambiente externo, porque sua prática está voltada para o ambiente interno, e a tendência é reproduzir seu comportamento frente aos clientes ou usuários.

A partir dessa rápida digressão teórica sobre a burocracia, ao analisar-se o cotidiano institucional da FGTAS pode-se inferir que este se apresenta como uma estrutura burocratizada, o que constitui um de seus entraves administrativos. As medidas administrativas de caráter de “intervenção” adotadas em relação à Fundação acabaram por desconfigurá-la ainda mais, enquadrando-a em uma estrutura burocrática não adequada às exigências atuais, em função tanto das megatendências que apontam outro modelo, quanto a das respostas à sociedade, o que exigiria potencializá-la sob outra perspectiva.

4.2.2 - A restrição orçamentária

A restrição orçamentária, bem como a financeira representam outro entrave ao funcionamento dessa fundação, com repercussões, portanto, sobre a capacidade operacional da Instituição para atender a seus objetivos, uma vez que os recursos de convênios têm, ao longo dos anos, se reduzido, tornando-se inconstantes, ocorrendo o mesmo com os repasses do Tesouro do Estado, situação que se agravou com a reorientação do gasto público do atual governo nessa área, a partir do que foi estabelecido nos compromissos de gestão⁸² assinados com a Fundação.

O seu compromisso de gestão⁸³ inicial previa uma redução de 34,33% nas despesas de custeio e, conseqüentemente, da dependência do Tesouro do Estado. A orientação de reduzir os gastos referia-se à reestruturação do quadro de recursos humanos permanente à supressão de cargos em comissionamento e de estagiários e, ainda, de outros gastos. Tal orientação pautou também os termos aditivos do Compromisso de Gestão da FGTAS.

O reflexo direto de tal restrição para a Fundação relaciona-se com a sua incapacidade de impedir o sucateamento cada vez maior do patrimônio — que exigiria um suporte de recursos significativos —, resultado da falta de repasse de recursos federais para esse fim, e

⁸² O compromisso de gestão assinado em 1º de setembro de 1995, bem como os seus termos aditivos poderão ser consultados no ANEXO 2.

⁸³ Esse compromisso prevê, assim como para todos os órgãos da Administração Indireta, avaliações semestrais e, em caso de descumprimento das cláusulas expressas, poderá o Comitê de Racionalização do Gasto Público até mesmo propor ao Governador a extinção do órgão.

de muitos anos de descaso ou de não se encontrar entre as prioridades do Governo Estadual. Por outro lado, a realidade exigiria dos gestores medidas de racionalidade, dentre outras, em relação à própria estrutura em seu conjunto, como possibilidade de responder, mesmo que parcial ou incipientemente, às demandas existentes.

A complexa estrutura econômica, política e social brasileira atual apresenta uma realidade de exclusões da mesma ordem, exigindo do poder público o acolhimento de um universo ampliado de demandas sociais. Assim sendo, requer desse setor, e em especial da FGTAS, enquanto estrutura legalmente responsável pela execução das políticas públicas do trabalho e de assistência social, respostas efetivas, que garantam os mínimos sociais e a proteção prevista na legislação, o que impõe, por outro lado, a definição de uma política pública de emprego, assim como a implementação da qualificação e requalificação profissional, viabilizando programas de ocupação e geração de emprego e renda capazes de absorver um grande contingente da população, inserindo-o no mercado de trabalho de maneira a contra-arrestar as novas formas de desemprego surgidas nos contextos regionais, nacional e, até mesmo, internacional, a partir dos anos 90.

Os poucos recursos destinados à área social do setor público estadual gaúcho estão pulverizados em várias instâncias das Administrações Direta e Indireta, e, conforme pesquisa recente realizada pela FEE⁸⁴, no que se refere à descentralização da política de assistência social (SANÁBRIA, 1996), os recursos são irrisórios, representando, em média, menos de 1% do gasto público estadual no período 1986-94 frente à realidade do contingente de 530 mil famílias indigentes no Rio Grande do Sul (IPEA, 1993). No seu relatório preliminar, surgem em relação à descentralização da assistência social ainda duas questões significativas, a partir da análise efetuada com base nos volumes do Balanço Geral do Estado, as quais se tornaram visíveis na relação governo/assistência. Uma trata da maneira como foram alocadas as despesas nos itens normatizados pela classificação funcional-programática; e a outra, da indiferenciação do público usuário, que se refere tanto às contribuições repassadas às associações de funcionários do setor público como às subvenções sociais para entidades assistenciais.

⁸⁴ Balanço e Perspectivas da Descentralização de Políticas Sociais no Estado do Rio Grande do Sul: 1986-94.

No que se diz respeito aos recursos para a área do trabalho, a maior parte deles é oriunda do FAT, mas também do BNDES, do Banrisul e do Tesouro do Estado, seguindo a mesma trajetória de pulverização entre os vários órgãos da administração, como é o caso, por exemplo, do Programa Estadual de Emprego e Renda — o RS-Emprego. Esse programa é coordenado pela Secretaria Geral de Governo, tendo o seu funcionamento permanente previsto através de um Comitê Estadual⁸⁵ que deve sugerir e acompanhar programas de geração de empregos no Rio Grande do Sul. Ele adota as ações previstas a partir do Programa de Geração de Emprego e Renda (Progrer), embora aqui no Rio Grande do Sul se encontre como uma das estratégias do Governo com o RS-Emprego. Essa forma de coordenação de programas sugere que as Secretarias de Estado com competência delegada específica assumem um papel secundário, em detrimento de sua atribuição de execução direta de determinadas políticas.

4.2.3 - A gestão e a descontinuidade político-administrativa

Aos fatores já abordados e que estão sendo entendidos como credenciadores, em parte, dos entraves à flexibilidade administrativa da FGTAS, existem ainda outros associados, como o da gestão, pois, ao longo dos anos, nem sempre os indicados aos cargos de direção têm apresentado conhecimento da área que esteve afeta à sua responsabilidade, bem como da história dessas instituições. O critério político muitas vezes não tem permitido a escolha de dirigentes que apresentem ao menos um perfil gerencial, assim como o conhecimento mínimo necessário sobre legislação e especificidades do cotidiano da administração pública. Por outro lado, também a inexistência de uma política governamental e de programas de desenvolvimento de recursos humanos inviabilizou em muito a requalificação dos quadros de pessoal, inclusive nessa área.

Parte-se da premissa de que a administração é muito mais uma arte do que uma ciência, mas que se viabiliza também por um conjunto de muitas aptidões, habilidades e atitudes que, juntas, constituem uma administração eficaz. A gerência, aqui, está sendo

⁸⁵ Compõem o Comitê como representantes pelo Governo do Estado a Secretaria Geral de Governo; a Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais; a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social; a Secretaria do Planejamento; a Secretaria da Fazenda; um empresário industrial indicado pelo Governador e representantes da sociedade; a CUT; a Força Sindical; a FIERGS; a Federasul; a Farsul, o Sebrae-RS; a CNBB e a Famurs.

entendida, portanto, como a “(...) *arte de pensar, de decidir e de agir; é a arte de fazer acontecer, de obter resultados. Resultados que podem ser definidos, previstos, analisados e avaliados, mas que têm de ser alcançados através das pessoas e numa interação humana constante*” (MOTTA, 1991, p. 26).

A visão de resultado deve encontrar-se ancorada no dever de eficiência, enquanto o mais moderno princípio da função administrativa, em razão de que avança além dos demais princípios e exige resultados positivos para o serviço público. Como a verificação da eficiência presume aspectos quantitativos e qualitativos do serviço, seu controle deve ocorrer a partir de três linhas: a administrativa, a econômica e a técnica. Esse princípio, já foi apregoadado pela Reforma Administrativa Federal, através do Decreto-Lei nº 200/67, que determinava o controle de resultado sob toda atividade do Executivo.

Na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989, em seu artigo 70, está previsto que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos públicos ou de qualquer entidade mantida pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, o qual deve ser executado com o auxílio do Tribunal de Contas e do sistema interno de cada um dos Poderes.

No momento em que se procura refletir sobre as funções gerenciais e a administração pública, é preciso evidenciar-se que, embora as funções básicas dos administradores, tanto do setor público como do privado, sejam quase as mesmas, algumas peculiaridades do setor público merecem destaque. Nesse caso, os dirigentes das organizações públicas deparam-se quase sempre, com um número de limitações que não se fazem presentes no setor privado, como, por exemplo, em relação às metas, muitas vezes superdimensionadas e até contraditórias.

O gerenciamento público, como um dos aspectos da administração, ocupa-se da implementação de políticas, referindo-se mais especificamente às atividades administrativas necessárias às organizações públicas, assim, sua atenção deve estar voltada para o como executar essas políticas, apesar de que tais práticas “(...) *não podem ser adequadamente compreendidas e apreciadas sem estarem colocadas num contexto político e econômico*” (GRAHAM, Jr., HAYS, 1994, p. 21).

O administrador público está constantemente tratando e lidando com os relacionamentos políticos de forma mais direta. Via de regra, tais cargos são ocupados por indicação político-partidária, caracterizando-se, ainda hoje, como sistema de “patrocínio”, porquanto os políticos eleitos sempre acabaram mantendo “(...) a máquina do partido, [assim] alimentavam a lealdade a este, recompensavam a dedicação ao serviço, subordinavam a oposição e mantinham o governo funcionando” (GRAHAM, HAYS, 1994, p. 21). Dessa forma, a ingerência da política é contundente no funcionamento do setor.

Entre os desafios que se estabelecem à administração pública neste final de século, encontram-se o de trilhar e o de adotar novas formas de gestão, buscando equilíbrio entre o político e o técnico e em relação ao dilema competência/responsabilidade. Porque se entende que a “(...) apreciação da tensão subjacente entre eles é pré-requisito para a compreensão do ambiente singular da Administração Pública” (GRAHAM JR., HAYS, 1994, p. 23).

A descontinuidade político-administrativa passível em um sistema democrático pela alternância dos partidos políticos no poder tem imputado à prática dos agentes públicos um verdadeiro sentimento de “recomeçar”. É preciso considerar-se, ainda, a rotatividade de gestores nos órgãos públicos durante um mesmo governo, fenômeno que ganha particular importância nos últimos anos e que, por si só, se constitui num componente complexo pela ampliação dos ciclos de mudanças, agravando o quadro anterior, que inicialmente indicava mudanças a cada quatro anos.

No que se refere, em particular, à administração da FGTAS, esta apresentou, no período de janeiro de 1995 até julho de 1997, portanto em apenas dois anos e seis meses, cinco gestores, inclusive com mudança de filiação partidária dos mesmos, o que, neste setor, apresenta significativa relevância. Não é possível deixar de se considerar este um componente importante na análise, em razão de que, apesar do reduzido tempo de permanência desses gestores na Instituição, o que dificulta qualquer análise criteriosa sobre a estrutura, e face, ainda, à complexidade das políticas sociais que a FGTAS tem o papel legal de executar, os mesmos implementaram mudanças de toda ordem. Outro aspecto que deve ser ressaltado é que as mudanças de gestores implicam também não só mudanças quanto à direção e à coordenação técnica, em função dos objetivos políticos e pessoais de cada gestor, mas nos

cargos de confiança e chefias intermediárias, o que demanda um período necessário de adaptações e acomodações.

Por outro lado, os órgãos públicos são gerenciados a partir de um ambiente em que os administradores, os políticos, os servidores, os grupos de interesse e outros tantos atores se encontram envolvidos em relacionamento de “trocas”, não raramente tensionados. A falta de autonomia de grande parte dos administradores públicos é um elemento dificultador quanto aos aspectos que envolvem o gerenciamento público, seja em relação às correções necessárias de percurso na implantação ou implementação de políticas públicas, seja no sentido de potencializar novas tendências de administração no setor.

Entende-se que as mudanças contemporâneas têm encaminhado para uma nova perspectiva política do poder gerencial, reforçando uma concepção da organização como um sistema pluralista de poder, apresentando-se como uma possibilidade de melhor focalizar o gerenciamento público. As relações pautadas no modelo burocrático já não se constituem resposta à obtenção da influência essencial ao direcionamento de ações coletivas.

Por outro lado, a perspectiva da participação, entendida como instrumento voltado para a cooperação e a solução de conflitos, “(...) constitui uma forma dinâmica de restaurar o equilíbrio de poder e caminhar para a solução de conflitos reais. Nesse sentido, ela aos poucos altera relações de poder, porque sua aplicação muda as dimensões e a capacidade de escolha coletiva” (MOTTA, 1991, p. 159). A participação oferece, ainda, a possibilidade de expressão e do uso da potencialidade de cada ator do processo, bem como, a de traduzir-se como contribuição ao processo de desalienação dos trabalhadores.

Agrega-se, também, aos fatores já mencionados como condicionantes da Instituição a “reforma administrativa” que está acontecendo na atual gestão governamental por conta da implementação da Reforma de Estado e que ameaça agravar ainda mais as dificuldades da FGTAS. A redefinição de papéis do Estado na área social incide de forma concreta no “fazer institucional”, o que caracteriza, mas também qualifica, ainda mais a crise que se delineou nas instituições que precederam a FGTAS e que se amplia nesta última. Essa crise tem sua origem significativamente na gestão, portanto, na forma e/ou nas práticas gerenciais adotadas. Tais práticas, enfim, acabam por confirmar a importância que é dada pelos governos à área social,

assim como a arquitetura da gestão adotada e o quanto se distanciam essas práticas de gestão pública das modernas tendências de administração.

As idéias centrais recorrentes a essas tendências contornam algumas questões básicas dentre elas, a necessidade de mudar, a satisfação total dos clientes, a gerência participativa, a constância de propósitos, a gerência de processos, o aperfeiçoamento contínuo, a delegação de autoridade, o empowerment, a garantia da qualidade e a disseminação de informações. Também despontam outras — a motivação, a liderança, a administração por objetivos —, como fatores importantes para essas tendências teóricas atuais.

A legislação em vigor determina, por outro lado, que ocorram mudanças, o que sugere a necessidade de um reordenamento institucional e de construção de uma outra estrutura para dar conta desse novo momento e desse novo modelo. Evidentemente, que sem os entraves que se estocaram nas crises das instituições que antecederam a FGTAS e que se consolidaram nesta.

4.3- OS RECURSOS E OS RESULTADOS DA FGTAS

Na seqüência da análise, pretende-se apresentar de forma mais detalhada o gasto público do setor estadual na área social, através das despesas realizadas pela FGTAS, de 1992 a 1996. Para esta parte do estudo, foram consultadas as propostas orçamentárias da Fundação, referindo-se, portanto, à intenção de gastos do Governo nessa área, os balanços da FGTAS, constituindo-se nas despesas realizadas pela Fundação; bem como os relatórios anuais, no sentido de identificar as ações pretendidas, as desenvolvidas e os beneficiários atingidos.

4.3.1- Os recursos financeiros da Fundação

Duas questões merecem inicialmente serem ressaltadas. A primeira delas é relativa ao distanciamento entre o orçamento e a execução orçamentária, seja pelo caráter genérico de muitas das metas definidas nos planos, dificultando a hierarquização de objetivos e de determinadas definições posteriores, conforme conveniências políticas ou lobbies

circunstanciais, seja pela elevada taxa de inflação que perdurou no País durante muitos anos, determinando que fosse a peça orçamentária indexada. Esse distanciamento acabou ao longo do tempo por caracterizar distorções no orçamento, traduzindo-o como um instrumento por vezes fictício. Por esse motivo, optou-se por apresentar a despesa realizada efetivamente, não se demonstrando, na seqüência do trabalho, a relação entre a despesa orçada e a realizada.

A outra questão diz respeito ao fato de terem ocorrido vários planos econômicos durante o período estudado, tendo como conseqüências as trocas de moedas, e dificultando o acompanhamento da evolução da despesa nessa área. Para eliminar essas adversidades, converteram-se os gastos realizados em moeda nacional para o referencial em dólar, o que possibilita ter uma série estatística de dados mais consistentes com a realidade.

Como já se abordou anteriormente, as fundações da área social mantiveram seus programas basicamente com recursos de convênios, seja com o próprio Estado e/ou com a União, seja com verbas internacionais. Os recursos mais expressivos sempre foram da União, tanto no sentido de equipar e modernizar as instituições como no de aplicação direta nas atividades-fim das mesmas, mantendo a proporcionalidade aproximada entre 60% e 70% do total de recursos. Ao Governo Estadual, em contrapartida, cabia a contribuição de 30% do total de recursos, geralmente canalizados para pagamento de pessoal, infra-estrutura e outras despesas, investindo muito pouco diretamente nas atividades-fim. Essa realidade foi se alterando ao longo dos anos, traduzindo-se na redução significativa de recursos, principalmente a partir da década de 80.

Dessa forma, procurou-se analisar, a partir do ano subsequente ao de criação da FGTAS, porque esta ocorreu em dezembro de 1991, como se constituíram seus recursos, apresentando-se a TABELA 6, que visa demonstrar as despesas realizadas pela Fundação por fonte de recursos relativas ao exercício de 1992 a 1996.

TABELA 6

Demonstração da despesa realizada por fontes de recursos, da FGTAS -1992 - 96

ANOS	Valor do Dólar	FONTE DE RECURSOS			TOTAL
		Recursos Livres do Tesouro	Recursos Próprios da Fundação	Recursos de Convênios	
1992					
Valor absoluto(US\$)	1059,01	63934038,96	843097,91	8748580,88	73525717,75
Valor percentual		86,95	1,15	11,90	100,00
1993					
Valor absoluto(US\$)	2532,57	551946,69	3810,06	111564,43	667321,18
Valor percentual		82,71	0,57	16,72	100,00
1994					
Valor absoluto(US\$)	613,28	22722,71	159,52	17934,89	40817,12
Valor percentual		55,67	0,39	43,94	100,00
1995					
Valor absoluto(US\$)	14,98	1487273,26	588,12	693901,58	2181762,96
Valor percentual		68,17	0,03	31,80	100,00
1996					
Valor absoluto(US\$)	6,88	3108641,80	1424,44	8722556,26	11832622,51
Valor percentual		26,27	0,01	73,72	100,00

Fonte dos dados brutos: Balanços da FGTAS.

Nota 1. Como o período estudado apresentou variações de moedas, os recursos financeiros foram dolarizados, objetivando possibilitar a leitura dos mesmos.

2. O valor do dólar é respectivo ao valor médio anual do mesmo.

A partir das informações da TABELA 6 observa-se que os recursos de convênios⁸⁶, nos dois primeiros anos após a criação da FGTAS — 1992 e 1993 — representaram menos de 20% do total de recursos gastos. Em 1994, os recursos de convênios eram 43,94% do total da despesa realizada, demonstrando um movimento positivo em relação aos anos anteriores. Em 1995, os tais recursos diminuíram um pouco, voltando a crescer em 1996 — aproximadamente na proporcionalidade anteriormente mantida em relação aos gastos do Tesouro —, o que pode ser explicado pelos recursos significativos que entraram na Fundação direcionados à área do trabalho — qualificação e requalificação profissional —, como forma de amenizar o desemprego atual e para criar alternativas de inserção produtiva para um contingente importante da população gaúcha, bem como à área de assistência social, relacionando-se ao repasse de recursos, via Estado, para entidades assistenciais anteriormente conveniadas como Governo Federal através da LBA, e o que significou o primeiro passo do processo de descentralização dessa política pública no Estado.

Se a restrição de recursos se apresentou como um dos elementos desencadeadores para que ocorressem as sucessivas mudanças e transformações nas fundações que precederam a FGTAS, sob outro aspecto, na atual gestão governamental, conforme já foi mencionado, foram introduzidos os compromissos de gestão, os quais prevêm a redução do gasto público, também na área social.

⁸⁶ Com o objetivo de implementar as ações técnicas, os principais convênios assinados em 1992 foram com a FCBI, para a execução do Jovem Trabalhador; com a LBA, para a execução do Conviver, beneficiando o idoso; com o Ministério do Trabalho e Administração, para o SINE/RS; e entre a FGT, o Ministério da Ação Social e a LBA, para a execução do Prorural, voltado para o meio rural. Em 1993, foram: com a FLBA, beneficiando o idoso; com a FCBIA, dirigido ao jovem trabalhador e à realização da I Conferência Estadual de Assistência Social; com o Instituto Cultural do Trabalho (ICT), para apoio à formação sindical; com o SESI, voltado à ação social; com o Ministério do Trabalho, para as ações do SINE; com a FEE/DIEESE e a Fundação SEADI, para a PED; com o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Canoas, para o CSU da Mathias Velho; e com o Ministério de Bem-Estar Social (MBES), para o Programa Vida — Centro Humanístico. Em 1994, a FGTAS conviniu com: o ICT, para a formação sindical; com o MBES, FCBIA e FLBA, para as áreas de artesanato, atendimento à criança e ao adolescente, Banco de Dados de Equipamentos Sociais, idoso, Vida - Centro Humanístico, Centro de Convivência para Moradores de Rua; com o Ministério do Trabalho, para cidadania rural e capacitação profissional e SINE. Em 1995, conviniu com: a FLBA, para o idoso; com o Ministério do Trabalho, com recursos do FAT, para operacionalizar o SINE. E no ano de 1996 com: o Ministério do Trabalho, com recursos do FAT, para a área do trabalho e operacionalização do SINE/RS e do PROGER/RS; com o SESI, para crianças e adolescentes, recursos do Programa de Ação Continuada, que contemplou três modalidades de convênios; com o Programa Brasil Criança Cidadã; e com o Banco do Brasil, para o Vida - Centro Humanístico.

Partindo-se dessas informações, não é mais possível entender a fragilização da Instituição apenas como a ausência de recursos de convênios, já que estes existiram, conforme mostram os dados da TABELA 6 referentes ao ano de 1996, possibilitando implementar os programas e ações que lhe competem. Portanto, outros fatores acabaram por fragilizar a Instituição em estudo.

No que se refere aos recursos próprios da Fundação, embora previstos em seus estatutos, não representam alternativa a ser privilegiada. A partir do que está consignado nos compromissos de gestão da FGTAS de redução de dependência do Tesouro, infere-se que ela pode ocorrer em duas vias: tanto em relação a criar ou ampliar a receita própria, como carreando recursos de convênios.

Em função dessas observações e tendo em vista os objetivos da FGTAS, conforme são expressos em seu Estatuto — ANEXO 1 —, e, em paralelo, tendo-se uma transformação social que exige cada vez mais a ampliação da realização desses objetivos, fica a interrogação sobre que tipo de instituição é a FGTAS. Como pode uma instituição como essa prever a diminuição de seus recursos provenientes do Tesouro através de compromissos de gestão?

Apresentam-se, a seguir, através dos dados da TABELA 7, os gastos realizados pela fundação, por grupos de despesas, exercício 1992-96, procurando-se verificar aonde foram aplicados os recursos. São quatro grandes grupos de despesa: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; e investimentos e inversões financeiras.

Dentre esses grupos, o relativo a outras despesas correntes se constitui em um dos mais importantes, em função de que através dele é contabilizada grande parte das despesas da área fim da FGTAS. Enfim, é por esse grupo que se canaliza a maior parte das despesas relativas à efetividade das ações técnicas da Fundação.

TABELA 7

Demonstração da despesa realizada por grupos de despesas, da FGTAS - 1992 - 96

ANOS	Valor do Dólar	GRUPOS DE DESPESAS				Total
		Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos e Inversões Financeiras(1)	
1992						
Valor absoluto(US\$)	1059,01	56437677,30		16229234,39	858806,06	73525717,75
Valor percentual		76,76	0,00	22,07	1,17	100,00
1993						
Valor absoluto(US\$)	2532,57	497987,30		106811,54	62522,34	667321,18
Valor percentual		74,62	0,00	16,01	9,37	100,00
1994						
Valor absoluto(US\$)	613,28	20475,57	6,52	18956,12	1378,90	40817,12
Valor percentual		50,16	0,02	46,44	3,38	100,00
1995						
Valor absoluto(US\$)	14,98	1250048,34	739,38	891432,27	39542,97	2181762,96
Valor percentual		57,30	0,03	40,86	1,81	100,00
1996						
Valor absoluto(US\$)	6,88	2808250,29		8803648,65	220723,57	11832622,51
Valor percentual		23,73	0,00	74,40	1,87	100,00

Fonte dos dados brutos: Balanços da FGTAS.

(1) Nos valores expressos na coluna Investimentos e Inversões Financeiras, estão embutidos aqueles referentes à amortização da dívida e outras despesas de capital, porque todos se referem a despesas de capital.

Nota 1. Como o período estudado apresentou variações de moedas, os recursos financeiros foram dolarizados, objetivando possibilitar a leitura dos mesmos.

2. O valor do dólar é respectivo ao valor médio anual do mesmo.

Conforme demonstram os dados da TABELA 7, de 1992 a 1995, o grupo de despesas mais significativo foi o que tratou de gastos com pessoal civil e encargos sociais, com exceção do ano de 1996, quando eles representaram 23,73% do total das despesas da FGTAS, tendo em vista, talvez, a significativa entrada de recursos de convênios nesse ano.

Sob outro viés de análise, procurou-se estabelecer a relação entre as TABELAS 6 e 7 cruzando-se os dados dos gastos por fonte de recursos e por grupos de despesas, podendo-se observar que os recursos livres do Tesouro apresentaram um comprometimento com a folha de pessoal de 88,27% em 1992, de 90,22% em 1993, de 90,11% em 1994, de 84,05% em 1995 e de 90,34% em 1996, a partir da lógica existente e já exposta de que o Governo vem arcando com as despesas de pessoal e as demais vêm sendo mantidas com recursos de convênio. O Governo do Estado, em função disso, vem alocando poucos recursos em outras despesas correntes, por exemplo, e exigindo, dessa forma, a captação de recursos de convênios para viabilizar as despesas com a execução de seus programas.

Em relação às despesas de capital, que se referem aos investimentos realizados na Fundação, conforme demonstram as informações da TABELA 7, permanecem com um percentual de despesa médio anual de menos de 2% do total de recursos financeiros da FGTAS, salvo nos anos de 1993, (9,37%) e 1994 (3,38%). Esse fato parece indicar que o setor público estadual gaúcho tem se limitado a investir muito pouco, inclusive na área social.

Quanto às despesas da FGTAS realizadas por função, que em seus desdobramentos, se referem à execução das políticas sociais de sua competência, são apresentadas logo a seguir na TABELA 8.

TABELA 8

Demonstração da despesa realizada, por função, da FGTAS - 1992 - 1996

ANOS	FUNÇÕES	Valor do Dólar	DESPESA REALIZADA(US\$)	PERCENTUAL
1992				
	03 Administração e Planejamento(1)	1059,01	-	-
	14 Trabalho	1059,01	51702420,15	70,32
	15 Assistência e Previdência	1059,01	21823297,60	29,68
	TOTAL		73525717,75	100,00
1993				
	03 Administração e Planejamento	2532,57	270183,92	40,49
	14 Trabalho	2532,57	204343,12	30,62
	15 Assistência e Previdência	2532,57	192794,14	28,89
	TOTAL		667321,18	100,00
1994				
	03 Administração e Planejamento	613,28	7985,84	19,56
	14 Trabalho	613,28	25094,61	61,48
	15 Assistência e Previdência	613,28	7736,67	18,95
	TOTAL		40817,12	100,00
1995				
	03 Administração e Planejamento	14,98	478717,69	21,94
	14 Trabalho	14,98	1142127,05	52,35
	15 Assistência e Previdência	14,98	560918,22	25,71
	TOTAL		2181762,96	100,00
1996				
	03 Administração e Planejamento(2)	6,88	-	-
	08 Educação e Cultura	6,88	4612787,50	38,98
	14 Trabalho	6,88	1049693,09	8,87
	15 Assistência e Previdência	6,88	6170141,91	52,15
	TOTAL		11832622,51	100,00

Fonte dos dados brutos: Balanços da FGTAS.

(1) Os valores referentes à Administração e Planejamento encontram-se no ano de 1992, embutidos nas funções Trabalho e Assistência e Previdência. (2) Os valores referentes à Administração e Planejamento encontram-se no ano de 1996, incluídos nas demais funções.

Nota 1. Como o período estudado apresentou variações de moedas, os recursos financeiros foram dolarizados, objetivando possibilitar a leitura dos mesmos.

2. O valor do dólar é respectivo ao valor médio anual do mesmo.

Observa-se, pelas informações da TABELA 8, que as despesas com a função 14, ou seja, Trabalho, se apresentam mais expressivas, com exceção do ano de 1993. Nesse caso, consta no Relatório Anual da Fundação que os recursos da União atrasaram, o que tem se caracterizado como rotina, ao longo dos anos, quanto a tais repasses. Em 1996, a função 15, Assistência e Previdência, sobrepôs-se às demais.

Neste último caso, os recursos da União foram canalizados via Fundação, com o objetivo de descentralizar essa política. Embora seja a STCAS o órgão no Estado coordenador e gestor da Política de Assistência Social no Rio Grande do Sul, foi a Fundação que operacionalizou financeiramente os recursos. Esta não é a função para a qual ela foi criada, tratando-se de uma contingência da própria forma como vem sendo conduzida a sua gestão administrativa, onde a Instituição passa a ser, inclusive, utilizada como repassadora de recursos.

No sentido de melhor compreender e ilustrar as despesas por função, passa-se a apresentar as principais atividades técnicas desenvolvidas pela FGTAS, a partir das informações constantes de seus Relatórios Anuais.

4.3.2 - As ações realizadas pela FGTAS na execução das políticas sociais do trabalho e de assistência social

A FGTAS, no que se refere à política social na área do trabalho, apresenta como eixos principais, atendendo a trabalhadores rurais e urbanos, as ações voltadas à formação e à qualificação do trabalhador, a informações e acesso ao mercado de trabalho formal e informal, à geração de emprego e renda e apoio à saúde e à segurança do trabalhador, executadas através de sua estrutura física, que conta com 89 postos do SINE, localizados em 83 municípios, incluindo a Capital. Essas ações se revestem de particular importância, principalmente nos anos 90, em função do tipo de desemprego que atinge também o Rio Grande do Sul.

O acesso ao mercado de trabalho ocorre através do serviço de intermediação de mão-de-obra no Estado, sendo apresentados os seus resultados na da TABELA 9.

TABELA 9

A intermediação de mão-de-obra no mercado formal de trabalho realizada pela FGTAS no Estado – 1992 - 96

ESPECIFICAÇÃO	1992	1993	1994(1)	1995	1996	TOTAL
Vagas captadas	49955	68450	-	78545	75204	272154
Inscritos	196464	247830	161720	239130	274116	1119260
Encaminhados	-	94059	80300	118720	129516	422595
Colocados	26134	40148	21229	28272	29748	145531

FONTE: Relatórios Anuais da FGTAS.

(1) No ano de 1994 foi apresentada uma projeção de atendimentos, tendo em vista que os números reais foram computados até outubro desse mesmo ano.

Como é possível observar-se pelas informações da TABELA 9, o ano de 1996 foi o que apresentou o número mais expressivo de inscritos no sistema, possivelmente resultado do processo de exclusão do mercado de trabalho de um significativo número de trabalhadores, o que vem se consolidando desde o início dos anos 90, conforme se constata pelo alto número de inscritos em 1993 e que se acentua em 1995 e 1996. Só na Capital e Região Metropolitana de Porto Alegre, a taxa de desemprego, conforme dados da PED-RS, oscilou, neste último ano, em torno de 13%.

O percentual de aproveitamento das vagas ofertadas ao sistema tem sido verificado pela FGTAS através da relação trabalhadores colocados/encaminhados às vagas. Esse percentual, no ano de 1993, era de 42,68%; no ano anterior não foi possível o cálculo, em função de falta de dados; já em 1994, o percentual passou para 26,44%; em 1995, foi de 23,81%; e, em 1996, de 22,97%. Quanto ao percentual de aproveitamento dos trabalhadores inscritos em relação aos trabalhadores encaminhados pelo SINE, têm-se o percentual somente a partir de 1993, que foi de 37,95%; em 1994, de 49,65%; em 1995, de 49,64%; e, em 1996, de 47,24%.

No geral, a mão-de-obra que tem procurado o SINE/RS para colocação no mercado não é qualificada, fato que não favorece o aproveitamento total das vagas captadas com os trabalhadores que se inscrevem no sistema conforme pode ser observado através dos dados apresentados no TABELA 9, o que parece confirmar as próprias transformações e as novas exigências do mercado em relação ao perfil do trabalhador, mas, de qualquer forma, esse elemento não se traduz como único componente de tal resultado, podendo ainda indicar dificuldades operacionais, tais como em relação à intermediação, referindo-se à adequação

dos inscritos às vagas. Entende-se que complementar a análise do serviço se feito, também, o percentual de aproveitamento dos trabalhadores colocados em relação aos inscritos, que, no ano de 1992, era 13,30%; em 1993, 16,20%; em 1994, 13,13%; em 1995, 11,82% e, em 1996, 10,85%, o que sugere medidas no sentido de otimizar o serviço através dos recursos existentes, alcançando uma maior eficácia ao melhorar tal aproveitamento.

Como aporte à área de informações sobre o mercado de trabalho e à essa área de intermediação, a FGTAS-SINE/RS, em parceria com a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, mantém convênio com o DIEESE, contando, ainda, com o apoio financeiro de outros órgãos para executar, desde 1992, a Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA). Essa pesquisa tem o objetivo de conhecer e acompanhar a situação do mercado de trabalho, com periodicidade mensal, obtendo dados sobre emprego, desemprego e rendimento da População Econômica Ativa (PEA).

A FGTAS apresenta, também, um setor especializado para intermediar a mão-de-obra das pessoas portadoras de deficiências, tendo, inclusive, desconcentrado essa ação em alguns dos postos do SINE do Interior do Estado. Do mesmo modo, existe um setor para realizar a intermediação dirigida a adolescentes, portanto, aos jovens trabalhadores.

Como outra ação de apoio ao trabalhador, encontra-se o atendimento ao desempregado ou subempregado através da viabilização de pontos de referência de intermediação para os trabalhadores autônomos, serviço que foi desconcentrado em alguns municípios gaúchos, como é o caso de Pelotas, Rio Grande e da Capital, sendo os dados de operacionalidade do serviço apresentados no TABELA 10.

TABELA 10

A intermediação do trabalhador autônomo pela FGTAS no Estado- 1992 - 96

ESPECIFICAÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Cadastrados	298	-	-	949	429	1676
Serviços solicitados	4079	5509	4905	6070	6298	26861
Serviços prestados	4010	5297	4224	5429	4402	23362

FONTE: Relatórios Anuais da FGTAS.

Esse serviço prestado pelo Centro do Trabalhador Autônomo (CTA) é importante porque se constitui em alternativa de renda imediata a esse tipo de trabalhador, particularmente em conjunturas como a atual, em função das alterações ocorridas na estrutura produtiva. Quanto ao percentual de aproveitamento dos serviços prestados em relação aos serviços solicitados, o CTA apresenta um aproveitamento muito bom, o que difere da intermediação no setor formal, dado um outro perfil de trabalhador e um outro perfil de intermediação, embora também se trate de um serviço que não foi desconcentrado nas mesmas proporções da intermediação do mercado formal pelo programa SINE.

Outro serviço que é prestado pela FGTAS através dos postos do SINE no Estado é o seguro-desemprego, apresentando-se a demanda por esse serviço mas informações contidas no TABELA 11.

TABELA 11

O atendimento do seguro-desemprego pela FGTAS no Estado

DISCRIMINAÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Atendimento	789068	-	-	535567	430958	1755593
Postagens	206197	430729	161717	255061	197114	1250818

FONTE: Relatórios Anuais da FGTAS.

A postagem refere-se ao encaminhamento da documentação necessária para requerer o seguro-desemprego, ou seja, ao número de trabalhadores habilitados a receberem-no. Conforme se observa a partir das informações da TABELA 11, o ano de 1993 foi o que apresentou o maior número de trabalhadores habilitados ao recebimento do mesmo. Esse benefício só é concedido aos trabalhadores que possuem vínculo formal de emprego e são

demitidos, exigindo-se como critérios de elegibilidade que esse desempregado tenha recebido os seis últimos salários anteriores à data de demissão, que tenha trabalhado um semestre nos últimos três anos, em relação a essa mesma data, e, por último, não pode ter recebido parcela de seguro nos últimos 16 meses, o que, em verdade, restringe ainda mais os habilitados ao benefício. Por esse motivo, o número de postagens mantém-se sem saltos significativos, principalmente porque a economia informal vem paulatinamente se ampliando, em função do perfil de trabalhador exigido hoje pelo mercado formal.

A formação do trabalhador é uma das competências da FGTAS, contemplada através de cursos de qualificação e requalificação profissional, voltados aos mercados formal e informal. O empreendimento dessas ações, que podem ser verificadas a partir dos dados da TABELA 12, visa oportunizar a capacitação profissional àqueles trabalhadores sem acesso ou com restrição de acesso a sistemas e alternativas de educação profissional, atingindo populações em desvantagem social.

TABELA 12

Capacitação profissional realizada pela FGTAS no Rio Grande do Sul - 1992 - 96

CURSOS	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Cursos	90	54	12	129	212	497
Beneficiários	1.815	1.361	2.277	20.855	65.503	91811

FONTE: Relatórios Anuais da FGTAS.

Os cursos referem-se às modalidades e não ao número de turmas constituídas; e os beneficiários, aos inscritos e não aos concluintes dos cursos. A realização dessas ações se mostraram tímidas de 1992 a 1994, conforme se observa nos dados da TABELA 12. Os cursos de capacitação, em 1993, foram realizados em 27 CSUs, em 1994, em 18 municípios, em 1995, envolveram 102 municípios e, em 1996, 226 municípios gaúchos.

No ano de 1996, as ações estiveram ancoradas no Plano Estadual de Qualificação e Requalificação Profissional, executado pela STCAS/FGTAS, tendo sido, inclusive, avaliado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que construiu o Projeto de Criação das Bases de um Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Plano Estadual de Trabalho — Qualificação Profissional — Período 1996/1998. Na avaliação da UFRGS quanto aos cursos do Programa Estadual de 1996, levando em consideração o objetivo estabelecido

pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) “(...) de formar um trabalhador capaz de ler, interpretar a realidade, expressar-se verbalmente e por escrito lidar com conceitos científicos e matemáticos abstratos, trabalhar em grupos na resolução de problemas” (SEFOR, 1995, p. 8), bem como o de adotarem atitudes empreendedoras, foi constatado que os cursos realizados ficaram distantes desse objetivo, sugerindo que tais dificuldades poderiam ser explicadas, pelo menos em parte, pelo “(...) reduzido tempo previsto para o desenvolvimento das habilidades básicas e a quase-inexistência das habilidades de gestão (...)” (UFRGS, 1997, p. 168). Dentre os aspectos avaliados pela Universidade e considerados importante pelos trabalhadores beneficiados entrevistados pela UFRGS, por uma não desprezível parcela de professores e pelas instituições licitadas para desenvolver os cursos, destacou-se o tempo de duração dos mesmos, considerado como “(...) um problema relevante (...)” (UFRGS, 1997, p. 146).

Parece importante ainda ressaltar que, nas conclusões da UFRGS, a “(...) dimensão de gerenciamento revelou-se como o principal ponto de estrangulamento na implementação do Programa Estadual (...)” (UFRGS, 1997, p. 171), tanto no que se refere ao processo licitatório como em relação à contratação das empresas, o que acabou em prejuízos ao controle “(...) sobre a efetividade e qualidade dos cursos e as condições de execução dos mesmos (...)” (UFRGS, 1997, p. 171).

A formação do trabalhador, embora ação originária da FGT, e que capacitou e requalificou um grande número de trabalhadores gaúchos, estendendo sua atuação na área rural e a outros estados após a fusão com a Fundasul, mesmo com as dificuldades internas surgidas em função disso, não foi, nos primeiros anos, assim como outras, priorizada, ainda que se apresentando como uma ação com possibilidade de amenizar o quadro de desemprego que já se prenunciava desde o início da década de 90. Por outro lado, quando essa ação tomou uma maior dimensão no Estado (1995 e 1996), surgiu um elenco de dificuldades, principalmente porque a Fundação adotou a contratação de terceiros através de empresas formadoras de mão-de-obra do Estado para executar as ações, o que implicou o surgimento do fenômeno da subcontratação, que, em parte, também consta no Relatório de avaliação da UFRGS já mencionado.

Sob a perspectiva do mercado de trabalho informal, a FGTAS executa o Programa Estadual de Desenvolvimento do Artesanato, tendo por objetivo apoiar e estimular o

desenvolvimento do artesanato gaúcho, viabilizando sua difusão e as condições para o aperfeiçoamento dos artesãos no Estado, o aumento da produção, a melhoria do produto e a dinamização da comercialização.

A FGTAS oferece a esse segmento da população um espaço fixo de comercialização, a Casa do Artesão, além de constituir-se como pólo irradiador das ações desenvolvidas pelo programa. A Fundação tem proporcionado aos artesãos gaúchos a participação em seminários, encontros, bem como em feiras regionais, em outros estados e também no exterior. Além do aprimoramento, apresenta a possibilidade de resgate de técnicas artesanais em extinção, apresentando, desta forma, uma dimensão cultural imbricada.

O significativo número de artesãos cadastrados no Estado, assim como os cursos realizados com o objetivo de aprimoramento das técnicas artesanais são apresentados na TABELA 13.

TABELA 13
Artesãos cadastrados pela FGTAS no Rio Grande do Sul e
número de cursos oferecidos de aprimoramento profissional – 1992 – 96

ANOS	ARTESÃOS CADASTRADOS	CURSOS	
		Número	Beneficiários
1992	1.524	29	258
1993	20.031	71	778
1994	24.139	21	1.727
1995	25.124	69	686
1996	26.602	59	608
TOTAL	97420	249	4027

FONTE: Relatórios Anuais da FGTAS.

O cadastramento desses usuários pela FGTAS constitui-se no passo inicial para que esse segmento obtenha a identidade profissional e para que se efetive o reconhecimento do artesão como profissional autônomo pelo Ministério do Trabalho, adquirindo, a partir disso, o direito de contribuir para a Previdência Social e obter a isenção do ICMS, dentre outros benefícios. Conforme é possível observar pelas informações da TABELA 13, o número de cadastrados após 1993 vem mantendo um crescimento constante.

Foram implantadas oficinas de artesanato em parceria com muitos municípios, bem como para populações específicas, como é o caso da ação voltada aos presídios do Estado. Os CSUs e o Programa Vida constituem-se espaços de referência para o desenvolvimento de ações nessa área.

As ações de Apoio à Segurança e Saúde do Trabalhador referem-se à adoção de medidas de caráter preventivo, as quais objetivam a proteção do indivíduo no ambiente de trabalho, bem como a redução do risco de acidentes e de doenças profissionais. Dentre elas, destacam-se os cursos de CIPA, que são apresentados pelos números constantes na TABELA 14. São realizados, também, seminários, encontros, palestras, além de outros cursos na área de segurança.

TABELA 14
Cursos de CIPA realizados pela FGTAS no Estado – 1992 -96

ANOS	CURSOS	PARTICIPANTES
1992	180	4.554
1993	93	1.230
1994	103	1.416
1995	83	1.128
1996	50	681
TOTAL	509	9009

FONTE: Relatórios Anuais da FGTAS.

O ano de 1996 apresentou uma retração na realização dos cursos de CIPA, conforme se observa nos dados da TABELA 14. Tal retração pode ser justificada, conforme informações contidas no Relatório, pela criação, em agosto de 1996, de um setor específico para implementação das ações relativas a essa área. Esses cursos são autofinanciados, significando uma das possibilidades de receita própria da Fundação. Sob a perspectiva da integração de ações, foram realizadas palestras em escolas sobre prevenção de acidentes, atingindo 1.224 alunos, assim como implantado o Projeto Prevenindo Acidentes na Comunidade, desenvolvido em alguns dos CSUs do Estado.

Sobre a formação sindical, a FGTAS tem se voltado para a realização de várias atividades, utilizando especialmente como espaço de referência a Universidade do Trabalhador; mas também são privilegiadas as ações em parceria com o poder público e a sociedade. Em 1992, foram realizados 39 cursos de formação sindical, com 1.008

participantes, na Universidade do Trabalhador realizaram-se mais 34 eventos, com a participação de 2.343 trabalhadores. Em 1993, através desse mesmo espaço, a FGTAS atendeu a 540 pessoas através de ações diversificadas. Nesse ano, ainda, realizaram-se 73 cursos de formação sindical, com 1.916 participantes, em 34 municípios, além de sete palestras, com 310 participantes, atendendo a mais de 20 municípios gaúchos e atingindo 423 sindicalistas através de assessoria. Em 1994, realizaram-se quatro eventos, com a participação de 1.545 trabalhadores, sendo realizados cursos de orientação sindical em 34 municípios, beneficiando 2.167 trabalhadores. Na Universidade do Trabalhador, foram atendidas 3.659 pessoas através de 110 cursos, dois congressos, cinco encontros e sete seminários. No ano de 1995 e no seguinte, não constam referências a ações nessa área.

Os relatórios anuais da Fundação apresentam, de forma separada, as suas duas principais áreas de atuação — trabalho e assistência social —, embora algumas ações demonstrem certa integração entre elas. Nesse sentido, como foram apresentadas as principais ações da FGTAS na área do trabalho, passa-se, a seguir, a demonstrar a outra área, que se refere às ações relacionadas à execução da Política de Assistência Social, no Estado do Rio Grande do Sul. Estas têm o objetivo de prevenir a marginalização de segmentos populacionais ou de incorporá-los ao processo de desenvolvimento econômico social do Estado.

A LOAS, em 1993, e as mudanças com ela advindas, conforme já foi demonstrado em outros momentos do trabalho, apresentaram reflexos diretos para a FGTAS e o desenvolvimento de suas competências na área de assistência social, principalmente a partir de 1995, quando se iniciou o processo de municipalização de parte dos CSUs. Eles se constituíram em espaços privilegiados, através dos quais foram desenvolvidas pela FGTAS ações que visavam implementar a política de assistência, atendendo a diversificados e amplos segmentos da sociedade gaúcha, como pode ser observado pelos números apresentados na TABELA 15.

TABELA 15

Os atendimentos realizados pelos CSUs no Rio Grande do Sul – 1992 – 96

ANOS	ATENDIMENTOS EM GRUPOS	ATENDIMENTOS. EVENTUAIS	ATENDIMENTO DE. SAÚDE	ATENDIMENTO PSICO-SOCIAL E JURÍDICO	OUTROS
1992	17600	195701	-	-	327
1993	12821	189403	261933	19257	10736
1994	10170	294919	327488	42277	51712
1995(1)	-	-	-	-	-
1996(1)	-	-	-	-	-
TOTAL	40591	610020	589421	61534	62775

FONTE: Relatórios Anuais da FGTAS.

(1) Os Relatórios Anuais de 1995 e 1996 não apresentavam dados quantitativos sobre o atendimento dos CSUs devido, talvez, a ter se iniciado o processo de municipalização dos mesmos.

Através dos Centros Sociais Urbanos, foram desenvolvidos atendimentos à população nas áreas de saúde, psicologia, social, e jurídica, dentre outras. Ainda que o volume de atendimentos seja muito expressivo, não se identifica de forma clara, através das informações existentes, o número de usuários beneficiados, pelo menos em parte das áreas atendidas. As ações denominadas outros, na TABELA 15, incluem várias atividades, dentre elas as de geração de renda, — de caráter produtivo —, biblioteca e algumas sem especificação, apresentadas nos próprios relatórios.

Como já se demonstrou no início deste capítulo, os CSUs encontram-se quase todos municipalizados, embora ainda mantenham as dificuldades que se constituíram em seu processo histórico, ou seja, em relação à viabilidade de sua manutenção, o que em muito dificultou o próprio processo de municipalização.

A Fundação também apresenta ações voltadas à criança e ao adolescente, que objetivam apoiar a formação e o desenvolvimento biopsicossocial dos mesmos. Os atendimentos em relação a essa população foram pouco significativos até 1994, e, a partir de 1995, a FGTAS iniciou o processo de descentralização das ações da assistência social, que se referem aos convênios antes sob responsabilidade do Governo Federal, através da LBA. O Programa Creche e Manutenção beneficiou entidades e prefeituras, através de 171 convênios, e, em 1996, pelo Programa de Ações Contínuas, foram realizados convênios com 244

prefeituras e 280 entidades assistenciais, totalizando 524 entidades conveniadas com recursos do Programa Creche Manutenção (PCM).

As ações dirigidas ao migrante e aos desabrigados visam ao atendimento emergencial desses usuários, através de orientação, concessão de auxílios e encaminhamentos a outros recursos. Esses serviços, conforme demonstram as informações da TABELA 16, efetivou-se através do Centro de Triagem e Encaminhamento de Migrantes (CTM) e em rede de albergagem. Os atendimentos prestados dizem respeito a Ronda Social Noturna, albergagem, concessão de auxílios, plantão social, acompanhamentos psicoterápicos e encaminhamentos a outros recursos.

TABELA 16

Atendimento realizado pela FGTAS aos migrantes e aos desabrigados – 1992 - 96

ANOS	CONCESSÃO DE AUXÍLIOS	ALBERGAGEM		ATENDIMENTO INDIVIDUAL	RONDA/ POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA
		Número	Beneficiários		
1992	1100	7165	619	-	-
1993	1060	4389	-	1236	1141
1994	2292	13068	1292	2723	2207
1995	1146	1569	-	3409	2106
1996	-	15120	-	-	-
TOTAL	5598	41311	1911	7368	5454

FONTE: Relatórios Anuais da FGTAS.

A FGTAS criou um espaço próprio para albergagem, além da manutenção de vagas em rede de albergagem particular, assim como implementou ações continuadas em relação a essa população, descaracterizando apenas o atendimento pontual através do plantão social ou da Ronda Social, que se traduzia no recolhimento da população sem teto, na Capital, especialmente nos meses de inverno. Conforme é possível observar a partir das informações da TABELA 16, em 1996 as ações diretas da FGTAS a esses usuários não aparecem, porque já se iniciavam as negociações com a Prefeitura da Capital para a municipalização das mesmas.

O Programa Vida, sob a coordenação da FGTAS, tem como objetivo implementar uma política de promoção social, a partir de atividades multidisciplinares, através da perspectiva de uma ação de governo intersetorial com a participação da população na sua gestão. As ações

do Programa beneficiam um grande contingente da população da Capital. Os atendimentos a usuários no ano de 1992 foram da ordem de 144.662; em 1993, de 164.620; em 1994, de 106.695; em 1995, de 174.772; e, em 1996, de 529.100, totalizando 1.121.409 atendimentos nesse período, em várias áreas e através de diversas atividades realizadas nesse espaço.

As ações em relação à terceira idade visam à integração social dos mesmos e ao resgate de sua cidadania através da melhoria de suas condições de vida no que diz respeito aos aspectos materiais e psicossociais, procurando a reconceitualização da velhice. A operacionalização das ações, que podem ser observadas pelos dados da TABELA 17, ocorreram de forma direta nos espaços dos CSUs, do Programa Vida, e através de convênios com prefeituras e entidades.

TABELA 17
Promoção e apoio ao idoso pela FGTAS no Estado – 1992 - 96

ANOS	GRUPOS DE CONVIVÊNCIA	VERANEIO	RECRATIVAS CULTURAIS	SEMINÁRIOS/ PALESTRAS	OUTROS
1992	4536	70	700	7954	4436
1993	1619	-	4046	-	2256
1994	5500	-	5665	-	2256
1995	3467	472	-	-	3000
1996	-	-	-	-	21512
TOTAL	15122	542	10411	7954	31204

FONTE: Relatórios Anuais da FGTAS.

Observa-se, na TABELA 17, que somente a categoria outros apresenta dados para 1996, reflexo da já instalada descentralização, com o repasse de recursos pelo Governo Federal, através do Programa de Ação Continuada, a 275 entidades e prefeituras para a realização do Apoio à Pessoa Idosa. O atendimento ao idoso realizado em bases físicas próprias foi computado em outras ações, nas demais tabelas.

Esta parte do trabalho mostra como uma das dificuldades existentes o fato de a FGTAS não ter conseguido constituir uma nova identidade institucional a partir da fusão. Por outro lado, sugere a fragilização das ações na área de assistência social, seja pelas próprias dificuldades históricas de concepção de uma política pública nessa área, seja pelas mudanças na Instituição ocasionadas pela nova legislação, que impõe uma outra forma de organização

dessa política social, seja, ainda, pelas dificuldades em dimensionar a demanda social concreta, o que fica claramente possível de observar a partir das informações das TABELA 15, 16 E 17 em diante. Por outro lado, parece que as ações na área do trabalho, embora também possam apresentar problemas operacionais e/ou de gestão, são as que ainda apresentam execução direta e têm maior visibilidade e que, de certa forma, acabaram por se constituir como referência a partir das demandas sociais que se estabeleceram no processo histórico tanto da FGT como após a sua fusão, portanto, executadas pela FGTAS.

As dificuldades encontradas no momento de apresentar as ações desenvolvidas pela FGTAS devem-se, em parte, às formas diversas como foram expressas as informações contidas nos relatórios da Instituição, tanto de localização quanto de organização das mesmas, e que se traduziram: pela inconstância no registro dos dados; pela ausência conceitual de determinados termos fundamentais para sua compreensão; pela falta de unidades de medida padronizadas, possibilitando, com a manutenção das mesmas, dar seqüência e estabelecer uma análise comparativa conseqüente. Isso sugere a necessidade de uma ação gerencial no sentido de conduzir o processo de construção de instrumentos gerenciais, capazes de permitir diagnósticos claros e de servir de pilares para que novos caminhos e estratégias possam ser estabelecidos em relação à FGTAS. Por outro lado, nesses mesmos relatórios, nem todas as ações têm suas metas previstas, o que também prejudica a análise quanto aos resultados da mesma.

Parece importante ressaltar que, quando se afirma que o conjunto de mudanças até o momento indicadas apresentaram reflexos para a Instituição, significa também afirmar que tais reflexos, seja em relação ao fazer institucional, seja quanto às mudanças das demandas sociais que foram se constituindo ao longo dos anos, consolidaram a fragilidade da identidade institucional. Esse processo, como ocorreria com qualquer outra organização que passasse por tantas e tão profundas mudanças, apresentou repercussões no cotidiano institucional. Por isso, pretende-se, na seqüência do trabalho, buscar a visão dos agentes e dos gestores executores das políticas sociais nas áreas do trabalho e da assistência social sobre as temáticas abordadas no estudo, objetivando complementar e qualificar o estudo de caso da FGTAS.

*5 - AS TRANSFORMAÇÕES NA ÁREA SOCIAL DO SETOR PÚBLICO GAÚCHO:
A VERSÃO DOS AGENTES EXECUTORES DAS POLÍTICAS SOCIAIS*

Este capítulo refere-se aos dados obtidos com a pesquisa de campo, a partir da aplicação da técnica de análise de conteúdo. Esses dados são apresentados de forma categorizada, e o conteúdo expresso nas categorias construídas representa a elaboração do resultado das respostas obtidas dos sujeitos da pesquisa — os agentes executores das políticas sociais⁸⁷ — em relação aos eixos temáticos do estudo. O processo de construção das categorias emergentes da investigação obedeceram os passos metodológicos apresentados no Capítulo 1.

O capítulo está ainda estruturado de forma inversa ao movimento de construção das categorias de análise, sendo seus itens apresentados pelas visões dos agentes e dos gestores, e seus subitens, pelas categorias finais, que representam um retorno ao todo, agora acrescido e modificado, com uma outra leitura a partir da prática social obtida pelo processo de pesquisa.

Destacam-se dentro dos subitens, como resultantes dos passos metodológicos apresentados no início do trabalho, as categorias intermediárias emergentes da análise, estando identificadas em negrito no texto, e as categorias iniciais sendo transcritas com sublinhado no corpo do trabalho. No início de cada subitem do capítulo, são apresentados quadros parciais do conjunto da análise, que indicam as categorias a serem trabalhadas, possibilitando, também, a compreensão do como estas foram sendo construídas.

⁸⁷ Quando o texto se refere aos agentes executores das políticas sociais, subentendem-se o conjunto de sujeitos da pesquisa — os agentes e os gestores.

5.1 - A VISÃO DOS AGENTES DA FGTAS

Esta parte do estudo trata da visão dos agentes⁸⁸, a partir dos enunciados apresentados sobre os principais eixos temáticos, em relação ao papel do Estado no atendimento à área social; à gestão das políticas sociais e ao papel do gestor público; à análise do desempenho da FGTAS enquanto instituição social no que tange à expectativa do usuário e à constituição do espaço público; bem como a outros temas secundários que emergiram durante o processo de pesquisa.

As categorias iniciais constituíram-se a partir das idéias-chave contidas nos enunciados dos sujeitos, as quais foram agrupadas em unidades de contexto mais amplo. Através de um aprofundamento da análise no sentido da superação, obteve-se um novo reagrupamento mais abrangente, as categorias intermediárias. Procurou-se, ainda, pelo retorno à teoria — para sua adequação no confronto com os dados —, avançar na análise para que, num esforço maior de síntese, pudessem emergir as categorias finais.

5.1.1 - As contradições do espaço público redimensionado

Essa categoria final apresenta em seus desdobramentos o conjunto dos componentes presentes nos enunciados dos agentes em relação à redefinição do papel do Estado na área social, atrelando as transformações atuais a uma ideologia neoliberal.

⁸⁸ Em relação ao perfil dos agentes que participaram da pesquisa, a maior parte deles é do sexo feminino, encontrando-se na faixa etária entre 40 e 45 anos, graduados principalmente na década de 70, sendo que uma parcela deles frequentou curso de pós-graduação. O grupo de agentes entrevistado apresenta uma média de tempo de serviço público entre 10 e 20 anos, sendo que a quase-totalidade tem experiência profissional concomitante, ou não, no setor privado.

QUADRO 5
A visão de Estado dos agentes

CATEGORIA INICIAL	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA	CATEGORIA FINAL
<p>O papel do Estado como sustentação para a equalização de direitos.</p> <p>As novas formas de inserção da sociedade civil no espaço público.</p>	<p>O papel do Estado a partir de novas concepções.</p>	<p>As contradições do espaço público redimensionado.</p>
<p>A desmontagem do setor público como resultado do marco ideológico.</p> <p>A fragilização da identidade das estruturas de atendimento na área social.</p> <p>O custo social das mudanças.</p> <p>O redimensionamento do papel do terceiro setor.</p>	<p>As repercussões das mudanças do papel do Estado.</p>	
<p>As garantias para que se consolide o processo de municipalização na área social.</p> <p>A articulação das competências de governo a partir de um novo modelo de federalismo.</p> <p>As mudanças e a constituição de um novo espaço público.</p>	<p>Os desafios do processo de transitoriedade.</p>	

Algumas das mudanças no papel do Estado, na área social, devem ser creditadas aos avanços democráticos ocorridos tanto através das novas diretrizes consolidadas na Constituição Federal de 1988 quanto nas legislações subseqüentes — ECA e LOAS. Por outro lado, outras mudanças no papel do Estado podem ser atribuídas, pelo menos em parte, às políticas de recorte neoliberal que vêm sendo implementadas, principalmente a partir de 1995.

Em relação à realidade brasileira, a adoção de políticas com tal recorte implica repercussões com efeitos substantivos, particularmente face ao processo histórico que se consolidou no Brasil. Embora, o Estado tenha, historicamente, apresentado um importante, senão decisivo, papel no desenvolvimento econômico do País, as contradições inerentes aos modelos de desenvolvimento econômico adotados determinaram que não ocorresse de forma justa a redistribuição da renda, o que implicou a formação de um quadro de profundas desigualdades sociais.

A categoria intermediária emergente da análise — **o papel do Estado a partir de novas concepções** — procura apresentar os componentes que revelam as alterações no papel do Estado. A presença dessa ideologia desfigura o caráter interventor do Estado. O Estado tido como ideal, por essa lógica, perde qualquer função reguladora na estrutura econômica ou na esfera produtiva. A importância de sua compreensão dá-se na medida em que essa ideologia tem se utilizado do próprio discurso e se apropriado dos avanços, que se estabelecem no sentido da democratização, como é o caso da Constituição Federal de 1988, do ECA e da LOAS.

A partir das novas diretrizes configuradas nessa legislação em relação à descentralização político-administrativa, as quais indiciam que o processo deve encaminhar-se para formas de democracia participativa, o Estado revê e altera sua função. Como resultado disso, o setor público estadual vem diminuindo seu grau de intervenção, inclusive na área social, mesmo que não tenha se efetivado a municipalização⁸⁹, porque, ao que tudo indica, até pela forma como está sendo encaminhada, esta deverá constituir-se num processo de longo prazo.

Dentre as novas funções do Estado, no caso da Política de Assistência Social, assume prioridade nas esferas de governo federal e estadual a de coordenação dessa política. Portanto, os governos estaduais apresentam uma função executora de caráter auxiliar no que diz respeito às demandas que os municípios não podem atender. Existe, ainda, a função de competência exclusiva para determinadas demandas sociais, como é o caso das medidas sócio-educativas de restrição e semiliberdade, retaguardas para o sistema de administração da

⁸⁹ Entende-se a municipalização como um processo. No entanto, hoje, muitos dos serviços que eram desenvolvidos pelo setor público estadual na área de assistência social foram desativados, embora não estejam,

Justiça, que se encontram afetas também à esfera de governo estadual. Enfim, o setor público estadual, ao menos sob a perspectiva dessa política, perde o papel de executor direto.

O papel do Estado como sustentação para a equalização de direitos refere-se às idéias expressas pelos agentes a partir da visão sobre as novas atribuições do Estado, através dos seguintes argumentos:

“Entendo que a coordenação, a busca do recurso, isso me parece um papel do Estado. Ele tem que coordenar, dar as diretrizes básicas, mas agora, a execução é do município, tendo em vista que este é que está próximo do cidadão, de sua realidade. Quanto aos recursos, tanto o repasse como a busca deles é papel do Estado.” (Entrevista nº 2).

Embora, pela legislação, a execução da política de assistência social seja atribuição do município, ela também prevê que os programas devem se constituir em ações integradas e complementares para qualificar e melhorar os benefícios e os serviços, a fim de garantir avanços para a população. Isso exigiria um outro patamar de intervenção das esferas de governo envolvidas, aproximando-se do que é expresso nas idéias dos agentes, nos trechos de entrevistas a seguir.

“O Estado tem que ser o suporte de equalização dos direitos, para garantir a universalização dos mesmos. Ele tem que apoiar sem dar, mas apoiar no sentido de garantir a universalização dos direitos.” (Entrevista nº 8).

“Acho que o papel do Estado é gerenciar a política pública na área da assistência social ou em qualquer outra. O papel do Estado é saber o que a sociedade precisa naquele momento, sistematizar esta vontade pública, legislar e administrar, de forma que esta vontade coletiva retorne em forma de benefício, através de programas.” (Entrevista nº 7).

No sentido de garantir a equalização e a universalização dos direitos, entende-se que as mudanças em relação ao papel do Estado, em particular à política de assistência social, deveriam ocorrer de forma gradativa, até mesmo pela conjuntura atual, que exige um outro dimensionamento desse papel, inclusive com ampliação do gasto público na área social, e não

a desregulamentação do setor público, como forma de resposta a um contexto que evidencia a exclusão social de grandes parcelas da sociedade.

As novas concepções do papel do Estado introduzem um conjunto de instrumentos e de instâncias de participação, que significam as novas formas de inserção da sociedade civil no espaço público, outra categoria inicial da análise, a qual é expressa pelo agente nesse momento da entrevista:

“Outro elemento hoje são os Conselhos,(...) é uma nova forma de inserção da sociedade, sendo uma instância nova na gestão pública. Porque um Conselho pode desautorizar, inclusive, um programa proposto pelo Executivo.(...) Então, existe uma nova forma de relação, com base na democracia participativa. Encontra-se um outro nível de participação da sociedade, que é uma outra forma de inserção” (Entrevista n° 6).

Mesmo se tratando essa participação de um processo, a idéia que perpassa a Constituição Federal é justamente a de que a sociedade deve se apropriar e manter o controle em todos os níveis da administração pública. Nesse sentido, o agente exprime, logo a seguir, a importância da fiscalização sobre o setor público.

“No sentido de tornar a idéia de fiscalização mais próxima, vou utilizar a contribuição de Pedro Demo: ‘O Estado só é competente se for fiscalizado.’ Ele, por si só não é competente, só é competente quando ‘puxado a cabresto’ pela sociedade.” (Entrevista n° 8).

Essa nova forma de inserção da sociedade civil, através dos conselhos criados nas três esferas de governo, respaldando as ações e gerenciando os fundos públicos, deve garantir o que apregoa a Constituição Federal no que se refere à sua participação na concepção e no controle das políticas sociais, porquanto, a conformação da descentralização político-administrativa, em particular da política de assistência social, prevista na LOAS, deverá ter que oportunizar a proximidade dos cidadãos a tais decisões, podendo constituir-se, portanto, em práticas de democracia participativa.

Por entre o conjunto de transformações do papel do Estado, surgem, nas falas dos agentes, questões relativas aos reflexos desse processo. Assim, como categoria intermediária da análise, **as repercussões das mudanças do papel do Estado** pretendem traduzir os elementos que se apresentam nessas mudanças e que refletem a adoção de uma ideologia

neoliberal. Ao que tudo indica, tais transformações significam que esse Estado que está se redefinindo se encaminha, ao bom estilo apregoado pelo receituário neoliberal, para o Estado mínimo.

Nesse contexto, ocorre a desmontagem do setor público também na área social, determinando, por conta disso, uma maior fragilização das estruturas de atendimento dessa área, tanto no que diz respeito à Administração Direta quanto à Indireta. Como não se consolidou o novo modelo de descentralização, a solução de continuidade frente à realidade social imprime repercussões substantivas, o que implica o recrudescimento do custo social. Contudo ainda, ao retirar-se da execução das políticas sociais, o Estado acaba, em verdade, por transferir à sociedade civil o ônus do atendimento, redimensionando, por isso, o papel do terceiro setor⁹⁰.

A desmontagem do setor público como resultado do marco ideológico pode ser identificada pelas opiniões dos agentes a seguir:

“Até entendo que o Estado tenha que diminuir seu tamanho, que tenha um novo modelo, mas só que o processo não pode ser assim de repente. E cada vez mais, além do Estado diminuir, está ficando vazio(...)”
(Entrevista n° 2).

“O que se vê é que se está partindo para o Estado mínimo. E sem preparação, porque, na Europa, tens o direito de não querer trabalhar e viver numa praça pública, mas o Estado te garante o salário mínimo. O Estado, de certa forma, tutela isso. Então, o Estado é mínimo, mas lá tu tens garantias sociais já previstas e vivenciadas, o que não ocorre aqui.” (Entrevista n° 7).

A incerteza quanto à garantia de financiamento e às transferências de patrimônio e recursos humanos, motivada pela desregulamentação do setor público em função da Reforma de Estado para a construção de um novo modelo, tem ocupado, no momento, grande parte das discussões. Assim, a municipalização é um processo no qual deve ser garantida a participação da sociedade civil, como forma de se constituírem, no caso brasileiro, os parâmetros entendidos como viáveis para tal. A falta de clareza nas mudanças em relação ao atendimento na área social, para a sociedade, é uma preocupação, que pode ser observada pela fala do agente.

⁹⁰ O terceiro setor, aqui, está sendo entendido como aquele que se estabelece a partir de movimentos solidários da própria sociedade, contando com auxílios financeiros públicos e privados.

“A crise nos nortes do atendimento social não aponta claramente para que lado se está caminhando. Está se fazendo um caminho, um longo caminho, mas não se sabe, ainda, exatamente, onde vai dar, no que se refere a quem e como se dará o atendimento.” (Entrevista n° 7).

Os agentes identificam o momento de crise, mas é preciso se considerarem, por um lado, os efeitos de uma prática institucionalizada e, por outro, como têm se constituído as mudanças a partir de reduzidos espaços de participação popular, privilegiando os acordos partidários como sustentação ao projeto governista. O Governo, assim, realiza reformas administrativas, que, no entanto, não têm respondido ao conjunto de reflexos da conjuntura. As sucessivas “reformas administrativas”, em função das mudanças do papel do Estado em seu processo histórico, foram sendo feitas muito mais para resolver a crise fiscal do próprio Governo, além de terem fragilizado a identidade das estruturas de atendimento à área social do setor público estadual gaúcho. Nesse contexto, as transformações do papel do Estado, principalmente aquelas que ocorreram a partir da década de 90 e que coincidem com a presença da ideologia neoliberal, acabaram por evidenciar, nesse momento, uma maior fragilização da identidade das estruturas de atendimento na área social, constituindo-se em uma categoria inicial da análise. O trecho da entrevista com o agente que se refere às mudanças de 1991, traduz essa questão.

“A Secretaria do Trabalho atual é uma Secretaria nova, porque a outra, que existiu vinculada à Justiça, já não tinha quase nada da área do trabalho, só no nome. E a FGTAS foi tendo que se assumir, quer dizer, duas fundações que na verdade não foram fundidas, foram apenas ajuntadas, e tiveram que assumir os seus papéis e se virarem, porque a Secretaria da Justiça, que se dizia trabalhando com o social, não gerenciava sua estrutura. Era falta de gerenciamento, sim.” (Entrevista n° 7).

Sem dúvida, existiu a falta de gerenciamento do processo, particularmente no sentido de se constituir em elemento facilitador e/ou potencializador para que uma nova missão institucional fosse estabelecida, bem como para que uma nova identidade fosse construída. No entanto, a construção de novas identidades⁹¹ a partir das mudanças que foram surgindo não

⁹¹ A ausência de identidade (MARTINELLI, 1993) significa uma identidade distanciada do processo histórico e esvaziada de autonomia estrutural, não operando com a totalidade do processo social, levando à falta de reconhecimento social e apresentando-se como a ausência de visibilidade quanto à configuração e ao alcance das ações, por práticas restritas, fragmentadas, residuais e sem afinidade com o momento histórico e com a realidade social.

ocorreu com a Secretaria e muito menos com a Fundação, como demonstram esses trechos de entrevistas a seguir:

“(...) Agora, olhando de fora, a FGTAS, é uma esquizofrenia, é o pessoal lá da área do trabalho e o pessoal lá da área da assistência. Como se fossem dois extremos, a água e o óleo (...) A idéia política da fusão não foi errada. A estrutura como foi montada é que não teve tempo de se consolidar como fundação, na medida em que a Secretaria do Trabalho retoma e busca sua nova função e não dá tempo da Fundação se consolidar. A Secretaria é concorrente e não articuladora. Não deu tempo das fundações se consolidarem, porque teria tudo para que isso ocorresse.” (Entrevista n° 6).

“Como consequência das mudanças, a Secretaria acabou completamente esvaziada, praticamente sem quadro de pessoal próprio, perdendo a referência da execução das políticas sociais, em função das quais foi criada em sua origem.” (Entrevista n° 10).

“(...) por mais que se discuta e se diga que essa Fundação tem um fim, tem uma estrutura, ela não tem uma cara desenhada. Quando eu faço uma análise da Fundação, nós não temos uma cara definida, por mais que discurssemos que temos, nós não temos ainda. As pessoas que têm possibilidade de criar isso, que são os técnicos, não formam um corpo que chegue a esse objetivo. Eles só conseguem formar um corpo quando tem uma ameaça externa estourando. (...) A Fundação está virada numa colcha de retalhos.” (Entrevista n° 5).

A identidade, como já se afirmou anteriormente, deveria ser construída pelo coletivo de atores desse processo. Entretanto, seria preciso, para que isso ocorresse, que o papel do Estado nessa área estivesse claramente definido, permitindo que existisse uma ação dos gestores no sentido de coordenar tal processo. Como uma das consequências das dificuldades de integração que existiram, aparece a fragmentação, o que, de qualquer forma, sugere que não foi contemplada a coordenação enquanto ação gerencial.

Esse conjunto de questões encaminhou para que emergissem das falas dos agentes elementos que indicam o custo social das mudanças, outra categoria inicial da análise. As mudanças no papel do Estado e de sua gestão guardam, implicitamente, o que é apresentado por esse agente:

“(...) por trás de toda essa crise de Estado, de gerenciamento, está o econômico, porque são as políticas econômicas que determinam o resto. O Estado forte era quando precisavas manter o mercado. Quer dizer, hoje, com a sua abertura, o que vai acontecer? Se pretendermos concorrer em outros mercados e se já estamos abertos para isso e se

não consegues qualificar a tua mão-de-obra, e os outros Estados sim, quem é que perde? Nós vamos ter que arcar com o custo social da miséria. É o que já está acontecendo. E é só a pontinha do iceberg.” (Entrevista nº 7).

Ao avançar na análise, esse mesmo agente aponta que esse novo modelo, e particularmente como está se dando sua passagem, acaba por apresentar um alto custo para o próprio Estado e para o conjunto da sociedade.

“Me parece que o Estado ainda vai pagar esta conta. Ainda vai pagar a conta porque as pessoas se atrapalham, não se organizam, e cada vez mais a miserabilidade bate na tua porta. Quem é que paga a conta? De quem é a culpa quando morre um mendigo ali, na praça pública? Continua sendo do Estado e da sociedade como um todo. O Estado que a sociedade não está querendo assumir, e que está querendo ver mínimo. (...) na verdade, está nascendo uma nova ótica. É essa dicotomia; é um momento contraditório que, ao mesmo tempo em que a sociedade dispensa o Estado, precisa dele desesperadamente. E alguns setores que o estão dispensando agora, fazendo questão de deixá-lo mínimo, são justamente os que estão criando a miséria e, daqui a pouco, vão chamar o Estado de novo. Acho que ainda não chegou no auge a crise.” (Entrevista nº 7).

O que determina a retirada do Estado das políticas sociais, ou a redução de gastos nessa área, para a presente ideologia, é o fato de ela desconsiderar as necessidades da população, na medida em que as demandas sociais devem retornar para a própria sociedade resolver ou aguardar sua regulação pela via do mercado. Nessa lógica e também em função de um novo momento de participação da sociedade, surgem as organizações não governamentais com um novo papel, traduzindo o redimensionamento do papel do terceiro setor.

“As ONGs têm um papel importante, porque é a comunidade se organizando para tomar as suas decisões. Não esperando tudo do Estado, porque o Estado paternalista, se sabe que já se foi, não existe mais. Não sei se é bem esse caminho, não sei se as ONGs vão ter as soluções que o Estado não têm (...)” (Entrevista nº 7).

A responsabilidade de intervenção em relação às políticas públicas deve ser, prioritariamente, do Estado, enquanto é seu **dever** garantir os direitos aos cidadãos. Em relação às ONGs, que representam um **terceiro setor** – nem público e nem privado – e que se constituem como uma rede de solidariedade, devem ser fiscalizadas em sua ação pelo Estado, assim como capacitadas, tendo em vista as funções que lhe estão sendo transferidas, fruto das

novas concepções da legislação, pelas mudanças do papel do Estado na área social, o que é indicado por esse agente.

“É preciso um trabalho de assessoria técnica para fortalecer essas entidades, e entra de qualquer forma aí a capacitação gerencial destas entidades assistenciais. Até pela nova visão da assistência, porque hoje não podes contar só com o voluntariado, tens que contar, também, com uma visão técnica. Não adianta teres boa vontade para dirigir uma entidade assistencial, se não sabes gerenciar esta entidade. Tem que aprender onde buscar recurso e como sobreviver também.” (Entrevista nº 3).

O que parece implícito é que as ONGs vão ter que se instrumentalizar para buscar cada vez mais recursos em outras esferas que não só a do setor público, do qual muitas delas sobreviveram ao longo do tempo, como forma de se constituírem em resposta ao conjunto de demandas sociais da sociedade. Isso acaba, sob outro aspecto, por sugerir o caminho escolhido para o processo de descentralização político-administrativa das políticas sociais e suscitar a interrogação de como será o processo de municipalização das mesmas.

Como o momento atual se refere ainda às transformações propriamente ditas em relação ao papel do Estado, particularmente à área social, emergem nas falas dos agentes, quanto aos desafios imputados a tal processo e como categoria intermediária da análise, os **desafios do processo de transitoriedade**. Essa categoria pretende traduzir o conjunto de elementos presentes quando pensado o processo de transitoriedade pelas mudanças no papel do Estado nessa área — seja sob a perspectiva de evitar-se a solução de continuidade, seja sob a de apontarem questões que devem ser privilegiadas nesse momento —, assim como os componentes para a constituição de um novo espaço público, os quais se referem às garantias a serem asseguradas para que se consolide o processo de municipalização a partir do que é prescrito tanto pela Constituição Federal como pela LOAS.

Nesse sentido, revestem-se de particular importância questões como a necessidade de o Estado preservar a autonomia política dos municípios e respeitar suas realidades, a preocupação quanto à capacitação dos novos atores desse processo e aos novos interlocutores do Estado, assim como o estabelecimento de critérios e indicadores sociais concretos, no setor, em detrimento de indicadores políticos. A compatibilização das competências concorrentes entre as esferas de Governo, em especial pelo que define a LOAS quanto a essas

responsabilidades, na perspectiva da descentralização político-administrativa, tanto quanto a visibilidade das mudanças se apresentam como garantias essenciais a serem observadas nesse processo de transitoriedade.

A categoria inicial que emergiu da análise e que se refere às garantias para que se consolide o processo de municipalização na área social foi expressa nos depoimentos dos agentes através da idéia, que se revela em suas falas, da necessidade de garantir o atendimento à população nesse momento de transitoriedade em função das mudanças do papel do Estado.

“Vamos diminuir o tamanho do Estado e nos retirar da noite para o dia? Porque programas e serviços estão sendo feitos. Ao invés de ganharmos, nós estaremos perdendo, porque como todos estão tentando acertar (...), nós estaremos nos desvirtuando, porque a solução de continuidade, em qualquer processo não é bom, estamos ficando longe do real objetivo.” (Entrevista nº 2)

É preciso garantias mínimas para que se constitua esse processo sem prejuízos para a sociedade, principalmente para aqueles usuários diretos dos serviços prestados pelas políticas de assistência social e do trabalho. Outro aspecto que é acrescentado à discussão é a necessidade de se considerar a capacidade efetiva dos municípios para assumirem, no momento, um novo elenco de funções. Nesse sentido, parece importante, na dimensão da assessoria técnica do Estado, a construção de estratégias e políticas de capacitação dirigidas também aos quadros técnicos municipais.

O respeito à autonomia política dos municípios e, ainda, a perspectiva dos limites da assessoria técnica do Estado, é o que se encontra explícito, a seguir, na fala do agente.

“A municipalização deve se traduzir em dar condições aos municípios de detectarem e administrarem seus problemas. Significa dar condições, enquanto orientações técnicas. Auxiliar para que encontrem o caminho, é um mínimo de assessoria, não se trata de interferir, definindo por eles as questões de verba, entre outras. É possibilitar que os municípios identifiquem suas demandas, necessidades, priorizem e trabalhem em função delas. Muitas vezes o município não tem condições, e me reporto muito às emancipações de novos municípios que estão acontecendo.” (Entrevista nº 5).

Esse agente referiu-se tanto à questão da autonomia dos municípios que deve ser preservada quanto à preocupação com aqueles municípios recém-emancipados e que

apresentam, em geral, um conjunto bem maior de necessidades pela ausência de infra-estrutura. Em relação à necessidade de repasse de recursos aos municípios, as idéias apresentadas podem ser traduzidas pelos argumentos a seguir.

“Muito bem, a Prefeitura vai passar a executar, mas com recurso de onde? A Prefeitura tem recurso para executar este tipo de política? O Estado, o Governo Federal previu esse tipo de atitude daquela Prefeitura? Porque, além da questão política, isso passa pela questão do recurso, porque os impostos, da maneira como hoje são arrecadados e como são redistribuídos, não respondem a essa realidade.” (Entrevista n° 1).

No que tange aos recursos, ressalta a urgência da Reforma Tributária, sem a qual não se concretiza a municipalização. A seguir, outro agente introduz a também polêmica questão dos recursos humanos e a possibilidade de estes serem repassados aos municípios.

“Tranqüilamente, o município é que tem que ser o executor, porque entre o Estado e o município, o último deve ser o executor. Só que eu acho, também, que os municípios estão em crise, não sei se eles estão com capacidade, neste momento, de executar. O Estado mínimo não é só a nível estadual, vai ser a nível do município também. Então, será que este mesmo Estado vai entregar seus servidores com experiência para a Prefeitura? Acho que não. Porque ele também está com crise de recursos humanos. O problema é a reforma tributária e fiscal, para começar a pensar em descentralizar do Estado para o município.” (Entrevista n° 7).

Entende-se, inicialmente, a municipalização como um processo em que há transferências de competências e atribuições, assim como de instalações e equipamentos do Estado para os municípios. Ela se refere, enfim, à descentralização político-administrativa, com a devida redistribuição de poder político e recursos financeiros, percebendo-se que muitas são as garantias a serem observadas nesse processo para que se constituam os avanços democráticos previstos em lei.

Por outro lado, o que está ocorrendo é que esse momento é ainda de definição de atribuições e de formatos organizativos. Sob essa lógica, deveria acontecer a articulação das competências de governo a partir de um novo modelo de federalismo, como categoria inicial da análise, a qual se refere à possibilidade e à importância de as esferas de governo se articularem a partir de uma perspectiva cooperativa, com o objetivo de o Estado responder ao complexo quadro brasileiro de exclusão social. No entanto, para alguns dos agentes, essa

articulação não está sendo privilegiada, como pode ser observado no próximo trecho de entrevista.

“É papel do Estado a execução da política da assistência, por isso é preciso que exista uma vontade política efetiva no sentido de dar continuidade. O que acontece é que ele não a tem assumido como uma política pública no sentido do que a própria lei diz. Então, a lei não é cumprida, inclusive no que se refere à sua própria gestão, porque ela define, claramente, qual é o papel do Estado.” (Entrevista nº 3).

Percebe-se que, no que diz respeito à questão do papel do Estado, além, é claro, da ideologia que permeia as mudanças e do uso do discurso, as competências concorrentes expressas em lei acabam por respaldar, pelo menos inicialmente, a dificuldade em se estabelecer claramente os papéis. Conforme ALMEIDA (1994), os estados e os municípios não têm sido capazes de definir com clareza seus papéis quando a lei determina competências concorrentes, e muitas têm sido as resistências para assumirem as funções que o novo modelo lhes está atribuindo. Nesse sentido, ainda permanece o conflito entre os níveis de governo, acentuando-se por vezes e assumindo as mais diferentes formas, evidentemente com repercussões negativas sobre a construção de uma forma de federalismo cooperativo⁹², a qual, entende-se, poderia, a partir de um modelo nessa perspectiva, aproximar o poder público das demandas sociais constituídas.

Como reflexo desse contexto, ocorrem as mudanças e a constituição de um novo espaço público, outra categoria inicial da análise, que traduz o espaço público redimensionado, o qual é compreendido e expresso na entrevista do agente a seguir, o que, de certa forma, também contempla o conjunto de argumentos utilizados pelos agentes entrevistados.

“O espaço público é insubstituível. Ele sofre transformações de acordo com a realidade, até porque não podemos ficar sempre da mesma forma, a gente tem que ir se adaptando, acompanhando o desenvolvimento da sociedade. O setor público tem que administrar, unir todas as forças e ir em busca do bem-estar da sua população. Antes, tínhamos que fazer as coisas, porque não havia consciência da sociedade. Hoje, são novas exigências, são novas posturas, são cabeças mais arejadas. O povo está ficando mais politizado, graças a Deus. Então, me parece que a coisa pública tem que se adaptar a essa nova

⁹² Federalismo cooperativo é entendido como “(...) graus diversos de intervenção do poder federal e caracteriza-se por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento” (ALMEIDA, 1994, p. 11).

realidade, unindo todas as forças em benefício da sociedade. Temos que tentar administrar com a participação da sociedade e a nossa enquanto governo e ir se instrumentalizando, capacitando e reciclando para isso. É uma nova visão da sociedade e, com isso, da nossa ação. É um novo momento e uma nova relação Estado-Sociedade.” (Entrevista nº 2).

As diferentes visões, os contrapontos e as chances de desvendar a realidade enriquecem as possibilidades de construir o novo sob o ponto de vista da democracia participativa. Trata-se, sim, de um novo momento em construção e, justamente por isso, rico pelas possibilidades de rever e/ou construir novos caminhos. A (re)definição do público sob a perspectiva do final do milênio deve ser considerada, implicando que, por outro lado, os espaços públicos sejam repontencializados como espaços democráticos. Acredita-se que os valores e as crenças a emergirem neste final de século devem contemplar a ética, a solidariedade, tendo a democracia como valor ético central.

5.1.2 - A exigência de novas concepções de gestão pública

Essa categoria final da análise pretende traduzir as exigências que se estabelecem à administração pública neste final de século. Entre as quais, a de trilhar e o de adotar novas formas de gestão, buscando o equilíbrio entre o político e o técnico, e aproximando-se das tendências atuais das teorias administrativas.

QUADRO 6
A gestão pública e seus atores

CATEGORIA INICIAL	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA	CATEGORIA FINAL
<p>A gestão como violência simbólica.</p> <p>A descontinuidade político-administrativa como traço característico na área social.</p> <p>A ingerência política na gestão do setor.</p> <p>A ausência de ação gerencial.</p>	<p>O desenho do gerenciamento público.</p>	<p>A exigência de novas concepções de gestão pública.</p>
<p>O papel dos agentes no contexto de transição.</p> <p>O novo perfil de gestor público na visão dos agentes.</p>	<p>Os novos papéis dos agentes públicos frente a um contexto em mudanças.</p>	

Essas exigências tratam do reconhecimento das forças sociais estabelecidas em cada sociedade, em seus momentos históricos, bem como dos novos sujeitos que emergem nesse cenário. Traduzem-se em permitir e viabilizar que os espaços públicos se constituam, acima de tudo, como potencializadores em relação a esses sujeitos sociais, a fim de que eles possam encontrar possibilidades concretas para o exercício de sua cidadania. Isso exige dos gestores a capacidade de lidar com a tensão política como instrumento de construção coletiva, de forma que a leitura e o reconhecimento da dinâmica das demandas sociais que se impõem ao Estado sejam condições para que as ações dos mesmos se estabeleçam de forma socialmente útil. Portanto, essas exigências referem-se aos novos papéis dos agentes públicos executores das políticas sociais frente a um contexto em mudanças.

“O encolhimento do espaço público – perpassado pelos imperativos do mercado – e a despolitização dos sujeitos sociais – transformados em objetos sociais das organizações estatais – não são, todavia, os dados finais” (CHAUI, 1993, p. 283). É preciso, dessa forma, que os agentes, enquanto intelectuais que trabalham no interior dos aparelhos do Estado, estejam comprometidos com um projeto político maior e organicamente vinculados a esses sujeitos

sociais, a fim de que, como diz GRAMSCI (1991c), se construa a reforma intelectual e moral, ou seja, se dêem condições para que todo o povo possa exercer a função de intelectual, reconciliando-o com sua própria cultura.

Emergem como componentes dessa categoria final também as questões relativas à gestão do Estado, em particular de seus reflexos, entendidas, aqui, como condicionantes ou entraves à instituição. Nesse sentido, através de suas práticas, tem essa gestão, se constituído como uma violência simbólica, na concepção de BOURDIEU e PASSERON (1992).

Essa visão de violência simbólica ocorre porque toda a força que a contém não é explícita, dissimulada ela ganha impacto ainda maior. Esses autores compreendem, portanto, essa violência simbólica, que aqui é tratada como sendo “(...) *todo poder que chega a impor significações e a impô-las como legítimas, dissimulando as relações de força que estão na base de sua força, (...) propriamente simbólica, (...)*” (BORDIEU, PASSERON, 1992, p. 19). Ela é simbólica porque as condições sociais da imposição ou da inculcação, ou seja, das relações de força presentes, não se encontram explícitas nas comunicações formais do governo, ocorrendo, pois, de forma sutil. E ainda, ela só acontece porque as transformações das relações de autoridade se vinculam, na razão direta, às transformações das relações de força.

É preciso que as relações sociais sejam entendidas como relações de poder; e estas, como relações de trocas, que “(...) *podem ou não resultar em acordos, em negociações*” (FARIA, 1987, p. 14). Ao se admitirem as relações de poder enquanto relações de classe, isso implica a possibilidade de surgirem outras formas de organização e, conseqüentemente, de gestão. Por isso, procurar o desenho do gerenciamento público significa desvendar-lhe a intenção, ou melhor, entendê-lo, e através disso, construir as estratégias necessárias para desconstituí-lo enquanto uma violência simbólica, no sentido que se possa avançar, adotando muitas das contribuições que as modernas teorias administrativas vêm oferecendo.

O desenho do gerenciamento público, categoria intermediária emergente da análise, refere-se, em particular, aos reflexos do mesmo, seja pelas práticas autocráticas, seja pela violência simbólica em que muitas delas vêm se constituindo. Nesse sentido, ao gerenciamento público é atribuída a fragilidade da instituição, traduzindo-se como um de seus entraves. Como componentes dessa categoria, surgem a ingerência política, a ausência de

ação gerencial e a descontinuidade político-administrativa, traço característico nesse contexto, principalmente a partir da década de 90.

O Estado dota seus agentes de uma autoridade delegada, com o objetivo de manter a reprodução social. A prática que ocorre e a intenção são as de garantir que esses agentes assegurem a inculcação, a partir de condições institucionais capazes de impedir e até mesmo de “(...) *excluir, sem interdição explícita, toda prática incompatível com sua função de reprodução da integração intelectual e moral (...)*” (BOURDIEU, PASSERON, 1992, p. 67). Significa, de certa forma, um processo de auto-exclusão, no sentido de que a ação que pretende a exclusão não é explícita, e, enquanto violência simbólica, representa as relações de força, sendo estas plenamente dissimuladas.

O gerenciamento público tem o papel de assegurar e de impor aos membros dos grupos o reconhecimento da legitimidade da sua cultura dominante, mas “(...) *tende a lhes impor do mesmo modo, pela inculcação ou exclusão, o reconhecimento da legitimidade de seu arbitrário cultural*” (BORDIEU, PASSERON, 1992, p. 52). Isso exige dos agente a capacidade de leitura no plano simbólico, por conta de que essa violência é implícita e, por isso, é muito mais eficaz em seus objetivos. Por outro lado, ainda é sob essa “capa” que o marco ideológico do neoliberalismo vai se enraizando e se emaranhando à cultura, e esta, enquanto cultura dominante, cria um imaginário social a partir de suas crenças e intenções, transformando as receitas propostas por essa ideologia em ideologia dominante ao conjunto da sociedade.

Surge, com isso, a categoria inicial da análise, a gestão como uma violência simbólica. Essa codificação emergente da análise se traduz nos sentimentos e opiniões que permearam, em muitos momentos, as falas dos agentes entrevistados sobre o papel e as ações que vêm sendo implementadas na prática cotidiana do gerenciamento público.

*“O servidor público é somente parte do processo, porque esta questão de destruir a auto-estima, ela se estende a toda a sociedade.”
(Entrevista nº 1).*

Os sentimentos expressos a seguir pelos agentes demonstram, essencialmente, que o que está presente em suas falas é a “desvalorização” e o “desrespeito profissional” com que são tratados os técnicos, gerando um sentimento de incapacidade e de impotência frente a esse tipo de gestão.

“Um problema sério é o gerenciamento. Como funcionários, se tenta informar, e as coisas não acontecem tecnicamente, existe um desrespeito pelos técnicos. E, com isso, se perdem histórias, trabalhos, é uma coisa horrível.” (Entrevista nº 4).

“(...) o gerenciamento no Estado está sendo nocivo, porque o nível de interesses extrapola muito qualquer lógica que se usar.” (Entrevista nº 8).

Em outro momento da entrevista com esse mesmo agente, observa-se a mesma posição em relação à gestão da sua instituição.

“(...) a gestão da instituição está fragilizada, fragmentada e é uma anarquia (...). É aviltante, violento, não dá para avaliar (...) do ponto de vista de que não se pode resolver a questão do gerenciamento, porque não se tem muito como alterá-lo (...) (Entrevista nº 8).

Ficam evidentes as repercussões das práticas de gestão adotadas em relação aos servidores, porquanto se traduzem em práticas cotidianas que acabam por consolidar não a Reforma do Estado, mas, sim, a desvalorização dos serviços e dos servidores públicos. O próximo trecho de entrevista com outro agente sugere que o que ocorre também neste contexto é

“(...) um processo de esquizofrenização, no sentido de que o Estado perdeu a sua capacidade gerencial de propostas efetivas. O que faz o servidor com isso? Ou vão embora, ou as pessoas que permanecerem tentam, desesperadamente, manter algum trabalho concreto lá dentro (...) O técnico, muitas vezes, não agüenta ficar numa instituição que te propõe coisas e te tira. Deixa a pessoa que tem uma visão maior, que tem capacidade, sem saída. O que vão procurar? Uma coisa melhor, com certeza!” (Entrevista nº 6).

Entende-se que a principal força da imposição do reconhecimento da cultura dominante como cultura legítima e do reconhecimento correlativo da ilegitimidade da cultura dos grupos ou classes dominadas reside na exclusão, que talvez, por isso, só adquire força simbólica quando toma a aparência de auto-exclusão. Justamente o que este último agente entrevistado acabou por apresentar em seus argumentos. Exemplo disso é o Programa de Demissão Voluntária, adotado pelo Governo, que parece coroar esse tipo de prática, que se estabeleceu com êxito absoluto, pelo fato de que esta, através desse programa — percebido

como uma violência simbólica —, significa uma estratégia e obtem como resultado a aparência de auto-exclusão do grupo que aderiu ao P.D.V. Esse processo acontece pela capacidade de interiorização daqueles que estão excluídos do grupo e da cultura dominante, da legitimidade de sua exclusão, impondo esse reconhecimento àqueles que ele relega ao livre mercado, ou, ainda, inculcando, através da submissão, as condições desse livre mercado.

A descontinuidade político-administrativa como traço característico na área social, categoria inicial da análise, também se credencia como um dos elementos negativos e que tem, na opinião dos agentes, fragilizado ainda mais a instituição.

“Teve gestor que entrou, e acho que, até agora, está tentando descobrir o que é a Fundação. Acredito que não tivemos, nos últimos anos, nenhuma direção que tivesse permanecido o tempo suficiente para conhecer a instituição. Porque, antes, se tinha um presidente a cada quatro anos, no máximo dois. Hoje, temos, em menos de três anos, quatro Presidentes.” (Entrevista nº 1).

Esse agente, assim como os demais, quando menciona o número de presidentes da Instituição como argumento em relação à rotatividade dos gestores, não cita o número correto dos mesmos, que, na verdade, foi cinco nos últimos dois anos e meio. Qualquer administrador precisa de um tempo mínimo para conhecer a instituição, se quiser um diagnóstico confiável, e, nesse caso, esse aspecto particularmente se amplia pela complexidade das políticas sociais que a FGTAS tem por atribuições legais executar.

“A cada governo que entra, muda a filosofia e muda o enfoque, e aquilo que estava andando é jogado praticamente no lixo. Essa coisa da democracia que, por um lado, é bom, porque não fica a ditadura de um só dizendo como tem que ser, é também uma coisa terrível. Por isso, acredita-se que pelo menos o setor de planejamento deveria ter que ser mantido e preservado, como possibilidade de dar continuidade aos processo de transição.” (Entrevista nº 7).

Esse agente, no argumento apresentado na entrevista anterior, introduz a questão da importância do planejamento como forma de amenizar em parte as mudanças radicais, em função da perspectiva da descontinuidade político-administrativa, tendo sido manifestada essa idéia por grande número dos entrevistados. Porque essa descontinuidade, “(...) rompe muito com qualquer tipo de possibilidade de seqüência de trabalho, mesmo que a mudança de gestor seja dentro de um mesmo partido.” (Entrevista nº 7).

As falas a seguir traduzem os sentimentos que foram expressos pela maioria do grupo de agentes entrevistados.

“Na realidade, nós, os homens, não temos medo de recomeçar as coisas, não. Nós só estamos saturados é de recomeçar a todo instante sem saber por que ou para onde. Vamos dar uma volta e fazer aquilo lá. Não, não, agora eu não quero assim, eu quero assado. Não é que recomeçar seja cansativo simplesmente, é tudo o que envolve. Sempre que se erra, se deve recomeçar.” (Entrevista nº 1).

“Nos transformamos em massa de manobra e isso atinge a integridade da pessoa. Como pessoa, me sinto diminuído, de só dizer sim senhor, não senhor, me sinto diminuído como pessoa, então, para me realizar vou voltar a minha vitalidade para outras coisas e não para aquilo.” (Entrevista nº 7).

Estes últimos trechos das entrevistas realizadas demonstram que a descontinuidade político-administrativa, ao menos como está sendo utilizada no Estado, acaba por apresentar reflexos imediatos sobre o corpo funcional da Instituição e que, ao somar-se com as outras dificuldades da mesma, inclusive as de seu processo histórico, acaba por se constituir em um significativo entrave para a Fundação, uma vez que o corpo funcional, assim, não se entende como uma equipe, muito menos como o principal dos instrumentos para atingir os objetivos da Instituição, o que denota a necessidade de uma ação gerencial no sentido de o administrador potencializar os recursos existentes a partir de uma perspectiva de resultados coletivos e, desse modo, realizar seus objetivos, enquanto os da Instituição.

“Quando tu começa a trabalhar com a idéia de democracia, entram as mudanças de linha, de visão, muda objetivo, muda estratégia, muda tudo, mas de quatro em quatro anos. Ainda assim, a coisa ‘pulava de um pé para o outro’, mas a rotação dos Secretários, hoje, é de tal forma, que não é mais assim, é anual. Por quê? Porque a idéia de usar como plataforma política é muito mais reforçada, é gratificação para uns, é cargo de compensação para outras situações, enfim, é plataforma.” (Entrevista nº 8).

Esse agente indica que essa questão da rotatividade de gestores também acaba por reforçar a idéia do uso desses equipamentos sociais como plataforma política, portanto, servindo, por vezes, como clientelismo. Isso implicou que outra categoria inicial da análise emergisse, a ingerência política na gestão do setor, a qual se refere à preponderância da

política na administração pública e, de forma particular, nas decisões gerenciais, o que é demonstrado nos argumentos das entrevistas a seguir.

“(...) se pegares o mapa do Rio Grande do Sul, é possível observar que a concentração de onde estão os Centros Sociais Urbanos é exatamente a concentração geográfica correspondente a de cada Secretário da época. Então, no momento que o Chiarelli foi Secretário, pegas dois CSUs em Rio Grande, ou renovados, reativados, reformados; pegas dois CSUs em Pelotas; da mesma forma, na zona sul. Aí, encontras na fronteira oeste, em Quaraí, um Centro Social Urbano, quando a política, era para cidades de médio porte; em relação aos demais, encontras a mesma lógica (...) E, então vê a concepção política, de feudo político, dentro de um equipamento público.” (Entrevista nº 6).

Se, por um lado, os programas e os serviços da FGTAS, de forma desconcentrada, atenderam a diferentes segmentos da sociedade e a um grande número de gaúchos, por outro, também se apresentaram como possibilidade de uso de sua estrutura física, a partir de interesses político-eleitorais de seus gestores ou de Secretários de Estado, aos quais a Fundação esteve vinculada. O uso da estrutura do setor público com sistema de patrocínio ainda permanece, como demonstram os argumentos a seguir.

“Um dos problemas sérios é o do gerenciamento e do uso da política, eles usam a máquina do Estado para o seu partido e aos seus interesses.” (Entrevista nº 4).

“Acho que duas palavras colocam dois momentos destas Fundações. O assistencialismo e o paternalismo do Estado, porque quando elas foram criadas foi para arrecadar as verbas, para facilitar e se prestar a esse trabalho assistencialista e paternalista. Hoje, já é o clientelismo partidário. Elas hoje, já se prestam para esse tipo de trabalho, que para mim é uma grande revolução.” (Entrevista nº 1).

No próximo trecho de entrevista, o agente aponta que as decisões gerenciais do Governo têm se atrelado a determinantes políticos, o que sugere, também, estarem sujeitas às injunções políticas, atendendo aos mais diversos interesses e facções políticas, o que não garante, de toda sorte, decisões gerenciais pautadas em critérios técnicos, como racionalidade, com vistas à eficiência e à eficácia dos resultados dos serviços prestados pelo setor público.

“O que se vê hoje é que os Secretários de Estado, primeiro são chefes de quadros políticos. E quanto eu digo político, não estou dizendo que o político não é, necessariamente, um bom técnico, mas na hora em que ele tiver que priorizar uma ação, ele não vai priorizar a

ação técnica, mas, sim, a perspectiva política. O que determina a ação é o político. O que vai definir qual é a estratégia do Governo, nos seus passos, são os determinantes políticos, são decisões políticas.” (Entrevista n° 8).

A perspectiva exposta por esse agente e por outros entrevistados talvez possa traduzir, em parte, o somatório e a sucessão de erros e desacertos em relação às instituições independentemente de um ou outro partido político que esteja governando, o que sugere, também, a importância de se construir outra concepção a partir de novos marcos para a gestão pública, que preservem o interesse do público, ou seja, da coletividade.

Surge ainda, como outra categoria inicial de análise, a ausência de ações gerenciais, a qual, de certa forma, poderia estar incluída no conjunto das demais, mas se complementa com questões específicas no que tange tanto à análise feita pelos agentes sobre o processo histórico da Instituição — às fusões — quanto à forma como vem sendo gerida.

“Quando ocorreu a primeira fusão, aconteceu uma mudança, mas nós não participamos desse processo, e que se sabe foi complicado, foi uma imposição, não foi trabalhado. Eu acredito que houve um erro, de não terem sido trabalhados os servidores, de não deixarem claro questões, de não se trabalhar qual seria a melhor forma de juntar. Partiu de algumas cabeças dirigentes, essas decisões.” (Entrevista n° 5).

Conforme já foi apresentado anteriormente no Capítulo 3, a primeira fusão apresentou dificuldades na época, existindo resquícios de conflitos daquele processo até o presente. O segundo momento de transformação, que se refere à segunda fusão, quando foi criada a FGTAS, é abordado por outro agente.

“(…) na segunda fusão, ficaram ainda maiores os problemas. E a FGTAS não atendeu e não atende aos seus objetivos porque não sabe nem qual é o seu papel. (...) agravado pela intervenção da Secretaria, estando também toda descaracterizada. E acabam ficando grupos isolados, onde um grupo não fala e não sabe o que o outro está fazendo. (...) então, entra o problema de gerenciamento, em todos os níveis.” (Entrevista n° 4).

Implementar uma reforma administrativa pressupõe que exista coordenação do processo e que esta pretenda, fundamentalmente, as correções dos problemas. Administrar o

setor público, até pela pluralidade que o caracteriza, exige dos gestores o instrumental necessário para o manejo dos conflitos.

O Governo, no início da década de 90, mandou realizar uma auditoria externa na FGTAS, a qual, conforme esse agente, acabou sugerindo “(...) pontos que deveriam ser modificados, para que a FGTAS realmente atendesse aos seus objetivos. Se eles não ocorressem, então, ela se tornaria inviável. Só que as situações apontadas exigiam, também, mudanças por parte dos gestores. E isso não aconteceu.” (Entrevista nº 3).

O resultado dessa auditoria externa acabou por atribuir as dificuldades da instituição à própria ausência de ações gerenciais, portanto, à sua própria gestão, uma vez que apontou a ausência de definição de uma estratégia a ser seguida pela organização como um todo, necessitando de um planejamento global, bem como o desbalanceamento de dotações de recursos em relação às áreas técnica e administrativa. Evidenciou, ainda, a dependência do Tesouro para a realização de suas ações, a inexistência de estratégias em relação às alternativas nesse sentido e, finalmente, a falta de definição por parte do órgão mantenedor, o próprio Governo, quanto ao efetivo papel que deseja que a instituição desempenhe. Face a tais resultados, entende-se que, na época, o principal problema da Instituição era de gestão e de falta de definição política no conjunto de ações do Governo. Outro agente, a seguir, menciona o mesmo trabalho.

“Não acho que o Relatório da auditoria externa tenha apresentado uma avaliação enquanto política pública e, sim, enquanto prestação de serviço. Não foi uma avaliação de eficácia, foi uma avaliação de eficiência. Isso, para mim, não serve se quiseres dizer: ‘fecha ou abre.’ Se gerencias bem ou não, não pode ser, no meu entendimento, determinante para fechar ou abrir uma instituição, mas, sim, para dar o resultado dela.” (Entrevista nº 8).

Na continuação da entrevista, o agente avança:

“A direção gerencial do Estado em relação à FGTAS não está na razão direta da prestação do serviço ou da qualidade da prestação do serviço e nem da universalidade disso. Está numa lógica política que, infelizmente ou felizmente, não tem nada a ver com a lógica do trabalho e da eficácia, ainda bem. As decisões são tomadas por outros motivos: abre cargo, fecha cargo. Então, não tem nada que ver com avaliação. Até porque, não me consta que qualquer uma das fundações tenha tido

uma avaliação técnica suficiente para dar um resultado técnico sobre a eficácia." (Entrevista nº 8).

Na continuidade do processo de reflexão, emergiu como categoria intermediária da análise **os novos papéis dos agentes públicos frente a um contexto em mudanças**, que se refere à importância atribuída pelos agentes quanto à exigência de revisarem seus papéis. Assim como dos gestores, a partir do conjunto de mudanças nesse setor, principalmente porque é possível e também desejável que ocorra a adoção de muitas das contribuições que têm sido ofertadas pelas modernas tendências das teorias administrativas. Embora não possam, em muitos casos, ser aproveitadas em seu todo, a exemplo do que ocorre no setor privado — como é o caso da qualidade total —, podem significar avanços significativos enquanto aplicados alguns processos ou conceitos à administração pública. Portanto, é preciso compreender que novos papéis hoje são exigidos desses atores.

Assim, como categoria inicial da análise, o papel dos agentes no contexto de transição é apresentado no que foi expresso em relação às transformações do papel do Estado. Nesse sentido, na próxima transcrição, o entrevistado expressa o papel dos agentes em relação aos novos atores sociais desse processo na perspectiva de sua inserção nos Conselhos.

"A nós, Estado, trabalhadores, cabe, também, legitimar essa instância no início dela, e a capacitação desses atores, que deve levar pelo menos 15 anos, ou não vai ser bem feita. Porque ela pressupõe uma capacitação, que não é a capacitação intelectual de quem está numa comissão, ou a clareza de como a pessoa que está numa comissão vê a política social, não. Ela está lá numa representação. Então, o nascedouro dela tem que puxar por ela. Tem que vir da base a cobrança para quem está dentro das comissões ou conselhos." (Entrevista nº 8).

Por se tratar de representação, a constituição de conselhos refere-se a um processo que dependerá da capacidade e da oportunidade do exercício de cidadania da população. Embora ainda tímida, a participação popular começa a se constituir e a qualificar tal inserção, indicando um caminho de democracia participativa.

"A maior responsabilidade com relação à execução das políticas sociais é dos técnicos. Somos nós que fizemos isso aqui. Não adianta querer transferir para o político, ou pelo menos só para o político, para

a política partidária. Enquanto servidores públicos, me parece que hoje, nós temos mais experiência do que nunca, porque se tem uma carga de coisas que se fez, certas e erradas, já se sabe o que funciona e o que não funciona.” (Entrevista nº 2).

A argumentação desse agente foi em relação à importância de os trabalhadores não perderem de vista a responsabilidade dos técnicos no papel de subsidiar as decisões políticas, tanto interna como externamente à Instituição. De qualquer forma, muitos deles acabam também por subsidiar os partidos políticos, pois, na condição de cidadãos, com seus projetos políticos e inseridos em projetos maiores, realizam tal mediação.

“Quanto a uma visão de futuro, em relação à garantia de qualidade do processo de uma nova relação Estado-Sociedade, o técnico tem uma enorme responsabilidade. Responsabilizo muito a nós, técnicos, também, porque temos que ter esse papel, porque se tem consciência e se usa isso no discurso. Só que sai governo e entra governo, nós estamos ali. Porque nós, técnicos, não assumimos algumas posições? É um processo complicado.” (Entrevista nº 5).

Certamente, o técnico apresenta grande contribuição, porque, conforme sugere OSBORNE, ao se administrar para a performance, deve ser lembrado o que DEMING diz em relação ao fato de que as “(...) organizações podem solucionar seus problemas de maneira mais efetiva se os empregados se envolverem na busca de soluções. Os funcionários conhecem o sistema como poucos e sabem onde estão os pontos problemáticos. Ainda que um administrador possa diagnosticar o problema, sem os empregados é difícil solucioná-lo.” (OSBORNE, 1995, p.173). Por outro lado, as sucessivas alterações ocorrem quando existe pouca precisão em relação às definições políticas para a área. A partir do que foi analisado sobre a gestão pública, emerge outra categoria inicial da análise, o novo perfil de gestor público na visão dos agentes, para dar conta desse contexto em mudança, que pode ser delineado a partir das idéias expressas pelos agentes, a seguir.

“Quanto ao gestor, ninguém coloca para fazer uma cirurgia, digamos, um administrador de empresas. O administrador de empresas, lá no hospital, deve estar administrando e, o médico, estar ali operando. O que está acontecendo, é que não estão observando um perfil de profissional que pode ser um técnico político, um político técnico, mas que tenha uma certa sensibilidade para o cargo e, no mínimo, uma certa condição para exercer aquele cargo. Porque, em uma área como a do trabalho, colocar uma pessoa que não tenha a menor noção de mercado de trabalho, fica difícil.” (Entrevista nº 2).

“(...) o novo perfil do gestor dever ser mais profissional, como é na França. Outro dia eu ainda escutei o mesmo discurso que escutei há 20 anos, quando comecei a trabalhar: que o técnico não sabe e quem sabe é o político. E é errado, na minha opinião. Porque eles continuam achando que o técnico não tem sensibilidade. Não sei para que se fez uma formação. (...) Para mim, a resposta dos serviços públicos e a sua continuidade, a garantia como serviço público ao público, aos usuários, aos cidadãos, se dá pelo papel profissional. Como procura o profissional engenheiro para construir a tua casa, o serviço público também tem que ser feito por profissionais.” (Entrevista nº 6).

A idéia de profissionalização da gestão pública, que perpassa a fala de muitos dos agentes entrevistados, é também defendida na atualidade por vários setores das três esferas do Governo. Exigem-se no setor público, à exemplo do setor privado, administradores qualificados, impondo o conhecimento de técnicas administrativas, bem como competência profissional específica, objetivando planejar, executar e dirigir, o que extrapola em muito apenas ter bom senso (LEMOS, 1997).

“A pessoa que assume deve estar identificada com a área (...) e que tenha um bom senso administrativo.” (Entrevista nº 4).

“O perfil do gestor tem que mudar, deveria ser um técnico capaz, que conhecesse o trabalho, e que tivesse um perfil político.” (Entrevista nº 9)

“Eu acho que a questão da gestão deve ser delegada a quem tenha a noção do Estado, que tenha a noção da possibilidade da integração da assistência com o trabalho, que tivesse um conhecimento do que é assistência e do que é trabalho, e que pudesse fazer essa interface.” (Entrevista nº 3).

O conhecimento sobre a área para a qual está sendo designado para gerenciar é fundamental na compreensão dos agentes, além do que muitos apontam, também, como problema, *“(...) a falta de competência, no sentido de habilidades para gerenciar.” (Entrevista nº 8).*

É importante que os administradores encaminhem as suas ações de modo a permitir que a gestão pública se constitua no sentido da readequação dos papéis do Estado, devendo caracterizar-se pela forma participativa, oportunizando, com isso, a construção de projetos coletivos. A reformulação de seu papel (NASCIMENTO, 1976) pressupõe: priorizar a função estratégica e o uso da interdisciplinaridade, a responsabilidade pela motivação do subordinado pelo trabalho, a avaliação de seu desempenho mais pela produção dos membros de sua equipe

e, por fim, a liderança de grupos e de pessoas como uma de suas funções principais. A partir disso, seria possível identificar, em relação aos servidores públicos, as seis características de um “time” ou equipe eficiente (DUMAS,1997): liderança, motivação, comunicação, decisão, objetivo, e controle.

5.1.3 - As perspectivas da FGTAS

Essa categoria final emergente da análise apresenta os elementos que pretendem traduzir a visão sobre a instituição FGTAS pelos agentes.

QUADRO 7

A visão dos agentes administrativos sobre a Instituição

CATEGORIA INICIAL	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA	CATEGORIA FINAL
<p>A identificação de pontos fortes na FGTAS.</p> <p>A condução da FGTAS como um de seus pontos fragilizadores .</p> <p>Os reflexos da redefinição do papel do Estado para a FGTAS.</p>	<p>A visão crítica dos agentes sobre a instituição FGTAS.</p>	<p>A incerteza como perspectiva da FGTAS.</p>

Tal categoria representa alguns dos componentes que demonstram as potencialidades da Instituição, bem como aqueles que indicam certos pontos considerados fragilizadores da mesma. Ainda são apresentados, sob a ótica dos agentes, os reflexos da redefinição do papel do Estado no atendimento às políticas sociais que vinham sendo executadas pela FGTAS, o que se trata, em seu processo histórico, do terceiro momento de transformação institucional.

As perspectivas da Instituição são apresentadas através desse conjunto de elementos, que acabam por determinar uma fragilização ainda maior da mesma, relegando-a, nesse sentido, a um futuro totalmente incerto. As suas perspectivas encontram-se atreladas às transformações do papel do Estado e, por conta disso, às suas novas funções nessa área. Embora o que tenha se evidenciado até o momento seja a frágil visibilidade dessas mudanças,

elas devem se referir à transferência de muitos serviços antes prestados pela FGTAS tanto aos municípios como ao terceiro setor — este último de forma privilegiada, visto que o momento se caracteriza pela devolução à sociedade de muitas demandas antes atendidas pelo setor público.

A **visão crítica dos agentes sobre a instituição FGTAS**, categoria intermediária da análise, embora possa se traduzir também pelo conjunto do que foi até o momento apresentado como argumento, opinião e sentimento dos agentes, é agora sistematizada como questão fundamental, no entendimento deles, em relação aos pontos fragilizadores ou potencializadores da mesma, completados pela visão quanto aos reflexos da redefinição do papel do Estado na área social.

A identificação de pontos fortes na FGTAS, categoria inicial, refere-se às potencialidades que a Instituição apresenta, seja em relação ao tipo de estrutura fundacional que oferece, seja quanto às possibilidades em relação à execução das políticas sociais, às quais ainda deve responder legalmente.

“Nós fomos criados politicamente em função da flexibilidade e agilidade administrativa. Só que no decorrer desses anos todos, conquistamos um espaço e hoje existimos, e não só pela flexibilidade na captação e na aplicação dos recursos. A Fundação se constituiu em uma resposta à sociedade pela prestação de muitos dos seus serviços.” (Entrevista n° 2).

“O ponto forte da Instituição é a possibilidade de administração com agilidade.” (Entrevista n° 7).

A maioria dos entrevistados continuam creditando a esse tipo de estrutura fundacional a flexibilidade e a agilidade administrativa também na captação e na aplicação dos recursos, o que se entende como uma realidade, não o sendo de forma mais evidente, porque algumas de suas restrições, as quais foram tratadas no capítulo anterior, acabam por alterar um pouco esse seu perfil. Se tal questão não se constituísse em realidade, não teria o Estado permanecido executando muitos dos projetos da Administração Direta através das fundações, sendo estas, portanto, as executoras financeiras dos mesmos. Por outro lado, outro agente apresenta uma opinião diferenciada em relação à estrutura fundacional.

“As fundações serviram como órgãos para agilizar o recebimento de verbas federais, mas as coisas vão evoluindo, e, hoje, existem outros mecanismos. Elas cresceram demais e praticamente não têm finalidade hoje. Porque o serviço que elas prestam hoje, a Administração Direta poderia prestar, e, em alguns setores, está mais aparelhada e mais legitimada para isso.” (Entrevista nº1).

Em relação à essa questão, mesmo que em alguns casos outros mecanismos existam como alternativa, no que tange à essa fundação as mudanças que se evidenciam não são no sentido de que a Administração Direta execute suas ações, mas, sim, no de que a própria sociedade e os municípios executem a tarefa do atendimento, o que portanto, representa a opção por um caminho muito mais associado à ideologia presente nesse setor.

“Eu acho que de estratégico, potencial, é o corpo funcional. Acredito que ele é o elemento mais importante nesse momento, é ele que pode resgatar o caminho da fundação.” (Entrevista nº 4).

“Acho que o funcionário da Fundação, quando se dirige a uma tarefa, ele faz, independente do nível dela. O funcionário da Fundação, de alguma forma, já é multifuncional.” (Entrevista nº 8).

Através de suas falas, a maioria dos agentes entende o quadro funcional como um dos pontos fortes da Instituição, tanto no que se refere ao perfil do grupo, quanto por atribuir a ele a possibilidade pelo menos em parte, de reverter o quadro atual da Instituição. Por outro lado, emergem das entrevistas dos agentes as potencialidades em relação à execução das políticas sociais, que são expressas pelos seguintes argumentos:

“O programa SINE, em particular os serviços de captação de vagas e intermediação da mão-de-obra.” (Entrevista nº 1).

“A PED é o trabalho mais qualificado da Instituição, do ponto de vista estritamente técnico, acho que nenhum outro é dessa envergadura.” (Entrevista nº 8)

“O programa de qualificação profissional e a política de geração de emprego e renda.” (Entrevista nº 7).

Embora tenha sido atribuído às ações da área do trabalho maior visibilidade, talvez porque muitas delas tenham se constituído como referência para a população ao longo dos anos, a assistência social apresenta inúmeras interfaces possíveis com a área anterior. No entanto essa política, apesar de todas as dificuldades de concepção que existiram no processo

histórico dessa área e enquanto política pública, está se instalando, apresentando matéria muito pouco precisa, existindo uma lei que a organiza, define diretrizes e assim por diante. Não há, porém, uma definição ainda de política, bem como os planos das esferas de governo também são recentes e pouco divulgados, o que não facilita a visibilidade das ações nessa área.

Quanto aos entraves da Instituição, emerge a categoria inicial a condução da FGTAS como um de seus pontos fragilizadores, que é expressa pelos agentes a partir de um elenco de fatores, sendo que a gestão se encontra privilegiada em suas falas como o mais, se não o principal, fator condicionante da Instituição.

“Eu acho que o maior problema é o gerenciamento público, em termos de competência técnica. E competência não no sentido comum, mas no sentido estrito de habilidade. Acho que competência técnica, gerenciamento e recurso.” (Entrevista nº8)

“O principal entrave que eu vejo na Fundação é a reprodução do sistema que vem desde o centro do País, da dificuldade de pessoas capacitadas para exercerem a direção das instituições, e, neste caso, na Fundação, isso é uma coisa que se reproduz no sistema. Isso é um dos principais entraves. O segundo, passa pelo técnico, que, para mim, é importantíssimo dentro do Estado. Somos nós que continuamos o processo, o político sai, e nós continuamos. Então, é importante uma conscientização, porque estamos desmotivados.” (Entrevista nº 2).

A falta de motivação parece consequência natural frente ao conjunto de fatores indicados até o presente e pela falta de qualquer política de desenvolvimento em relação aos recursos humanos. Por isso, quase todas as falas dos agentes referem-se à ausência de uma política nessa área. Por outro lado, quando existe investimento pelo Estado, quase sempre esses recursos humanos não são aparelhados, ou não de todo potencializados.

“A falta da política de recursos humanos é uma dificuldade. E saber aonde tu vais colocar o técnico que tu tens em potencial, é outra dificuldade.” (Entrevista nº7)

“A dificuldade é em relação à fragmentação, que é muito complicada. Outra, é o corpo de funcionários entender o que está posto aí, porque não entendemos o que está acontecendo. E a outra dificuldade é a desintegração que existe na Casa - e aí, eu nem responsabilizo essa fragmentação. Eu já responsabilizo nós, enquanto funcionários, da divisão grande que tem. Porque eu acho que o trabalho seria muito mais qualificado se houvesse mais discussão interna.” (Entrevista nº5)

“O problema é a falta de planejamento. Não sei se vejo mais do que recursos humanos e falta de planejamento.” (Entrevista nº7)

Esses pontos não deixam de expressar alguns dos elementos já presentes nas categorias anteriores, que emergiram do processo de análise. Como indicativos em relação aos pontos fragilizadores, é sugerida a importância do planejamento; por outro lado, as sugestões relativas ao quadro de pessoal encaminham para a formulação, pelo Governo, de uma política de desenvolvimento de recursos humanos, qualificando esse quadro.

Como categoria inicial da análise, os reflexos da redefinição do papel do Estado para a FGTAS revelam-se na falta de perspectivas de futuro, refletindo a completa incerteza quanto às decisões políticas que o Governo pretende adotar em relação à Instituição.

“Já não se vê luz no fundo do túnel, não vemos perspectivas, estamos sem perspectiva de futuro.” (Entrevista nº 2).

“Eu não sei até que ponto interessa ao Estado. Talvez, interesse ao Estado, mas não com funcionários estáveis. Talvez, ela interesse ao Estado como possibilidade de troca, de só colocar pessoal transitório. Aí, talvez, ela sirva a algum tipo de interesse” (Entrevista nº 1).

“Mesmo que tu tenhas a concepção neoliberal de Estado mínimo, mesmo assim, tu tens que ter a garantia do mínimo. Mesmo sob essa ótica, ele tem que ter qualidade do mínimo. E a qualidade do mínimo não se faz com essa transitoriedade, com essa rotatividade toda. Não falo do rodízio democrático, não é isso.” (Entrevista nº 6).

A Reforma Administrativa que vem sendo implementada pretende justamente não só a redução dos gastos com a folha de pessoal, mas a possibilidade de renovação desse quadro, no sentido de “oxigenar” o setor. No entanto, para que isso ocorresse, seria necessário e talvez mais estratégico, capacitar o quadro, estimulando a constituição de uma massa crítica, aproveitando e procurando resgatar a motivação e a valorização dos servidores e dos serviços públicos.

“Têm várias Secretarias fazendo o trabalho que era da nossa, ou seja, nós continuamos com nossa responsabilidade legal e cientes dela. A partir disso, ficou muito diluído. Hoje, a questão da fundação terminar é muito mais um capricho político (...).” (Entrevista nº2).

Nesse sentido, parece importante observar o papel do Poder Legislativo nesse processo, que é o de garantir que os interesses coletivos sejam preservados, além de acompanhar e fiscalizar as ações do Poder Executivo. Essas observações encaminham para o entendimento de que a gestão da Instituição é o seu mais contundente condicionante, além de permitirem que transpareça claramente, também, a questão da fragilização da identidade da FGTAS, embora as ações na área do trabalho sejam vistas como ações potenciais da mesma, talvez por se tratar das ações concretas ainda realizadas pela FGTAS face ao processo de esvaziamento em razão da descentralização encaminhada a título de atender à legislação.

No sentido de complementar a visão dos atores do processo, apresenta-se, a seguir, a visão dos gestores sobre a temática em estudo.

5.2 - A VISÃO DOS GESTORES

Esta parte do Capítulo trata da visão dos gestores⁹³ das políticas sociais do trabalho e de assistência social, do setor público estadual gaúcho, a partir dos enunciados apresentados por eles sobre os eixos temáticos iniciais do estudo e de outros secundários que emergiram durante o processo de pesquisa.

5.2.1 – O esboço de um novo modelo de Estado

Esta categoria final do processo de análise expressa o conjunto de questões que emergiram das falas dos gestores a partir da redefinição do papel do Estado no atendimento à área social.

⁹³ Em relação ao perfil dos gestores que participaram da pesquisa, a maioria é do sexo masculino, a faixa etária está entre os 45 e 50 anos, e quanto à década de graduação, predomina a de 70, tendo um tempo de experiência de 20 anos nesse setor, apresentando, a maioria, experiência em mais de uma esfera de governo.

QUADRO 8

A visão dos gestores sobre o papel do Estado

CATEGORIA INICIAL	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA	CATEGORIA FINAL
A visão do Estado como promotor do bem-estar social.	Os avanços e as contradições das transformações do papel do Estado.	O esboço de um novo modelo de Estado.
A participação popular e seus instrumentos como modelo de exercício democrático.		
A visão dos gestores sobre os equívocos na concepção de municipalização das políticas sociais.		
A polêmica sobre as competências concorrentes entre as esferas de governo.		

Essa categoria trata, ainda, da conformação de um novo modelo, embora já presente contornos e marcos indicativos, que, nesse caso, se referem ao modelo hegemônico adotado pela maioria dos países capitalistas, incluindo o Brasil. A leitura da realidade sob a perspectiva do final do milênio e de tudo que implica este momento é importante para que se possa contextualizar o papel do Estado. Independentemente do papel que o Estado ainda possa vir a assumir concretamente na área social, enquanto incumbido de buscar o consenso e/ou a ordem social, é preciso que ele rompa o ciclo da pobreza. Isso deve representar uma estratégia a ser implementada através de ações deliberadas do Governo, capazes de modificar o quadro social.

Ainda nesse marco, parece importante consolidar uma nova concepção de desenvolvimento (FURTADO, 1992), que determine a adoção de novos valores, deslocando o eixo da lógica, a curto prazo, dos meios a serviço da acumulação para uma outra, a dos fins em função do bem-estar social, bem como a do exercício da liberdade e da cooperação.

“Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no decorrer do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O objetivo deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana (...) seria dirigida para a busca da felicidade, esta entendida como a realização das potencialidades e aspirações dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente” (FURTADO, 1992, p. 77).

Sob a perspectiva desse modelo, a consciência a ser sedimentada é a de que o sentimento de solidariedade favorece o surgimento do cidadão e da luta em defesa da própria liberdade. Por isso, é implícita a responsabilidade *“(...) dos homens chamados a tomar certas decisões no futuro. E somente a cidadania consciente da universalidade dos valores que unem os homens pode garantir a justeza das decisões políticas” (FURTADO, 1992, p. 79).*

Pensar o processo de desenvolvimento em relação ao Brasil não pode excluir o resgate das desigualdades sociais herdadas. *“O desenvolvimento só é viável se socialmente sustentável. Há, no Brasil, excepcionais condições para alcançá-lo e mantê-lo” (SODRÉ, 1995, p. 46).* Necessariamente, deve ele também passar por uma inevitável reforma dos sistemas político, eleitoral e partidário, bem como do próprio Estado.

Falar em Reforma do Estado pressupõe discutir o processo federativo, tema dos mais complexos da Teoria do Estado e que ocorre em vagaroso ritmo de desenvolvimento e aperfeiçoamento, o que se justifica por significar o federalismo um compromisso entre *“(...) difusão e concentração do poder político em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social” (ALMEIDA, 1994, p. 9).* Sob essa ótica, o federalismo fiscal representa o eixo ou a viga mestra da discussão. Por fim, a forma como são gerados e distribuídos os recursos fiscais entre as esferas de governo, acaba por definir alternativas diferentes de arranjos federativos.

Os componentes que se apresentaram nas falas dos gestores tratam de algumas das mudanças significativas em relação ao papel do Estado, particularmente das ocorridas na década de 90. Desse contexto, emerge como categoria intermediária da análise **os avanços e as contradições face às transformações do papel do Estado no atendimento à área social.**

Essa codificação refere-se aos argumentos e às idéias dos gestores a respeito da participação popular, de seus instrumentos e do contexto relacionado às formas de inserção da sociedade no espaço público em mudança, a partir da ideologia neoliberal. Essa categoria pretende mostrar, também, a visão que esses atores têm sobre o papel do Estado, bem como em relação à municipalização das políticas sociais em questão, especialmente a de assistência social. Trata, ainda, da polêmica sobre as competências concorrentes entre as esferas de governo a partir do processo de descentralização político-administrativo dessa mesma política.

A visão do Estado como promotor do bem-estar social, categoria inicial da análise, reflete os argumentos utilizados pelos gestores no que concerne às visões manifestadas sobre o papel do Estado na área social, as quais são apresentadas nos trechos de entrevistas a seguir.

“Compete ao Estado tudo aquilo que a iniciativa privada não quer e se inclui a questão do bem-estar social. E que começa pela garantia do emprego, pelo poder aquisitivo mínimo da população (...)” (Entrevista nº 11).

“A razão da existência do Estado é uma razão social. Não se pode conceber um Estado que não sirva ao social. Essa discussão sobre o Estado benfeitor, o Welfare, é uma discussão que, na verdade, é uma discussão periférica e não entra no cerne do assunto. É mais uma questão de método de como o Estado vai promover o bem-estar social. (...) O papel fundamental do Estado é promover a dignidade, a justiça, um convívio social humano, harmônico, digno, com um mínimo de justiça e equidade.” (Entrevista nº 12).

Também na fala dos agentes, surge a questão da equidade e a idéia do papel do Estado como promotor do bem-estar social. Um dos gestores introduz a idéia da conformação de outro modelo de Estado a partir do modelo hegemônico adotado pelos países capitalistas.

“Estamos sendo empurrados por vários movimentos históricos e econômicos. É indiscutível a retração do Estado no novo modelo internacional previsto. Então, quer dizer, se há essa pressão para um novo desenho do Estado e, a meu ver, é paradoxal, porque, no momento em que o Estado se retrai, ele leva o discurso da participação popular, mas nós vamos ter que conviver com isso. Não é nem paradoxal, ele é complementar. Só que se gostaria que o discurso da participação popular não estivesse atrelado à necessidade de desmonte do Estado. Melhor se a coisa tivesse acontecido em momentos diferentes. (...) Não defendo o Estado mínimo, defendo um Estado forte e atuante. (...)” (Entrevista nº 13).

O perigo reside justamente no uso do discurso, porque o modelo de Estado que está se conformando se retrai, pois se pretende mínimo, perdendo seu perfil regulador e interventor e, ainda, atrelando suas mudanças, dentre elas, a de desmontagem do setor público, à necessidade da participação popular, por caracterizar-se como a devolução à sociedade de suas próprias demandas sociais. O atrelamento ocorre em função da presença da ideologia neoliberal no País.

A participação popular e seus instrumentos como modelo de exercício democrático, categoria inicial da análise, pretende refletir as principais mudanças que a legislação contempla em função da redefinição do papel do Estado. A partir da nova Constituição e da legislação introduzida no início da década de 90, foram criados instrumentos, os quais presumem a participação da sociedade e o seu controle sobre o espaço público.

“O modelo de Estado com a participação direta da comunidade, hoje preconizada, que a Constituição de 88 deixou moldado, é o ideal, prevendo à comunidade se organizar e participar através dos Conselhos setoriais.” (Entrevista nº 12).

Sob essa perspectiva, muitos têm sido os conselhos criados com participação da sociedade. No que diz respeito, por exemplo, às crianças e aos adolescentes, passaram a ser matéria tratada tanto pelos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, como pelos Conselhos de Assistência Social. Entretanto tais matérias, por serem tratadas sob diferentes óticas em cada um desses Conselhos, acabam, de certa forma, suscitando dúvidas e exigindo

“(...) uma acomodação desse processo democrático, que não vai acontecer tão cedo. O bom senso, acho, que vai guiar algumas coisas e, outras, eu acho que têm que se impor. Agora que o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional de Assistência Social estão sentando para discutir algumas coisas em comum. Imaginas isso à nível do município, que aguarda uma diretriz que venha a nível nacional.” (Entrevista nº 13).

Será necessário, talvez, mais que o bom senso nesse caso, exigindo estágios intermediários ou mesmo revisões de caminhos escolhidos, tendo em vista que a lógica da fragmentação das políticas sociais acaba por escamotear da própria sociedade o conjunto de necessidades da população. É um momento contraditório, porque, ao mesmo tempo em que viabiliza o exercício democrático e de cidadania, afirma que as propostas de ações e o

controle devem fluir do poder local. A partir da ideologia presente, o Estado devolve à sociedade a responsabilidade de execução das políticas, prega a crise de caixa, a formação da rede de solidariedade, ressuscita o voluntariado, mas não descentraliza os recursos, em nome de um esforço do poder público e da sociedade para darem conta de uma realidade em que as verdadeiras responsabilidades e possibilidades de respostas estão com o próprio Estado.

Talvez, por isso, esse mesmo gestor ainda se manifeste a respeito dessa questão, afirmando que é um momento rico, mas também confuso e que não se pode ter “(...) ilusões que o fato da participação popular vai ser a salvadora da pátria. Porque se tem visto, também, organizações que são profissionais da representação.(...) Não se pode ter a ingenuidade de achar que é a grande solução, mas, enfim é uma passo.” (Entrevista nº 13).

O fundo público, como outro instrumento, está sendo oferecido para a participação da sociedade sob a perspectiva que o gestor está trazendo a seguir.

“A grande participação tem que ser em cima do orçamento e do financiamento, porque não adianta você democratizar a discussão se você não acessa a sociedade civil, os meios que ela tem para controlar o financiamento.” (Entrevista nº 12).

A existência do fundo público não é um fato novo na Administração, embora o seja a forma como está se constituindo enquanto possibilidade de participação e controle pela sociedade — controle social —, bem como de controle interno e externo a que se encontra sujeito, conforme prevê a Constituição. Na opinião deste mesmo gestor, o Fundo é>

“(...) uma coisa muito complicada. Os governantes têm dificuldade em lidar com o Fundo, porque são verbas estanques e, na verdade, eles estão habituados a lidar com o famoso “caixa único”. Então, já na administração indireta, fica mais fácil esse gerenciamento.” (Entrevista nº 12).

O gerenciamento dos recursos pela Administração Indireta certamente é mais fácil. Justamente este foi um dos motivos da criação de muitas das estruturas dessa instância da administração.

Como muitos gestores não se encontram instrumentalizados em relação ao funcionamento através de fundos, surgiram, nas entrevistas, argumentos que retratam a visão de outro gestor sobre o tema.

“Vejo o Fundo como uma possibilidade, sobretudo na captação, mais interessante do que a conta pública. Seja fundacional, seja na Administração Direta. Porque o Fundo oferece incentivos tributários para que o doador, principalmente o para a Criança e o Adolescente, que tem reconhecimento do Ministério da Fazenda, e, com isso, possam ter outras fontes de captação além do Tesouro. Eu acho que ele torna mais acessível tanto o gasto como a captação. No entanto surge um novo ente financeiro que é o Fundo, não pergunte se vai ser mais ágil ou não, porque eu não sei. Estamos estruturando agora, montando uma estrutura organizativa em torno do Fundo, que se espera que seja mais ágil, quer dizer, que não se tenha que passar pelos trâmites da Secretaria da Fazenda, CAGE, etc., e se submeter à toda legislação estadual que rege a transferência de recursos e que é muito complicada, que consiga driblar as leis estaduais, talvez a agilidade que a Fundação oferece seja prescindível. Agora, se não for assim, realmente, do ponto de vista administrativo, é simplesmente uma conta a mais, não se tem uma prática sobre isso, a gente desliza nesse terreno, ainda.” (Entrevista nº 13).

Sugere o argumento apresentado pelo entrevistado, desconhecimento sobre o fluxo e a legislação em vigor. Como está previsto repasse de recursos públicos das três esferas de governo ao Fundo, no caso o de assistência social, tem ele caráter público, portanto, sujeito às legislações federal e estadual que tratam da matéria e da contabilidade pública. Portanto, se existem inúmeras dúvidas dentro da Administração em relação à sua operacionalização, isso prenuncia o estabelecimento de um longo período de tempo para que a população se aproprie realmente do processo e possa exercer o controle social previsto.

Esses instrumentos não garantem, de imediato, os avanços à sociedade pretendidos e assegurados na legislação, implicando a construção de um novo modelo de relações, de um outro patamar de participação da sociedade, que só se constituirá através de um exercício democrático cotidiano. Como outro passo no sentido dessa construção, apresenta-se a descentralização político-administrativa de política social de assistência social, o que deveria representar a municipalização dos serviços e dos programas nessa área.

Emerge como categoria inicial da análise a visão dos gestores sobre os equívocos na concepção de municipalização das políticas sociais, que é expressa pelas idéias a seguir.

“O processo está em fase de implantação e até está bem adiantado. Mas, tem que se ter um cuidado para não se confundir municipalização com prefeiturização. O Brasil é um país de dimensões continentais, e essa questão de descentralização está muito vinculada à questão do espaço onde o ente público atua. Nesse caso, é impossível você tratar de questões de execução de ponta, com um órgão centralizado longe. É o caso do Governo Federal querer executar ações de ponta na área social, ou o próprio Governo Estadual. Nós temos na própria Fundação Gaúcha do Trabalho um exemplo histórico, os Centros Sociais Urbanos, que se tornaram inviáveis com o passar do tempo. Foi um erro histórico de querer que o ente Estado do RS leve a promoção social a determinada comunidade, A, B ou C, é uma utopia, é uma impossibilidade até de gerenciamento. (...) Agora, municipalizar significa o quê? Não é a Prefeitura fazer sozinha. É a Prefeitura e o Estado juntos, com a sua coordenação e os seus recursos. O Governo Federal, também, e com a participação da comunidade, naquilo que for cabível, possível e viável, e que sempre o é. Sempre existe uma parte que deve ser feita, realmente, pela comunidade, ou pelo menos, com a participação e o apoio dela.” (Entrevista nº 12).

A preocupação de que tal processo não se torne uma prefeiturização é expressa tanto pelos gestores como pelos agentes. Ainda sobre a questão da descentralização, o outro gestor entrevistado apresentou novas ponderações, conforme demonstra essa passagem da entrevista realizada.

“(...) não vamos ter a ilusão de que com o fato de descentralizar, tudo vai estar resolvido. Podes acessar a participação da população, enfim, tem menos probabilidades de se equivocar, no município, ao traçar uma política municipal, do que o Estado, ao traçar para os 487 municípios. No entanto, também poderão ter concepções, e se sabe que existem muitas concepções de assistência social arcaicas, que poderão dar um desvirtuamento da política de assistência.” (Entrevista nº 13).

Entretanto esse mesmo gestor acredita que, mesmo com a descentralização, o Estado não deixa de ter uma função de execução direta, conforme o argumento apresentado logo a seguir.

“Na legislação, e que também coincide com a minha visão, o que compete ao Estado é um papel de coordenação e de articulação, sobretudo na área da assistência social. Eu acho que o Estado tem que ser, ainda, executor, sim, de alguma fatia de trabalho. (...) com certeza, o papel de execução direta não acaba. Talvez esse possa ser o maior equívoco de grande parte dos discursos, e que é justamente quando diz que o Estado deixa de ter um papel de executor direto. Ele não deixa, e, até porque, a lei não deixa claro.” (Entrevista nº 13).

Essa questão que é mencionada pelo gestor suscita a polêmica sobre as competências concorrentes entre as esferas de governo — categoria inicial da análise — no que se refere à organização e à gestão, em particular da Política de Assistência Social, e que o gestor expressa através das idéias contidas no trecho de entrevista a seguir.

“O ente município é concorrente com o ente Estado. O Estado coloca aquilo que é do município, mas sobra muita coisa que não é deste último. Então, o Estado tem que executar, mas num outro perfil. Tem que entender o todo do Estado para entender em que fatia é sua competência de atuação. Defendo o reordenamento e não o desmonte.” (Entrevista nº 13).

Enquanto o setor público procura descobrir suas atribuições, a sociedade acaba por ter que encontrar algumas respostas às questões sociais emergentes. Esse outro gestor ainda aborda as questões relativas à pulverização de siglas e à sobreposição de ações, o que acaba por se constituir na não efetividade⁹⁴ das ações.

“Esse é um problema muito sério, também. Nós temos uma pulverização de siglas, de projetos e de programas, que correm paralelo e que se sobrepõem em alguns espaços. Mas se eles se sobrepusessem, se um cobrisse uma área que é de um outro, muito bem; só que eles acabam não cobrindo, deixando lacunas enormes entre eles, o que é pior. Então, na verdade, fica um grande aparato de divulgação com siglas e títulos e, às vezes, publicidade, e a ação efetiva acaba ficando com desvios, com lapsos, com áreas enormes que não são atendidas.” (Entrevista nº 12).

A fragmentação das ações também pode ser entendida como estratégia utilizada pelo gestor. Tal questão deve ser ainda analisada sob a ótica de que se constitui como disputa de poder, como direção política de governo, enfim como reflexo de determinado perfil de gerenciamento público. Assim, a fragmentação também traduz toda uma intencionalidade política.

Sobre outro viés de análise, surge um argumento apresentado pelo gestor entrevistado:

“(...) existe no Governo do Estado, uma Secretaria Geral de Governo que é articuladora dos programas prioritários. Esses programas, que

⁹⁴ A efetividade como está sendo tratada neste momento, “(...) constitui a relação entre os resultados e o objetivo” (COHEN, FRANCO, 1994, p.107). Como apresenta duas dimensões, é como medida do impacto que está sendo pensada.

são da área social, não estão sendo por ela administrados. O responsável em termos de coordenação é a Secretaria Geral de Governo, o que, com isso, deixa em segundo plano as outras Secretarias.(...)" (Entrevista nº 12).

Esse mesmo gestor ainda se refere a essa questão como algo positivo "(...) *que está acontecendo, por estarem tendo uma visão um pouco mais estratégica no sentido de que alguns objetos de trabalho devem ser vistos por mais de uma Secretaria"* (Entrevista nº 13).

A experiência de criação desse tipo de Secretaria não é novidade no Governo do Rio Grande do Sul; já ocorreu no passado, indicando, em muitos momentos, o controle sobre as decisões políticas de governo, mas também apontando a possível fragilização das ações de determinadas Secretarias, como é o caso da área social.

5.2.2. – A profissionalização da gestão pública

Esta categoria final que emergiu da análise retrata os argumentos apresentados pelos gestores quanto à necessidade de esses agentes públicos se instrumentalizarem no sentido de atender a um já complexo contexto, onde a pluralidade ganha dimensão de destaque por encontrar-se em mudança.

QUADRO 9

A visão sobre a gestão pública para os gestores

CATEGORIA INICIAL	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA	CATEGORIA FINAL
Os reflexos pelo tipo de gestão adotada.	A exigência de um novo perfil de gestor a partir das práticas de gestão.	A profissionalização da gestão pública.
A instrumentalização como base para construção de um novo perfil para o gestor público.		

Para um país que pretende sua inserção em um cenário internacional, como é o caso do Brasil, e para o Estado do Rio Grande do Sul, que tem empreendido tal movimento, a profissionalização da gestão pública apresenta-se como condição necessária. Para o bom funcionamento do setor, é essencial qualificá-los — o que, nesse caso, implica em benefício a uma substantiva parcela da sociedade brasileira e também da gaúcha, a qual vem se beneficiando, ou deveria se beneficiar, da prestação de muitos dos serviços públicos.

As novas exigências de perfil do trabalhador impostas pelas mudanças do mercado e do processo produtivo no setor privado requerem do setor público também uma readequação de seus agentes, particularmente daqueles que têm o papel de gerenciar o processo. Deve ser preocupação desse setor a formação de um corpo de conhecimentos sistematizados sobre as tarefas administrativas, que contemple as “(...) *questões complexas de planejamento, os métodos de trabalho, as regras de organização, porque a competição de mercado exige cada vez mais profissionais preparados (...)*” (LEMOS, 1997, p.19).

Nesse sentido, também se exigem profissionais bem preparados voltados à realidade do setor público, apresentando-se como uma resposta ao conjunto de mudanças e demandas da sociedade. Assim, emerge como categoria intermediária da análise — **a exigência de um novo perfil de gestor a partir das práticas de gestão** —, com o que se pretende traduzir os reflexos das características de gestão presentes no setor público, bem como apontar um novo perfil de gestor que melhor se adapte à realidade da administração pública e ao contexto da sociedade.

O Rio Grande do Sul instituiu o Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (PGQP) em 1992 e as gerências de qualidade em todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado em 1993, as quais deveriam atuar como facilitadoras nos processos de implementação da gestão da qualidade total nas suas organizações, representando pelo menos um movimento no sentido de implementar essa dinâmica no âmbito da Administração Pública, com a intenção de adequar a estrutura desse setor a um novo contexto.

Por isso, refletir sobre a gestão pública representa um passo na direção de aproximar as contribuições das modernas tendências administrativas à realidade desse setor. Em relação à possibilidade ou à aplicabilidade dessas tendências no setor público, depara-se com um

contexto em que a ele convergem inúmeros interesses, razão pela qual se entra no patamar utópico, enquanto pensado o processo em parâmetros do que é possível fazer na área privada. Não se está, com isso, negando a necessidade de mudanças e de novas posturas.

No que se refere à aplicação no Estado de parte dos conceitos presentes nessas novas tendências teóricas, em particular no setor público estadual gaúcho, existe, em verdade, muito mais o discurso ou o tímido movimento no sentido de introduzir algumas idéias iniciais através do Programa da Qualidade na Administração Pública (PQAP) do que a adoção dos parâmetros que permeiam tais tendências. Vários são os condicionantes (MACHADO, RIBEIRO, 1995) à implementação, por exemplo, da Gestão da Qualidade Total (CQT) no setor público: fragmentação das ações do Governo, agravada por uma estrutura burocrática pesada; planejamento desarticulado e a curto prazo; falta de previsão orçamentária e de liberação de recursos para programas de desenvolvimento de recursos humanos, treinamento gerencial, e inovação tecnológica; descontinuidade administrativa, provocada pelo constante rodízio de pessoas nos cargos de chefia e com funções de comando, que perseguem indicadores políticos em detrimento de outros fundamentados tecnicamente; inadequação e inexistência de indicadores para a avaliação do serviço público; perpetuação de uma cultura de obediência, onde as ações gerenciais são dirigidas por normas e regulamentos; inexistência de orientação gerencial voltada para a liderança participativa, reforçada por uma estrutura vertical, altamente centralizada; e inexistência de diversos mecanismos que impossibilitam alterações e mudanças relacionadas aos recursos humanos, tais como estatutos dos servidores, planos de cargos e salários, dissídio coletivo, dentre outros.

No entanto, apesar dos condicionantes existentes nesse setor, é possível e desejável a implementação de uma nova visão, engendrada em ações mais empreendedoras, participativas, compartilhadas, estruturando-se um Estado mais ágil e flexível, como forma de responder às novas demandas da sociedade. Isso, que não significa ter que reinventá-lo ou torná-lo mínimo a partir dos padrões da ideologia presente no Governo, mas, sim, repensá-lo, envolvendo, para tanto, todos os atores sociais nesse processo, com o objetivo de se estabelecer uma nova relação Estado *versus* sociedade, alterando-se o modelo burocrático e de gestão desse setor.

Os reflexos do tipo de gestão adotada, categoria inicial da análise, referem-se aos argumentos e idéias apresentadas pelos gestores em relação as repercussões provocadas pela

rotatividade dos mesmos, resultado da característica da descontinuidade político-administrativa presente também nessa instância de administração e expressa por um dos entrevistados, do modo como segue.

“Os reflexos são terríveis, porque, veja bem, não há continuidade. Não se consegue dar continuidade a nada dentro da Fundação, exatamente por causa disso. Quer dizer, se em três anos, tivemos cinco presidentes, é fácil de deduzir que nenhum deles conseguiu, até agora, concluir coisa alguma.” (Entrevista nº 11).

A descontinuidade político-administrativa, quando associada a outros fatores, dentre eles, a inexistência de uma missão institucional clara, a falta de planejamento e a ausência de indicadores de avaliação, acaba por determinar repercussões mais negativas ainda. Nesse sentido, esse mesmo gestor se manifesta sobre essa questão.

“E aí, caem por terra os nossos ideais de controle perfeito, de buscar uma relação custo/benefício (...) não consegue fazer isso. Nós estamos ano após ano, enfrentando esta situação, fruto da falta de continuidade. Não existe um pensamento uno de que, será assim por quatro anos e vamos fazer tudo voltado para isso. Não se fala mais em planejamento. Na verdade, se planeja e se administra o próprio umbigo.” (Entrevista nº 11).

A inexistência de planejamento, inclusive o estratégico, imputa à prática cotidiana uma ação imediatista, sem perspectiva. Tais considerações sugerem mais uma vez a importância política que é dada pelos governos à área social.

Com reflexos diretos para o quadro de recursos humanos da Instituição, a rotatividade de gestores assume uma dimensão ainda mais complexa, a partir de uma realidade institucional de “intervenção” pela Administração Direta e da perspectiva de sua extinção, que se expressa no trecho de entrevista a seguir.

“Alguns dos gestores vieram com o propósito de extinção. Sabiam que iam ter que tratar disso, fica muito difícil de trabalhar assim. Como é que tu vais cobrar destas pessoas, realmente, a manutenção, a continuidade da existência, os resultados, se a pessoa já assume com este propósito. Dá para se observar, hoje, com clareza, nas pessoas que estão hoje trabalhando aqui, que não existe mais aquele ânimo (...) e com a perspectiva de que se eu trabalhar durante uma ano, no próximo vou fazer isto, fazer aquilo. Estamos trabalhando a curtíssimo prazo. Vamos tentar ver o que é possível em uma semana. Na próxima fica a dúvida.” (Entrevista nº 11).

Fica claramente explícito que, embora as dificuldades sejam conhecidas ou reconhecidas, não existem ações concretas dos gestores no sentido de contrapor e/ou solucionar as falhas existentes no caminho. O Governo adota, assim, o recurso das reformas administrativas, com o objetivo de modernizar o setor, mas que não tem chegado a se constituir na reforma do mesmo.

A instrumentalização como base para a construção de um novo perfil para o gestor público, categoria inicial da análise, representa a visão dos gestores entrevistados quanto aos atributos que esse gestor deve apresentar para acompanhar as mudanças que se impõem, inclusive ao setor público. Desse modo, pelo conjunto de seus argumentos, opiniões e idéias, eles expressam os elementos que compõem um novo perfil.

“Instrumentalização é fundamental. Tem que haver uma profissionalização, mas tem que se ter um cuidado com os títulos e os diplomas. Junto com a formação técnico-profissional, junto com a informação, tem que haver nas pessoas um despertar de uma coisa que ninguém fala quase hoje em dia, que é aquela questão de vocação. Quer dizer, nós somos vocacionados, não para uma coisa só, mas para determinadas coisas. (...) E, acima de tudo, dentro da gestão, tem que haver humildade, porque quem compartilha decisões erra menos. E nós, no Brasil, não temos essa cultura de compartilhar decisões. Essa posição de compartilhar faz de alguém que está liderando um processo ser muito importante. Porque, na verdade, ninguém comanda nada, somos simples coordenadores. E o que nos pesa, mesmo, é a responsabilidade da decisão. Mas se aprendes a compartilhar a decisão, a tua responsabilidade vai se tornar muito mais tranqüila, porque vais errar menos.” (Entrevista nº 12).

Compartilhar decisões, reconhecer os trabalhadores como a possibilidade de atingir resultados, parece o caminho, embora a gestão pública ainda não tenha se apropriado desses conceitos. Seria interessante considerar que, em essência, a participação e a democratização das relações emergem como idéias recorrentes das tendências modernas dos processos de gestão.

Surge também como argumento a importância de o gestor deter conhecimentos do setor público, conforme se observa nas passagens de entrevistas a seguir.

“O conhecimento do setor público é importante; na verdade, só tem a acrescentar, é um facilitador. A administração é uma arte. Ele deve buscar junto à própria estrutura os recursos. O que um administrador desses precisa é confiar na equipe que ele vai gerenciar. Ele precisa, também, ouvir. O conhecimento soma, é uma facilitador, mas principalmente a boa intenção e um plano.” (Entrevista nº 11).

“Além de ser indispensável, também, um conhecimento dos procedimentos administrativos, porque é uma coisa muito complicada, hoje em dia, você ser um administrador. Você se sente, às vezes, como um criminoso. Porque, de repente, tem auditoria do Tribunal de Contas, da Contadoria Geral do Estado, tem auditoria do Tribunal de Contas da União, tem acompanhamento da Comissão de Limitação dos Gastos Públicos. Isso é altamente desgastante, altamente irritante, porque para a gente que age de boa fé, fica muito difícil entender por que tanto controle (...)” (Entrevista nº 12).

As auditorias, principalmente a CAGE, deveriam servir como fonte de orientações, e até mesmo o Tribunal de Contas, embora com suas atribuições expressas, tem o papel de apontar os erros e equívocos, mas também o de orientar antes de punir.

Além dos conhecimentos sobre a estrutura do Estado e dos procedimentos administrativos, aparece a importância de deter o conhecimento sobre a área a ser gerenciada, assim como sobre o histórico da organização, como expressam logo a seguir os gestores entrevistados.

“O conhecimento é importante, sem dúvida, porque as instituições desenvolvem uma cultura interna própria. E é importante para quem vai dirigir, é indispensável ter um conhecimento. (...) A instituição tem a sua história e, se a gente quer saber o que ela é hoje, tem que olhar para trás, tudo tem uma raiz, uma matriz (...)” (Entrevista nº 12).

“Se o gestor for um conhecedor da área em que vai atuar e trazer na bagagem um plano que vá somar, no meu ponto de vista, não precisa muita coisa, é o suficiente.” (Entrevista nº 11).

A exigência para que os gestores se instrumentalizem e encontrem um equilíbrio entre o político e o técnico surge em muitos momentos nas entrevistas.

“A nível de Estado, o gestor tem que ser, cada vez mais, desapegado dos interesses políticos e partidários, e mais apegado aos critérios técnico-científicos. Precisa-se estabelecer um critério de partilha dos

recursos para financiar as ações em cima de indicadores sociais. Aí já vai contra toda uma outra prática, em que o critério de partilha eram indicações, ou eram interesses políticos, em todas as esferas e de todas as naturezas, isso, nas três esferas acontecia também. O gestor tem que ter uma visão assim muito mais antropológica, sociológica, do que política, no sentido da construção de estratégias; tem que ter uma visão do todo, conhecer realmente o Estado. Tirar do particular e chegar ao universal. Esta é a visão que eu acho que o gestor tem que se investir. E a nível de estado e a nível de município, também. Porque o município vai ter que ter uma visão do todo do município. É um perfil mais de administrador do que de estadista.” (Entrevista nº 13).

É necessário qualificar os serviços públicos, e isso passa necessariamente pela qualificação e instrumentalização de seus agentes públicos, porquanto, ao indicar-se a importância fundamental de uma política de desenvolvimento de recursos humanos no setor público, deve esta, evidentemente, incluir os gestores, a fim de garantir a eficiência e a eficácia dos serviços públicos. Entende-se que o administrador público guarda um papel importante nesse momento, na medida em que o Estado está sendo compelido a apresentar respostas efetivas à sociedade, devendo o gestor público, por isso mesmo, se constituir em um agente facilitador e/ou potencializador de outros patamares de resultados, permitindo que possa se recriar um sentimento de confiança entre governo e governados.

5.2.3. – A FGTAS como reflexo de sua gestão

Esta categoria final emergente da análise refere-se aos reflexos para a Instituição das transformações do papel do Estado na área social, assim como demonstram os elementos que foram entendidos como potencializadores e os fragilizadores para da Instituição.

QUADRO 10
A contradição em processo

CATEGORIA INICIAL	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA	CATEGORIA FINAL
A fragilização da identidade da FGTAS .	Os descompassos da FGTAS.	A FGTAS como reflexo de sua gestão.
O tipo de estrutura e a execução da política social na área do trabalho como pontos fortes da FGTAS.		
As práticas de gestão como entraves à Instituição.		

Essa categoria projeta um conjunto de questões em relação à FGTAS, que, por se tratarem de forma significativa de reflexos de sua própria gestão, estão sendo entendidas como a contradição em processo. Tal contradição retrata as repercussões presentes na Instituição, em seu processo histórico, de forma particular a partir da metade da década de 90, porquanto traduz a forma como a área social, em especial as políticas sociais do trabalho e de assistência social do setor público estadual gaúcho, vem sendo conduzida.

Os descompassos da FGTAS, categoria intermediária da análise, revelam um conjunto de fatores que são tratados através das categorias iniciais e que se constituem na desarmonia entre questões técnicas, jurídicas e políticas, que, enfim, denotam a concepção do Governo sobre a área objeto deste estudo.

A fragilização da identidade da FGTAS, categoria inicial da análise, simboliza a visão desses sujeitos sobre a Instituição. Emerge como um dos elementos mais significativos, relacionando-se aos processos de fusões pelos quais a FGTAS passou. Os gestores referiram a impossibilidade em estabelecer uma nova identidade à Fundação.

“Das três fundações, houve fusões, e acabou redundando na atual FGTAS. Então, fica difícil, porque a FGTAS não conseguiu estabelecer uma identidade própria, que teria que ser uma síntese desta três. Essas sínteses são fáceis de se fazer numa dialética, numa

teoria qualquer, mas no convívio de pessoas, de procedimentos, de cultura de trabalhos de órgãos diferentes, é muito difícil. Se sente ainda, dentro da Fundação, hoje, que tem duas ou três fundações. Há esses grupos, há essas tendências, não se pode ignorar isso, é humano, é natural. A FGTAS não conseguiu ainda, talvez tenha sido pouco tempo, certamente vai levar um tempo para estabelecer uma nova identidade, até porque existe uma bipolaridade que continua aqui... que é a área de trabalho, e a outra área, que é bem distanciada, que é a área da assistência social, com uma outra natureza, com um outro matiz. É preciso trabalhar com esta bipolaridade e construir uma identidade nova, a cara nova da FGTAS.” (Entrevista n° 12).

“A Fundação não teve tempo para que se criasse uma nova identidade, embora tenha existido um movimento nesse sentido, através do que se chamou de Memória e Cultura, liderado pelo setor de treinamento, e que foi uma tentativa de buscar construir uma identidade, mas só que infelizmente não avançou (...) desde então, nunca mais se teve tempo para parar e pensar nessa fundação.” (Entrevista n° 11).

A fragilização da FGTAS é apontada como algo em que parece não ser necessário o envolvimento de todos os atores do processo para que seja construída essa identidade, que necessita inicialmente de uma clara decisão política do Governo. Essa construção é alimentada pelas práticas cotidianas e, em particular, através dos executores das políticas, cabendo aos administradores o papel de difusão da missão institucional.

Qualquer análise em relação à FGTAS não pode deixar de contemplar a perspectiva das transformações pelas quais vem passando, em especial, a “intervenção” administrativa pela Secretaria. Nessa lógica, os gestores entrevistados indicam essa questão.

“A Fundação passou por um processo de quase extinção e hoje ela está tentando sobreviver, (...) mas isso não quer dizer que ela tenha recebido oxigênio e vida nova. Ela ainda está, de certa forma, na UTI. Tem servido mais, atualmente como um departamento de recursos humanos e de administração, de apoio às ações da própria Secretaria.(...) Então, a FGTAS está mais com essa atuação administrativa do que, propriamente, geradora e gestora de uma política autônoma de assistência social.” (Entrevista n° 12).

Os gestores identificam a crise, mas não são perceptíveis as ações no sentido de dar orientação ao processo. Esse processo sugere um resultado que é apontado logo a seguir por um gestor entrevistado.

“Não dá para se dizer que o que a Fundação fez até hoje deu excelentes resultados. Na verdade, fez muita coisa, mas de forma muito dispersa, e, principalmente, não houve uma coordenação geral que realmente estivesse interessada em buscar o produto disso tudo, um resultado positivo para a sociedade. Não havia esta preocupação, e sim a preocupação em faturar politicamente.” (Entrevista nº 11).

“Ano passado, a idéia era de extinção e, com isso, uma total absorção do quadro de pessoal e das funções, pela Secretaria. Como isso não ocorreu, foi uma medida intermediária de incorporação só do pessoal.” (Entrevista nº 13).

Tais observações sugerem que, com a intencionalidade presente e com tais resultados, também se amplia o custo social pelo frágil desempenho da Instituição. Além disso, o Governo contornou com medidas alternativas a decisão do Poder Legislativo gaúcho, que foi contrário à extinção do órgão.

A importância política da FGTAS no conjunto de ações do Governo é expressa pelos gestores com argumentos divergentes, que passam a ser apresentados.

“Ela é muito importante, porque ela está numa posição estratégica do ponto de vista administrativo. É o órgão que recebe diversos recursos (...) do Ministério do Trabalho do Ministério da Indústria e Comércio, do Ministério da Previdência e Assistência Social, porque, como fundação, ela é um órgão de Administração Indireta. Então, ela tem uma agilidade, uma contabilidade própria, uma vida financeira autônoma. Essa verbas, se vierem para um órgão da Administração Direta, eles exigirão um fundo. Então, ela tem uma posição estratégica relevante, neste caso.” (Entrevista nº 12).

“Assim, como se analisa que tem sido até então, uma sucessão de fracassos, eu acho que passa, exatamente, isso aí. Acredito que outras pessoas estão vendo com o mesmo sentimento. Aonde está a importância dela dentro do contexto?” (Entrevista nº 11).

A ausência de indicadores sociais efetivos pela FGTAS não invalida a utilização de tantos outros que apontam a realidade da exclusão social no Estado. Uma instituição que representa a síntese histórica de atendimento dessas políticas sociais no Estado deve apresentar, além de uma história, ações concretas e de referência face a um tão complexo contexto.

Por outro lado, a visibilidade dos serviços e programas da FGTAS tem se centrado na área do trabalho, como é indicado pelo próximo gestor entrevistado.

“A área do trabalho(...) está muito mais perceptível, hoje. O social (...) não passa de simples repasse. É um mecanismo simples, e pulveriza isso aí em 1128 convênios espalhados. Agora, qual é o resultado disso, o que foi feito com o dinheiro, não tem retorno.” (Entrevista nº 11).

Evidentemente, as ações da área do trabalho são mais visíveis, principalmente porque, na área de assistência social, a prática do repasse de recursos tem se sobreposto às tímidas ações executadas. Sob outro aspecto, os programas existentes na área do trabalho encontram-se articulados, apresentando interfaces, além de uma significativa potencialidade de ações a serem implementadas, tendo em vista os objetivos a que essa fundação se propõe nessa área.

Os sentimentos que são expressos em relação ao que vem ocorrendo com a Instituição demonstram o reconhecimento das repercussões diretas em seu quadro de recursos humanos, como indica o gestor na entrevista que segue.

“Porque, na verdade, os funcionários têm trabalhado assustados. O sentimento que existe nas pessoas é este.” (Entrevista nº 11).

Como é possível pensar em resultados, quando os próprios coordenadores do processo apresentam tal visão? A partir desse conjunto de fatores, os reflexos também se estendem à população usuária. A expectativa dos usuários em relação à FGTAS foi expressa pela opinião desse gestor.

“O usuário está muito confuso. O usuário não sabe o que é a FGTAS. Os próprios servidores, às vezes, não sabem. Então, fica difícil falar desta expectativa. Mas há uma expectativa, sem dúvida, nestes dois campos: trabalho e assistência social.” (Entrevista nº 12).

Sem dúvida, a fragilização da identidade acaba por confundir a população. O tipo de estrutura e a execução da política social na área do trabalho como pontos fortes da FGTAS, categoria inicial da análise, são apresentados pelos gestores a partir das idéias expressas a seguir sobre esses aspectos.

“No meu ponto de vista, a questão da formação do trabalhador, a área do trabalho (...) são dois pontos fortes que a FGTAS tem hoje, até como vocação.” (Entrevista nº 11).

“Como pontos fortes da FGTAS tem o trabalho desenvolvido pelo SINE, através de seus Postos e os repasses de recursos para entidades

de assistência social. São dois grandes pontos. Não vejo outro.”
(Entrevista nº 12).

Parece importante ressaltar duas questões nesse momento. Inicialmente, a de que a existência de recursos para determinada área, ou pelo menos a possibilidade em captá-los, tem determinado o maior ou menor interesse por ela, implicando o estabelecimento das ações prioritárias. A outra é que a matéria da política de assistência social ainda é muito pouco precisa, encontrando-se em um processo de construção, atuando, neste momento, muito mais nos vazios, em consequência da fragilidade da eficácia das demais políticas, o que já não ocorre em relação a área do trabalho. Além disso, muito dos serviços nessa área vêm se estabelecendo ao longo dos anos, e, mesmo que executados por uma das fundações predecessoras, constituíram-se como referência à população.

Em relação ao tipo de estrutura fundacional que a Instituição oferece, surgem os argumentos nos trechos de entrevistas a seguir.

“A flexibilidade, a autonomia de gestão. Ela não tem, hoje, autonomia política, mas a administrativa existe, em decorrência da própria natureza da Fundação.” (Entrevista nº 12).

“Do ponto de vista do gerenciamento financeiro, a Fundação indiscutivelmente é mais ágil, é mais ágil do que a estrutura da Administração Direta.” (Entrevista nº 13).

A agilidade, além de ter sido um dos motivos pelos quais esse tipo de estrutura foi criada, constituiu-se em muitos momentos como o agente executor financeiro de ações executadas pela própria Secretaria, como está ocorrendo na atualidade.

“A Fundação é uma estrutura administrativa mais ágil, enquanto estrutura da Administração Indireta; através dela podem ser repassados muitos convênios e verbas do Governo Federal.”
(Entrevista nº 12).

“A estrutura fundacional é dinâmica, é flexível (...) ela tem, vamos dizer, independência. Ela não se atrela à burocracia da Administração Direta, e isso é um facilitador, o que representa um grande potencial para se trabalhar.” (Entrevista nº 11).

Embora com a concepção de que o tipo de estrutura fundacional é flexível, o Fundo está sendo considerado, por parte dos gestores, como a possibilidade de evitar a legislação existente.

As práticas de gestão como entraves à instituição, categoria inicial da análise, referem-se aos condicionantes da Instituição no sentido de sua ação potencializada enquanto estrutura e quanto aos seus fins.

“O maior entrave são as questões dos servidores (...) O maior problema, hoje, com o servidor é desvio de função. O pessoal foi contratado, lá numa época, por exemplo como psicólogo, assistente social (...) e hoje não tem função, está fazendo serviço burocrático. Como tem professor de educação física e engenheiro que estão fazendo ficha de cadastro de emprego. São distorções que não têm solução, que vão continuar assim, até o fim. E estas pessoas têm estabilidade no emprego.” (Entrevista nº 12).

Essa questão explica a composição do quadro de recursos humanos e muitas de suas distorções. No entanto tais problemas se apresentam em seu processo histórico, sendo atribuídos, como já se trabalhou nos capítulos anteriores, em grande parte, à própria gestão da Instituição, porquanto não vem gerenciando as dificuldades ao longo do processo.

Os CSUs também são apontados como uma das dificuldades, no entanto o são também em seu processo histórico.

“A questão da municipalização dos Centros Sociais Urbanos, que está muito difícil, em alguns casos, dos municípios assumirem. Não querem assumir, ou, quando querem, querem levar gente da Fundação. Também o nosso objetivo não é esse. Não adianta tu passar para outros e continuar fazendo. E o terceiro é a pulverização. No interior, tudo é muito longe, muito distante. Oitenta e quatro Postos do SINE. Fica muito distante.” (Entrevista nº 12).

No trecho de entrevista a seguir, surgem aspectos relacionados à gestão da Instituição.

“(...) a descontinuidade político-administrativa (...) Considero um entrave, não dá para desatrelar a questão política, porque é inevitável. Se a Fundação tivesse a sorte de ter como gestor um conhecedor da área, seria importante. Se a Fundação sofre, ela também sofre por osmose.” (Entrevista nº 11).

As opiniões, as impressões e os sentimentos apresentados neste capítulo pretendem demonstrar a visão que os agentes públicos executores das políticas sociais têm sobre o papel

do Estado no atendimento à área social, quanto à gestão e ao perfil do gestor público e em relação à instituição FGTAS, complementando o estudo de caso proposto neste trabalho.

As visões dos agentes e gestores, em muitos momentos, foram convergentes; de toda sorte, também ficou presente que a identificação da crise de gestão é feita por ambos os grupos. Claramente delineou-se, no entanto, o momento de transição, que se refere ao fato de o Estado estar em processo de redefinição. A perspectiva da existência, hoje, de uma ideologia que determina reflexos de exclusão social a grandes parcelas da população tem mobilizado os profissionais, principalmente aqueles das instituições que tratam das questões sociais no setor público. Exige o momento que eles se insiram na discussão sobre o papel do Estado. O conjunto de transformações do final do milênio e, em particular, as que dizem respeito ao Estado, portanto, às próprias alterações pensadas ou já efetivadas no setor público, revelam aos agentes executores das políticas sociais a necessidade de compreenderem o que essas mudanças representam para os usuários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tipo de pesquisa adotado neste estudo representou o eixo metodológico articulador entre a teoria e a prática e, através de seu exercício, a possibilidade do movimento das categorias epistemológicas, teóricas e axiológicas, nele presentes. Como instrumento pedagógico, possibilitou a reflexão sobre as temáticas existentes no estudo. Em alguns casos, no entanto, uma releitura dos autores foi realizada, e suas idéias utilizadas como uma possibilidade, representando, por isso mesmo, contribuições ao conjunto de argumentos e ao referencial desenvolvidos neste trabalho.

O referencial epistemológico estruturou-se e articulou-se a partir de uma abordagem dialético-crítica. Como categorias axiológicas, a partir da reflexão crítica e da leitura da realidade social apresentada, extraiu-se e reafirmou-se a democracia como valor ético central e a cidadania — que deve ser cada vez mais ativa e crítica —, como condição e fonte de legitimidade do desenvolvimento social. Acredita-se necessária a construção de um novo modelo de sociedade, mais justa e com maior equidade social, através de uma nova concepção de desenvolvimento e de ética, capaz de proporcionar uma vida digna e solidária, impondo um movimento social do individualismo para o coletivismo. Entendendo-se que esses valores são fundamentais e devem permear a sociedade neste final de milênio.

As categorias teóricas utilizadas alicerçaram a compreensão sobre as questões do Estado e do contexto do setor público estadual gaúcho, com suas implicações e seus papéis. O conjunto de todas as categorias apresentadas foi entendido como essencial para a aproximação do problema de pesquisa e para atingir os objetivos geral e específicos do estudo, a partir de um elenco de questões norteadoras.

As estruturas do Estado vêm, ao longo do tempo, se reformulando, e, dentro desse contexto, especificamente no que se refere às instituições que têm o papel de desenvolver as políticas sociais no Rio Grande do Sul, esse impacto, conjugado às transformações que vêm ocorrendo na estrutura produtiva, acaba se atingindo uma magnitude superior, ainda que isso não transpareça de uma forma direta para a sociedade. Como as estruturas nessa área não foram resolvendo o conjunto de reflexos da questão social imposta pelos modelos econômicos adotados ao longo da história no País, acumulou-se o estoque de demandas sociais, exigindo, por conta disso, que o Estado exerça cada vez mais sua capacidade regulatória e indutora do desenvolvimento, a partir das premissas e dos valores apresentados neste estudo.

Dentro dessa lógica, exige-se das três esferas de governo a implementação de políticas públicas eficazes, as quais possam romper com o ciclo da pobreza, o que permitiria a um substantivo contingente da população emergir do processo de marginalização, sob a perspectiva de sua inserção no processo produtivo, alterando assim, o atual quadro socialmente indesejável.

Sob outro prisma possível de análise, não há uma definição de políticas sociais locais que atendam especificamente às peculiaridades regionais. As políticas sociais estão, via de regra, imbricadas às orientações do contexto nacional.

A Reforma do Estado na década de 90 e a redefinição de seu papel na área social vêm sinalizando a desmontagem do setor público estadual gaúcho e a dispersão do patrimônio nessa área. Portanto, falar em Reforma de Estado nesse contexto implica entendê-la como extinção de serviços e fechamento de órgãos. Contudo ainda paira a dúvida de qual a lógica que prevalecerá na reestruturação do papel do Estado na área social, será a da municipalização ou a da privatização?

As repercussões de tal reforma, em particular para a FGTAS, que representa a síntese histórica das ações do Governo na execução das políticas sociais nas áreas do trabalho e assistência social, ocorrem sob vários ângulos, conforme se procurou evidenciar ao longo do trabalho, mas fundamentalmente, tratam de custos sociais, que se acumulam em função de seu processo histórico, ganhando uma dimensão ampliada. Os custos internos e externos mesclam seus efeitos e refletem-se nas mais diferentes direções, à medida que a FGTAS se apresenta com um claro descompasso político, jurídico e técnico.

Como uma das repercussões, o esvaziamento do papel técnico da FGTAS, em razão do processo ocorrido de “intervenção” pela Secretaria, implicou o fato de que a mesma não esteja atendendo aos objetivos e às finalidades pelos quais foi criada. Tal situação acabou também por vivificar as questões de identidade já vivenciadas pela Instituição.

A fragilização ainda maior da identidade da FGTAS sugere reflexos internos, na medida em que, ao não ter se estabelecido de forma clara uma nova missão, implicou a impossibilidade de seus agentes de se apropriarem e de desempenharem seus novos papéis, bem como de se efetivar essa construção pelo coletivo de atores. Quanto aos reflexos externos, traduzem-se tanto pela desconstituição dos espaços de referência às demandas que se constituíram em seu processo histórico, inviabilizando a visibilidade da oferta de serviços públicos a um significativo segmento da sociedade gaúcha, fragmentando ou até mesmo extinguindo serviços, quanto pela ausência de respostas efetivas às demandas sociais, mais do que evidentes em uma conjuntura como a atual.

Tais práticas não deixam de contemplar, de certa forma, a intencionalidade das decisões tomadas tanto na esfera econômica como na política. No entanto não é possível deixar de se considerar que, em função do quadro de pauperização de significativo contingente da população e de seu isolamento social, este acaba por não reconhecer como direitos os serviços públicos e/ou por desconhecer as formas de pressão para acessar os mesmos.

Como outro ângulo possível de análise a indefinição política em relação à FGTAS e a sua condição secundária no conjunto de ações do Governo demonstram, de certa forma, a importância que tem sido dada pelos governos à área social, o que sugere uma dissociação entre o discurso político e a prática, caracterizando-se como uma das contradições do processo, o que, de toda sorte, já tem sido motivo de diagnósticos, como foi o caso da auditoria externa realizada na Fundação, mas que ainda perdura no presente.

No que se refere às relações entre Governo, Instituição e agentes, em particular na área estudada, evidencia-se a fragmentação, a crise e a ausência de estratégias no sentido de encaminhar movimentos para procurar soluções às dificuldades enfrentadas. Essas relações, quase sempre tencionadas, têm se constituído a partir de interesses políticos. Sobre outro

aspecto, não têm sido privilegiadas relações democráticas nesse espaço público, porquanto a participação dos atores não se evidencia no processo.

A evolução técnico-social do funcionamento da FGTAS caracterizou-se pela contradição em contínuo processo. O Governo tem adotado as sucessivas “reformas administrativas” no setor, as quais, como este estudo procurou demonstrar, não atenderam nem aos objetivos por ele mesmo propostos, traduzindo-se em agregações de pessoal, patrimônio e finalidades, apresentando-se como característica do processo constitutivo da FGTAS. Ainda que a FGTAS tenha ampliado suas ações e a gama de usuários em função da ampliação de seus objetivos a partir das fusões das instituições da área social do setor público estadual gaúcho, o fez muito aquém da demanda, que vem crescendo em proporções substantivas.

Demonstrou-se, com o estudo de caso, alguns dos entraves à flexibilidade da FGTAS, como a burocracia e a restrição orçamentária e financeira, mas o mais incisivo deles é a sua própria gestão. Como ponto fulcral da análise, se, por um lado, essa instituição se apresenta como reflexo de sua própria gestão, enquanto resultado de sua condução, como se procurou salientar no estudo pelas suas marchas e contramarchas — Capítulo 4—, por outro lado, a descontinuidade político-administrativa evidenciada pela rotatividade de gestores, não pode deixar de ser atribuída à coordenação política do Governo, porquanto é da competência do Chefe do Poder Executivo promover tais mudanças.

Embora os executores das políticas sociais que o estudo abrangeu, especialmente os gestores, aqueles que representam politicamente o Governo, que os escolheu como dirigentes das instituições e que, portanto, deveriam representar executivamente o desempenho dessas funções, identifiquem e reconheçam o conjunto de dificuldades da Instituição, conforme fica claro no Capítulo 5, não se observam ações no sentido de corrigir os desvios ou do estabelecimento de estratégias para contrapor tal realidade, o que ainda, ao somar-se ao elenco de outros problemas, se caracteriza na mais contundente das evidências de uma crise de gestão nessa área do setor público estadual gaúcho. Não é mais possível que, na virada do século, não se atribua a importância necessária ou mesmo não se instrumentalize a gestão, particularmente na área pública, a partir de um conjunto de habilidades e conhecimentos na área de administração, os quais juntos devem contribuir para que se efetivem os processos de gestão necessários a uma administração eficiente e eficaz, fundamental para conduzir o setor.

Os resultados da pesquisa de campo demonstraram que as falas dos agentes e gestores em muitos momentos não se mostraram contraditórias, em razão de terem sido apresentados vários argumentos e idéias semelhantes. Sobre outro prisma, no que se relaciona aos agentes, os resultados mais significativos foram o dos reflexos e o de como o processo de desmontagem e de gestão dessa área tem repercutido no quadro de trabalhadores a partir do que se caracterizou no trabalho como uma violência simbólica.

Como um dos reflexos e debitando-se ao descompasso da FGTAS, mas que também se refere ao momento de transição quanto à redefinição do papel do Estado nessa área, foi possível constatar, a partir do conjunto de significações e em alguns momentos da pesquisa de campo, os sentimentos de desvalorização e de desrespeito profissional expressos de forma bastante clara pelos agentes, que demonstram em parte, o tratamento dispensado pelo Governo ao grupo. Nesse sentido, as repercussões dessa redefinição de papel permearam o ambiente, atingindo também o coletivo de trabalhadores, como reflexo do cotidiano institucional. No entanto, tal contexto, que tem infligido aos agentes um processo de sofrimento e de impotência frente à realidade, não deve, evidentemente, ser o dado final.

A partir de tais evidências, não se observou a adoção de práticas de gestão no setor que privilegiassem as idéias recorrentes das modernas tendências das teorias de administração. Além disso é preciso que se diga que a adesão ao Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade pelos órgãos do Governo tem sido parcial e de forma isolada, o que não garante a implementação de novos conceitos e atitudes.

Dentre as diretrizes que a Constituição Federal emana, destaca-se a co-gestão como forma de gestão do espaço público. Portanto, pelo que se observou no estudo, isso implicaria caminhar para um outro tipo de práticas de gestão no setor, bem como o exercício de cidadania e uma outra relação Estado-sociedade. Entende-se a co-gestão como uma forma gradual ampliada de participação para trabalhadores e sociedade, representando alternativa de influência nas decisões dos gestores públicos, e aproximando-se, também, do que pode ser compreendido como uma representação paritária, ou seja, uma forma intermediária que pode levar a outras novas formas de organização e de gestão.

Parece importante considerar-se que esse conjunto de repercussões determina a necessidade de revisão do processo e do encontro de alternativas para viabilizar respostas

concretas à sociedade. Nesse sentido, entende-se que deveriam ser cumpridos os objetivos da Fundação, pelo menos no que se refere à política social na área do trabalho, já que, em relação à assistência social, orienta a legislação em vigor que esta seja descentralizada, a partir de uma perspectiva de municipalização e, ainda, com a participação da sociedade.

Sugere-se que a Fundação seja repotencializada, privilegiando as ações na área do trabalho, promovendo a articulação e as interfaces dos programas, particularmente aqueles serviços relacionados ao seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e de qualificação do trabalhador — rural e urbano —, guardando a importância devida às iniciativas e ações que se voltem aos trabalhadores subempregados e/ou desempregados, voltadas ao mercado informal, permitindo, assim, a constituição de políticas públicas eficazes e com eficácia. Poderia, ainda, executar as ações de caráter complementar, conforme as novas funções do setor público estadual, na área de assistência, sob a coordenação da Secretaria de Estado afim, já que a mesma não dispõe da estrutura necessária.

Tal empreendimento amenizaria a solução de continuidade hoje existente, já que não se concretizou o processo de municipalização dessa política, como comprovam os dados do Plano Estadual da Assistência, referenciados no Capítulo 4 deste trabalho. Esse caminho sugere um longo processo de aprendizagem pela sociedade e reserva, também, um papel importante à FGTAS nessa transição.

A fragilidade na concepção da assistência social enquanto política pública, assim como os equívocos e caminhos escolhidos pelo setor público têm representado algumas das dificuldades de consolidar-se uma política de proteção social garantida na Constituição Federal. O conjunto de evidências sugere a crise na área social.

Os resultados do estudo levam ao entendimento da necessidade de se construir estratégias políticas como forma de galgar espaços e os lobbies políticos como práticas a serem adotadas, já que é nesse âmbito que as decisões, em todas as direções da vida dos cidadãos, são seladas. O Poder Legislativo, por isso mesmo, deve ter um papel importante neste processo, além de garantir o controle sobre as ações do Executivo. Controle este que deve se constituir a partir de um tripé, ou seja, do controle interno, externo e social sobre o espaço público.

O papel do Estado como gestor de políticas públicas na área social deveria privilegiar formas para contra-arrestar a exclusão imposta pelo próprio modelo de crescimento escolhido. Como isso não se efetiva, suscita algumas interrogações, dentre elas, a de que quem mudou: as necessidades ou as ideologias? Será que o capitalismo não exclui mais no neoliberalismo? Sob esta perspectiva é preciso um novo perfil de gestor público, capaz de responder ao conjunto de elementos e interesses presentes neste final de século.

Esse novo perfil imposto aos gestores exige a capacidade de otimizar os recursos, de delegar, mantendo suas equipes de trabalho estimuladas. Deverão ter de gerar informações e gerenciá-las, incrementando uma ação participativa a partir de uma administração estratégica.

Nessa lógica e sob a perspectiva dos resultados da pesquisa, encontram-se pelo menos três caminhos possíveis. Um trata de serem alterados os critérios de escolha dos dirigentes pela via única da política; o outro, sugere a necessidade crucial de profissionalização da gestão pública, implicando a exigência de capacitação técnica — a exemplo do que é exigido dos trabalhadores — a partir de um programa de desenvolvimento de recursos humanos no Estado, como forma de qualificar a administração pública; e, por último, incentivando a ampliação da massa crítica pertencente aos quadros do Estado, objetivando qualificar também sob a ótica da gestão no setor.

Parece fundamental que se empreenda um novo modelo de gestão, a partir de um novo perfil de gestor público, capaz de se constituir em resposta às demandas sociais, observando as dinâmicas dos movimentos da sociedade neste final de século. Para tanto, deve ser redimensionada a distância entre o político e o técnico, devendo ser revigorado o papel de potencializador do processo, utilizando a estratégia e a negociação como instrumentos da co-gestão do espaço público, oportunizando que as mudanças a ocorrerem se façam pelo exercício democrático e da cidadania, alicerçadas na criação e na vivência de novos valores éticos, para que, assim, esses sujeitos coletivos possam construir a sua própria história ou, pelo menos, parte substancial dela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: *Projeto balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*. Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. São Paulo: FUNDAP, v. 6, t. 1, 1994, p. 7-55.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo - as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-39.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.
- . Crise e poder. 2. ed. *Coleção Polêmicas do Nosso Tempo*. São Paulo: Cortez, n. 11, 1985.
- BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. Tradução Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 1996.
- BAIOCCHI, Mário. As alianças sociais e a retomada do crescimento. *Ensaio FEE*. Estado, políticas públicas e federalismo. Porto Alegre, Ano 15, n. 2, p. 391-412, 1994.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução por Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1994.
- BENEVIDES, Maria Victória. *A cidadania ativa - referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BOBBIO, Norberto, BOFFA, Massimo, CERRONI, Umberto et al. *O marxismo e o estado*. Tradução por Frederica L. Boccardo e Rennée Levie. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1991.
- . *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral de política*. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992a.
- . *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992b.
- . *A teoria das formas de governo*. Tradução por Sérgio Bath. 7. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

- BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Tradução por Waltensir Dutra. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. *A reprodução*. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Tradução por Reynaldo Balrão. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *O mercado de trabalho e a geração de empregos*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1996.
- . MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Documento para a preparação da cúpula do Desenvolvimento Social. *Seminário Integração Social*. Recife, out., 1994.
- . MINISTÉRIO DO TRABALHO. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. *Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: SEFOR, 1995.
- . MINISTÉRIO DO TRABALHO. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. *Sistema público de emprego e educação profissional: Implementação de uma política integrada*. Brasília: SEFOR, 1996.
- . MINISTÉRIO DO TRABALHO. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Plano de Ação: um compromisso com a mudança*. 1996-1998.
- . UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Projeto de criação das bases de um sistema de acompanhamento e avaliação do Plano Estadual de Trabalho – Qualificação Profissional – período 1996-1998*. Segundo Relatório. Análise dos dados coletados na primeira etapa do Projeto. Porto Alegre: UFRGS, 1997.
- BRITTO, Antônio. *Diretrizes de Governo*. Um conjunto de idéias do candidato Antônio Britto para o Rio Grande do Sul. Coligação PMDB, PSDB, PL. Porto Alegre, 1994.
- BRUYNE, Paul; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. *Dinâmica em Ciências Sociais*. Tradução de Ruth Joffily. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.
- BUCI-GLUCKSMANN, Christinne. *Gramsci e o estado*. Por uma teoria materialista da filosofia. Tradução por Angelina Peralva. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- CARAVANTES, Geraldo. *Contexto e ética*. Porto Alegre: Palotti, 1991.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUCCamp. 3. ed. São Paulo: Papirus, 1990.
- CARVALHO, Maria do Socorro M. V. de; CAMPOS, Elizabet Garcia. *Uma experiência de capacitação de dirigentes para o setor público: O CIPAD/EBAP*. Revista Executivo. FDRH, v. 13, jul.- dez., 1990.
- CASTEL, Robert. *Da indigência à exclusão, a desfiliação: precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional*. Tradução Ângela Maria Tijiwa. Revista Saúde e Loucura, n. 4, Editora Hucitec.

- CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Tradução por Guy Reynaun. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- CATTANI, Antonio David. *Trabalho e autonomia*. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- . O que é ideologia. 39. ed. *Coleção Primeiros Passos*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- COOPERS & LYBRAND; BIEDERMANN; BORDASCH, auditores independentes. (Líder do consórcio). *Relatório de Diagnósticos, Recomendações, Propostas e termos de Referência/Plano para as Ações de mudanças – FGTAS*. Porto Alegre, 1993.
- CORADINI, Odaci L. “Crise” conjuntural das políticas “sociais” ou de referenciais? *Ensaio FEE*. Estado, políticas públicas e federalismo. Porto Alegre, Ano 15, n. 2, p. 489-501, 1994.
- CORAZZA, Gentil. As contradições da proposta neoliberal. *Indicadores Econômicos FEE*. Análise conjuntural. Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 87-103, 2º. trimestre, ago. 1992.
- . Teoria econômica e estado (de Quesnay a Keynes). Porto Alegre: *FEE*, n. 11, mai. 1986.
- COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Org.). *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- CROZIER, Michel. *O Fenômeno Burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Tradução de Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- CURY, Carlos R. Jamil. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1992.
- DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. São Paulo: Autores Associados, 1995.
- DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, São Paulo, v. 17, p. 86-101, 1994.
- , HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 6, n. 3. São Paulo. p. 53-78, fev. 1988.
- DRUCKER, Peter. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. Tradução por Nivaldo Montingelli Jr. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1995.

- . *Sociedade pós-capitalista*. Tradução por Nivaldo Montingelli Jr. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1994.
- DUTRA, Adhemar Ferreira. Metodologia da reforma administrativa. *Revista da Fundação João Pinheiro*, Belo Horizonte, 8 (11), 41, nov. 1978.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução por Leandro Konder. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- ENTREVISTAS nº 1 – 13. *Depoimentos ao pesquisador*. (Entrevistas concedidas à Rebel Zambrano Machado). Porto Alegre, 1997.
- FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. O inimigo público. *Zero Hora*, Porto Alegre: RBS, V. 032, edição 11.216, 04 mai. 1996. Opinião, p. 15.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista - as funções da previdência e assistência social*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1985.
- *Saber profissional e poder institucional*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- FARIA, Luiz Augusto E., WINCKLER, Carlos Roberto. O andar do crustáceo. In: O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre: FEE, 1994, p. 7-60.
- , WINCKLER, Carlos Roberto; DALMAZO, Renato A. A Guisa de Conclusão: Agruras da sujeição e da imprevidência. In: O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre: FEE, 1994, p. 437-454.
- , José Henrique de. *Relações de poder & formas de gestão*. 2. ed. Curitiba: Criar Edições/FAE, 1987.
- FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público*. O terceiro setor na América Latina. 2. ed, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania - uma questão para a educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- FIORI, José Luis. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- . *O vôo da coruja*. Uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FRANÇA, Bárbara Heliadora. O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público. *Coleção Questões da Nossa Época*. São Paulo: Cortez, v. 17, 1993.
- FURTADO, Celso. *Brasil, a construção interrompida*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- GENRO, Tarso F. H. *Utopia possível*. 2. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mai.-abr., 1995a.
- . Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 4, p. 20-29, mai.-jun., 1995b.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Documento-base, Reforma do Estado – Um projeto para o Rio Grande*. Set., 1991.
- GRAHAM Jr., Cole Blease; HAYS, Steven W. *Para administrar a organização pública*. Tradução por Britta Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- GRAMSCI, Antonio. *Cartas do cárcere*. Tradução por Noênio Spínola. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.
- . *Concepção dialética da história*. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991a.
- . *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Tradução por Luiz Mário Gazzaneo. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991b.
- . *Os intelectuais e a organização da cultura*. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991c.
- GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1991.
- . *Tudo começou com Maquiavel*. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Tradução por Dario Canali. Porto Alegre: L & PM Editores Ltda., 1980.
- GUIMARÃES, Raymundo Ferreira (Coord.) *25 anos de economia gaúcha*. Análise do setor público no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FEE, v. 6, t. 1, 1980.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. *Renovação e conservadorismo no Serviço Social - ensaios críticos*. São Paulo: Cortez, 1992.
- IANNI, Octavio. O mundo do trabalho. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 2 - 12, jan.-mar. 1994.
- . *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- . *A formação do Estado populista na América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Tradução por Célia Neves e Alderico Toríbio. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- KOWARICK, Lúcio. Processo de desenvolvimento do estado na América Latina e as políticas sociais. *Serviço social & sociedade*, São Paulo: Cortez, Ano XV, n. 17, p. 5-14, abr. 1985.

- LAGEMANN, Eugenio, BORDIN, Luís Carlos Vitali. *Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, Caderno IX, abr. 1993.
- , BORDIN, Luís Carlos Vitali. *Federalismo fiscal no MERCOSUL*. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, Caderno VII, jun. 1993.
- LEMOS, Valter Luiz de. Culto à administração. *Zero Hora*. Porto Alegre: RBS, 09/set. Opinião, p. 19.
- LOJKINE, J. A. *Classe operária em mutações*. Tradução por José Paulo Netto. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.
- LÖWY, Michael. *Ideologias e ciência social*. Elementos para uma análise marxista. 10 ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- MACHADO, Rebel Zambrano. *A redefinição da prática profissional do Assistente Social no setor público frente às mudanças do papel do Estado na gestão das políticas sociais*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, abr., 1997.
- , RIBEIRO, Rosane Santos. *A gestão da qualidade total na administração pública: a experiência gaúcha*. Série Documentos para Estudo, PPGA/UFRGS, n. 5. Porto Alegre: UFRGS, FCE, PPGA, 1996.
- MACPHERSON, C. B. *A Democracia liberal: origens e evolução*. Tradução por Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. 6. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução por Antonio D’Elia. São Paulo: Cultrix, 1995.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público-FUNCEP, 1988.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa*. 2 ed., São Paulo: Atlas, 1990.
- MARTINELLI, Maria Lúcia. O uso de abordagens qualitativas em serviço social: um instigante desafio. In: *Seminário sobre metodologias qualitativas de pesquisa*. São Paulo: PUCSP - NEPI, Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre identidade, Cadernos n. 1, mai. 1994, 113 p., p. 12-18.
- . *Serviço social: identidade e alienação*. São Paulo: Cortez, 1989.
- . Notas sobre mediações: elementos para sistematização da reflexão sobre o tema. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, Ano XIV, n. 43, dez. 1993.
- . *Apontamentos de palestra proferida à FESC sobre o tema Identidade*. Porto Alegre, dez. 1996.

- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Introdução de Jacob Gorender. Tradução por Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- . *O capital*. Tradução por Joaquim Pinto de Andrade, Ana Maria Barradas, Vera Azancot et al. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1979.
- . *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*. Tradução por José Carlos Bruni, José Arthur Giannotti, Edgard Malagodi et al. 5. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1991.
- , ENGELS, Friedrich. O manifesto comunista. Tradução por Maria Lucia Como. *Coleção Leitura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- MATTOSO, Jorge. *A desordem no trabalho*. São Paulo: Página Aberta, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) et al. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. O que é burocracia. *Coleção primeiros passos*. n. 21. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.
- , PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Introdução à Organização Burocrática*. 3.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1991.
- NASCIMENTO, Kleber. *O executivo na organização: papéis e funções essenciais*. Porto Alegre: FDRH e INCISA, 1976.
- OLIVEIRA, Francisco de; SADER, Eder. O Estado no capitalismo monopolista. In: *O serviço social nas relações sociais: movimentos populares e alternativas de políticas sociais*. Resultado dos debates, teses e propostas da categoria no V Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, ANAS, 1989.
- OSBORNE, David; GAEBLER Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Tradução de Sérgio Fernando Guarieschi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. 5 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PAPADOPULOS, Jorge. Pensamento social e intervención pública: pobreza, políticas sociales y democracia. *Revista Interamericana de Planificación*, v. XXVIII, n. 109, p. 52-68, jan.-mar., 1995.
- PELIANO, Anna Maria T. M., coord. O mapa da fome. Brasília: IPEA, 1993.
- PORTELLA FILHO, Petrónio. Ajustamento da América Latina: crítica ao modelo de Washington. *Ensaio FEE*. Teoria monetária & financeira. Porto Alegre: FEE, Ano 15, n. 1, p. 205-233, 1994.

- REIS, Carlos Nelson dos. A outra face do crescimento econômico da América Latina: A questão dos meninos e meninas em situação de rua. *Veritas*. Porto Alegre, v. 42, n. 1, mar., 1997, p. 117-126.
- RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1989.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social. *Relatório Anual*. Porto Alegre, vários anos.
- . Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social. *Balanço*. Porto Alegre, vários anos.
 - . Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social. *Proposta preliminar de reordenamento da FGTAS*; jul., 95. Porto Alegre, 1995.
 - . Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. *Plano Estadual de Assistência Social*. Porto Alegre: STCAS, 1997.
 - . *Balanço Geral do Estado*. Porto Alegre, vários anos.
 - . Secretaria da Coordenação e Planejamento. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos. *Relatório de Pesquisa. Especialização da exclusão social urbana no RS*. Porto Alegre: FEE, 1997.
 - . Secretaria da Coordenação e Planejamento. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos. *Relatório de Pesquisa. Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre*. ANO 5. nº 1,2 e 3. Porto Alegre: FEE, jan., fev., mar., 1996.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social e outros escritos*. Tradução por Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 1995.
- RUSSELL, Bertrand. *A sociedade humana na ética e na política*. Tradução por Oswaldo de Araujo Souza. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.
- SANÁBRIA, Lorys, BORSATTO, Maria Luiza B. Descentralização da assistência social no Rio Grande do Sul. Relatório parcial do Projeto, Balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Estado do Rio Grande do sul: 1986-94. Porto Alegre: FEE, NEESF - Núcleo de Estudos do Estado e Setor Financeiro, NSI - Núcleo de Sistematização de Indicadores, set. 1996.
- SANTILLÁN, José F. Fernández. *Hobbes y Rousseau*. Entre la autocracia y la democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice*. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

- SETUBAL, Aglair Alencar. Análise de conteúdo: suas implicações nos estudos das comunidades. *Cadernos do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Identidade*, NEPI, PUCSP, São Paulo, n. 1, p. 39-67, mai. 1994.
- SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social*. São Paulo: Cortez, 1995.
- SIMON, Pedro (Org.). Alberto Pasqualini. *Obra social & política*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, v. I-II-III-IV, 1994.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *A farsa do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Graphia, 1995.
- SOLA, Lourdes. (org.) *Estado, Mercado e Democracia*. São Paulo: Paz e terra, 1993.
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. *A assistência social no Brasil: 1983 a 1990*. São Paulo: Cortez, 1992.
- SUMA ECONÔMICA, de novembro de 1995 e setembro de 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- TEIXEIRA, Aníbal. *Reengenharia no Governo. Paradigmas para o Brasil 2000*. São Paulo: Makron Books, 1996.
- TEIXEIRA, Francisco J. S., OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. (Org.) *Neoliberalismo e reestruturação produtiva. As novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. 2 ed. São Paulo. Editora Ática, 1977.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais. A pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.
- DUMAS, Alexandre. Managers as influencers of team cultures. In: VETRANO, Joni; NHALLEY, Elizabeth; BLASS, Laurie. *Let's talk business*. Tapestry. Boston: Heinle & Heinle, 1995.
- VILLARREAL, René. Economia mista e jurisdição do Estado para uma teoria da intervenção do Estado na economia. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 2294, n. 4, out.-dez. 1984.
- WINCKLER, Carlos Roberto (Coord.) et al. A dimensão fiscal da descentralização no Rio Grande do Sul. Relatório Final do Projeto, Balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Estado do Rio Grande do Sul: 1986-94. Porto Alegre: FEE, NEESF - Núcleo de Estudos do Estado e Setor Financeiro, NSI - Núcleo de Sistematização de Indicadores, set. 1996.
- , MOURA NETO, Bolivar Tarragô. Welfare State à brasileira. *Indicadores Econômicos FEE*. Desempenho da economia do RS - 1991. Porto Alegre, v. 19, n. 4, p. 108-131, jan. 1992.

Legislação

BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.

- . Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.
- . Decreto nº 69.976, de 20 de janeiro de 1972. Declara de utilidade pública a Fundação Gaúcha do trabalho com sede em Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.
- . Decreto nº 75.922PR, de 1º de julho de 1975. Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.
- . Decreto nº 76.403, de 08 de outubro de 1975. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Emprego, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.
- . Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília.
- . Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Coletânea de Leis*. Porto Alegre: CRESS, p. 49-72, 1997.
- . Projeto de Emenda Constitucional nº 173, de 17 de junho de 1995. Trata da Reforma do Capítulo da Constituição que refere à Administração Pública.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição, 1989. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, Assembléia Legislativa do Estado/Companhia Riograndense de Artes Gráficas.

- . Decreto nº 9.434, de 27 de novembro de 1991. Autoriza a extinção da Fundação Gaúcha do Trabalho - FGT e da Fundação Sul-Riograndense de Assistência “Senador Tarso Dutra” - FUNDASUL e a criação da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 27 nov. 1991.
- . Decreto nº 10.389, de 10 de março de 1959. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado dos Negócios do Trabalho e Habitação e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 12 mar. 1959.
- . Decreto nº 10.567, de 30 de junho de 1959. Dispõe sobre a estrutura geral da Secretaria de Estado dos Negócios do Trabalho e Habitação e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 04 jul. 1959.
- . Decreto nº 10.727, de 23 de janeiro de 1996. Institui Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Serviço Público e à Reconversão Funcional de Servidores Públicos Estaduais. Institui licença especial anual sem remuneração. Dispõe sobre a

remuneração de servidores no âmbito dos três Poderes, Ministério Público, autarquias e demais entidades da Administração Indireta., altera dispositivos da Lei nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 24 jan. 1996.

- Decreto nº 12.674, de 12 de outubro de 1961. Torna insubsistentes as alíneas a, b, c, d, e e f do inciso II do Art. 1º e Art. 2º e seus parágrafos do Decreto nº 10.567, de 30 de junho de 1959 e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 12 out. 1961.
- Decreto nº 16.762, de 25 de agosto de 1964. Autoriza a instituição de uma fundação na forma do art. 24 do Código Civil. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 25 ago. 1964.
- Decreto nº 16.816, de 17 de setembro de 1964. Cria e organiza, na Secretaria do Trabalho e Habitação, o Departamento de Assistência Social, estabelece o seu Regulamento e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 17 set. 1964.
- Decreto nº 19.801, de 08 de agosto de 1969. Dispõe sobre a organização da Administração Estadual, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 08 ago. 1969.
- Decreto nº 20.316, de 03 de junho de 1970. Declara de utilidade pública a “FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO”. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 04 jun. 1970.
- Decreto nº 20.478, de 27 de agosto de 1970. Dispõe sobre a supervisão dos órgãos da Administração Indireta, traça normas regulamentadoras no artigo 6º e § 2º do Decreto nº 19.801 de 08/08/69, delega competência e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 27 ago. 1970.
- Decreto nº 21.215, de 30 de julho de 1971. Dispõe sobre a estrutura da Secretaria do Trabalho e Ação Social e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 3 ago. 1971.
- Decreto nº 21.222, de 03 de agosto de 1971. Dispõe sobre a interiorização dos serviços da Secretaria do Trabalho e Ação Social, determina os estudos respectivos, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 6 ago. 1971.
- Decreto nº 22.429, de 1º de maio de 1973. Cria o Conselho Estadual de Mão-de-Obra, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 2 maio 1973..
- Decreto nº 23.974, de 8 de agosto de 1975. Dispõe sobre o controle externo dos órgãos da Administração Indireta do Estado e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 15 ago. 1975.
- Decreto nº 23.797, de 12 de março de 1975. Aprova o Estatuto da Fundação Gaúcha do Lazer e Recreação – FUNLAR, e dá outras providências. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre. CORAG, 1975.

- Decreto nº 23.931, de 07 de julho de 1975. Aprova alteração do Estatuto da Fundação Gaúcha de Lazer e Recreação – FUNLAR. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre. CORAG, 1975.
- Decreto nº 23.979, de 15 de agosto de 1975. Altera a estrutura organizacional da Administração Direta e dá outras providências. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre. CORAG, 1975.
- Decreto nº 23.980, de 15 de agosto de 1975. Altera o artigo 1º do Decreto nº 20.478, de 27 de agosto de 1970, que submete à supervisão das Secretarias de Estado os órgãos da Administração Indireta. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 15 ago. 1975.
- Decreto nº 24.048, de 11 de setembro de 1975. Aprova alteração do Estatuto da Fundação Gaúcha do Lazer e Recreação – FUNLAR. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre. CORAG, 1975.
- Decreto nº 25.100, de 29 de novembro de 1976. Altera o Decreto nº 21.215, de 30 de junho de 1971, que dispõe sobre a estrutura da Secretaria do Trabalho e Ação Social, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 30 nov. 1976.
- Decreto nº 29.104, de 10 de setembro de 1979. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Trabalho e Ação Social. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 11 set. 1979.
- Decreto nº 31.120, de 15 de março de 1983. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 15 mar. 1983.
- Decreto nº 31.121, de 15 de março de 1983. Dispõe sobre o relacionamento do Governo do Estado com o Poder Judiciário, Corpo consular e altera disposições relativas aos Órgãos da Administração Indireta, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 15 mar. 1983.
- Decreto nº 31.135, de 11 de abril de 1983. Cria o Conselho Estadual de Política de Emprego, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 11 abr. 1983.
- Decreto nº 31.217, de 8 de agosto de 1983. Extingue a FUNLAR, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 08 ago. 1983.
- Decreto nº 31.497, de 18 de abril de 1984. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Política de Emprego (CEPE). *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 18 abr. 1984.
- Decreto nº 32.515, de 15 de março de 1987. Dispõe sobre a Governadoria do Estado e dá outras providências. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre: CORAG, 1987.

- . Decreto nº 32.516, de 15 de março de 1987. Altera denominações e atribuições de Secretarias, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 15 mar. 1987.
- . Decreto nº 32.517, de 15 de março de 1987. Dispõe sobre o relacionamento do Governo do Estado com o Poder Judiciário, corpo consular e altera disposições relativas aos Órgãos da Administração Indireta, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 15 mar. 1987.
- . Decreto nº 32.540, de 07 de abril de 1987. Cria o Conselho de Apoio a Ações Comunitárias. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre: CORAG, 1987.
- . Decreto nº 32.544, de 21 de abril de 1987. Modifica o Decreto nº 31.980, de 26 de agosto de 1985, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Política Salarial. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 21 abr. 1987.
- . Decreto nº 32.554, de 12 de maio de 1987. Institui o Programa Integrado de Melhoria Social – PIMES. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre: CORAG, 1987.
- . Decreto nº 32.555, de 12 de maio de 1987. Aprova o Regulamento do Conselho Estadual de Política Social. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre: CORAG, 1987.
- . Decreto nº 32.596, de 17 de agosto de 1987. Dispõe sobre o Sistema de Reforma e Modernização Administrativa do Estado. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre: CORAG, 1987.
- . Decreto nº 32.608, de 28 de agosto de 1987. Cria a Comissão de Avaliação e Reestruturação da Administração Indireta do Estado e dá outras providências. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre: CORAG, 1987.
- . Decreto nº 32.989, de 11 de outubro de 1988. Cria o Conselho Estadual do Idoso, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 11 out. 1988.
- . Decreto nº 34.154, de 30 de dezembro de 1991. Extingue as Fundações Gaúcha do Trabalho - FGT e Sul-Riograndense de Assistência “Senador Tarso Dutra” - FUNDASUL. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 30 dez. 1991.
- . Decreto nº 34.155, de 30 de dezembro de 1991. Institui a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 30 dez. 1991.
- . Decreto nº 34.322, de 11 de maio de 1992. Aprova o Estatuto da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social. *Coletânea de Leis e Decretos Estaduais*. Porto Alegre: CORAG, 1992.
- . Decreto nº 35.925, de 12 de abril de 1995. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 13 abr. 1995.

- . Decreto nº 35.933, de 18 de abril de 1995. Cria o Comitê de Racionalização do Gasto Público - CRGP e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre.
- . Decreto nº 36.606, de 15 de abril de 1996. Regulamenta a Lei Complementar nº 10.727, de 23 de janeiro de 1996, que instituiu o Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Servidor Público e a Reconversão Funcional de Servidores Públicos Estaduais. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 16 abr. 1996.
- . Decreto nº 36.607, de 15 de abril de 1996. Estende o Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Servidor Público aos empregados das Fundações de Direito Privado instituídas ou mantidas pelo Estado do Rio Grande do Sul, das Sociedades de Economia Mista e de suas subsidiárias. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 16 abr. 1996.
- . Decreto nº 36.700, de 30 de maio de 1996. Determina a Municipalização dos Centros Sociais Urbanos. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre.
- . Decreto nº 36.843, de 09 de agosto de 1996. Dá nova redação aos artigos 2º e 5º do Decreto nº 35.925, de 12 de abril de 1995, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 12 ago. 1996.
- . Decreto nº 37.440, de 21 de maio de 1997. Regulamenta a Lei nº 10.719, de 17 de janeiro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 22 maio 1997.
- . Escritura Pública nº 1.766, de 30 de maio de 1966, livro 17, fl. 12 e 13. Escritura Pública de dotação de bens para instituição de uma Fundação sob a denominação de “Fundação Gaúcha do Trabalho”. *Cartório Distrital de Tristeza*. Porto Alegre.
- . Escritura Pública nº 4.392/9, livro 397/93, fl. 10, 11 e 12. Escritura para instituição da FUNLAR. *4º Tabelionato de Porto Alegre*, 1995.
- . Lei nº 239/96, do Poder Executivo, que dispõe sobre a extinção da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social e dá outras providências. *Diário Oficial [da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 10 jul. 1996.
- . Lei nº 3.602, de 1º de dezembro de 1958. Dispõe sobre a reorganização do Poder Executivo e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 1º dez. 1958.
- . Lei nº 9.434, de 27 de novembro de 1991. Autoriza a extinção da Fundação Gaúcha do Trabalho – FGT e da Fundação Sul-Riograndense de Assistência “Senador Tarso Dutra” – FUNDASUL e a criação da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 27 nov. 1991.
- . Lei nº 10.000, de 26 de novembro de 1994. Autoriza o Poder Executivo a promover a extinção da CORLAC e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre.

- . Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta e dá outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 11 jan. 1995.
- . Lei nº 10.716, de 16 de janeiro de 1996. Cria o Conselho Estadual de Assistência Social. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre.
- . Lei nº 10.719, de 17 de janeiro de 1996. Cria o Fundo Estadual de Assistência Social. *Diário Oficial [do Estado do Rio Grande do Sul]*, Porto Alegre, 18 jan. 1996.

APÊNDICE A
Roteiro para análise institucional

1. Identificação

- . Nome:
- . Endereço:
- . Bairro:
- . Cidade:
- . CEP:
- . Telefone:
- . Fax:
- . Natureza: Pública
 Privada
 Mista
- . Âmbito de atuação da Instituição:
 local
 regional
 nacional

2. Dimensões históricas da Fundação através de documentos e/ou entrevistas:

- . Lei/Decreto de criação/data:
- . Órgão de origem:
- . Leis/Decretos de alterações:
- . Situação legal (jurídica):
 - . Quais eram as características econômicas, políticas e sociais do País no momento da implantação da Fundação?
 - . Entidades e/ou setores sociais associados à sua criação:
 - . As condições que determinaram a implantação da Fundação continuam presentes?
 Sim Não
 - Quais foram as modificações?
 - . Os objetivos que têm definido a Instituição:
 - a) na fase de implantação:
 - b) na fase atual:
 - . Os arquivos da Fundação estão organizados de forma a constituir uma autêntica memória disponível a qualquer instante?
 Sim Não
 - . Principais ações realizadas desde a sua criação:
 - . Segmentos da população mais beneficiados com as ações da Fundação, desde a sua criação:

3. Missão/Finalidades da Fundação (copiar de documentos)

- . Qual é a concepção dos dirigentes da Fundação sobre a missão da Instituição?
- . Essas concepções estão presentes e existem para todos os níveis administrativos da Instituição?
 Sim Não
- . Pontos fortes e fracos da Instituição:
- . Finalidades (copiar de documentos):
- . Se houver necessidade de inovações, quais os fatores inibidores das iniciativas?

4. Demanda social que a Instituição atende:

a) Prestação direta de serviços:

b) Preparação para o trabalho

c) Assessoria e orientação

d) Outras. Especificar:

. A Fundação está atenta ao que acontece com suas demandas sociais?

Sim Não

. É realizado algum tipo de pesquisa para verificar as modificações dos desejos e necessidades dos usuários dos serviços oferecidos pela Fundação?

Sim . Quais?

Não. Por quê?

Observação: Colher dados estatísticos relativos ao atendimento feito pela Instituição nos últimos anos.

5. Estrutura da Organização

a) Organograma em vigor

b) Cargos e número de funcionários de nível médio

c) Cargos e número de pessoal técnico atualmente na Instituição

d) Direção atual e composição dos Conselhos

e) Existe na Instituição delegação de autoridade?

f) A Instituição proporciona uma participação efetiva dos trabalhadores nas grandes decisões que possam afetá-los?

g) Qual é a linha de gestão utilizada e postura face:

– ao planejamento;

– à avaliação;

– à participação do usuário;

6. Recursos Materiais

a) Condições gerais do prédio e suas instalações

b) Organização do espaço físico ocupado pelo beneficiário

c) Adequação da estrutura e dimensionamento do espaço físico à dinâmica de funcionamento

d) Existem equipamentos necessários ao desempenho dos objetivos?

7. Recursos Financeiros

a) Providência (citar as fontes e, se possível, apresentar a percentagem de participação de cada fonte)

b) Relação dos recursos com os benefícios prestados

c) Prestação de contas (de que maneira é realizada e a quem é prestada)

8. Cultura Organizacional

9. Atividades Acessórias

- a) Como é feita a escolha dos serviços a prestar?
- b) Distinguir as atividades principais das acessórias
- c) Todos os ocupantes de cargos-chave têm conhecimento das atividades?
 Sim.
 Não. Por quê?
- d) Como poderiam ser modificadas as atividades atuais?
- e) Foram realizadas modificações nas atividades principais da Instituição?
 Sim. Quais?
 Não. Por quê?
- f) Observações quanto à dinâmica da Instituição

10. Recursos Humanos

- a) Existe uma política de pessoal plenamente estabelecida?
- b) Como está a satisfação dos empregados?
- c) A política de pessoal da Instituição é semelhante às políticas desenvolvidas por outras Fundações vinculadas à patronal?

11. Recrutamento e Seleção

- a) Formas utilizadas
- b) Quando ocorreu o último processo de recrutamento?

12. Treinamento

- a) Existe um programa na Instituição?
- b) Como são determinadas as necessidades?

13. Incentivo/Promoção/Acesso

- a) Existe um programa de incentivos?
- b) Os funcionários têm condições de ascender na escala hierárquica?
- c) Não existindo possibilidade de elevação vertical, a Instituição possui um processo de promoção horizontal?

14. Avaliação do Desempenho

- a) Existe avaliação do desempenho?
- b) É realizado algum trabalho preparatório para a avaliação?
- c) Quais os principais objetivos que a Instituição visa na avaliação do desempenho?
- d) Por quem é realizada a avaliação?
- e) Como é realizada a avaliação?

15. Condições Administrativas

- a) O fluxo de papéis na empresa está racionalizado?
- b) Existem manuais que a Instituição desenvolveu?
- c) Existe um órgão centralizador para a racionalização?
- d) Quais os meios de controle utilizados pela Direção da empresa?
- e) Quais são os dados controlados especificamente pela Direção da empresa?
- f) Os controles utilizados permitem a imediata correção dos desvios verificados em relação ao planejamento?

16. Planejamento

- a) Que etapas atinge?
 - () Operacional
 - () Tática
 - () Estratégica
- b) Qual o horizonte de planejamento da Instituição?
- c) Como se processa a elaboração do planejamento global da Instituição?

17. Possibilidades e limites da Instituição

- . Formas de enfrentamento das dificuldades relativas à área de atuação (pontos fortes e fracos)

18. Principais Leis

APÊNDICE B

Roteiro para entrevista semi-estruturada com os agentes sociais

1. Qual deve ser o papel do Estado no atendimento da área social?
2. Como você qualifica a gestão das políticas sociais executadas por sua instituição?
3. Você acredita que, historicamente, sua instituição tem atendido às finalidades para as quais foi criada?
4. Você poderia apontar até três pontos fortes de sua instituição?
5. Indique as três maiores dificuldades de sua Instituição e, se possível, cite soluções ou proposições para as dificuldades indicadas.
6. Quais os principais reflexos da Reforma de Estado para sua instituição, tendo em vista a reforma administrativa em andamento?
7. Você poderia traduzir a expectativa do usuário de sua instituição?
8. Como o espaço público deve se constituir a partir da redefinição do papel do Estado, em função da reforma em andamento?

APÊNDICE C
Roteiro para entrevista semi-estruturada com gestores

1. Qual deve ser o papel do Estado no atendimento da área social?
2. Como você qualifica a gestão das políticas sociais executadas por sua instituição?
3. Você acredita que sua instituição tem atendido ao objetivo para o qual foi criada?
4. A que você atribui o convite para gestor dessa instituição?
 - Quando você assumiu a gestão já conhecia ou mantinha alguma ligação com a área a que foi convidado a exercer suas funções?
 - Existia conhecimento técnico sobre a área?
 - E do histórico da instituição?
 - Qual a importância política da instituição no conjunto de ações do Governo?
5. Você poderia definir até três pontos fortes de sua instituição?
6. Indique as três maiores dificuldades de sua instituição e, se possível, cite soluções ou proposições para as dificuldades levantadas.
 - entraves à flexibilidade
7. Quais os principais reflexos da Reforma do Estado para sua instituição, tendo em vista a reforma administrativa em andamento?
8. Você poderia traduzir a expectativa do usuário de sua instituição?
9. Como o espaço público deve se constituir a partir da redefinição do papel do Estado?

APÊNDICE D

A evolução da estrutura da Secretaria - 1959 à 1969

Decreto n° 10.389, de 10.03.59	Decreto n° 10.567, de 30.06.59	Decreto n° 12.674, de 12.10.61	Decreto n° 16.816, de 17.09.64	Decreto n° 19.801, de 08.08.69
<p>I-Secretário de Estado A-Assessoria Técnica e Administrativa B-Cabinete C-Serviço Social de Menores - (SESME)</p> <p>II-Diretoria Geral A-Departamento de Trabalho B-Departamento de Habitação C-Departamento de Administração</p>	<p>I-Secretário de Estado A-Assessoria Técnica e Administrativa B-Cabinete a) Serviço de Divulgação</p> <p>II-Diretoria Geral A-Serviço de Transporte B-Portaria</p> <p>1-Divisão do Trabalho A-Diretoria de Assistência Social a) Seção de Assistência Sindical b) Seção de Assistência à Capital c) Setor de Registro de Artistas e Fiscalização de Contratos B-Diretoria de Colocação e Reemprego a) Seção de Orientação e Seleção b) Seção de Recepção e Encaminhamento</p> <p>2-Divisão de Habitação A-Diretoria de Estudos e Planejamento a) Seção Técnica b) Seção Atuarial B-Diretoria de Obras a) Seção de Execução b) Seção de Fiscalização</p> <p>3-Divisão de Administração A-Diretoria Administrativa a) Seção de Expediente b) Seção de Pessoal B-Serviço de Orçamento a) Setor de Controle da Execução Orçamentária b) Setor de Planejamento Orçamentário c) Seção de Subvenções e Auxílios C-Serviço de Material a) Setor de Patrimônio b) Seção de Almocearifado</p> <p>4-Divisão de Assistência Social (extinto SESME) A-Serviço Social a) Instituto Central de Menores - Patronon b) Instituto Central de Menores - Pr. Belas c) Abrigo Feminino d) Escola Profissional Padre Casique e) Instituto Infantil de Ipanema f) Escola Pré-Vocacional Ana Jobim</p>	<p>I-Secretário de Estado A-Assessoria Técnica e Administrativa B-Cabinete a) Serviço de Divulgação b) SESME (insubsistente à extinção)</p> <p>II-Diretoria Geral A-Serviço de Transporte B-Portaria</p> <p>1-Divisão do Trabalho A-Diretoria de Assistência Social a) Seção de Assistência Sindical b) Seção de Assistência à Capital c) Setor de Registro de Artistas e Fiscalização de Contratos B-Diretoria de Colocação e Reemprego a) Seção de Orientação e Seleção b) Seção de Recepção e Encaminhamento</p> <p>2-Divisão de Habitação A-Diretoria de Estudos e Planejamento a) Seção Técnica b) Seção Atuarial B-Diretoria de Obras a) Seção de Execução b) Seção de Fiscalização</p> <p>3-Divisão de Administração A-Diretoria Administrativa a) Seção de Expediente b) Seção de Pessoal B-Serviço de Orçamento a) Setor de Controle da Execução Orçamentária b) Setor de Planejamento Orçamentário c) Seção de Subvenções e Auxílios C-Serviço de Material a) Setor de Patrimônio b) Seção de Almocearifado</p>	<p>DEPAS (extinto SESME e Divisão de Assistência Social) I-Cabinete do Diretor Geral II-Divisão de Administração a) Seção de Pessoal b) Seção de Expediente c) Seção de Orçamento d) Seção de Comunicações e Arquivo e) Seção de Material e Patrimônio f) Seção de Almocearifado g) Biblioteca h) Oficinas Mecânicas i) Portaria</p> <p>III-Divisão de Planejamento e Diretrizes Técnicas a) Serviço de Estudos, Planejamento e Avaliação b) Serviço de Interpretação e Divulgação c) Serviço de Campanhas e Jor. de Estudos</p> <p>IV-Divisão de Atuação Comunitária a) Serviço de Agências Comum da Capital b) Serviço de Agências Comum do Interior c) Serviço de Convênios d) Rede de Agências Comunitárias</p> <p>V-Da Divisão de Instituições a) Seção de Coordenação Administrativa b) Serviço de Coordenação Técnica c) Rede de Estabelecimentos Assistenciais: Centro de Recepção e Triagem Instituto Infantil de Ipanema Instituto Central de Menores Lar Santa Marta Escola Pré-Vocacional Ana Jobim Educandário São Joaquim Escola Profissional Padre Casique Educandário Rural Nelyta M. Ramos Casas Lares nºs 1, 2, 3, 4 e 5</p>	<p>Define como setor de atuação a área social e setor de competência</p> <p>A-Orientação e Recuperação Social B-Assistência ao Trabalhador C-Formação e Apoio de Mão-de-Obra D-Mercado de Trabalho E-Relacionamento com organismos que congregam empregados e empregadores F-Assistência ao Menor G-Relacionamento com os Juizados de Menores H-Assistência ao Desvalido I-Habitação de Natureza Social</p> <p>Pub. art. 21, passa a denominar-se Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social</p>

APÊNDICE E

A evolução da estrutura da Secretaria - 1970 à 1979

Decreto nº 20.478, de 27.08.79	Decreto nº 21.215, de 30.07.71	Decreto nº 21.222, de 03.08.71	Decreto nº 22.429, de 1º.05.73	Decreto nº 23.979, de 15.08.75	Decreto nº 23.980, de 15.08.75	Decreto nº 25.100, de 29.11.76	Decreto nº 29.104, de 10.09.79
<p>Vincula, para efeitos de subordinação, à Secretaria do Trabalho e Ação Social os órgãos:</p> <p>a) Companhia de Habitação do Estado do RS</p> <p>b) Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor</p> <p>c) Fundação Sul-Riograndense de Assistência</p> <p>d) Fundação Gaúcha do Trabalho</p>	<p>I-Supervisão Técnica</p> <p>1.1 - Unidade de Assistência ao Menor, agente setorial da Secretaria no Sistema de Assistência ao Menor, incumbida da coordenação operacional do referido sistema</p> <p>1.2 - Unidade de Serviços Sociais, agente setorial da Secretaria no sistema de Promoção Social, incumbida da coordenação operacional do referido sistema;</p> <p>1.3 - Unidade de Habitação, agente setorial da Secretaria no Sistema de Habitação, incumbida da coordenação operacional do referido sistema;</p> <p>1.4 - Unidade de Assistência ao Trabalhador, agente setorial da Secretaria no Sistema de Assistência ao Trabalhador, incumbida da coordenação operacional do referido Sistema</p> <p>II-Supervisão Administrativa</p> <p>2.1- Unidade de Administração</p> <p>2.2- Unidade de Finanças</p> <p>III - Unidade de Assessoramento Especial</p> <p>IV- Assessoria Jurídica</p> <p>V- Coordenação Geral</p> <p>Quanto aos órgãos vinculados, permanecem os mesmos:</p> <p>a) Companhia de Habitação do Estado do RS</p> <p>b) Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor</p> <p>c) Fundação Sul- Riograndense de Assistência</p> <p>d) Fundação Gaúcha do Trabalho</p>	<p>Incorporiza os serviços da Secretaria através de agências de coordenação, que terão como finalidade orientar e assessorar as atividades das obras assistenciais, objetivando a coordenação dos programas de bem-estar social, concentrando a distribuição dos recursos disponíveis e relativos à auxílios e subvenções de caráter social.</p>	<p>Cria o Conselho Estadual de Mão-de-Obra - (CEMOB), órgão consultivo e de assessoramento à Secretaria do Trabalho e Ação Social, destinado a colaborar com esta no estabelecimento da política e estratégia de formação de mão-de-obra e desenvolvimento do artesanato no Estado.</p>	<p>Redefine as áreas de competência da Administração Direta.</p> <p>A Secretaria do Trabalho e Ação Social passa a ter seguinte:</p> <p>A - Mercado de Trabalho e Sistema de Emprego</p> <p>B- Formação e Aperfeiçoamento de Mão-de-Obra</p> <p>C - Relacionamento com organismos que congreguem empregados e empregadores</p> <p>D- Relacionamento com Juizados de Menores</p> <p>E- Assistência ao Trabalhador</p> <p>F- Orientação e Recuperação Social</p> <p>G- Assistência ao Menor Carente</p> <p>H- Assistência ao Desvalido</p> <p>I- Habitação de Natureza Social</p> <p>J- Desenvolvimento Comunitário</p> <p>K - Lazer e Recreação do Trabalhador</p>	<p>Ficam sujeitos à supervisão da Secretaria do Trabalho e Ação Social, os seguintes órgãos:</p> <p>A - Fundação Sul-Riograndense de Assistência</p> <p>B - Companhia de Habitação do Estado do RS</p> <p>C - Fundação Gaúcha do Trabalho</p> <p>D - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor</p> <p>E - Fundação Gaúcha do Lazer e Recreação</p>	<p>Altera a estrutura básica da Secretaria.</p> <p>I-Supervisão Técnica</p> <p>1.1 - Unidade de Assistência ao Menor</p> <p>1.2- Unidade de Serviços Sociais</p> <p>1.3- Unidade de Habitação</p> <p>1.4- Unidade de Assis. ao Trabalhador</p> <p>II-Supervisão Administrativa</p> <p>2.1- Unidade de Administração</p> <p>2.2- Unidade de Finanças</p> <p>II- Unidade de Assessoramento Especial</p> <p>3.1 - Unidade de Assessoram. Jurídico</p> <p>3.2- Unidade de Divulgação</p> <p>IV- Unidade de Planejamento</p> <p>V- Coordenação Geral</p>	<p>Altera competências e estrutura básica</p> <p>I - Órgãos de Assistência e Assessoramento Direto e Imediato ao Secretário de Estado</p> <p>a) Gabinete</p> <p>b) Asses. de Comunic. Social</p> <p>c) Assessoria Jurídica</p> <p>d) Asses. de Planejamento</p> <p>e) Assessoria Sindical</p> <p>II - Órgãos de Coordenação Superior/Coordenação Geral</p> <p>III - Órgão de Direção Superior: Diretoria Geral</p> <p>IV - Órgão de Apoio Técnico: Departamento Técnico</p> <p>V - Órgão de Apoio Administrativo: Departamento Administrativo</p> <p>VI - Órgãos Colegiados</p> <p>a) Comissão Central da Semana Sindical;</p> <p>b) Conselho Estadual de Mão-de-Obra;</p> <p>c) Junta de Administração de Financiamento do Fundo Estadual de Financiamento a Sindicatos e Federações de Trabalhadores e Profissionais Liberais - (FINASIND).</p> <p>Define como órgãos vinculados à Secretaria do Trabalho e Ação Social, sujeitos à supervisão da Secretaria:</p> <p>A - Fundação Sul-Riograndense de Assistência;</p> <p>B - Companhia de Habitação do Estado do RS;</p> <p>C - Fundação Gaúcha do Trabalho;</p> <p>D - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor;</p> <p>E - Fundação Gaúcha do Lazer e Recreação.</p>

APÊNDICE F

A evolução da estrutura da Secretaria - 1980 à 1989

Decreto nº 29.669, de 09.07.80	Decreto nº 31.120, de 15.03.83	Decreto nº 31.121, de 15.03.83	Decreto nº 31.135, de 11.04.83	Decreto nº 31.497, de 18.04.84	Decreto nº 32.516, de 15.03.87	Decreto nº 32.517, de 15.03.87	Decreto nº 32.544, de 21.04.87	Decreto nº 32.989, de 11.10.88
Considerando a necessidade de agilizar a implantação do Sistema de Organização Administrativa dos Programas Estaduais de Desburocratização, de Modernização e de Racionalização Administrativa e de Produtividade do Setor Público e a necessidade de concentrar essas atribuições em um só órgão para otimizar seus resultados, criou as Assessorias de Planejamento Organizacional (APO), que integram a estrutura básica das Secretarias.	A Secretaria do Trabalho e Ação Social passa a ter as seguintes áreas de competências: a) fomento à política de emprego e ao mercado de trabalho formal e informal; b) formação e desenvolvimento de métodos; c) habitação de interesse social, urbano rural; d) desenvolvimento comunitário; e) assistência e profissionalização do menor abandonado beneficiário; f) lazer e recreação do trabalhador e dos seus dependentes; g) fomento ao sindicalismo, urbano e rural, em todos os níveis; h) relacionamento com os Juizados de Menores; i) estímulo à formação de cooperativas de trabalhadores de prestação de serviços; j) orientação à família, à juventude e à mulher; k) assistência social ao idoso e aos deficientes.	Define como órgãos de Administração Indireta vinculados à Secretaria: a) FEDEM b) COHAB c) PSA d) FGT e) Fundar	Cria o Conselho Estadual de Política de Emprego, com o objetivo de integrar a política de emprego a nível global e setorial, no âmbito do Estado do RS, sendo o Secretário de Estado do Trabalho e Ação Social seu Presidente.	Apóia o Regimento Interno do Conselho Estadual de Política de Emprego - (CEPE).	Altera a denominação da Secretaria do Trabalho e Ação Social para Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunidade.	Os órgãos de Administração Indireta sujeitos à supervisão da Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunidade são: a) COHAB b) FEDEM c) FGT d) Fundar	Passam a integrar o Conselho de Política Social os Secretários de Estado de Fomento, de Coordenação e Planejamento, de Recursos Humanos e Modernização Administrativa, do Trabalho, Ação Social e Comunidade, bem como o Secretário Especial de Governo.	Cria o Conselho Estadual do Idoso, subordinado à Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunidade, com o objetivo de corrigir entulhos e serviços comunitários, que visam ao atendimento ou promoção de pessoas idosas.

APÊNDICE G
Matriz das fundações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul - situação em 1973

INSTITUIÇÕES	ANO DE CRIAÇÃO	ANO DE FUNCIONAMENTO	ORIGEM	ATIVIDADE	FINALIDADE
Fundação Sul-Riograndense de Assistência (1)	1964	1964	-	Assistência social	Prestar assistência social, médica, hospitalar e escolar e especialmente aplicar medidas de amparo a menores abandonados.
Fundação do Amparo à Pesquisa no Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS)	1964	1965	-	Pesquisa científica	Custear total ou parcialmente projetos de pesquisas científicas no Estado.
Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre	1965	1965	OSPA	Cultural	Manter uma orquestra sinfônica, criar uma escola de músicos profissionais, promover concertos, etc.
Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha	1966	1967	Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha	Ensino técnico	Manutenção de cursos de aperfeiçoamento e especialização.
Fundação Gaúcha do Trabalho (FGT) (1)	1966	1966	-	Aperfeiçoamento de mão-de-obra	Estudo, planejamento e execução da formação de mão-de-obra no Estado.
Fundação Educacional para o Trabalho (2)	1967	-	-	Ensino técnico	Criar, instalar e manter estabelecimentos de ensino, cujos currículos incluam técnicas ou práticas agrícolas, industriais, comerciais e de educação para o lar, sem finalidade lucrativa.
Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM)	1969	1970	DEPAS	Assistencial	Conjugar esforços do poder público e da comunidade para solução do problema do menor que, por suas condições sócio-econômicas, não tem acesso aos meios normais de desenvolvimento.
Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH)	1972	1972	CEDRHAE	Aperfeiçoamento de recursos humanos	Promover estudos que visem à criação do estímulo ao aproveitamento dos recursos humanos, promoção e aperfeiçoamento de recursos humanos nos setores público e privado.
Fundação de Ciência e Tecnologia (Cientec)	1972	1972	ITERGS	Estudo de aplicação de métodos científicos e tecnológicos	Solucionar problemas peculiares de entidades privadas e governamentais para estimular o crescimento econômico do RS.
Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul	1972	1973	SDO	Pesquisas naturais	Proporcionar condições para estudos e pesquisas por parte de investigadores nacionais e estrangeiros.
Fundação de Economia e Estatística (FEE)	1973	1974	SUPLAG	Análise econômica e levantamento estatístico	Órgão de apoio operacional ao planejamento estadual, execução de estudos, pesquisas e análises da economia do Estado.
Fundação Rio-Grandense de Atendimento ao Excepcional (FAERS)	1973	1974	-	Assistencial	Destina-se à promoção, coordenação e execução de programas e serviços assistenciais de atendimento aos excepcionais do Estado.

FONTE: FEE, Análise do Setor Público do Rio Grande do Sul (25 Anos de Economia Gaúcha, 6, t.1), Porto Alegre, 1980, p.91.

(1) Extinta. (2) Não entrou em funcionamento.

APÊNDICE H
Matriz das fundações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul - situação em 1994

INSTITUIÇÕES	ANO DE CRIAÇÃO	ANO DE FUNCIONAMENTO	ORIGEM	ATIVIDADE	FINALIDADE
Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore	1974	1974	-	Cultural	Promover estudos, pesquisas e divulgação da cultura gauchesca e dos valores inerentes, especialmente no que concerne ao folclore, tradição, arte, história, civismo e sociologia.
Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN)	1974	1975	-	Planejamento urbano	Órgão de apoio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre, através de execução de tarefas como a elaboração e a atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Porto Alegre.
Fundação Riograndense Universitária de Gastroenterologia (FUGAST) (1)	1975	-	-	-	-
Fundação Gaúcha do Lazer e Recreação (Funlar) (2)	1975	1975	-	Lazer e recreação	Proporcionar oportunidades de vivência do lazer ao trabalhador e seus dependentes, através de atividades associativas, culturais, esportivas, recreativas, educacionais e sociais, com vistas à promoção da pessoa humana.
Fundação Televisão Educativa do Rio Grande do Sul	1980	1981	-	Cultural	Operar estação emissora de televisão educativa.
Fundação Teatro São Pedro	1981	1982	-	Arte e cultura	Administrar o Teatro São Pedro.
Fundação de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio Grande do Sul (FPA) (2)	1990	1991	Departamento de Pesquisa e de Pesca da Secretaria da Agricultura e Abastecimento	Agropecuária	Implementar a política de pesquisa e difusão de tecnologia agropecuária.
Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM)	1990	1990	-	Proteção ambiental	Órgão técnico do Sistema Estadual de Proteção Ambiental.
Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social	1991	1991	extinção FGT/Fundasul	Assistência social e trabalho	Desenvolver programas de promoção social à população socialmente carente, incentivar o desenvolvimento social e o aumento da produtividade.
Fundação Estadual de Produção de Pesquisa em Saúde (FEPPS)	1994	-	-	Saúde	Vigilância epidemiológica e sanitária do SUS, produzir medicamentos e produtos relacionados à saúde.

(1) Não entrou em funcionamento. (2) Extinta.

APÊNDICE I
Estrutura da funcional-programática da FGTAS

FUNÇÃO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROJETO/ATIVIDADE
08. Educação e Cultura	08.45- Ensino Supletivo	08.45.215 - Cursos de Qualificação Profissional	3474. Formação profissional para trabalhadores rurais. 4450. Formação do trabalhador.
14. Trabalho	14.79 - Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho	14.79.480 - Prevenção de Acidentes do Trabalho	4083. Apoio à segurança e à saúde do trabalhador.
	14.80 - Relações do Trabalho	14.80.473 - Associativismo e Sindicalismo	4452. Implementação e manutenção do Parque de Recreação do Trabalhador, Universidade do Trabalhador.
		14.80.477 - Ordenamento do Emprego e Salário	4085. Desenvolvimento do artesanato gaúcho. 4451. Acesso ao mercado de trabalho. 4456. Adolescente trabalhador.
15. Assistência e Previdência	15.09 - Planejamento Governamental	15.09.045 - Estudos e Pesquisas Econômico-Sociais	4454. Pesquisa e documentação.
	15.81 - Assistência	15.81.483 - Assistência ao Menor	3476. Programa Brasil Criança Cidadã. 4453. Apoio suplementar a creches - zero a 6 anos.
		15.81.485 - Assistência à Velhice	4095. Atenção ao idoso / Programa Estadual da Terceira Idade.
		15.81.486 - Assistência Social Geral	3451. Atenção à famílias com crianças de sete a 14 anos. 3477. Desenvolvimento de ações de enfrentamento à pobreza. 4094. Atendimento emergencial ao desabrigado e ao migrante carente.
		15.81.487 - Assistência Comunitária	3450. Apoio técnico ao Programa de Geração de Emprego e Renda. 3452. Conclusão das instalações físicas do Vida - Centro Humanístico. 4096. Implementação e manutenção dos serviços do Vida - Centro Humanístico. 4455. Apoio à implantação e implementação de Conselhos Municipais de Assistência Social.

APÊNDICE J
A municipalização dos CSUs no Rio Grande do Sul- ago./97

MUNICIPIOS	ÁREA FÍSICA (M ²)	ÁREA CONSTRUÍDA (M ²)	SERVIDORES LOTADOS	SITUAÇÃO LEGAL/PRAZO
Alegrete	6.500,00	992,00	-	Municipalizado em 11.09.96 (15 anos)
Alvorada	10.397,00	409,52	3	Municipalizado em 24.07.97 (15 anos)
Bagé	19.905,00	1.477,42	-	Municipalizado em 13.02.97 (15 anos)
Bento Gonçalves	12.381,00	605,51	1	Em negociação com a Prefeitura
Cachoeira do Sul	9.144,00	1.085,77	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Cachoeirinha	22.384,00	335,08	-	Municipalizado em 06.06.97 (15 anos)
Camapuã	13.600,00	687,32	1	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Canoas/São José-São Luiz	5.531,00	553,15	-	Municipalizado em 10.10.96 (15 anos)
Canoas/Matias Velho	30.008,00	1.510,64	-	Municipalizado em 01.10.96 (15 anos)
Carazinho	7.360,00	335,08	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Caxias do Sul	50.000,00	1.430,18	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Cruz Alta	10.779,40	683,25	1	Municipalizado em 01.12.94 (três anos). Em negociação a renovação.
Erechim	21.875,00	495,70	-	Municipalizado em 01.12.94 (três anos). Em negociação a renovação.
Farroupilha	19.600,00	827,54	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Getúlio Vargas	9.000,00	157,00	1	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Guaíba	12.080,00	436,40	1	Municipalizado em 05.07.94 (três anos). Renovação para 15 anos.
Guaporé	91.000,00	1.463,00	1	Municipalizado em 13.10.94. Em negociação a renovação.
Horizontina	8.932,00	805,51	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Ijuí	23.750,00	558,15	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Júlio de Castilhos	13.195,00	157,00	-	Municipalizado em 15.07.97 (15 anos)
Lagoa Vermelha	20.000,00	335,08	3	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Lajeado	4.092,00	788,34	-	Municipalizado em 13.10.94 (três anos). Em negociação a renovação.
Marau	8.340,00	335,08	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Montenegro	-	-	-	FGTAS rescindiu Temo de Cessão de Uso em março/97.
Nova Prata	21.577,00	409,52	1	Municipalizado em 11.07.97 (15 anos)
Novo Hamburgo	37.982,13	1.064,43	1	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Rio Grande	32.982,50	971,32	2	Em negociação
Rio Pardo	10.728,45	282,80	2	Municipalizado em 11.07.97 (15 anos)
Santa Cruz do Sul	20.866,00	436,40	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Santa Maria	22.401,92	1.310,33	8	Em negociação
Santana do Livramento	23.566,37	865,21	2	Termo de Cessão de Uso renovado por 15 anos em 06.06.97.
Santa Rosa	14.400,00	398,28	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Santiago	7.847,00	1.034,99	-	Termo de Cessão de Uso renovado em 13.06.97 (15 anos)
Palmeira das Missões	7.388,94	805,51	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Passo Fundo	5.760,00	768,65	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Pelotas/Areal	-	418,00	6	Termo de Cooperação Técnica com Círculo Operário em 13.07.93. Prazo indeterminado. Terreno e imóvel pertencem ao Círculo Operário. Bens móveis e servidores pertencem à FGTAS.
Pelotas/Cruzeiro	11.803,00	1.082,00	9	Municipalizado em 03.11.94 (três anos). Em negociação a renovação.
Quaraí	-	Municipalizado em 06.12.94
Rio Grande/Matadouro	30.450,00	1.077,41	-	Município revogou a Lei que doou o imóvel ao Estado.
Santo Angelo	22.167,78	840,12	-	Municipalizado em 23/08/94 (três anos). Em negociação a renovação.
São Borja	8.040,00	805,51	2	Municipalizado em 24.10.94 (três anos). Em negociação a renovação.
São Gabriel	14.565,00	805,51	1	Em negociação
São Leopoldo/Feitoria	1.632,50	397,47	2	Em negociação
São Leopoldo/Scharlau	29.550,00	769,00	2	Em negociação
São Leopoldo/PRT	82.293,73	1.682,00	2	Processo n° 39.67/801/96-3 AJ/STCAS
São Lourenço do Sul	12.100,00	298,39	-	Municipalizado em 03.11.94 (três anos). Em negociação a renovação.
São Jerônimo	12.500,00	157,00	-	Municipalizado em 11.09.96 (15 anos)
Soledade	17.431,74	401,52	-	Em negociação
Tapejara	8.174,45	157,00	1	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Uruguaiana	25.645,00	1.063,24	-	Termo de Comodato em 19.10.93 (cinco anos). Em negociação a renovação.
Vacaria	10.500,00	805,51	-	Municipalizado em 10.01.97 (15 anos)
Venâncio Aires	9.999,00	157,00	3	Termo de Cessão de Uso renovado em 19.05.97.
Viamão	...	157,00	-	Municipalizado em 22.12.94 (três anos). Em negociação a renovação.
TOTAL	932.205,91	35.884,84	61	45 CSUs já municipalizados

ANEXO 1

DECRETO Nº 34.322, de 12 de maio de 1992.

Aprova o Estatuto da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de atribuição que lhe confere o art. 82, inciso V, da Constituição do Estado e nos termos da Lei nº 9.434, de 27 de novembro de 1991, regulamentada pelo Decreto nº 34.155, de 30 de dezembro de 1991.

DECRETA:

Art. 1º - Fica aprovado o Estatuto da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social, que é publicado em anexo a este Decreto.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 12 de maio de 1992.

(D.O.E. de 12.05.92).

ESTATUTO DA FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL

CAPÍTULO I Da Natureza e Competência

Art. 1º - A Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social, instituída pelo Estado do Rio Grande do Sul nos termos da Lei nº 9.434, de 27.11.1991, regulamentada pelo Decreto nº 34.155, de 30.12.1991, caracteriza-se como entidade de personalidade jurídica de direito privado com autonomia administrativa, financeira e quanto à gestão dos seus bens, e será regida por este Estatuto.

Art. 2º - A Fundação terá sua sede e foro na cidade de Porto Alegre, com abrangência de atuação em todo o território estadual, e seu prazo de duração será por tempo indeterminado.

Parágrafo único - A Fundação será vinculada à Secretaria da Justiça, do Trabalho e da Cidadania.

Art. 3º - A Fundação terá a finalidade de implementar e desenvolver, no âmbito do Estado, as políticas de relações de trabalho e de promoção e assistência social.

Art. 4º - Compete à Fundação:

- I - planejar ações e executar projetos de assistência e promoção social, objetivando prevenir a marginalização de segmentos populacionais ou incorporar, no processo de desenvolvimento econômico-social, as populações marginalizadas;
- II - assessorar técnica e/ou financeiramente entidades e grupos sócio-assistenciais, comunitários ou sindicais e Prefeituras Municipais, visando a ampliação dos níveis de renda, a criação de novas ocupações, o estímulo às formas associativas de produção ou prestação de serviços, a melhoria das condições de vida do trabalhador urbano e rural e o reforço da organização comunitária;
- III - apoiar e estimular a iniciativa de entidades sindicais, no sentido da capacitação para a negociação e o aprimoramento das relações de trabalho;
- IV - apoiar as organizações dos trabalhadores nas áreas de formação e administração sindical, saúde e segurança do trabalhador, bem como produzir e divulgar informações relativas à questão do trabalho;
- V - articular e celebrar convênios e outros ajustes, visando a cooperação técnica e/ou financeira com órgãos públicos e privados, para a promoção de melhorias sociais nas comunidades carentes do Estado;
- VI - realizar estudos sistematizados da realidade social para subsidiar a elaboração da política social do Poder Público através da manutenção de um Banco de Dados, bem como prestar informações aos segmentos interessados;
- VII - apoiar e administrar o sistema público de emprego, que envolve atividades permanentes de informações sobre mercado de trabalho e intermediação de mão-de-obra;

- VIII - estimular o desenvolvimento do artesanato mediante o apoio à organização dos artesãos, o aprimoramento das técnicas de produção, a comercialização, bem como o resgate cultural de atividade artesanal;
- IX - promover ações de formação profissional para os mercados formal e informal de trabalho;
- X - estender e diversificar programas voltados ao idoso, num processo de integração de gerações;
- XI - administrar os Centros Sociais Urbanos do Estado;
- XII - articular-se com entidades públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, visando a execução de programas;
- XIII - executar outras atividades compatíveis com suas finalidades.

Parágrafo único - A Fundação poderá, para a consecução de seus objetivos, realizar a contratação de serviços de terceiros inclusive com fito de renda para amortizar as despesas administrativas e de serviços prestados.

CAPÍTULO II Do Patrimônio e dos Recursos Financeiros

SEÇÃO I Do Patrimônio

Art. 5º - Constituirão o patrimônio da Fundação:

- a) os bens móveis e imóveis, veículos, aparelhos, máquinas, equipamentos e material técnico que pertenciam ao patrimônio da Fundação Gaúcha do Trabalho e Fundação Sul-Riograndense de Assistência “Senador Tarso Dutra”;
- b) os bens móveis e imóveis, assim como os direitos a ela transferidos, em caráter definitivo, a qualquer título, por quaisquer pessoas ou organismos nacionais e internacionais;

§ 1º - Os bens e direitos da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social deverão ser utilizados, exclusivamente, para a consecução de seus objetivos sendo, porém, permitida a subrogação de uns e de outros para obtenção de rendas destinadas ao mesmo fim,

§ 2º - Poderão ser alienados os bens móveis ou imóveis desnecessários, intervíveis ou em desuso, para sua própria substituição, no caso de imóveis, ou para constituição de receita eventual, nos demais casos, observada a legislação pertinente.

SEÇÃO II Dos Recursos Financeiros

Art. 6º - Os recursos financeiros da Fundação compreenderão:

- a) no primeiro exercício, as dotações específicas consignadas no Orçamento Geral do Estado para as Fundações Gaúchas do Trabalho e Sul-Riograndense de Assistência “Senador Tarso Dutra”;
- b) as dotações específicas para a Fundação, consignadas no Orçamento Geral do Estado;

- c) as contribuições, subvenções, auxílios e qualquer recurso da União, do Estado e dos Municípios, bem como de suas respectivas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista;
- d) as rendas decorrentes da exploração de seus bens, da prestação de serviços e das medidas previstas no parágrafo 2º do artigo 5º, deste Estatuto;
- e) as contribuições, auxílios ou subvenções a ela destinadas por quaisquer pessoas ou organismos nacionais ou internacionais;
- f) os recursos decorrentes da comercialização de produtos artesanais;
- g) quaisquer outros recursos que lhe forem destinados.

§ 1º - A Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social poderá, mediante autorização do Governador do Estado e com a interveniência do Secretário de Estado da Justiça, do Trabalho e da Cidadania, contrair empréstimo no país e no exterior para financiamento de suas atividades, obedecida a legislação em vigor.

§ 2º - A receita da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social deverá ser aplicada integralmente na manutenção e no desenvolvimento de suas finalidades, obedecidas as normas e procedimentos constantes da legislação pertinente.

CAPÍTULO III Da Organização e Administração

SEÇÃO I Da Estrutura

Art. 7º - A Fundação terá a seguinte estrutura básica:

- I - Diretoria;
- II - Conselho Deliberativo;
- III - Conselho Curador;
- IV - Órgãos Executivos.

Art. 8º - A organização e funcionamento da Fundação e de seus órgãos, bem como as respectivas atribuições e competências, serão estabelecidas em seu Regimento Interno, a ser expedido na forma do art. 14, da Lei nº 9.434, de 27.11.92.

SEÇÃO II Da Diretoria

Art. 9º - A Diretoria será composta por um Diretor-Presidente, um Diretor Técnico e um Diretor Administrativo.

Parágrafo único - Além das demais vantagens pecuniárias inerentes ao cargo, a Diretoria da Fundação fará jus à percepção do 13º salário, nos termos da lei que instituiu esse benefício aos servidores do Estado. (incluído p/D. 34.574/92).

Art. 10 - O Diretor-Presidente será indicado pelo Secretário de Estado da Justiça, do Trabalho e da Cidadania, e nomeado pelo Governador do Estado, que igualmente nomeará os Diretores Técnico e Administrativo, que serão indicados conjuntamente pelo Diretor-Presidente e Titular da Pasta da Justiça, do Trabalho e da Cidadania.

Art. 11 - Compete à Diretoria:

- I - responder pela administração da Fundação e pela consecução de suas finalidades;
- II - administrar os recursos financeiros da Fundação, zelar pelo seu patrimônio e ter sob sua guarda os seus bens;
- III - submeter à aprovação do Conselho Deliberativo a criação, alteração ou extinção de órgãos, serviços, cargos ou funções da Fundação;
- IV - submeter à aprovação do Conselho Deliberativo o Regimento Interno da Fundação;
- V - aprovar os regulamentos gerais de âmbito interno da Fundação;
- VI - autorizar a celebração de convênios e outros ajustes;
- VII - submeter ao Conselho Fiscal, para apreciação, o balanço anual, as prestações de contas e o relatório circunstanciado das atividades do exercício anterior;
- VIII - submeter à aprovação do Conselho Deliberativo:
 - a) até o dia 30 de junho de cada ano, o Plano Anual de Trabalho e a previsão da receita e da despesa, ambos para o exercício seguinte;
 - b) as prestações de contas;
 - c) as doações de bens patrimoniais;
 - d) previamente, as aquisições e alienações de imóveis;
 - e) até 31 de março de cada ano, o balanço anual, as contas do exercício findo e o relatório circunstanciado de exercício anterior com o parecer do Conselho Fiscal.
- IX - examinar e decidir sobre assuntos relevantes ou de interesse geral da Fundação;
- X - aprovar programas e projetos, estabelecer metas e prioridades, fixar princípios e objetivos dentro da política de atuação da Fundação.

Art. 12 - Compete ao Diretor-Presidente:

- I - representar a Fundação, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;
- II - prover as funções de chefia e demais funções de confiança;
- III - delegar atribuições e constituir mandatários;
- IV - praticar todos os atos inerentes ao cargo;
- V - superintender todas as atividades da Fundação;
- VI - cumprir e fazer cumprir as normas estatutárias, regimentais e regulamentares, assim como as decisões do Conselho Deliberativo;
- VII - convocar, extraordinariamente, a Diretoria, o Conselho Deliberativo e o Conselho Fiscal;
- VIII - presidir as reuniões de Diretoria;
- IX - assinar os convênios e outros ajustes previstos pelo artigo 11, VI, deste Estatuto;
- X - encaminhar ao Conselho Deliberativo e ao Conselho Fiscal os assuntos de suas respectivas competências;
- XI - autorizar as despesas e os pagamentos em geral, bem como assinar cheques e outros títulos de créditos juntamente com o Diretor Administrativo e/ou Diretor Técnico;
- XII - autorizar a execução de projetos, programas e planos;
- XIII - expedir Resoluções, Portarias e Ordens de Serviço, bem como proferir despachos de caráter decisório.

Art. 13 - Compete ao Diretor Técnico:

- I - administrar, dirigir, coordenar e superintender a área técnica da Fundação;
- II - definir as linhas técnicas de atendimento à clientela da Fundação;
- III - fixar normas e princípios técnicos de atendimento;
- IV - propor à Diretoria o Plano Anual de Trabalho da respectiva área e responsabilizar-se pela sua execução;
- V - submeter à Diretoria projetos e programas e encarregar-se de sua execução e acompanhamento;
- VI - oportunizar a especialização de pessoal técnico da Fundação;
- VII - colaborar na elaboração e/ou co-participar na coordenação, execução e fiscalização de projetos e programas dos governos federal, estadual e municipais;
- VIII - executar outras tarefas inerentes ao cargo, ou que lhe forem atribuídas pelo Diretor-Presidente.

Art. 14 - Compete ao Diretor Administrativo:

- I - administrar, dirigir, coordenar e superintender a área administrativa e financeira da Fundação;
- II - elaborar, em consonância com a Diretoria Executiva, a programação orçamentária da Fundação, bem como proceder o acompanhamento, o controle e a avaliação de sua execução;
- III - organizar e manter atualizados os balancetes de toda a movimentação financeira da Fundação, assim como o balanço anual;
- IV - propor e executar a política financeira no que tange à receita e à despesa da Fundação;
- V - manter cadastro dos bens móveis e imóveis da Fundação;
- VI - proceder a aquisição e o fornecimento do material permanente e de consumo necessários aos serviços da Fundação, bem como executar o controle quantitativo e de custo;
- VII - acompanhar a tramitação dos atos, documentos e demais expedientes de interesse da Fundação junto aos órgãos da administração pública;
- VIII - encarregar-se da execução das atividades de vigilância e conservação da área física da Fundação.

SEÇÃO III Do Conselho Deliberativo

Art. 15 - O Conselho Deliberativo será presidido pelo Diretor-Presidente da Fundação e, no seu impedimento, por substituto devidamente designado.

Art. 16 - O Conselho Deliberativo será composto por membros titulares e suplentes, como segue:

- a) Presidente da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social;
- b) dois representantes nomeados pelo Governador do Estado, mediante indicação de entidades assistenciais e sindicais que atuam em área análoga à da Fundação;
- c) um representante da Secretaria da Justiça, do Trabalho e da Cidadania;

- d) um representante dos servidores da Fundação, que será escolhido pelo Presidente dentre os nomes constantes da lista tríplice, em assembléia geral dos servidores.

§ 1º. - Os membros do Conselho Deliberativo terão mandato de quatro anos, permitida a recondução por igual período.

§ 2º. - Cabe ao Secretário de Estado da Justiça, do Trabalho e da Cidadania, a nomeação dos membros integrantes do Conselho Deliberativo, excetuados aqueles de que trata a alínea "b" deste artigo.

Art. 17 - Compete ao Conselho Deliberativo:

- I - aprovar o Plano Anual de Trabalho e a previsão da receita e da despesa para o exercício seguinte;
- II - responder às consultas formuladas pela Diretoria;
- III - aprovar os atos da Diretoria referidos no artigo 11, inciso VIII, deste Estatuto;
- IV - reunir-se extraordinariamente quando convocado pelo Diretor-Presidente;
- V - conferir ao Diretor-Presidente, no interesse dos objetivos da Fundação, outras atribuições não especificadas neste Estatuto, desde que não colidam com as normas gerais nele contidas;
- VI - aprovar o Regimento Interno da Fundação;
- VII - aprovar a criação, alteração ou extinção de órgãos, serviços, cargos ou funções da Fundação, por proposição da Diretoria;
- VIII - aprovar anualmente o relatório circunstanciado das atividades da Fundação, submetido pela Diretoria;
- IX - aprovar alterações do Plano de Classificação de Cargos e Salários da Fundação, propostas pela Diretoria;
- X - autorizar previamente a aquisição, alienação ou sub-rogação de bens imóveis e direitos, nas hipóteses previstas nos §§ 1º. e 2º., do art. 5º., deste Estatuto;
- XI - aprovar convênios, contratos ou acordos que forem celebrados pela Instituição, para obtenção de empréstimos para financiamento das atividades da Fundação;
- XII - aprovar as diretrizes gerais para a elaboração do Plano Anual de Trabalho bem como normas e critérios gerais para a execução de planos, programas e projetos a cargo da Fundação ou cuja prestação seja ajustada através de acordos e contratos.

Parágrafo único - As resoluções a que se referem os incisos I, II e V dependem de aprovação da maioria dos membros presentes.

Art. 18 - O Conselho Deliberativo reunir-se-á a cada três meses, ordinariamente, e extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente ou quando convocado por dois terços (2/3) de seus membros.

§ 1º. - O Conselho Deliberativo poderá reunir-se extraordinariamente, por iniciativa de um terço de seus membros, mediante ofício protocolizado com antecedência mínima de dez dias.

§ 2º. - O Conselho Deliberativo funcionará com a presença da maioria de seus membros e deliberará:

- a) por maioria absoluta, no caso de reforma dos Estatutos;
- b) por maioria de votos dos Conselheiros presentes, nos demais casos, cabendo ao Presidente o voto de qualidade em caso de empate.

SEÇÃO IV Do Conselho Curador

Art. 19 - O Conselho Curador, com mandato de dois anos, será composto por três membros titulares e respectivos suplentes, de livre escolha do Governador do Estado, a quem caberá a indicação do Presidente.

Parágrafo único - O Conselho Curador reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês, e extraordinariamente, quando convocado por seu Presidente ou pelo Diretor-Presidente da Fundação.

Art. 20 - Compete ao Conselho Curador:

- I - opinar sobre a aquisição e alienação de bens imóveis;
- II - apreciar os balanços anuais e as prestações de contas, apresentadas pela Presidência, emitindo parecer a respeito;
- III - acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e a aplicação das despesas extraordinárias autorizadas pelo Conselho Deliberativo;
- IV - examinar documentos, livros e papéis que digam respeito à administração financeira da Fundação, bem como verificar a situação do Caixa e quaisquer valores em depósito;
- V - atender a consultas sobre matéria de sua competência, formalizadas pelo Presidente e pelo Conselho Deliberativo.

Parágrafo único - O Conselho Curador poderá recorrer, em caso de necessidade, a pessoas físicas ou jurídicas de reconhecida capacidade técnica e idoneidade, para assessorá-lo no desempenho das atribuições fiscalizadoras a seu encargo.

CAPÍTULO IV Do Regime Financeiro e da Fiscalização

Art. 21 - O exercício financeiro da Fundação coincidirá com o ano civil.

Art. 22 - A prestação de contas anual da fundação será encaminhada ao Conselho Fiscal até o dia 15 de março de cada ano e constará, no mínimo, dos seguintes elementos:

- a) balanço patrimonial;
- b) balanço financeiro;
- c) demonstrativo de dívidas e compromissos a pagar;
- d) quadros comparativos entre a receita prevista e a receita realizada, bem como entre a despesa prevista e a realizada;
- e) quadros comparativos de metas e receitas previstas e realizadas referentes aos contratos de gestão em que a Fundação for executora.

Art. 23 - A prestação de contas da Fundação, com parecer do Conselho Curador e aprovação do Conselho Deliberativo, deverá ser publicada no Diário Oficial do Estado e encaminhada aos Órgãos de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e ao Tribunal de Contas do Estado para apreciação.

CAPÍTULO V Do Regime de Pessoal

Art. 24 - A Fundação terá Quadro de Pessoal próprio, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, além do Quadro de Funções de Gratificação e Cargos em Comissão.

§ 1º - Poderão ter exercício na Fundação servidores da Administração Pública Direta ou Indireta do Estado, da União e dos Municípios, postos à sua disposição, nos termos da legislação vigente.

§ 2º - A Fundação poderá colocar servidores à disposição da Administração Pública Estadual, Direta ou Indireta, por autorização do Diretor-Presidente, observada a legislação que rege a matéria.

§ 3º - No prazo de noventa dias, a contar da aprovação deste Estatuto, será implantado o Plano de Classificação de Cargos e Salários da Fundação.

CAPÍTULO VI Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 25 - Os empregados das Fundações extintas pelo Decreto nº. 34.154, de 30.12.91, passarão a integrar o Quadro de Pessoal da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social, sendo-lhes assegurados todos os direitos e vantagens já adquiridos, previstos na Consolidação das Leis do Trabalho e no respectivo Plano de Classificação de Cargos vigente à época.

Parágrafo único - Os empregados da Fundação que venham a assumir cargo de direção e que optarem pela percepção das vantagens funcionais, terão direito à gratificação natalina.

Art. 26 - O presente Estatuto poderá ser alterado no todo ou em parte.

§ 1º - A alteração a que se refere o “caput” deste artigo deverá ser feita por proposta da Diretoria ou, no mínimo, por dois membros do Conselho Deliberativo.

§ 2º - Aceita a alteração pela maioria absoluta dos membros do Conselho Deliberativo, será a mesma submetida à aprovação do Governo do Estado.

Art. 27 - Os membros dos órgãos de administração da Fundação não serão pessoalmente responsabilizados pelas obrigações contraídas pela instituição em virtude de ato regular de gestão, mas responderão, civil e penalmente, pelos prejuízos que causarem por violação à Lei ou a este Estatuto.

Art. 28 - Para compras, obras e serviços contratados, a Fundação deverá observar, obrigatoriamente, os princípios de licitação estabelecidos na legislação federal e estadual.

Art. 29 - A Fundação sujeitar-se-á também ao controle da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado e do Tribunal de Contas, de conformidade com o Decreto nº. 23.974, de 08.08.75.

Art. 30 - O Presidente da Fundação editará os Regimentos Internos dos Conselhos Deliberativo e Curador, após aprovação do Secretário de Estado da Justiça, do Trabalho e da Cidadania.

Art. 31 - Em caso de extinção, todos os bens da Fundação reverterão ao patrimônio do Estado, devendo ser observadas e seguidas as destinações a que se dispunham enquanto integrantes da instituição.

ANEXO 2

COMPROMISSO DE GESTÃO ENTRE O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E A FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL – FGTAS

No 1º dia do mês de setembro de 1995, de um lado o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, neste ato denominado ESTADO, representado por seu Governador, Sr. Antônio Britto, e de outro lado a FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL - FGTAS, com sede na Rua 7 de setembro, nº 539, em Porto Alegre, aqui denominada ENTIDADE, representada por seu Diretor- Presidente, Sr. Alberto Beltrame, têm entre si, pelo presente instrumento, justo e acordado o seguinte:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Este Compromisso de Gestão tem por objeto a racionalização de gastos da ENTIDADE com a melhoria da eficiência, assegurando-lhe a necessária autonomia administrativa, segundo o seu regime jurídico próprio, e aumentando-lhe a eficácia, em relação às políticas governamentais.

CLÁUSULA SEGUNDA – DOS OBJETIVOS

Os objetivos a serem alcançados com a execução deste compromisso são:

A - desencadear um processo de diminuição gradativa da dependência financeira do erário estadual, através da redução dos gastos de custeio e do incremento de receitas próprias da ENTIDADE;

B - incrementar os investimentos da ENTIDADE com parte dos recursos poupados nas despesas de custeio, depois de efetuada a redução estipulada na letra “A” da cláusula terceira;

C - estabelecer um fluxo regular de repasses de recursos do ESTADO de acordo com o valor estipulado na letra “A” da cláusula Quarta e segundo o cronograma definido na letra “D” da cláusula terceira.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DA ENTIDADE

A ENTIDADE compromete-se a:

A - reduzir em 34,33% as despesas de custeio conforme medidas definidas no Anexo II, tomando-se como base os valores constantes do item 2 do Anexo I;

B - não aumentar o quantitativo da força de trabalho além do que está estabelecido no item 1 do Anexo I, posição em 31.07.95, com as reduções provenientes das medidas previstas na letra “B” doo Anexo II do Compromisso de Gestão;

C - manter suas disponibilidades financeiras no Sistema Integrado de Administração de Caixa – SIAC, consoante o Decreto nº 33.959 de 31.05.91, exceto em casos de recursos provenientes de convênios que condicionem o repasse ao depósito em instituições financeiras federais;

D - informar ao Gabinete de Orçamento e Finanças – GOF, da Secretaria de Fazenda, até o dia 20 de cada mês, o cronograma de desembolsos para o mês seguinte, de acordo com os vencimentos diários dos compromissos, até o limite do valor estabelecido na letra “A” da cláusula quarta.

E - atender às convocações do Comitê de Racionalização do Gasto Público instituído pelo Decreto nº 35.933, de 18 de abril de 1995, alterado pelo Decreto nº 35.951, de 02 de maio de 1995, doravante denominado Comitê, bem como prestar-lhe as informações solicitadas;

F - submeter à apreciação do Comitê, detalhada e justificadamente, a s necessidades extras de recursos não previstos na composição de gastos constantes no item 4 do Anexo I;

G - elaborar e submeter à apreciação do Comitê, num prazo de 60 dias a contar desta data, o Plano de Cargos e Salários, assim como submeter à apreciação do Comitê, preliminarmente, todas as alterações que venham a ser efetuadas no mesmo; e

H - a partir da data da assinatura do Compromisso de Gestão, não atrasar o pagamento de obrigações tributárias e contribuições parafiscais nem possibilitar a ocorrência de situações que possam gerar passivos reais ou potenciais para a ENTIDADE.

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES DO ESTADO

O ESTADO compromete-se a :

A - fixar, como parâmetro a ser observado na vigência deste instrumento, o valor máximo mensal da quota de recursos financeiros a serem repassados pela Secretaria da Fazenda à ENTIDADE, que, para o exercício de 1995, está estipulado no Anexo III;

B - repassar regularmente o valor mensal de custeio, definido na letra anterior, observado o cronograma de desembolsos de acordo com o prazo de vencimento dos compromissos;

C - efetuar repasses financeiros extras, de acordo com as disponibilidades de recursos do Estado, para cobrir as despesas compulsórias decorrentes de fatos que independam da Direção da ENTIDADE, a critério do Comitê;

C.1- o montante do décimo- terceiro salário será acrescido ao valor da quota mensal da ENTIDADE nos meses do efetivo pagamento do adiantamento e do respectivo saldo;

C.2- o adicional de férias será repassado até 5 (cinco) dias antes do início do período oficial das mesmas de acordo com a escala anual, conforme previsto na OS nº 19/91-95, de 03.12.91, modificada pela de nº 21/91-95, de 20.12.91;

D -compensar eventuais atrasos nas remessas financeiras estipuladas nas letras “A” e “C” desta cláusula com os acréscimos dos valores dos encargos incorridos em decorrência desse atraso; e

E -negociar com a ENTIDADE, através do Comitê, outros gastos não abrangidos por este Compromisso.

CLÁUSULA QUINTA – DO ACOMPANHAMENTO DOS GASTOS

Semestralmente, o Comitê fará uma avaliação do cumprimento do presente instrumento, quando recomendará à ENTIDADE os ajustes necessários para atender à política de contenção de gastos do ESTADO e reduzir a sua dependência do Tesouro, que serão formalizados através de termos aditivos a este Compromisso.

CLÁUSULA SEXTA – DOS AUMENTOS DAS QUOTAS MENSAIS

Os aumentos do valor da quota mensal, estipulada na data da assinatura deste instrumento, deverão ser formalizados pela ENTIDADE, justificadamente, e ficarão condicionados à aprovação prévia do Comitê, sendo formalizados através de termos aditivos a este Compromisso.

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS PENALIDADES

No descumprimento dos termos deste Compromisso de Gestão pela ENTIDADE, o Comitê fará uma advertência à Direção, encaminhando o assunto ao Governador do Estado, podendo propor, inclusive, a extinção da ENTIDADE.

CLÁUSULA OITAVA – DO PRAZO DE VIGÊNCIA

Este instrumento entrará em vigor em 1º de setembro de 1995, vigorando até 31 de dezembro de 1998.

Porto Alegre, de de 1995.

Pelo ESTADO:

Cezar Augusto Busatto,
Secretário de Estado da Fazenda

Eliseu Lemos Padilha,
Secretário do Trabalho, Cidadania e Assistência Social

Pela ENTIDADE:

Alberto Beltrame,
Diretor- Presidente

Testemunhas:

ANEXO I
DEMONSTRATIVO DA COMPOSIÇÃO E MEDIDAS DE REDUÇÃO DE GASTOS

1 - FORÇA DE TRABALHO:

	Em 31.12.94		Em 31.07.95	
	Nº	%	Nº	%
- quadro próprio.....	832	62,04	942	73,88
- adidos.....	10	0,75	1	0,08
- CC.....	252	18,79	165	12,94
- estagiários.....	<u>247</u>	<u>18,42</u>	<u>167</u>	<u>13,10</u>
Total.....	1341	100,00	1275	100,00

2 - COMPOSIÇÃO DOS GASTOS 31.12.94:

	R\$	%
- Folha de pagamento e encargos (dez./94).....	1.405.234,10	89,16
- Outros Gastos (média mensal).....	<u>170.780,80</u>	<u>10,84</u>
Total.....	1.576.014,90	100,00

3 - MEDIDAS DE REDUÇÃO IMPLEMENTADAS ATÉ JUL/95:
(conforme Anexo II)

- Folha de pagamento e encargos.....	63.755,96	4,05
- Outros gastos.....	<u>16.420,80</u>	<u>1,04</u>
Total.....	80.176,76	5,09

4 - COMPOSIÇÃO DOS GASTOS EM 31.07.95:

- Folha de pagamento e encargos.....	1.462.211,17	90,45
- Outros gastos.....	<u>154.360,00</u>	<u>9,55</u>
Total.....	1.616.571,17	100,00

5 - DÉFICIT FINANCEIRO..... 1.616.571,17

6 - REDUÇÃO DE GASTOS A IMPLEMENTAR:
(conforme Anexo II)

- Folha de pagamento e encargos.....	431.747,50	27,39
- Outros gastos.....	<u>29.123,37</u>	<u>1,85</u>
Total.....	460.870,87	29,24

7 - RECURSOS MENSAIS A REPASSAR (5 - 6)..... 1.155.700,30

ANEXO II

A – MEDIDAS DE REDUÇÃO DE GASTOS JÁ IMPLEMENTADAS

	R\$	%
1 - Dispensa de 63 ocupantes de cargos de confiança.....	49.920,22	3,17
2 - Redução de 31 gratificações de função e 5 de assessoramento.....	13.835,74	0,88
3 - Diminuição de 80 vagas de estágio remunerado.....	<u>16.420,80</u>	<u>1,04</u>
Subtotal.....	80.176,76	5,09

B – MEDIDAS DE REDUÇÃO DE GASTOS A IMPLEMENTAR

	Data Limite (mês/ano)	R\$	%
1 - Reestruturação organizacional c/ redução de no mínimo 20% do quadro permanente (942 para 754).....	out./95	226.315,86	14,36
2 - Supressão de 103 cargos em comissão (CC e AS).....	set./95	116.393,14	7,38
3 - Supressão de 37 cargos em comissão referentes a coordenadores de CSUs.....	maio/96	40.846,81	2,59
4 - Supressão de gratificações de função e assessoramento, de forma que a Entidade dessas não ultrapasse a 10% do número de servidores do quadro permanente.....	set./95	1.601,03	0,10
5 - Diminuição de 87 vagas de estágio remunerado conveniadas com a FDRH à razão de 17 vagas/mês.....	dez./95	26.985,66	1,71
6 - Redução de horas extras.....	set./95	2.654,00	0,17
7 - Redução de 30 contratos de aluguel (44 para 14 locatícios).....	dez./95	15.545,40	0,99
8 - Celebração e/ou revisão de acordos com municípios visando a repassar despesas de manutenção de 53 CSU.....	dez./95	13.577,97	0,86
9 - Supressão de 15 cargos em comissão.....	*	<u>16.951,00</u>	<u>1,08</u>
Subtotal.....		460.870,87	29,24
TOTAL.....		541.047,63	34,33

- Na medida em que cessarem os impedimentos legais para as demissões.

ANEXO III

REPASSES A SEREM EFETUADOS PELO ESTADO À ENTIDADE EM 1995

Mês	R\$
- Setembro	1.616,600,00
- Outubro	1.495.950,00
- Novembro	1.269.600,00
- Dezembro	<u>1.269.600,00</u>
	5.651.750,00

TERMO ADITIVO Nº 1 ao COMPROMISSO DE GESTÃO entre O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e a FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL – FGTAS.

Aos 30 dias do mês de novembro de 1995, o Estado do Rio Grande do Sul, neste ato denominado ESTADO, representado pelo Governador, Antônio Britto, e a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS, neste ato denominada ENTIDADE, representada pelo Presidente, Alberto Beltrame, resolvem introduzir, através do presente Termo, no Compromisso de Gestão, firmado entre ambos em 1º de setembro de 1995, as alterações constantes nas seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA

Fica alterado para 26,85% o percentual de redução de despesas de custeio de que trata a letra “A” da Cláusula Terceira.

CLÁUSULA SEGUNDA

Ficam substituídos os Anexos II e III, de que tratam as cláusulas Terceira e Quarta, pelos modelos que acompanham o presente Termo.

CLAÚSULA TERCEIRA

Permanecem inalteradas as demais cláusulas.

Porto Alegre, 30 de novembro de 1995.

Pelo ESTADO:

Antônio Britto
Governador

Cezar Augusto Busatto,
Secretário de Estado da Fazenda

Eliseu Lemos Padilha,
Secretário do Trabalho, Cidadania e Assistência Social

Pela ENTIDADE:

Alberto Beltrame,
Diretor- Presidente.

Testemunhas:

CLÁUSULA QUARTA
Permanecem inalteradas as demais cláusulas.

Porto Alegre, 15 de março de 1996.

Pelo ESTADO:

Antônio Britto
Governador

Cezar Augusto Busatto,
Secretário de Estado da Fazenda

Eliseu Lemos Padilha,
Secretário do Trabalho, Cidadania e Assistência Social

Pela ENTIDADE:

Alberto Beltrame,
Diretor- Presidente.

Testemunhas:

ANEXO II

A – MEDIDAS DE REDUÇÃO DE GASTOS JÁ IMPLEMENTADAS

	R\$	%
1 - Dispensa de 63 ocupantes de cargos comissão.....	49.920,22	3,17
2 - Redução de 31 gratificações de função e 5 de assessoramento.....	13.835,74	0,88
3 - Diminuição de 80 vagas de estágio remunerado.....	<u>16.420,80</u>	<u>1,04</u>
Subtotal.....	80.176,76	5,09

B – MEDIDAS DE REDUÇÃO DE GASTOS A IMPLEMENTAR

	Data Limite (mês/ano)	R\$	%
1 - Supressão de gratificações de função e assessoramento, de forma que a Entidade dessas não ultrapasse a 10% do número de servidores do quadro permanente.....	set./95	1.601,03	0,10
2 - Redução de horas extras.....	set./95	2.654,00	0,17
3 - Diminuição de 87 vagas de estágio remunerado conveniadas com a FDRH à razão de 17 vagas/mês.....	dez./95	26.985,66	1,71
4 - Redução de 30 contratos de aluguel (44 para 14 locatícios).....	dez./95	15.545,40	0,99
5 - Celebração e/ou revisão de acordos com municípios visando a repassar despesas de manutenção de 53 CSU.....	dez./95	13.577,97	0,86
6 - Supressão de 51 cargos em comissão – CC e de assessoramento – AS .	maio/96	56.302,36	3,57
7 - Reestruturação organizacional c/ redução de no mínimo 20% do Quadro permanente (942 para 754)	(*)	<u>226.315,86</u>	<u>14,36</u>
Subtotal.....		342.982,28	21,76
TOTAL.....		423.159,04	26,85

(*) – Após manifestação da Procuradoria- Geral do Estado.

Obs.: Dos 165 cargos em comissão – CC e de assessoramento – AS existentes em 31.07.95, 51 deverão ser suprimidos até 31.05.96, conforme item nº 6 da letra “B” deste Anexo. Em junho de 1996 será feita nova avaliação quanto a necessidade da permanência dos 114 cargos em comissão – CC e de assessoramento – AS remanescentes.

ANEXO III

A - REPASSES A SEREM EFETUADOS PELO ESTADO À ENTIDADE EM 1995

Mês	R\$
- Setembro	1.616,600,00
- Outubro	1.612.400,00
- Novembro	1.612.400,00
- Dezembro	<u>1.612.400,00</u>
Total	6.453.800,00

B - REPASSES A SEREM EFETUADOS PELO ESTADO À ENTIDADE ATÉ JUNHO DE 1996

Mês	R\$
- Janeiro	1.556.200,00
- Fevereiro	1.556.200,00
- Março	1.556.200,00
- Abril	1.556.200,00
- Maio	1.556.200,00
- Junho	<u>1.499.900,00</u>
Total	9.280.900,00

TERMO ADITIVO Nº 2 ao COMPROMISSO DE GESTÃO entre o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e a FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL – FGTAS.

Aos 15 dias do mês de março de 1996, o Estado do Rio Grande do Sul, neste ato denominado ESTADO, representado pelo Governador, Antônio Britto, e a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS, neste ato denominada ENTIDADE, representada pelo Presidente, Alberto Beltrame, resolvem introduzir, através do presente Termo, no Compromisso de Gestão, firmado entre ambos em 1º de setembro de 1995, alterado pelo Termo Aditivo nº 1, de 30.11.95, as alterações constantes nas seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA

O Anexo I fica alterado nos itens a seguir, que passam a ter a seguinte redação:

7 - REDUÇÃO DOS GASTOS A IMPLEMENTAR:

(conforme Anexo II)

	R\$	%
- Folha de pagamento e encargos	307.655,31	19,52
- Outros Gastos	<u>29.123,37</u>	<u>1,85</u>
Total.....	336.778,68	21,37

8 - RECURSOS MENS AIS A REPASSAR..... 1.279.792,49

CLÁUSULA SEGUNDA

O Anexo II, letra “B”, fica alterado nos itens a seguir, que passam a ter a seguinte redação:

	Data Limite (mês/ano)	R\$	%
3 - Diminuição de 67 vagas de estágio remunerado conveniadas com a FDRH à razão de 16 vagas por mês em set./out./nov./ e 19 de dez./95.....	dez./95	20.782,06	1,32
Subtotal.....		336.778,68	21,37
Total.....		416.955,44	26,46

CLÁUSULA TERCEIRA

O Anexo III, letra “B”, passa a ter a seguinte redação:

Mês	R\$
- Janeiro	1.562.403,60
- Fevereiro	1.562.403,60
- Março	1.562.403,60
- Abril	<u>1.562.403,60</u>
- Maio	1.562.403,60
- Junho	<u>1.506.103,60</u>
Total	9.318.121,60

TERMO ADITIVO Nº 3 ao COMPROMISSO DE GESTÃO entre o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e a FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL – FGTAS.

Aos 07 dias do mês de outubro de 1996, o Estado do Rio Grande do Sul, neste ato denominado ESTADO, representado pelo Governador, Sr. Antônio Britto, e a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS, neste ato denominada ENTIDADE, representada pelo Diretor- Presidente, Sr. Luiz Augusto Abbade Costa, resolvem introduzir, através do presente Termo, no Compromisso de Gestão, firmado entre ambos em 1º de setembro de 1995, alterado pelos Termos Aditivos nº 1 e 2, respectivamente de 30.11.95 e 15.03.96, as alterações constantes nas seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA

Fica reduzido em R\$ 2.700,00 o valor mensal da quota de recursos financeiros a serem repassados pela Secretaria da Fazenda à ENTIDADE, tendo em vista redução de igual valor referente à utilização de diárias.

CLÁUSULA SEGUNDA

Permanecem inalteradas as demais cláusulas.

Porto Alegre, 07 de outubro de 1996.

Pelo ESTADO:

Antônio Britto
Governador

Cezar Augusto Busatto,
Secretário de Estado da Fazenda

Antônio Berfran Acosta Rosado,
Secretário do Trabalho, Cidadania e Assistência Social

Pela ENTIDADE:

Luiz Augusto Abbade Costa,
Diretor- Presidente.

Testemunhas:

TERMO ADITIVO Nº 4 ao COMPROMISSO DE GESTÃO entre o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e a FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL – FGTAS.

Aos 20 dias do mês de maio de 1997, o Estado do Rio Grande do Sul, neste ato denominado ESTADO, representado pelo Governador, Sr. Antônio Britto, e a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS, neste ato denominada ENTIDADE, representada pelo Presidente, Valnei Tavares da Silva, resolvem introduzir, através do presente Termo, no Compromisso de Gestão, firmado entre ambos em 1º de setembro de 1995, alterado pelos Termos Aditivos nº 1, 2 e 3 respectivamente de 30.11.95, 15.03.96 e 07.10.96, as alterações constantes nas seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA

A Cláusula terceira – Das Obrigações da Entidade – fica acrescida da alínea “I”, com a seguinte redação: O total de funções gratificadas providas não deverá exceder a 10% do total de empregados em atividade na Entidade. Consideram-se empregados em atividade total de servidores integrantes da folha de pagamento, acrescido do pessoal adido, deduzidos os cedidos e os com contratos suspensos.

CLÁUSULA SEGUNDA

O item I do Anexo I passa a ter a seguinte redação:

1 - LIMITES PARA A COMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

FORÇA DE TRABALHO PRINCIPAL:

	Limite Autorizado
- Quadro próprio.....	754
- Adidos.....	7
- CCs/ASs.....	<u>138</u>
Total.....	899

FORÇA DE TRABALHO AUXILIAR:

- Estagiários.....	<u>76</u>
Total.....	76

CLÁUSULA TERCEIRA

O item 7 do Anexo I, alterado pelo Termo Aditivo nº 2, passa a ter a seguinte redação:

7 – RECURSOS MENSAIS A REPASSAR PARA:

A) Pessoal – destinados a custear a totalidade das despesas de pessoal da FGTAS, observando o cronograma de desembolso de acordo com o prazo de vencimento dos compromissos. Os recursos mensais a serem repassados serão compostos por uma cota, fixada por decreto, mais uma parcela variável, considerada como extracota, que absorverá as despesas de pessoal não previstas na cota normal ou que não tenham regularidade mensal, tais como 13º salário, adicional de férias, diferenças salariais de períodos anteriores, entre outros. Para o mês de maio de 1997, o valor da cota a ser fixada por Decreto será de R\$ 1.146.000,00.

B) Outros Gastos de Custeio – destinados à cobertura das demais despesas de custeio não previstas na alínea “A”. Para este fim será repassada uma cota fixa mensal de R\$ 120.000,00, absorvendo as despesas normais da Entidade. Eventualmente, para cobrir despesas extraordinárias, poderá ser autorizada a liberação adicional de recursos, desde que submetida previamente à análise e aprovação do Comitê de Racionalização do Gasto Público.

Obs.: Os recursos retrocitados são específicos para o grupo de despesas neles previstos (Pessoal e Outros Gastos de Custeio), vedada a transposição de eventuais saldos.

CLÁUSULA QUARTA

Fica acrescida à Cláusula Terceira – Das Obrigações da Entidade, a alínea “F”, com a seguinte redação:

F – observar como limite para o provimento de Cargos em Comissão – CC – e de Assessoramento – AS, a partir de abril de 1997, o total de 138 cargos.

CLÁUSULA QUINTA

Permanecem inalteradas as demais cláusulas.

Porto Alegre, 20 de maio de 1997.

Pelo ESTADO:

Antônio Britto
Governador

Cezar Augusto Busatto,
Secretário de Estado da Fazenda

Iradir Pietroski,
Secretário do Trabalho, Cidadania e Assistência Social

Pela ENTIDADE:

Valnei Tavares da Silva,
Diretor- Presidente.

Testemunhas:
