



SEÇÃO: ARTIGOS LIVRES

O Índice de Desenvolvimento Humano no Norte gaúcho: os desafios¹

The Human Development Index in the Northern region of Rio Grande do Sul: the challenges

Maurício Michel

Rebello²

0000-0003-3607-969X
mmrebello@yahoo.com.br

Matheus Henrique

Gomes Pereira²

0000-0002-9202-8072
mgp_96@live.com

Recebido em: 5 mar. 2022.

Aprovado em: 17 jun. 2022.

Publicado em: 21 nov. 2022.

Resumo: O artigo analisa o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região do Norte gaúcho entre 1991 e 2010. Baseado na literatura da Ciência Política, explora-se a possibilidade de que o gasto público e o bloco ideológico que comanda a prefeitura tenham papel importante no Índice de Desenvolvimento Humano das cidades estudadas. A pesquisa utiliza dados quantitativos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os resultados indicam que houve uma melhora no IDH do Norte gaúcho no período estudado, além de maiores despesas nas áreas de educação, cultura, saneamento e saúde. Além disso, o aumento no gasto público é uma variável importante quando combinada com outros fatores no tocante ao desenvolvimento humano.

Palavras-chave: Norte Gaúcho. IDH. Políticas públicas. Gasto público. Partidos políticos.

Abstract: The article analyzes Human Development Index in the Northern region of Rio Grande do Sul, between 1991 and 2010. Based on Political Science literature, it aims to understand if public spending and the ideological group that rules the city play an important role in the Human Development Index (HDI) of the cities analyzed. The research uses data of the Brazilian Superior Electoral Court, the Brazilian Institute of Geography and Statistics and the National Treasury of Brazil. The results indicate that there was an increase in HDI in the Northern of Rio Grande do Sul in that period, coupled with higher spending in the areas of education, culture, sanitation and health. Furthermore, the increase in public spending is an important variable when combined with other factors regarding human development.

Keywords: Northern of Rio Grande do Sul. HDI. Public policies. Public spending. Political parties.

Introdução

O presente artigo realiza uma investigação sobre o resultado das políticas públicas aplicadas nos municípios da região do Norte gaúcho, mensurando as dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano – Municípios (IDH-M) nos anos de Censo. Somado a isto, analisamos outros indicadores de gastos públicos, verificando o grau de eficiência e eficácia em sua aplicação. Em nossa análise, também incluímos quais organizações partidárias governam estas prefeituras para mostrar se existe alguma relação entre o bloco ideológico que está no poder com



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

¹ Agradecemos imensamente aos comentários dos pareceristas, eles foram muito importantes na melhora do artigo.

² Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Erechim, RS, Brasil.

maior ou menor aplicação de gasto público.

Em geral, são poucos os estudos sobre políticas públicas que pesquisam macrorregiões dentro dos estados brasileiros. Também são poucos os estudos que abordam a eficiência alocativa nas aplicações de *policies*. Quase todos os trabalhos sobre políticas públicas e partidos políticos, por exemplo, averiguam a influência partidária no gasto público municipal. Todavia, quanto ao resultado das políticas públicas, estas pesquisas são omissas.

Este artigo está dividido em cinco partes. Em um primeiro momento, realizamos uma breve discussão sobre políticas públicas, desenvolvimento e organizações políticas. Logo após, apresentaremos as características da região analisada. Em uma terceira parte, explicamos os procedimentos metodológicos do trabalho. Na quarta parte, realizamos nossa investigação sobre o desempenho regional no desenvolvimento econômico e social. Por fim, tecemos algumas considerações sobre o tema.

Políticas públicas e ciência política: uma revisão

Conceituamos política pública como análise sobre quem ganha o quê, por que e que diferença isto faz (Lasswell 1936). Esta definição é importante no sentido sociológico já que aqui pressupõem-se que os agentes políticos são movidos por interesses de um conjunto de grupos sociais percebido por meio da análise de quais *policies* são preponderantes. Relaciona-se, assim, ao conceito de dependência de trajetória (*path-dependence*), vinculado ao institucionalismo histórico. Tal conceito advoga que políticas públicas dependem de escolhas institucionais, culturais e normas as quais interferem na capacidade de mudança social. Segundo tal interpretação, por exemplo, as políticas econômicas escolhidas teriam pouco espaço de atuação (Samuelson e Nordhaus 2002).

Na literatura da Ciência Política, não há consenso sobre o peso da ideologia partidária em políticas públicas. Neste artigo, ideologia é compreendida "como um sistema de crenças, na

qual a ideologia é norteadora de ações e define as decisões dos atores" (Rebello 2012, 300). Existem autores que enfatizam a importância da ideologia nas políticas macroeconômicas aplicadas (Coppedge 1997; Alcântara 2004). No caso latino-americano, por meio do *Manifest Research Group* e utilizando a *Saliency Theory*, Oliveira (2016) observa diferenças expressivas entre as legendas quando disputam eleições para a presidência.

No início do atual milênio, Brasil, Uruguai e Chile tiveram governos progressistas. Todavia, estes governos ajustaram suas políticas macroeconômicas mais próximas do liberalismo, tais como: responsabilidade fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante (Giora 2009). Nestes países, por exemplo, houve superávits primários nas contas nacionais.

Não é usual termos uma clara indicação na relação entre políticas públicas e partidos políticos. Alguns estudos se baseiam em manifestações partidárias, entretanto, argumentamos que tal indicação é equivocada para, realmente, conhecer as políticas adotadas, pois, no uso da retórica, podem-se omitir questões ideológicas importantes na definição de políticas públicas. Assim, é importante que a ciência política averigue se, no mundo real, as políticas públicas de partidos diferentes fazem diferença na prática.

Quanto ao conceito desenvolvimento, ele é muito genérico e engloba debates sociológicos, ambientais, econômicos, pedagógicos e psicológicos. Desta forma, devemos delimitar o que compreendemos como desenvolvimento neste artigo. A concepção de uma nação bem-sucedida se vincula, quase sempre, à noção de crescimento econômico. Tornou-se comum associar países "desenvolvidos" e "não desenvolvidos" ao mero Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, no qual, a partir de certos valores em dólares, um país "cruza" a linha de chegada rumo ao desenvolvimento. Deste modo, países com PIB *per capita*, em poder de paridade de compra, acima de US\$ 30 mil em 2020, são considerados "desenvolvidos", por exemplo.

O PIB *per capita* como variável-chave na com-

preensão do desenvolvimento continua sendo importante. Em geral, o aumento da produtividade, debate sempre presente nas teorias econômicas, indica a importância de fatores como PIB para que ajude a melhorar a qualidade de vida da população. Neste diapasão, “desenvolvimento econômico é o processo histórico de acumulação de capital incorporando conhecimento técnico que aumenta o padrão de vida da população” (Bresser-Pereira 2014, 53).

Contudo, adota-se aqui a ideia de Amartya Sen (2010). Tal autor não desvaloriza a noção de crescimento econômico, mas mostra como outros componentes são essenciais na construção de um país desenvolvido. Sua teoria engloba uma discussão muito profunda a respeito da ampliação das liberdades, o que foge ao escopo deste artigo. Segundo o autor:

Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios, que *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo. O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (Sen 2010, 16-17, grifo do autor).

É notável, deste modo, o porquê de usarmos o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para utilizarmos como uma “proxy” de desenvolvimento. Amartya Sen foi um dos idealizadores deste índice e ganhou destaque mundial por ter uma visão bastante diferenciada sobre o conceito de desenvolvimento. Assim, o combate à pobreza, à fome e à insegurança, por exemplo, também são chaves para compreender o desenvolvimento dos países, segundo Sen (2010).

O IDH, além de Amartya Sen, teve contribuição do pesquisador Mahbub ul Haq. Como mencionamos anteriormente, o desenvolvimento aqui é visto com “lentes” sobre o bem-estar humano. O IDH é construído a partir da média geométrica de outros três índices: (1) expectativa de vida ao nascer; (2) índice de educação; (3) índice de renda. Por meio de uma média geométrica, o IDH

apresenta o nível de qualidade de vida humana em uma escala que varia de 0 a 1, sendo, de 0 a 0,499 considerado um IDH baixo, de 0,500 a 0,699 um IDH médio, entre 0,700 e 0,799 um IDH alto, e o IDH maior que 0,800 é considerado muito alto.

Neste sentido, países com expectativas de vida acima de 80 anos, educação formal com mais de 12 anos de estudo e renda acima de US\$ 30 mil ao ano, por exemplo, tendem a ter um índice muito alto, como a Noruega. Do lado contrário, países como Níger, na qual a expectativa de vida não chega a 65 anos, a educação formal não atinge três anos de estudo e a renda é inferior a US\$ 3 mil dólares ao ano, possui um IDH muito baixo. Deste modo, como falamos anteriormente, esta noção de desenvolvimento, por meio do IDH, pode apresentar falhas, mas é um indicador bastante utilizado e que resume características importantes da população dos países. Nações que possuem baixo número de anos em educação, por exemplo, dificilmente alcançam uma alta produtividade.

Políticas públicas e sistema partidário no Brasil

São poucas as análises sobre a aplicação de políticas públicas no Brasil, as quais o partido político seja uma variável independente. O campo de políticas públicas é bastante independente da disciplina de Ciência Política, apesar de ter nascido enquanto subcampo da disciplina há cerca de meio século (Souza 2006; Secchi 2013). São diversas as áreas que estudam políticas públicas: geografia, história, administração, economia, ciências contábeis, fisioterapia, medicina, odontologia, enfermagem, sociologia, antropologia, educação, relações internacionais, entre várias outras. Ainda assim, boa parte do núcleo do campo é relacionada às Ciências Sociais. No caso específico da Ciência Política, seu espaço é bem pequeno (Marengo e Strohschoen 2018).

Algumas pesquisas demonstram como os governos presidenciais atuam de maneira diversa na aplicação de *policies*. Compreende-se, por exemplo, que os governos FHC, Lula e Dilma foram influenciados por políticas macroeco-

nômicas tidas como "neoliberais", ainda que os dois últimos tivessem uma preocupação maior quanto à área social (Draibe 2003; Giora 2009; Kerstenetzky 2012; Rezende 2015).

Uma parte das pesquisas que relacionam políticas públicas e partidos não encontra associação entre as variáveis (Sátyro 2008; Rodrigues 2010; Sátyro 2013; Moreira 2015; Grzibowski 2019). Alternativamente, existem outros estudos que indicam relação, ainda que na maioria das vezes, fraca (Arvate, Avelino e Lucinda 2008; Klein 2012; Fabre, Scheffer, e Flach 2017; Santos, Batista, e Dutt-Ross 2018).

A Ciência Política tem enormes problemas nestes estudos. Um dos problemas é saber quando e o que comparar. Possivelmente, comparações síncronas podem resultar em falsas correlações. Quando comparamos os municípios, por exemplo, cada realidade tem um fator contextual muito específico. É comum, prefeitos com preferências mais "gastadoras" serem "estrangulados" pelo orçamento. Já pelo lado contrário, gestores mais restritivos, por um fator contextual, podem ser obrigados a gastar mais – a COVID-19 é um exemplo mundial. Além disso, as relações nas

escolhas de políticas públicas por organizações partidárias são mediadas por outras inúmeras variáveis. Por isto, a dificuldade em relacionar políticas públicas e atores partidários (Sátyro 2013).

Contextualizando a região do Norte gaúcho

Constituindo-se a partir de uma divisão geográfica regional do Estado do Rio Grande do Sul, a região do Norte gaúcho compreende 32 municípios, sendo eles: Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios do Sul, Erebang, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Severiano de Almeida, Sertão, Três Arroios e Viadutos.

Para nos familiarizar com a região de estudo, a seguir encontra-se um mapa do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE), especificando a área (Figura1).

Figura 1 – Mapa da região do Norte gaúcho



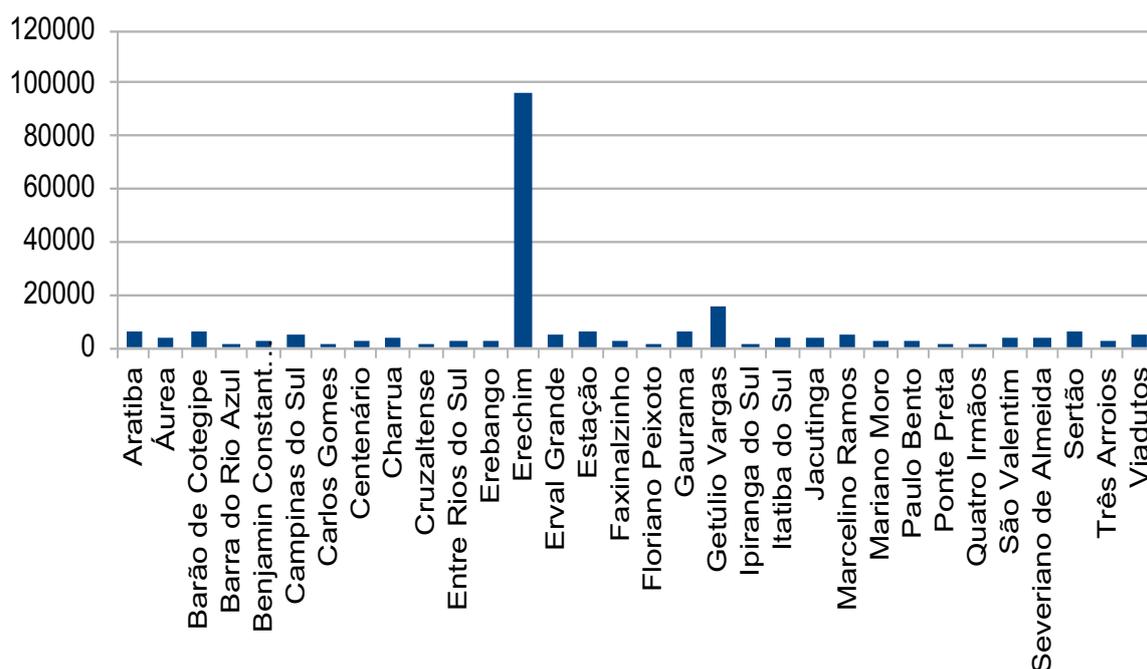
Fonte: Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE (2020).

No centro da região, a cidade de Erechim se apresenta como a referência local. Tal aspecto compreende as análises do IBGE, onde o Norte gaúcho se caracteriza por ser uma região geográfica imediata, posto que há um agrupamento de municípios que tem como principal referência

um centro urbano local.

A seguir, o Gráfico 1 apresenta uma distribuição da população pelos principais municípios localizados no Norte gaúcho, totalizando mais de 220 mil pessoas segundo o último Censo Demográfico realizado.

Gráfico 1 – Distribuição populacional entre os municípios do Norte Gaúcho – 2010



Fonte: IBGE (2010).

Se retirarmos Erechim, justamente por destoar muito do número de habitantes em relação aos outros municípios, a média populacional é de 4.043 habitantes. Portanto, o Norte gaúcho se caracteriza por municípios pequenos que, na maioria, possuem o setor primário como principal atividade econômica (IBGE 2010).

Procedimentos metodológicos

O processo de investigação do presente trabalho buscou, com base em dados secundários, realizar uma análise acerca do desenvolvimento do Norte gaúcho – macrorregião dentro do Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, realizamos uma investigação em torno da eficácia e da eficiência do gasto público aplicado nos municípios da região e sua relação com a performance deles

frente ao IDH-M. Tal indicador é a mesma proposta do IDH, contudo, é realizado na esfera municipal depende da realização do Censo Demográfico. Neste artigo, compreendemos eficiência como em quais locais os *outputs* (resultados) são conquistados com menor recurso financeiro dispendido. Compreende-se, assim, que alcançar os objetivos de IDH-M com o menor uso de dinheiro público seja uma situação de eficiência. Já a eficácia se encontra em locais que atingem o melhor resultado, independentemente do recurso aplicado.

Adicionalmente, incluímos quais organizações partidárias governam estas prefeituras para mostrar se existe alguma relação entre o bloco ideológico que está no poder com maior/menor aplicação de gasto público e, também, quais par-

tidos possuem melhor eficiência no gasto público.

A análise dos municípios compreende um período de dez anos, de 2000 a 2010. Realizamos esse recorte devido à indisponibilidade de dados em relação ao gasto público em períodos anteriores ao ano de 1998, no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, da Secretaria do Tesouro Nacional. Além disso, busca-se respeitar o tempo exato de governo, no cargo majoritário, para ser o mais fidedigno possível em relação aos resultados das políticas públicas aplicadas e da eficiência no gasto público.

Portanto, para a efetivação das análises, construímos um banco de dados no SPSS a partir de dados secundários, incluindo os resultados do IDM-M dos municípios do Norte gaúcho em 1991, 2000 e 2010 por meio do Censo do IBGE. Também, inserimos o gasto público *per capita* dos municípios em duas variáveis: (1) educação e cultura e (2) saúde e saneamento.

Em decorrência dos relatórios com as despesas municipais apresentarem, apenas a partir de 2002, o gasto em educação e saúde de modo isolado, tivemos que contabilizar como os relatórios que antecedem 2002, onde o gasto em educação e cultura encontram-se somados, assim como saúde e saneamento. Adotamos tal procedimento para não destoar muito de um tipo de relatório para outro – o que poderia comprometer nossa investigação.

Ademais, o estudo considera também a legenda governista no cargo executivo e o bloco ideológico a qual pertence. Para tanto, recolhemos essas informações no sistema do Tribunal

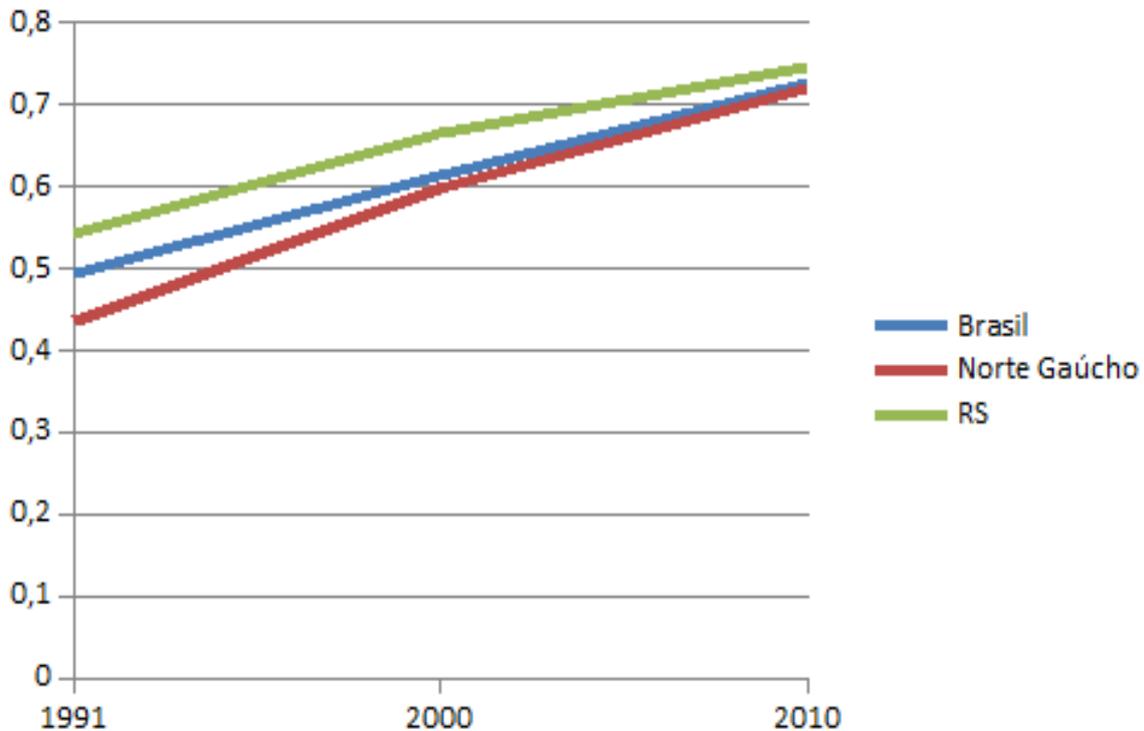
Superior Eleitoral e classificamos a ideologia do partido governista e cabeça de chapa mediante a literatura da Ciência Política (Krause e Godoi 2010). Assim, os partidos de direita com presença nas prefeituras da região (PP, PTB, DEM), os partidos de centro (PMDB E PSDB) e os partidos de esquerda (PT, PDT e PSB).

Por fim, cabe destacar que todos esses dados são de domínio público e podem facilmente ser encontrados – os endereços eletrônicos estão disponibilizados nas referências bibliográficas. A seguir, examinaremos com maior detalhe o desenvolvimento humano no Norte gaúcho, a evolução do gasto público e o cenário político.

A evolução do Índice de Desenvolvimento Humano e político no Norte gaúcho entre 1991 e 2010

Assim como o Brasil, houve constante evolução do desenvolvimento humano na região entre 1991 e 2010, como pode ser observado no Gráfico 2. Em verdade, a região do Norte do Estado do Rio Grande do Sul evoluiu de uma forma rápida entre 1991 e 2010, quase alcançando a média nacional. A distância para a média gaúcha também diminuiu ao longo dos anos, mostrando menor desigualdade regional frente à realidade do estado. Em 1991, a região possuía um IDH-M de 0,434, já em 2010 este indicador subiu para 0,719. Ainda que esta evolução seja superior à brasileira e à gaúcha no período estudado, as cidades do Norte gaúcho possuem um longo caminho pela frente, já que nenhuma cidade da região havia atingido um IDH-M superior a 0,800, por exemplo.

Gráfico 2 – Evolução do IDH entre 1991 a 2010: Brasil, Rio Grande do Sul e Norte Gaúcho



Fonte: Elaborado pelos autores com base no IBGE (2010).

No levantamento do IDH-M realizado em 2010, notamos como existem diversas realidades entre as cidades. No primeiro quartil, temos a pior nota, com 0,619 na cidade de Benjamim Constant do

Sul. Já o maior IDH é o de Ipiranga do Sul, com 0,791 (Tabela 1). Na próxima seção, iremos debater quais as variáveis que podem interferir nestas diferenças.

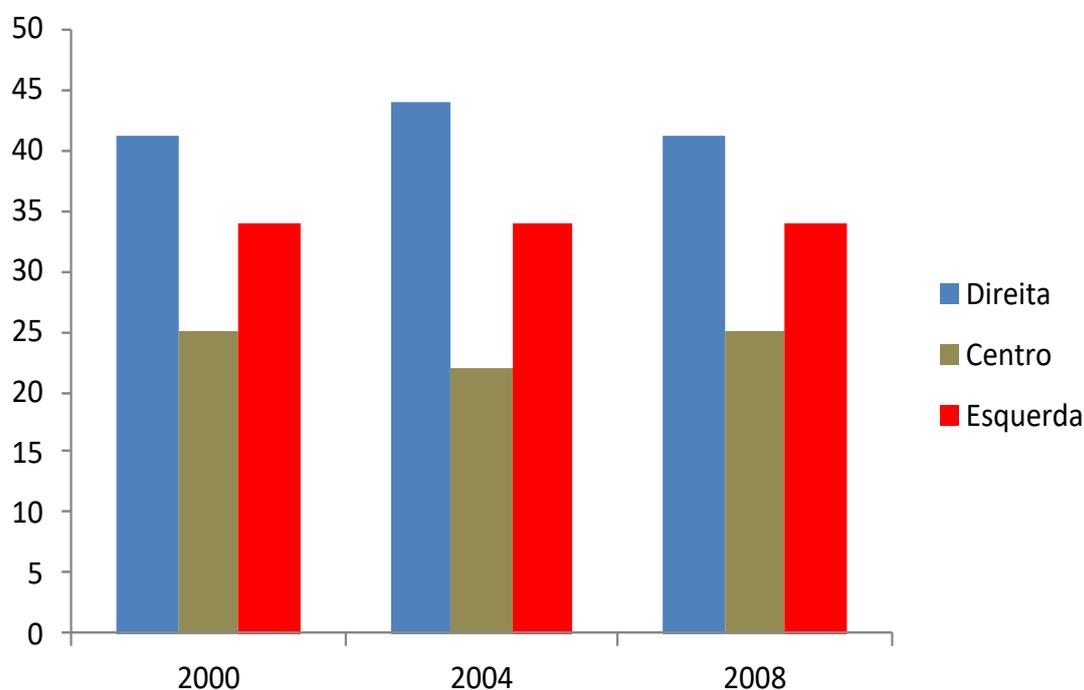
TABELA 1 – Diferenças de IDH-M no Norte Gaúcho em 2010

Primeiro quartil	Segundo quartil	Terceiro quartil	Quarto quartil
0,619 a 0,701	0,702 a 0,720	0,723 a 0,746	0,751 a 0,791

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO IBGE (2010).

Quanto à escolha política da região, a maioria das cidades escolhe partidos à centro-direita, assim como a maioria dos municípios brasileiros (Avelar e Walter 2008). A variação ao longo

destas três eleições (2000; 2004; 2008) foi muito pequena. Com a centro-direita tendo preponderância, com duas a cada três prefeituras eleitas (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Ideologias partidárias nas prefeituras no Norte Gaúcho entre 2000-2008 (%)

Fonte: Elaborado pelos autores com base no TSE.

TABELA 2 – Prefeituras eleitas por partido no Norte Gaúcho entre 2000-2008

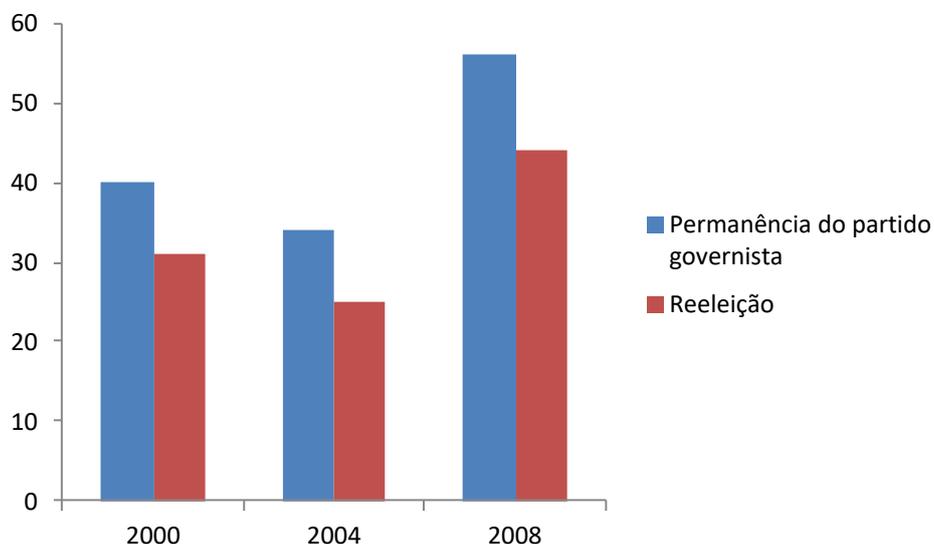
Prefeituras conquistadas por partido	%
PP	26
PT	23
MDB	23
PDT	9
PTB	9
DEM	5
Outros	5
Total	100

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM BASE NO TSE.

De forma diversa ao restante do país, na região, as três principais forças se concentram em PP, PT e MDB (Tabela 2). Ou seja, cada bloco ideológico possui uma liderança partidária bem demarcada. Isto é extremamente relevante do ponto de vista da Ciência Política, pois demonstra a estrutura partidária regional. O Gráfico 4 indica uma re

novação partidária elevada na maioria das três eleições. À exceção da eleição de 2008, onde a reeleição municipal foi recorde, nas eleições de 2000 e 2004 na maioria das prefeituras houve pouca reeleição e, além disso, nestes anos, a maioria das cidades teve outro partido no comando da prefeitura.

Gráfico 4 – Permanência do partido no governo e reeleição entre 2000-2008 no Norte Gaúcho (%)

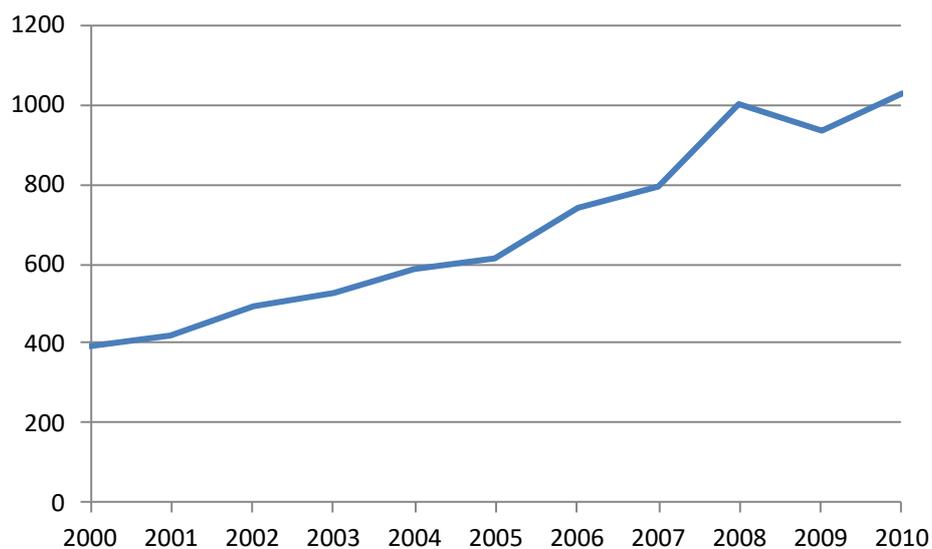


Fonte: Elaborado pelos autores com base no TSE.

O financiamento na área da saúde no Brasil é frequentemente alvo de debate no Sistema Único de Saúde. Nos países desenvolvidos, os gastos públicos relacionados à saúde ultrapassam 5% do

PIB. No caso do Brasil, apesar de haver um gasto *per capita* em saúde relativamente alto (9% do PIB), o maior gasto, em geral, é privado (OCDE 2019). A seguir os dados da região estudada (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Gasto *per capita* anual médio em saúde e saneamento no Norte Gaúcho (deflacionado para valores de janeiro de 2020 pelo IPCA)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Siconfi – STN.

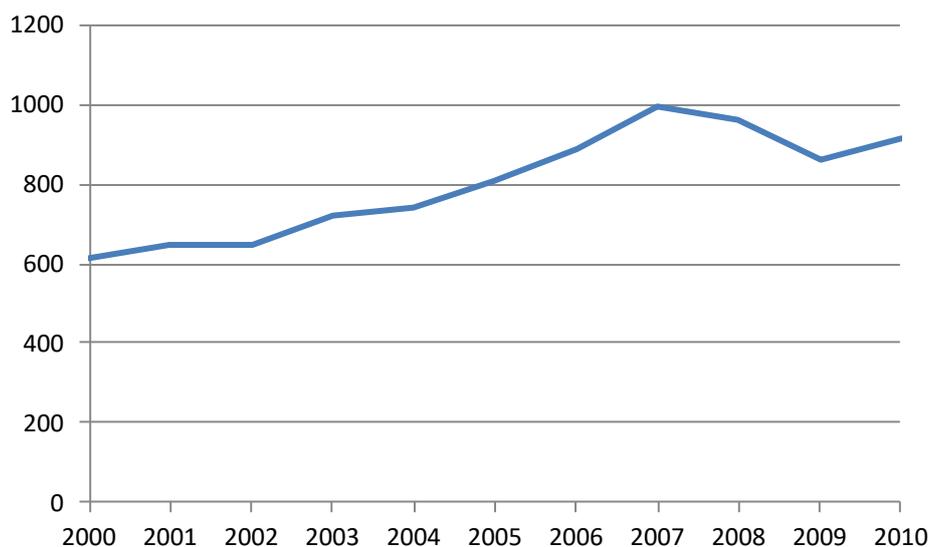
Houve um forte aumento real de gastos na área da saúde e saneamento no Norte gaúcho entre

os anos entre 2000 e 2010. A obrigatoriedade de destinar 15% da receita municipal, determinada

pela Constituição Federal de 1988, parece garantir um mínimo de investimento na área da saúde. Importante destacar que este gasto é apenas municipal e não são considerados gastos estaduais,

federais e privados. Já os gastos com educação e cultura são, em geral, um pouco maiores, como pode ser observado abaixo.

Gráfico 6 – Gasto *per capita* anual médio em educação e cultura no Norte Gaúcho (deflacionado para valores de janeiro de 2020 IPCA)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Siconfi – STN.

Interessante perceber que a curva de aumento da área da saúde e saneamento aumentou muito mais do que o da educação e cultura. Enquanto os gastos com educação e cultura aumentaram apenas 50% em 10 anos, na área da saúde e saneamento os gastos aumentaram 150%. Isto é curioso na medida em que os gastos com educação devem perfazer um mínimo de 25% da receita municipal, conforme a Constituição de 1988.

O desempenho no IDH no Norte gaúcho: encontrando explicações

Afinal, por que existem diferenças importantes de investimento em educação, cultura, saúde e saneamento entre os municípios estudados? Há impacto considerável sobre o IDH-M em cidades que gastam mais? Ter um prefeito de esquerda/direita faz diferença no momento da aplicação

dos recursos?

Primeiramente, é importante destacar que o *path-dependence* é muito forte quando se trata do desenvolvimento humano. Deste modo, realizamos uma correlação com o IDH de 1991, 2000 e 2010 e encontramos correlações extremamente altas (com significância de 0,01), com uma correlação de SPEARMAN de 0,87 entre os IDHs de 1991 e 2000; de 0,85 entre 2000 e 2010 e de 0,80 entre 1991 e 2010³. Ou seja, independentemente das políticas públicas adotadas, é extremamente difícil ver variações muito expressivas durante um período de apenas 20 anos.

Não obstante, existem pontos fora da curva que merecem ser destacados: em 1991, São Valentim estava em 13º no *ranking* regional do IDH, já em 2000, a cidade cai para a posição 26ª. Ponte Preta, por sua vez, subiu da 24ª posição em 2000 para a 13ª posição em 2010. A ques-

³ Para fins deste trabalho, indicamos: correlação entre 0 a 0,2 fraca, correlação entre 0,21 a 0,5 moderada; correlação entre 0,51 a 0,7 forte; correlação acima de 0,71 muito forte.

tão-chave é o que houve, neste curto período de tempo, para as cidades alterarem de modo repentino sua posição no *ranking* regional? Uma das respostas pode estar no gasto com saúde e educação.

A fim de testar esta hipótese, realizamos um conjunto de testes sobre gastos com educação, cultura, saúde e saneamento entre 2000 e 2010 entre todas as cidades com a evolução do IDH no mesmo período. Houve uma correlação de SPE-ARMAN de 0,40 (com significância a 0,05) quando correlacionamos a evolução do IDH entre 2000 e 2010 com o somatório de gastos nestas áreas. Entretanto, ao realizarmos uma regressão linear simples, percebemos uma pequena explicação

da variância ($R^2 = 0,14$). Deste modo, pensamos se o bloco partidário poderia vir a influenciar nesta relação.

A fim de realizar um teste mais robusto, isolamos apenas os municípios que mantiveram o mesmo bloco ideológico no comando do paço municipal entre 2004 e 2012 e realizamos uma regressão linear multinomial cuja variável dependente fosse a evolução do IDH no período e as variáveis independentes fossem: (a) o bloco ideológico centro-direita x esquerda; (b) o somatório de gastos no período em educação, cultura, saúde e saneamento. Os resultados estão a seguir (Tabela 3).

TABELA 3 – Modelo para evolução do IDH - M entre 2000 e 2010

	<i>Gasto Público per capita</i>	<i>Bloco ideológico</i>
β	0,000008216 (0,00)	0,047 (0,11)
Constante	-0,002 (0,27)	-0,002 (0,27)
R^2	0,57	0,57
Teste F	0,000	0,000
N	22	22

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES COM DADOS DO TSE E SICONFI – STN.

Os resultados indicam significância estatística pelo teste F. Além disso, não há correlação entre as duas variáveis independentes, evitando problemas de multicolinearidade. Existe uma explicação razoável da variância ($R^2 = 0,57$). No caso de se gastar cinco mil reais a mais *per capita* no período, o modelo indica um aumento de IDH na ordem de 0,039 [$y = -0,002 + 0,000008216(5000)$]. Além disso, o modelo prevê que no caso de a esquerda estar comandando a prefeitura há um aumento de 0,092 no IDH nestes 10 anos [$y = -0,002 + 0,047(2)$]. Qual a leitura que podemos realizar destes resultados?

Primeiramente, o gasto público per capita foi importante para aumentar o IDH no período, mas o seu peso é pequeno se não houver boas políticas públicas. Dois exemplos bastam: em Mariano Moro houve forte gasto público nas áreas descritas acima, sendo o quinto município que

mais gastou, proporcionalmente. No entanto, ele teve a pior evolução no IDH, com um aumento de apenas 0,07 em um período de uma década. De outra ponta, São Valentim teve um gasto público médio nestas mesmas áreas e teve a melhor evolução entre os municípios, com 0,18. Assim, este estudo enfatiza a necessidade de um investimento (gasto) público para a melhora das políticas públicas, mas, ao mesmo tempo, chama atenção que "despejar" dinheiro não é o suficiente se boas políticas públicas não forem aplicadas.

Da mesma forma que outros estudos já demonstraram, o bloco ideológico no poder possui alguma influência na aplicação de políticas públicas. Em geral, as análises apontam para maiores gastos públicos em organizações de esquerda ou de tendências sociais-democratas (Kerstenetzky 2012; Santos, Batista, e Dutt-Ross 2018). Por outro lado, legendas de direita teriam

melhores práticas fiscais (Arvate, Avelino, e Lucinda 2008). O fato é que não há consenso se faz diferença a coloração ideológica na aplicação de políticas, especialmente no tocante ao gasto público (Sátyro 2008; Rodrigues 2010; Klein 2012; Sátyro 2013; Moreira 2015; Fabre, Scheffer, e Flach 2017; Grzibowski 2019). Aliado a isto, a qualidade burocrática de municípios pequenos tende a ser muito pequena (Marengo 2017), com poucos especialistas na produção de políticas públicas.

No caso deste artigo, parece haver sugestões de que ter partidos de esquerda no comando da prefeitura teve um papel importante na evolução do IDH. Uma explicação pode ser o tipo de relação com o eleitorado. Em teoria, agremiações de esquerda possuem tendências mais redistributivas na alocação de recursos. E no caso do índice do desenvolvimento humano, isto importa. Uma aplicação melhor em recursos de saúde e educação podem servir para diminuir desigualdades nestas áreas, por exemplo. Isto pode vir a aumentar a expectativa de vida da população e diminuir a evasão escolar, que são variáveis chaves para o IDH. Todavia, salientamos que nossa pesquisa é muito pontual e que mais estudos precisam ser feitos para se chegar a uma melhor conclusão.

Considerações finais

O processo de investigação do presente trabalho buscou, com base em dados secundários, realizar uma análise de evidências científicas acerca do desenvolvimento humano na esfera municipal. Assim, buscamos a produção de um estudo que promova diálogo entre a área da Ciência Política e o campo das Políticas Públicas. Para tanto, conduzimos análises no âmbito da aplicação dos recursos públicos – em especial, saúde e educação – com um estudo sobre os partidos políticos e as ideologias partidárias nos municípios da macrorregião do Norte gaúcho, no Rio Grande do Sul.

Por mais que grandes variações de desenvolvimento humano se apresentem como um ponto fora da curva, o presente estudo constata como o gasto público *per capita* foi importante para aumentar o IDH-M no período, mas o seu

peso é pequeno se não houver boas políticas públicas. Nesse sentido, gastar por gastar não denota uma boa estratégia na aplicação dos recursos públicos, uma vez que o aumento no gasto público pode não estar acompanhado com um aumento no IDH-M. Achados como o caso de Mariano Moro expressam bem essa dinâmica: forte gasto público e baixo desempenho na evolução do IDH-M.

Também mostramos como o bloco ideológico que está no poder no paço municipal pode ser fator de influência na aplicação das políticas públicas. No caso deste artigo, as cidades governadas por partidos de esquerda apresentaram mais chance de evolução do IDH. Evidentemente, outros estudos seriam necessários para tornar esta relação mais clara. Principalmente, deve-se aumentar o número de casos para averiguar em qual medida isto se mantém. Isto reforça ainda mais nosso argumento que apenas "despejar" dinheiro em alguma área não é condição suficiente para uma melhora do desempenho do IDH, mas avaliar quais políticas públicas são melhores é tarefa que cabe a novas pesquisas.

Referências

- Acemoglu, Daron, e James Robinson. 2012. *Por Que as Nações Fracassam: As origens do poder, prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier
- Alcantra, Manuel. 2004. *Instituciones o máquinas Ideológicas? Orígenes, Programa e Organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Arvate, Paulo Roberto, George Avelino, e Claudio R. Lucinda. 2008. Existe Influência da Ideologia sobre o Resultado Fiscal dos Estados Brasileiros. *Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas* 38: 789-814.
- Avelar, Lúcia, e Maria Inez Walter. 2008. "Lentas mudanças: o voto e a política tradicional". *Opinião Pública* 14 (1): 96-122.
- Bresser-Pereira, Luís. 2014. "Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 93: 33-60.
- Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. 2020. 5. ed. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Acessado em 20 out. 2020. <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>.
- Coppedge, Michael. 1997. A Classification of Latin America Political Parties. Indiana: *Kellogg Institute*, University of Notre Dame. (Working Paper 244).

Draibe, Sonia Miriam. 2003. "A política social do governo FHC e o sistema de proteção social". *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP* 15 (2): 63-101.

Fabre, Valkirie, Fernando Scheffer, e Leonardo Flach. Ideologias políticas e gastos municipais em gestão ambiental: um estudo nas capitais brasileiras. *I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público*, 2017.

Giora, Gustavo. 2009. "Social Democracia Sem Keynes?!", Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Gzibowski, Diego. 2019. "A influência da ideologia política na alocação nas despesas públicas por função governamental em municípios do RS". Dissertação de mestrado, UFFS.

IBGE. 2020. *IBGE Cidades*. Acessado em 11 out. 2020. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>.

Kerstenetzky, Celia L. 2012. *O estado de bem estar-social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Campus.

Klein, Fabio. 2012. "Elections and Fiscal Policy at Municipal Level in Brazil". Tese de doutorado, FGV.

Krause, Silvana, Pedro Godoi. "Coligações eleitorais para os executivos estaduais (1986-2006): padrões e tendências". In *Politics, Who Gets What, When, How*, 41-98. Chicago: LLC, 1936.

MARENCO, André. 2017. "Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros". *Dados* 60 (4): 1025-1058.

Marenco, André, e Maria Strohschoen. 2018. "¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016)". *Revista Estado abierto* 3 (1): 47-76.

Miguel, Luis Felipe, org. 2010. *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: Perfis e tendências*. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/UNESP.

Moreira, Maira. 2015. "Partidos Políticos e políticas de assistência social nos municípios brasileiros". Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais.

Oliveira, Augusto. 2014. "Representação Programática em 16 Democracias Presidencialistas: América Latina, 2000-2010". Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). 2019. Acessado em 13 out. 2020. <https://www.oecd.org/brazil>.

Rebello, Maurício. 2012. "Ideologias partidárias no governo Lula: a percepção do eleitor". *Civitas* 12 (2): 298-320.

Resende, Fernando. 2015. *A política e a economia da despesa pública*. Rio de Janeiro: FGV.

Rodrigues, Gilmar. 2010. "Partidos políticos e gastos públicos em Santa Catarina". Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina.

Samuelson, Paul, e, William Nordhaus. 2002. *Economía*. Madrid: McGraw-Hill,

Santos, Fabiano, Cristiane Batista, e Steven Dutt-Ross. 2018. "Ideologia versus Sociologia na Política Estadual Brasileira". *Brazilian Journal of Political Economy* 38: 670-689.

Sátyro, Natália. 2008. "Política e instituições e a dinâmica das políticas sociais nos estados brasileiros: uma análise após a redemocratização". Tese de doutorado, IUPERJ.

Sátyro, Natália. 2013. "Política estadual e desigualdade: por que alguns estados brasileiros redistribuem mais do que outros?" *Dados* 56 (3): 497-530.

Secchi, Leonardo. 2013. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Sen, Amartya. 2010. *Desenvolvimento como liberdade*. 1. ed. Companhia de bolso. São Paulo: Companhia das Letras.

Scheffer, Fernando. 2018. "Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita?". Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina.

Souza, Celina. 2006. "Políticas públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias* (16): 20-45.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2010. *Atlas do Desenvolvimento Humano*. Acessado em 13 out. 2020. <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>.

STN (Secretaria do Tesouro Nacional). 2020. *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi*. Histórico das Declarações. Acessado em 13 out. 2020. <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid+=me296aY-gubccMnRRuaRPOt.node3>.

TSE (Tribunal Superior Eleitoral). 2020. *Resultados eleitorais*. Acessado em 13 out. 2020. <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/eleicao;e=e427;uf=rs;mu=88013/resultados>.

Maurício Rebello

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em Porto Alegre, RS, Brasil. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em Porto Alegre, RS, Brasil. Professor Adjunto III da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS -Campus Erechim), em Erechim, RS, Brasil.

Matheus Henrique Gomes Pereira

Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS – Campus Erechim), em Erechim, RS, Brasil.

Os textos deste artigo foram revisados pela Poá Comunicação e submetidos para validação do(s) autor(es) antes da publicação.