



Disputa pelo Fundo Público Municipal: as políticas sociais na trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul

Dispute for Municipal Public Fund: social policies during two decades trajectory in Rio Grande do Sul Northwest

EDEMAR ROTTA*

IVANN CARLOS LAGO**

NEUSA ROSSINI***



RESUMO – Em contextos de reestruturação produtiva, a disputa pela apropriação do fundo público tende a se tornar mais intensa. Este artigo analisa a trajetória de duas décadas, 1990 e 2000, de aplicação do fundo público em políticas sociais, nos municípios polo do Noroeste do Rio Grande do Sul. A partir dos referenciais do método dialético, demonstram-se e comparam-se os investimentos realizados, buscando relações com os interesses de grupos e classes sociais, bem como com os indicadores de desenvolvimento destas formações sociais específicas. Constata-se o aumento expressivo dos valores investidos ao longo do período, porém com tendência decrescente de percentuais, especialmente na década de 2000, na relação com o orçamento municipal disponível, evidenciando acirramento na disputa pelo fundo público. O crescimento dos indicadores de desenvolvimento, acima da média estadual e nacional, evidencia a relevância dos investimentos em políticas sociais para os municípios selecionados.

Palavras-chave – Fundo público. Políticas sociais. Desenvolvimento. Municípios. Reestruturação produtiva.

ABSTRACT – In productive restructuring contexts, the dispute over the appropriation of the public fund tends to become more intense. This article analyzes the trajectory of two decades, 1990 and 2000, of the application of the public fund in social politics, in the main municipalities of northwestern Rio Grande do Sul. From the reference points of the dialectical method, the investments made are demonstrated and compared, seeking relationships with the interests of groups and social classes, as well as the indicators of development of these specific social formations. There was a significant increase in the amounts invested over the period, but with a decreasing trend of percentage, especially in the 2000s, in relation to the available municipal budget, evidencing a sharp increase in the dispute over the public fund. The growth of development indicators, above the state and national average, shows the relevance of investments in social politics for the selected municipalities.

Keywords – Public fund. Social politics. Development. Municipalities. Productive restructuring.

* Doutor em Serviço Social, Professor Adjunto da UFFS em estágio pós-doutoral no PPGSS/PUCRS, Cerro Largo – RS/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/966112584933921>. E-mail: erotta@uffs.edu.br.

** Doutor em Sociologia Política pela UFSC, Professor Adjunto da UFFS, Campus Cerro Largo; Cerro Largo – RS/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/2406151442947645>. E-mail: ivann@uffs.edu.br.

*** Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) Campus Cerro Largo, Técnica Administrativa em Educação na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Cerro Largo Cerro Largo – RS/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/3203860060673578>. E-mail: neusarossini@uffs.edu.br

Submetido em: maio/2017. Aprovado em: maio/2017.

O processo de reestruturação produtiva, sob a hegemonia do ideário neoliberal, acirrou a disputa pelo uso do fundo público, que passou, cada vez mais, a ser visto como mecanismo essencial de reprodução do capital, em detrimento à garantia de direitos dos cidadãos. A tradição do Estado Social, em suas múltiplas versões, constituída ao longo de mais de meio século, passou a ser responsabilizada pela crise e suas bases foram amplamente questionadas, abrindo um período de rediscussão do papel do Estado e da relação deste com o mercado e a sociedade civil.

No espaço acadêmico, este processo de reestruturação e seus desdobramentos geraram um ambiente profícuo para as mais diversas leituras¹, em especial no âmbito das ciências humanas, sociais e sociais aplicadas. Leituras que apontam as múltiplas dimensões da crise do capitalismo e do socialismo real, os interesses em jogo, as alternativas buscadas para a reestruturação e os impactos gerados nas dinâmicas de desenvolvimento das sociedades. A hegemonia do capital financeiro, a restrição de direitos à classe trabalhadora e o predomínio da lógica do mercado em detrimento à ação do Estado² despontam como aspectos fundantes do capitalismo reestruturado.

Na área do Serviço Social vem se constituindo, a partir do início do século XXI, uma tradição de estudos a respeito do Fundo Público e do financiamento das políticas sociais³, em especial no âmbito do Grupo Temático de Pesquisa em Políticas Sociais e Serviço Social⁴, da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). Estes estudos têm ressaltado que, além das atribuições já tradicionalmente conhecidas e delegadas ao Estado nas fases anteriores do capitalismo e para as quais era utilizado o fundo público, emerge uma nova, nesta fase do capitalismo reestruturado sob a hegemonia do capital financeiro e do ideário neoliberal: o pagamento de juros da dívida pública (SALVADOR, 2010; BEHRING, 2010). No caso brasileiro, esta transferência de recursos do fundo público para pagar juros tem crescido de forma intensa, passando de R\$ 162,5 bilhões em 2007, para R\$ 501,8 bilhões em 2015, consumindo mais de 1/3 do Orçamento Geral da União (DOWBOR, 2017).

Neste contexto, o estudo da realidade objetiva de aplicação do fundo público, por parte dos municípios em políticas sociais, torna-se um tema instigante, necessário, complexo e elucidador de processos em curso. A carência de estudos, neste sentido, em especial na área de Serviço Social, pode ser atestada pelos raros trabalhos apresentados no XV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), realizado de 04 a 09 de dezembro de 2016, em Ribeirão Preto (SP), versando sobre o fundo público e o orçamento de políticas sociais⁴, bem como a manifestação, neste mesmo evento, do “Grupo Temático de Pesquisa em Políticas Sociais e Serviço Social”, da ABEPSS, da necessidade de incentivar estudos sobre o orçamento público municipal nos cursos de graduação e pós-graduação de todo o Brasil.

O presente artigo visa contribuir para o estudo da aplicação do fundo público em políticas sociais, analisando a trajetória de quatro municípios-polo⁵ do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, ao longo das décadas de 1990 e 2000. O texto apresenta resultados de pesquisa desenvolvida com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), via Edital 02/2014 – Pesquisador Gaúcho –, concluída ao final de 2016⁶. Foca-se na aplicação do fundo público nas áreas⁷ de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, trabalho, previdência e assistência social, buscando identificar possíveis relações com os interesses de grupos e classes sociais, bem como com os indicadores de desenvolvimento destas formações sociais específicas.

Os estudos da relação entre políticas sociais e desenvolvimento tornaram-se mais intensos a partir das últimas décadas do século XX, quando os indicadores tradicionais, especialmente o PIB *per capita*, utilizados até então para aferir o desenvolvimento de um país, região ou município, passaram a ser vistos como insuficientes, demandando a inclusão de indicadores relacionados aos aspectos socioculturais, político-institucionais e ambientais, entre outros. Com isso as políticas sociais são alçadas ao centro dos debates sobre a utilização do fundo público, demandando abordagens múltiplas, capazes de situar os interesses em jogo, os recursos aplicados e suas possíveis repercussões nas dinâmicas de desenvolvimento, as políticas vigentes, as disputas ideológicas, entre outros. O estudo aqui apresentado visa contribuir nesta reflexão, tendo presente a existência de consolidada produção bibliográfica a respeito das políticas sociais e do desenvolvimento, mas poucas análises da relação entre eles, especialmente no que concerne a abordagens que articulem estudos empíricos e análises teóricas. No caso específico do Noroeste do estado

do Rio Grande do Sul a limitação é maior ainda, decorrendo daí a relevância e a pertinência de pesquisas desta natureza (ROTTA, 2007).

Organiza-se este texto em duas partes, articuladas entre si. Na primeira, explicitam-se os fundamentos teórico-metodológicos que embasam a pesquisa. Na segunda, apresentam-se resultados obtidos e reflete-se sobre eles na perspectiva de articular fundo público, políticas sociais e desenvolvimento, a fim de encaminhar as possíveis conclusões.

Fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa

A pesquisa referencia-se em quatro conceitos básicos e a relação entre eles: reestruturação produtiva, fundo público, políticas sociais e desenvolvimento. Tem-se presente a qualificada literatura disponível que evidencia o “estado da arte” em cada um deles (OLIVEIRA, 1989; POCHMANN, 2004; VEIGA, 2005; BEHRING, 2006, 2010; IAMAMOTO, 2007; SALVADOR, 2010; HARVEY, 2011; CASTRO, 2012; CALISTRE; BIANCARELI; CINTRA, 2014; PFEIFER, 2014; SILVA, 2014), de forma que neste artigo a preocupação será orientada pela definição dos conceitos-chave que orientam a análise dos dados obtidos na pesquisa.

Nas ciências humanas existe uma tradição, de origem weberiana, de construção de conceitos a partir da elaboração de tipos ideais. Nesta construção de “tipos ideais”, “cada categoria é definida por meio de um conjunto de atributos ao qual se chega a partir de um exercício da razão, sem se esperar, na realidade fática, que se encontrem todos os atributos nas diferentes situações concretas ou casos” (FONSECA, 2014, p. 31-2). Os conceitos são compreendidos como “construtos mentais” e a aproximação deles com o real sempre é probabilística. Nessa perspectiva, são “ferramentas” que o cientista elabora e utiliza para fazer a aproximação com o real, para compreendê-lo. Daí depreende-se considerar esta tradição como referência, propondo que a realidade seja o ponto de partida e que os conceitos sejam construídos a partir da observação de seu emprego pela própria comunidade que o utiliza, quer em suas reflexões teóricas ou em experiências históricas concretas (FONSECA, 2014).

Entende-se por reestruturação produtiva o processo marcado por profundas transformações econômicas, sociais, políticas e culturais ocorridas na sociedade mundial com a crise do capitalismo e do socialismo real, a partir das três últimas décadas do século XX. Estas transformações afetaram: o modelo tecnológico (passagem da mecânica para a eletrônica e a robótica integrada, com a utilização de novos materiais e novos processos); a organização do processo produtivo (passagem do modelo fordista para a acumulação integrada flexível e intensiva); as relações de trabalho (passagem do emprego formal, com perspectiva de carreira no longo prazo, para os contratos de curto prazo, com maiores exigências de produtividade e flexibilização e com menos garantia de direitos); as formas de regulação (passagem de uma ação mais incisiva do Estado em direção a processos de liberalização e globalização crescentes); as estruturas sociais (a rigidez é substituída pela flexibilidade; as metanarrativas dão lugar a projetos de curto prazo); as ideologias políticas (o ideário socialista e do Estado Social perde terreno para as ideias neoliberais), e; as próprias noções básicas de compreensão da vida, dos direitos e da cidadania (mudança do foco da coletividade para a individualidade e a subjetividade) (ANTUNES, 1995; ROTTA, 2007; HARVEY, 2011).

Estas transformações levaram a uma hegemonia do capital financeiro e do ideário neoliberal, gerando profundos impactos na compreensão e gestão do fundo público (que incorpora novas funções para além das existentes no período de vigência do Estado Social, na direção da garantia de superávit para pagar juros da dívida pública), nas políticas sociais (com o predomínio de tendências para a seletividade, a fragmentação, a parceria público-privada e a orientação para a inserção no mercado ao invés do exercício da cidadania) e na própria visão de desenvolvimento (capital humano, liberdades individuais, modernização).

No que concerne à compreensão de fundo público, trabalha-se com a ideia de que o mesmo “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia” (SALVADOR, 2012, p. 07) e nas demais dimensões de organização da sociedade, quer via empresas públicas,

política monetária, fiscal e tributária ou orçamento público, visando ao desempenho de suas múltiplas funções (BEHRING, 2010). Trata-se de parte do trabalho excedente que é apropriado pelo Estado, a fim de que o mesmo desempenhe as atribuições que a correlação de forças sociais define como de responsabilidade do Estado. Os objetivos da política econômica e social, assim como a escolha dos mecanismos para sua implantação, estão diretamente ligados aos interesses de classe e envolvem negociações nas mais variadas e amplas arenas de disputa presentes na configuração de cada sociedade, em cada momento histórico.

O fundo público ocupa papel relevante na reprodução da força de trabalho sob o capitalismo, assim como também na garantia das condições de reprodução do capital. No caso brasileiro, Salvador (2010) refere que a estruturação do fundo público configura um Estado Social que não reduz a desigualdade, pois o mesmo está assentado em um financiamento regressivo, no qual quem mais contribui são os trabalhadores; em políticas sociais com padrão restritivo e básico, não universalizando direitos; e em uma distribuição desigual dos recursos no âmbito da seguridade social, possibilitando a transferência de recursos para o orçamento fiscal. Com isso, o fundo público acaba contribuindo muito mais para a reprodução do capital do que para a redução das desigualdades e a garantia dos direitos dos cidadãos, invertendo uma das funções básicas do Estado nas sociedades modernas.

A garantia de direitos e a redução das desigualdades têm sido, historicamente, associadas à ideia de políticas sociais. As políticas sociais têm suas origens nos movimentos populares do século XIX, procurando responder aos conflitos surgidos na relação entre capital e trabalho, a partir da consolidação do capitalismo, e afirmaram-se, ao longo do século XX, de forma especial, com as experiências de Estado Social⁸. Porém, o processo de reestruturação capitalista, fundado no ideário neoliberal, tem atribuído às políticas sociais e aos direitos conquistados pelos trabalhadores muitas das mazelas da crise do Estado e da própria reprodução do capital, exigindo revisões e supressões de políticas e de direitos. Neste contexto, urge reafirmar a visão das políticas sociais como “o conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão que são incluídas como de responsabilidade social e pública” (SPOSATI, 2002, p. 38). Pensar as políticas sociais para além de meros instrumentos para possibilitar o acesso a bens e serviços, mitigar conflitos, compensar desigualdades, viabilizar coerção, cooptação e controle, mas sim como instrumentos essenciais para garantir os direitos fundamentais do cidadão na perspectiva da emancipação e participação ativa na sociedade.

Ao realizar uma revisão da literatura a respeito das políticas sociais, Castro (2012) refere que não se pode falar da existência de uma definição inequívoca do que sejam políticas sociais, mas chama a atenção para o fato de que as diversas concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão preocupadas tanto com aspectos teóricos quanto com aspectos ligados à prática concreta. Apesar das dificuldades e limitações no estabelecimento de um conceito, Castro (2012, p. 1014) entende a política social como “sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado⁹, que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos do mercado”. Para tornar isso possível, a política social busca realizar dois objetivos conjuntos: a proteção social e a promoção social.

Pfeifer (2014, p. 748) retoma um aspecto muito caro à tradição de debate a respeito das políticas sociais e essencial na compreensão adotada nesta pesquisa, ao referir que “as políticas sociais respondem ao conjunto de necessidades sociais humanas”, que são construídas e reconstruídas historicamente de acordo com o “grau” de desenvolvimento das sociedades. O centro das políticas sociais são as necessidades humanas e não as de reprodução do capital. Esta visão também é decisiva para orientar a compreensão de desenvolvimento.

Entende-se o desenvolvimento como um fenômeno multidimensional, que implica um processo de transformações da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza. O desenvolvimento é um fenômeno que acontece na dinâmica das relações sociais, como um processo social localizado, que conjuga crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população como um todo, não sendo fruto do “espontaneísmo” ou apenas da ação de forças externas, mas produto das relações tensas e contraditórias que se estabelecem no interior das sociedades e na relação destas com as demais. Como tal

é objeto dos jogos de forças, dos conflitos de classes, dos interesses dos diferentes grupos, das políticas públicas, dos governos e dos organismos nacionais e internacionais (POCHMANN, 2004; ROTTA, 2007).

Fagnani, Sarti e Cassiolato (2015, p.05), reiteram que o desenvolvimento é

[...] um processo que combina, simultaneamente, (i) crescimento econômico e transformação das bases técnicas do sistema produtivo, e (ii) redistribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais, sustentabilidade ambiental, aperfeiçoamento da democracia e afirmação dos interesses estratégicos nacionais e da soberania do Estado brasileiro.

Ao destacar o caráter combinado e simultâneo do processo econômico com as demais dimensões (social, política, cultural e ambiental), se está afirmando uma visão de totalidade, bem ao inverso da compreensão neoliberal que orienta o processo de reestruturação capitalista, centrada no econômico e no processo de reprodução do capital. Esta visão de totalidade e de complexidade do desenvolvimento remete ao enfoque histórico-estrutural, na tradição de Celso Furtado e Raul Prebisch, amplamente conhecidos pela trajetória junto à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁰. Furtado (2000) destaca que a ideia de desenvolvimento, a partir do enfoque histórico-estrutural, possui, pelo menos, três dimensões. A primeira refere-se ao incremento da eficácia do sistema social de produção, na medida em que o mesmo, mediante a acumulação e o progresso técnico, eleva a produtividade de sua força de trabalho. A segunda relaciona-se à satisfação das necessidades humanas elementares da população no sentido de garantir a dignidade e promover a cidadania. A terceira diz respeito ao projeto ideológico de futuro, à consecução dos objetivos definidos na esfera política e de interesses de grupos e classes sociais. Por isso Furtado reitera que só haverá verdadeiro desenvolvimento onde existir um projeto social subjacente.

A relação entre políticas sociais e propostas de desenvolvimento, mesmo que existente de forma clara a partir do advento do Estado Moderno (ROTTA, 2007), afirmou-se como campo de estudo das ciências sociais e sociais aplicadas a partir da segunda metade do século XX, com as experiências do Estado Social. As diversas experiências de Estado Social buscaram construir propostas de desenvolvimento fundadas em uma nova compreensão da relação entre o mercado, o Estado e a sociedade, na direção da regulação, do controle e do compromisso negociado (HOBBSAWM, 1995). As políticas sociais foram utilizadas pelo Estado como instrumentos essenciais neste processo, assumindo finalidades e configurações de acordo com contextos e jogos de forças específicos em diferentes formações sociais.

Com a crise do Estado Social e a ascensão do ideário neoliberal, que se tornou base do processo de reestruturação capitalista, as propostas de desenvolvimento que se tornaram hegemônicas em nível mundial acentuaram o viés da seletividade, da focalização, da compensação das desigualdades, da parceria, da descentralização e do uso das políticas sociais como estratégias de competição entre pessoas, regiões e países. Por outro lado, as críticas ao ideário neoliberal fazem emergir propostas alternativas de desenvolvimento que advogam a necessidade de políticas sociais que garantam a redistribuição de renda, a inclusão (social, econômica, política, cultural e tecnológica), a cidadania e a participação ativa dos sujeitos na sociedade. O embate entre estas duas grandes perspectivas tende a marcar a discussão da relação entre políticas sociais e desenvolvimento no contexto atual (ROTTA et al, 2016).

Algumas inferências resultantes da pesquisa realizada

A pesquisa desenvolvida, como já se observa na própria reflexão sobre os conceitos que a referenciam, está fundada nos pressupostos do método dialético. A partir dos princípios do materialismo dialético, definiram-se as estratégias metodológicas capazes de viabilizar a obtenção dos objetivos do estudo. Buscou-se articular a abordagem quantitativa e a qualitativa, trabalhando com dados estatísticos secundários obtidos a partir de fontes públicas oficiais (Prefeituras Municipais, Câmaras de Vereadores, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Secretaria do Tesouro Nacional), com documentos e

referências bibliográficas a respeito da temática, visando entender o contexto, construir referenciais analíticos, realizar a análise e estabelecer algumas inferências.

Definiu-se como *lócus* da pesquisa o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, caracterizado por quatro microrregiões: Alto Jacuí, Noroeste Colonial, Fronteira Noroeste e Missões¹¹. Dada a impossibilidade de trabalhar com todos os municípios de cada microrregião, optou-se por trabalhar com os “municípios-polo” (Cruz Alta, Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo). Entende-se por “município-polo” aquele que está na origem histórica da microrregião, possui o maior Produto Interno Bruto, a maior população, a maior arrecadação fiscal e, de certa forma, representa o processo em curso nos demais, funcionando como uma espécie de referência para aqueles que gravitam em seu “em torno” em termos de definição das políticas públicas e das estratégias de desenvolvimento.

Realizou-se levantamento dos recursos do fundo público aplicados pelos municípios selecionados, ao longo das décadas de 1990 e 2000, nas políticas sociais de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, trabalho, previdência e assistência social. Para possibilitar comparações a partir de referenciais de dados com a mesma matriz de composição optou-se pela utilização das planilhas de “Gasto por Função”, disponíveis na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Esta opção foi realizada após pesquisas nas outras fontes já citadas acima e diálogo com os profissionais responsáveis pelo setor de contabilidade dos municípios selecionados. Foi fundamental para esta opção a possibilidade de comparação dos dados das duas décadas, 1990 e 2000. Os dados foram coletados, conferidos e atualizados com base no Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M, da Fundação Getúlio Vargas – FGV) para a data do dia 30 de dezembro de 2015, estabelecendo uma matriz de organização para a comparação entre eles. A partir desta matriz, produziram-se quadros, planilhas e gráficos que serviram de base para a análise e as inferências.

Para o estabelecimento de interfaces entre os recursos aplicados em políticas sociais com a dinâmica econômica regional e a melhoria da qualidade de vida da população utiliza-se como referência o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), entendendo que o mesmo é capaz de traduzir os aspectos básicos do desenvolvimento associados ao conjunto de políticas sociais que são objeto do estudo. Tem-se consciência dos limites do IDHM e da necessidade de agregar novos indicadores em estudos complementares a este.

A comparação da trajetória de duas décadas de aplicação de recursos do fundo público em políticas sociais e de seus possíveis impactos na dinâmica de desenvolvimento dos municípios polo do Noroeste do RS é aqui analisada, tendo-se presente a trajetória dos montantes totais investidos nas cinco áreas selecionadas, seus percentuais em relação ao orçamento total disponível e os valores *per capita* aplicados. Para analisar possíveis impactos nas dinâmicas de desenvolvimento, centra-se nos indicadores do IDHM.

Na análise dos montantes totais investidos, ao longo das duas décadas, em cada área e no geral das cinco selecionadas, observa-se crescimento expressivo e permanente nos valores totais aplicados. No início da década de 1990, os valores médios aplicados pelos municípios estavam na faixa dos 17 milhões de reais, sendo o menor valor o de Cruz Alta (R\$ 15.205.737,97) e o maior o de Santa Rosa (R\$ 20.350.556,98). No final da década, a média de valores passa para a casa dos 56 milhões, representando um aumento médio de 329%. Cruz Alta permanece como os menores valores, na faixa de 45 milhões, enquanto Santa Rosa permanece com os maiores, na faixa dos 69 milhões. Tem-se presente que, ao longo de toda a década de 1990, Cruz Alta apresenta os menores valores disponíveis no orçamento total do município, enquanto Santa Rosa inicia a década como o segundo em valores disponíveis e conclui a mesma como o primeiro, ultrapassando Ijuí em 1995.

A década de 2000 evidencia menor crescimento (53%) dos valores médios aplicados pelos quatro municípios, denotando tendência de estagnação em sua primeira metade e retomada expressiva do crescimento na segunda. Ao final da década, a média de recursos aplicados fica na ordem de R\$ 85,6 milhões, sendo os maiores valores apresentados por Santa Rosa (R\$ 97,6 milhões) e os menores por Cruz Alta (R\$ 61 milhões). Os dados podem ser observados na tabela abaixo.

Tabela 01 - Recursos aplicados pelos municípios nas áreas e períodos selecionados: 1990-2010 – Valores expressos em reais

ANO	Município	Educação e Cultura	Habitação e Urbanismo	Assistência e Previdência	Trabalho	Saúde e Saneamento	Total R\$	Total Orçamento Disponível R\$
1991	Cruz Alta	4.986.239,19	9.021.778,29	1.197.720,49	0,00	Dados não disp.	15.205.737,97	30.441.020,67
1991	Ijuí	8.802.007,92	2.207.334,82	4.242.997,53	0,00	2.015.394,86	17.267.735,13	49.616.730,09
1991	Santa Rosa	9.682.987,44	2.407.490,99	4.107.753,98	466.804,07	3.685.520,50	20.350.556,98	27.492.866,11
1991	Santo Ângelo	9.415.636,90	5.662.193,63	3.833.786,41	0,00	1.117.849,95	20.029.466,89	34.950.396,80
1992	Cruz Alta	3.966.491,53	11.217.938,30	1.002.585,94	0,00	63.199,96	16.250.215,73	31.207.643,86
1992	Ijuí	7.462.770,70	1.343.163,87	3.536.957,58	0,00	1.667.481,07	14.010.373,22	45.476.969,54
1992	Santa Rosa	6.838.508,13	1.660.492,43	3.627.126,21	270.899,27	6.775.769,39	19.172.795,43	26.413.704,64
1992	Santo Ângelo	9.145.685,22	5.985.282,01	3.868.477,15	0,00	1.097.256,02	20.096.700,40	34.512.019,71
1993	Cruz Alta	10.809.506,61	9.836.926,09	9.382.919,54	0,00	1.249.830,86	31.279.183,10	50.206.719,04
1993	Ijuí	5.589.271,14	514.190,04	3.991.936,20	0,00	2.518.131,69	12.613.529,07	38.787.447,20
1993	Santa Rosa	6.970.073,01	2.257.525,36	3.488.780,61	482.724,66	2.531.183,54	15.730.287,18	23.164.084,44
1993	Santo Ângelo	5.781.180,56	2.246.930,32	3.761.621,98	185.532,82	493.940,03	12.469.205,71	23.106.237,23
1994	Cruz Alta	10.042.501,40	11.779.967,58	4.806.937,69	1.304.419,56	1.914.023,15	28.543.429,82	35.687.638,25
1994	Ijuí	11.597.715,95	1.548.246,09	7.063.950,13	0,00	4.595.420,67	24.805.332,84	85.845.417,84
1994	Santa Rosa	10.223.280,01	3.014.190,72	9.209.494,58	453.249,40	10.756.188,06	33.656.402,77	45.497.463,35
1994	Santo Ângelo	8.722.292,56	3.707.496,82	5.603.129,93	543.425,70	2.877.818,33	21.454.163,34	24.897.418,41
1995	Cruz Alta	9.163.490,08	14.997.216,08	5.589.439,94	4.571.339,00	1.496.437,34	35.817.922,44	73.484.282,91
1995	Ijuí	14.253.667,42	465.608,23	10.499.557,35	0,00	6.801.070,16	32.019.903,16	74.861.698,60
1995	Santa Rosa	18.995.947,41	8.296.016,07	13.662.269,53	574.141,46	36.778.788,97	78.307.163,44	99.716.259,38
1995	Santo Ângelo	15.290.771,90	6.618.549,40	9.395.281,27	877.126,27	4.755.219,12	36.936.947,96	74.443.874,86
1996	Cruz Alta	12.793.543,42	13.229.024,53	5.499.254,82	4.547.120,42	3.075.622,97	39.144.566,16	69.681.609,06
1996	Ijuí	17.637.600,72	1.252.539,17	10.973.813,96	0,00	8.445.529,97	38.309.483,82	83.392.911,20
1996	Santa Rosa	23.763.337,66	7.991.876,39	14.030.503,39	1.552.324,42	42.733.923,41	90.071.965,27	108.956.156,17
1996	Santo Ângelo	18.439.665,55	6.706.522,09	10.749.730,20	1.067.509,65	5.351.850,76	42.315.278,25	64.632.059,56
1997	Cruz Alta	15.005.723,26	12.874.210,06	4.372.033,40	4.193.229,70	3.902.484,53	40.347.680,95	65.728.091,38
1997	Ijuí	16.259.185,58	1.621.937,69	12.182.185,16	0,00	8.833.078,04	38.896.386,47	88.605.915,95
1997	Santa Rosa	23.652.072,23	4.751.158,98	13.949.905,00	2.024.496,77	40.171.409,31	84.549.042,29	108.049.667,58
1997	Santo Ângelo	15.634.495,21	5.063.220,20	9.919.289,41	1.223.792,42	5.106.850,04	36.947.647,28	63.348.846,06
1998	Cruz Alta	22.333.007,86	7.045.388,78	5.228.664,49	5.277.183,84	6.064.711,96	45.948.956,93	86.061.687,32
1998	Ijuí	19.677.933,92	2.500.239,66	12.369.709,50	0,00	14.425.138,52	48.973.021,60	106.771.209,53
1998	Santa Rosa	24.818.900,26	5.290.061,72	13.697.686,00	1.937.763,09	41.522.013,87	87.266.424,94	118.637.190,53
1998	Santo Ângelo	26.950.668,01	9.654.419,56	11.714.791,06	921.180,39	9.241.784,09	58.482.843,11	95.400.594,74
1999	Cruz Alta	23.690.450,09	11.783.054,52	4.304.638,43	2.585.990,44	7.496.207,25	49.860.340,73	79.364.991,93
1999	Ijuí	18.200.547,73	3.270.862,82	10.344.700,96	0,00	12.458.547,60	44.274.659,11	84.183.847,04
1999	Santa Rosa	23.121.801,95	5.239.224,83	4.196.238,98	1.869.435,21	36.042.168,37	70.468.869,34	105.657.511,65
1999	Santo Ângelo	20.652.412,47	6.969.661,95	10.348.706,31	444.683,17	9.107.688,48	47.523.152,38	80.203.543,58
2000	Cruz Alta	18.885.139,97	12.242.522,09	3.054.523,73	2.498.073,40	8.705.070,55	45.385.329,74	77.334.725,51
2000	Ijuí	26.997.173,52	4.798.683,71	10.091.632,15	0,00	16.699.744,45	58.587.233,83	88.718.940,26
2000	Santa Rosa	23.534.289,30	4.526.783,74	10.354.814,87	1.326.954,61	30.109.246,44	69.852.088,96	94.439.363,17
2000	Santo Ângelo	23.642.205,69	4.782.082,42	10.541.093,41	735.426,84	10.668.116,09	50.368.924,45	78.991.666,17
2001	Cruz Alta	21.561.589,30	21.561.589,30	4.075.369,98	0,00	10.710.247,63	57.908.796,21	69.402.201,20
2001	Ijuí	28.235.057,59	5.228.903,63	8.975.025,62	0,00	15.498.657,09	57.937.643,93	82.498.598,36

Cont.

2001	Santa Rosa	25.319.437,54	5.261.717,19	12.100.979,28	0,00	41.262.332,99	83.944.467,00	111.041.762,20
2001	Santo Ângelo	22.105.760,83	6.434.095,97	8.999.033,59	0,00	11.180.169,60	48.719.059,99	74.099.087,83
2002	Cruz Alta	17.377.994,63	1.346.701,28	4.138.110,13	0,00	11.016.045,42	33.878.851,46	63.823.128,85
2002	Ijuí	24.058.409,44	9.166.080,83	9.733.294,42	0,00	16.960.368,19	59.918.152,88	120.187.280,14
2002	Santa Rosa	22.743.220,24	2.726.553,47	19.122.357,26	1.313.113,44	35.569.194,18	81.474.438,59	112.486.077,69
2002	Santo Ângelo	20.343.027,62	9.541.379,98	10.057.037,27	0,00	10.355.341,38	50.296.786,25	70.081.540,33
2003	Cruz Alta	18.685.076,64	1.109.024,60	4.112.205,41	0,00	12.255.935,69	36.162.242,34	69.312.758,13
2003	Ijuí	23.409.838,09	5.106.404,26	20.303.760,97	0,00	17.204.428,96	66.024.432,28	134.605.573,56
2003	Santa Rosa	23.386.703,15	2.597.605,86	13.883.946,99	0,00	29.539.971,09	69.408.227,09	99.124.912,09
2003	Santo Ângelo	22.579.895,33	13.227.144,38	10.420.046,95	0,00	11.941.719,90	58.168.806,56	80.191.413,56
2004	Cruz Alta	19.259.476,30	1.135.614,80	3.734.257,05	294.964,45	13.570.973,66	37.995.286,26	70.459.077,88
2004	Ijuí	23.947.529,76	6.678.824,87	19.590.194,95	2.524.913,51	17.802.866,46	70.544.329,55	135.570.962,50
2004	Santa Rosa	26.726.371,85	2.400.703,78	14.286.195,16	1.292.146,72	29.152.295,19	73.857.712,70	106.292.583,57
2004	Santo Ângelo	23.264.495,27	12.862.809,40	9.403.755,22	241.420,96	15.394.417,41	61.166.898,26	81.477.095,99
2005	Cruz Alta	22.214.332,22	39.241,95	4.145.238,78	0,00	15.055.299,20	41.454.112,15	75.459.766,32
2005	Ijuí	22.843.231,01	6.302.382,57	13.935.139,29	0,00	19.109.988,89	62.190.741,76	138.409.755,58
2005	Santa Rosa	24.918.827,45	3.025.712,53	11.752.540,06	1.405.293,54	31.281.258,58	72.383.632,16	106.683.622,23
2005	Santo Ângelo	23.328.278,60	10.821.169,97	4.064.527,03	18.330,10	17.969.768,76	56.202.074,46	82.704.278,85
2006	Cruz Alta	24.795.416,78	4.405.369,73	5.145.190,67	149.341,07	17.945.843,82	52.441.162,07	86.431.894,93
2006	Ijuí	24.795.416,78	7.724.472,03	15.085.033,96	0,00	22.048.586,56	69.653.509,33	150.147.202,25
2006	Santa Rosa	26.573.189,51	2.737.073,91	12.054.762,92	1.221.081,40	30.721.208,20	73.307.315,94	111.619.630,23
2006	Santo Ângelo	23.082.813,60	14.457.919,67	15.206.026,39	0,00	19.020.182,02	71.766.941,68	94.993.389,24
2007	Cruz Alta	24.361.066,60	4.564.113,22	5.985.295,63	43.694,31	16.792.517,02	51.746.686,78	89.233.894,48
2007	Ijuí	23.980.862,29	6.713.401,35	16.566.124,91	0,00	23.866.572,72	71.126.961,27	150.709.505,03
2007	Santa Rosa	29.009.170,95	3.192.406,57	16.131.182,66	1.235.163,61	32.826.346,77	82.394.270,56	118.416.339,11
2007	Santo Ângelo	28.173.558,77	16.246.389,43	15.573.165,53	100.031,74	18.235.779,36	78.328.924,83	112.890.266,60
2008	Cruz Alta	25.993.065,54	4.501.311,26	6.073.529,35	49.665,93	18.681.857,92	55.299.430,00	91.488.535,88
2008	Ijuí	31.669.354,78	9.353.059,26	16.789.004,41	0,00	30.444.284,45	88.255.702,90	172.889.821,12
2008	Santa Rosa	29.995.458,08	3.185.539,61	13.412.796,92	274.782,49	36.576.991,99	83.445.569,09	141.937.918,28
2008	Santo Ângelo	32.993.672,43	17.730.916,27	15.185.384,58	0,00	17.767.910,36	83.677.883,64	113.432.425,59
2009	Cruz Alta	27.338.750,48	4.703.123,56	8.150.423,28	45.998,41	21.935.321,05	62.173.616,78	99.444.453,95
2009	Ijuí	39.345.007,97	5.545.593,16	20.999.913,21	0,00	36.220.627,55	102.111.141,89	209.185.377,97
2009	Santa Rosa	31.343.314,48	2.541.556,24	14.910.760,02	314.820,77	44.952.668,13	94.063.119,64	146.801.877,55
2009	Santo Ângelo	34.659.025,27	13.688.808,86	17.767.409,37	0,00	21.429.830,20	87.545.073,70	124.254.663,50
2010	Cruz Alta	26.370.425,36	6.599.291,46	6.862.547,60	13.067,48	21.215.479,96	61.060.811,86	99.843.735,60
2010	Ijuí	31.909.947,53	8.161.179,65	20.396.112,50	0,00	32.520.260,23	92.987.499,91	196.397.642,81
2010	Santa Rosa	34.883.238,31	3.631.291,30	12.314.145,40	1.181.729,12	45.672.349,61	97.682.753,74	152.204.790,89
2010	Santo Ângelo	34.715.576,11	16.369.279,85	17.451.811,93	0,00	22.277.821,27	90.814.489,16	126.950.166,13

Fonte: Brasil (2013). Dados organizados pelos autores.

Analisando os percentuais investidos em políticas sociais, na relação com o orçamento total disponível, em cada município, percebe-se um crescimento expressivo ao longo da década de 1990, uma tendência de estabilização com relativo decréscimo na primeira metade da década de 2000, retomando uma perspectiva de aumento dos percentuais na segunda metade da década de 2000. O mais expressivo, porém, é o fato de os orçamentos disponíveis crescerem bem acima dos investimentos em políticas sociais. Ou seja, a ampliação dos orçamentos disponíveis não teve a mesma sintonia que vinham tendo na década anterior, de serem revertidos também para as políticas sociais. Uma exceção positiva é o município de

Santo Ângelo, no qual o aumento do orçamento total disponível encontra sintonia com a ampliação dos recursos aplicados nas políticas sociais. Outro fato que chama atenção é que, mesmo diante desta tendência de queda, os recursos do fundo público aplicados em políticas sociais situam-se, ao longo das duas décadas, na faixa dos 60% do orçamento disponível nos municípios.

Olhando especificamente para cada área, em termos de comportamento dos montantes totais aplicados, percebe-se que houve crescimento expressivo dos valores ao longo do período analisado, com exceção para a área do trabalho, que encontra pouca relevância nas políticas públicas municipais. Este fato pode estar associado à compreensão, vigente nos municípios, de que políticas para esta área sejam de responsabilidade da esfera federal ou estejam muito mais ligadas à dinâmica do mercado do que à ação do Estado, sendo dependentes dos arranjos e da situação geral da economia do país, mais do que de políticas públicas diretas. São assertivas que podem ser amplamente questionadas, tendo presente o princípio da corresponsabilidade dos entes públicos na implantação das políticas sociais e a existência de evidências claras de desemprego, subemprego e trabalho informal nos municípios pesquisados, o que demandaria ações mais incisivas da esfera pública municipal (BOOZ ALLEN; FIPE; HLC, 2005).

Nas áreas de educação e cultura, saúde e saneamento e previdência e assistência evidencia-se tendência clara de consolidação como política social pública, com valores expressivos e trajetórias progressivas de recursos do fundo público aplicados. Na área de saúde e saneamento, em 1991, a média dos valores aplicados situava-se na faixa dos 2 milhões de reais¹², passando para uma média de 30 milhões ao final da década de 2000, o que evidencia um crescimento de 1.400%. Nesta trajetória, merece especial destaque o município de Santa Rosa que, ao longo de todo o período, investe praticamente o dobro de Cruz Alta e Santo Ângelo e 30% a mais que Ijuí. Esta discrepância de Santa Rosa em relação aos demais é mais expressiva durante a década de 1990 (quando Santa Rosa chega a apresentar de três a quatro vezes mais investimento do que Cruz Alta e Santo Ângelo e o dobro de Ijuí) e apresenta tendência de queda na década de 2000. A partir de 1993, o município de Santa Rosa iniciou um processo de municipalização da saúde que levou, em 1995, à criação da Fundação Municipal de Saúde, completando as condições para a gestão plena do Sistema Municipal. Esta opção por assumir a gestão plena da saúde evidencia a priorização da mesma nos investimentos e transparece claramente nos valores e nos percentuais do orçamento aplicados, se comparados com os demais municípios analisados.

Tomando como referência a área de educação e cultura, observa-se que, no início da década de 1990, os valores médios aplicados pelos municípios estavam na faixa dos 8 milhões de reais, sendo o menor valor o de Cruz Alta (R\$ 4.986.239,19) e o maior o de Santa Rosa (R\$ 9.682.987,44). Percebe-se que a diferença entre o menor e o maior valor investido é de 94%. No final da década, a média de valores passa para 23 milhões, representando um acréscimo de 187,5%. Cruz Alta permanece com os menores valores, na faixa de R\$ 18,8 milhões, enquanto Ijuí passa a ocupar a primeira posição, investindo R\$ 26.997.173,52. Nota-se que a diferença entre o menor e o maior reduz para 43%. Ao final da década de 2000, os valores médios investidos alcançam a expressiva média de R\$ 32 milhões, evidenciando um acréscimo de 39%, sendo os maiores valores apresentados por Santa Rosa (R\$ 34.883.238,31) e os menores ainda permanecendo com Cruz Alta (R\$ 26.370.425,36). A diferença entre o menor e o maior cai agora para 32%.

A área de habitação e urbanismo denota alternâncias mais acentuadas em relação aos valores aplicados, o que pode estar ligado às possíveis contrapartidas de investimentos federais e estaduais, a partir de projetos realizados em parceria entre os entes da federação ou viabilizados através de emendas parlamentares. Esta instabilidade, porém, deixa evidente que a área não se consolidou no universo das políticas públicas sociais nos municípios pesquisados, com exceção para Santo Ângelo que demonstra afirmar uma tendência de investimentos expressivos e crescentes, com poucas oscilações, ao longo da década de 2000. A realização de diversos programas de habitação popular pode explicar esta evidência (JORNAL DAS MISSÕES, 2013).

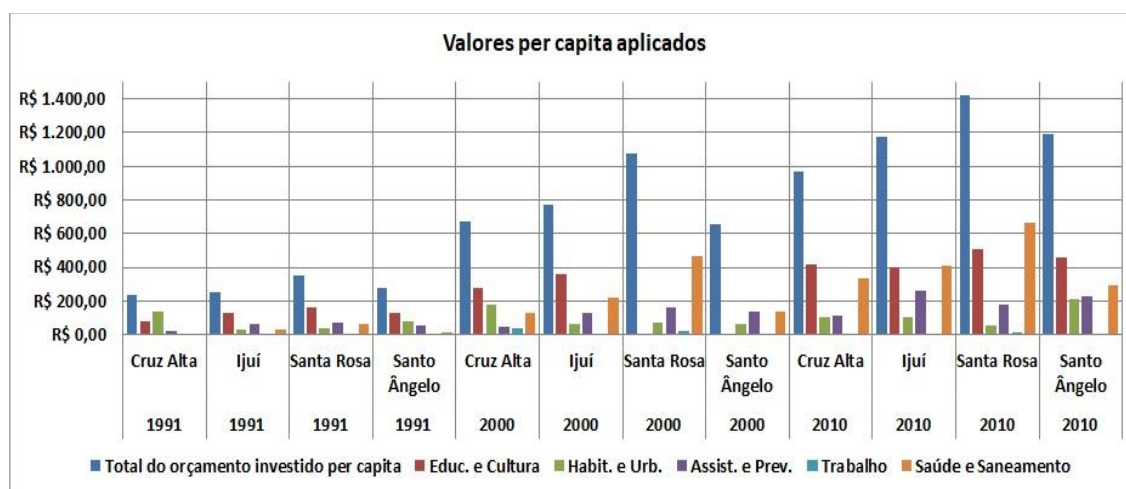
Os dados expressam que a década de 1990 representou o que se poderia chamar de verdadeira transformação nos investimentos públicos em políticas sociais. De um lado, pode-se referir que esta transformação possui íntima ligação com os princípios e direitos sociais emanados da Constituição de 1988, que define valores mínimos para estados e municípios aplicarem em educação e saúde, bem como

estabelece políticas essenciais na área de assistência social, de previdência, de trabalho, de habitação e urbanismo. Por outro, pode manifestar uma contratendência aos ideários neoliberais dominantes na década, possivelmente explicada pela predominância, nos municípios pesquisados, de governos identificados com propostas não alinhadas a este ideário, mas sim à organização da sociedade local-regional na defesa dos direitos emanados da Constituição de 1988.

Na década de 2000, observa-se que os valores se estabilizam com tendência de queda na primeira metade, retomando a tendência de crescimento na segunda. O cenário da crise econômica e das propostas que orientaram o ajuste fiscal na primeira metade da década pode explicar a tendência constatada. A retomada do crescimento econômico e a implantação de um conjunto expressivo de novos programas sociais realizados pelo governo federal no período (FONSECA; FAGNANI, 2013a, 2013b) podem contribuir para explicar esta tendência. A estrutura econômica da maioria dos municípios da Região Noroeste do Rio Grande do Sul está assentada na agropecuária e na indústria associada à mesma (BOOZ ALLEN; FIPE; HLC, 2005). Com o *boom* das *commodities*, em especial a soja (amplamente plantada na região), houve um impacto expressivo no aumento da arrecadação total dos municípios. Porém, este aumento de arrecadação e, conseqüentemente, aumento do orçamento do fundo público municipal não resultou em aplicações correspondentes nas áreas de políticas sociais analisadas. Dos quatro municípios analisados, apenas Santo Ângelo evidenciou certa sintonia entre o crescimento do orçamento total disponível e a ampliação dos recursos aplicados em políticas sociais.

A ampliação dos recursos aplicados em políticas sociais, ao longo das duas décadas, é visível e expressiva quando se olha o investimento *per capita*. No início da década de 1990 situava-se na faixa de R\$ 250,00, na média dos municípios; ao final da mesma já estava na faixa média dos R\$ 800,00. Ao final da década de 2000 ultrapassava o valor de R\$ 1.200,00, na média dos municípios. Os dados evidenciam que os valores se ampliam em quase cinco vezes para todos os quatro municípios, e consolidam-se especialmente nas áreas de educação e cultura e saúde e saneamento. Nas outras áreas, os valores apresentam realidades de altos e baixos, sem consolidarem-se como expressivos nos municípios pesquisados. O caso mais preocupante é a área do trabalho, na qual os municípios praticamente se mantêm com baixíssimos ou até nenhum investimento ao longo de todo o período, denotando a “despreocupação” com o mesmo ou a simples visão de que esta área seja atribuição das outras esferas de governo. Vejamos os dados no gráfico abaixo.

Gráfico 01 - Recursos *per capita* aplicados pelos municípios ao longo das décadas



Fonte: Brasil (2013). Dados organizados pelos autores.

No que concerne aos possíveis impactos dos investimentos em políticas sociais, realizados pelos municípios ao longo das duas décadas nas dinâmicas de desenvolvimento dos mesmos, tomou-se como referência os indicadores do IDHM¹³. Observou-se que os quatro municípios saíram da condição de baixo desenvolvimento humano, situando-se na faixa de 0,55, em 1991, para a de alto desenvolvimento humano, situando-se na faixa de 0,75, em 2010. Esta transformação também se processou em termos de estado do

Rio Grande do Sul (passou de 0,542, em 1991, para 0,746, em 2010) e de Brasil (passou de 0,493, em 1991, para 0,727, em 2010), porém, os quatro municípios mantiveram-se em patamares um pouco acima dos apresentados pelo RS e pelo Brasil ao longo de todo o período.

Tabela 02: Indicadores do IDH/IDHM – Municípios, RS e Brasil

Indicador/Ano	Cruz Alta	Ijuí	S. Rosa	S. Ângelo	RS	Brasil	
Educação	1991	0,368	0,364	0,359	0,374	0,328	0,279
	2000	0,541	0,548	0,551	0,558	0,505	0,456
	2010	0,653	0,707	0,693	0,696	0,642	0,637
Longevidade	1991	0,727	0,720	0,745	0,752	0,729	0,662
	2000	0,810	0,819	0,839	0,814	0,804	0,727
	2010	0,858	0,858	0,871	0,863	0,840	0,816
Renda	1991	0,653	0,646	0,640	0,651	0,667	0,647
	2000	0,714	0,709	0,696	0,707	0,720	0,692
	2010	0,754	0,786	0,752	0,765	0,769	0,739
IDH/IDHM	1991	0,559	0,553	0,555	0,568	0,542	0,493
	2000	0,679	0,683	0,685	0,685	0,664	0,612
	2010	0,750	0,781	0,769	0,772	0,746	0,727

Fonte: PNUD (2013). Dados organizados pelos autores.

Quando se analisam os índices de crescimento de cada indicador e do IDHM no conjunto, observa-se que os municípios apresentam desempenhos diferenciados. O indicador com o maior crescimento ao longo das duas décadas, nos quatro municípios, foi o de educação, que passou da faixa média de 0,36, em 1991, para 0,69, em 2010. Em termos de longevidade e renda, percebe-se que alternam posições em segundo (para os casos de Santa Rosa e Cruz Alta) e terceiro lugar (para os casos de Santo Ângelo e Ijuí). Porém, é importante observar que, mesmo sendo o indicador que mais cresceu ao longo das duas décadas, educação ocupa a última posição no conjunto dos indicadores para os quatro municípios. De um lado, esta constatação pode representar um contrassenso, pois é a área de políticas sociais que recebeu os maiores investimentos ao longo das duas décadas em pelo menos três (Ijuí, Cruz Alta e Santo Ângelo) dos quatro municípios pesquisados. De outro, significa que os investimentos aplicados resultaram em ampliações significativas dos indicadores desta área.

Olhando de forma detalhada para os seis indicadores¹⁴, relativos à educação presentes na composição do IDHM, os dados apontam crescimentos expressivos, evidenciando que os municípios analisados mantiveram uma tendência de melhoria das condições de acesso e de qualidade ao longo das duas décadas. Porém, observa-se que ainda persistem desafios a serem superados em todos os seis quesitos, mas, de forma especial, nos que se referem ao aumento do percentual de jovens com ensino médio completo, no acesso ao ensino superior e até mesmo na extinção do analfabetismo.

Comparando com os dados do estado do Rio Grande do Sul e do Brasil é possível identificar tendências semelhantes às percebidas nos municípios do Noroeste do RS e que foram objeto de ações deliberadas do governo federal, em especial na década de 2000, no sentido de encaminhar soluções para os problemas evidenciados. Entre as principais ações podem-se destacar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o fortalecimento do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), a implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a criação do Programa de Expansão da Educação Superior e Profissional e Tecnológica, o fortalecimento do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), a

redefinição do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), a criação do sistema de cotas, os programas de erradicação do analfabetismo, entre outras.

Conforme Castro (2012), o conjunto de políticas sociais implantadas pelo governo federal a partir de 2003, em especial as da área da educação, visavam ampliar as habilidades e as capacidades dos indivíduos, das famílias e dos grupos sociais no sentido de melhorar a compreensão dos processos econômicos, sociais e políticos e transformarem-se em elementos capazes de ampliar a igualdade e a solidariedade social como princípios e pilares de reestruturação da sociedade brasileira, dando novos rumos ao desenvolvimento.

No que se refere aos indicadores de longevidade, tem-se presente que o IDHM analisa a esperança de vida ao nascer, a taxa de mortalidade infantil (até um ano e até cinco anos de vida) e a taxa de fecundidade total (número de filhos por mulher). Os dados constatados evidenciam melhoras significativas em todos os municípios e em todos os indicadores. A esperança de vida ao nascer cresce da faixa de 67 anos, em média, no início da década de 1990, para 77, em média, no final da década de 2000, o que representa um acréscimo de dez anos em duas décadas. É saliente a ampliação permanente e mais intensa na década de 1990 do que na de 2000, o que levaria a supor que, mesmo com menos investimentos na década de 1990, os resultados foram mais expressivos do que na década seguinte. Porém, tem-se presente também que, na medida em que se amplia o quantitativo de idosos, passa-se a exigir maiores investimentos para chegar a novos patamares em termos de longevidade, pois cresce o índice de envelhecimento e a razão de dependência.

Olhando os indicadores relativos à taxa de mortalidade infantil, nos dois casos, até um ano e até cinco anos, as reduções das taxas são expressivas e constantes, com maior intensidade para a década de 2000 do que para a de 1990. As taxas caem da faixa de 20 por mil nascidos vivos (20/mil) para a de 10 por mil nascidos vivos (10/mil), em média, no decorrer das duas décadas. A queda apresentou-se de forma mais intensa na década de 2000, o que pode indicar que as políticas e os investimentos têm se consolidado, permitindo resultados permanentes e no longo prazo, aproximando-se muito dos indicadores postos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como aceitáveis, ou seja, na faixa de 10 mortes por cada mil nascimentos (10/mil). Tem-se ainda que estes indicadores são melhores do que os apresentados pelo estado do Rio Grande do Sul e pelo Brasil, que respectivamente, em 2010, apresentaram taxas de mortalidade infantil de 12,4/mil e 16,7/mil.

No que se refere à taxa de fecundidade total, percebe-se uma diferença significativa no conjunto dos quatro municípios pesquisados. Nos casos de Cruz Alta e Santo Ângelo constata-se queda na década de 1990 e estabilização na década seguinte, com as taxas estabilizando-se na faixa dos 2,2 filhos por mulher. Nos casos de Ijuí e Santa Rosa, a tendência de queda é permanente, sendo mais intensa em Santa Rosa, que apresenta, no final da década de 2000, a taxa de 1,3 filhos por mulher, significando uma redução de 54,16% na relação com o início da década de 1990, enquanto Ijuí apresenta uma redução de 43,75%, ficando com a taxa de 1,6 filhos por mulher, em 2010.

Analisando os indicadores de longevidade em seu conjunto, percebe-se que os quatro municípios apresentam desempenhos acima da média estadual no decorrer das duas décadas. No início da década de 1990, os dados praticamente acompanhavam a média estadual nos quesitos relativos à longevidade e à mortalidade infantil. Ao longo do período foram diferenciando-se, com ganhos mais significativos ao longo da década de 2000. Esta constatação pode estar relacionada ao fato de os investimentos realizados, tanto em programas quanto na criação de estruturas para sua manutenção e funcionamento, estarem produzindo resultados efetivos na melhora dos indicadores de desenvolvimento. Os municípios de Santa Rosa, Ijuí e Santo Ângelo, nesta ordem, são os que apresentam maiores avanços, consolidando o que já se evidenciou em termos de aplicação de recursos do fundo público analisados anteriormente.

No que se refere aos indicadores relativos à renda (renda *per capita* e Índice de Gini) constata-se aumento significativo da renda *per capita* nos quatro municípios pesquisados, que praticamente dobra ao longo do período e alcança resultados acima da média estadual, com exceção para Cruz Alta, que segue a média estadual, tendo desempenho um pouco melhor na década de 1990 do que na de 2000. Neste quesito cabe destaque a Ijuí, que apresenta desempenho, especialmente na década de 2000, bem acima dos outros

três e também da média estadual, sendo o único que supera a renda *per capita* média do RS no ano base de 2010. Esta situação de Ijuí também já havia sido constatada no aumento expressivo do orçamento total disponível para investimentos do município na comparação entre o início e o final da década de 2000, o que motiva estudos complementares para esclarecimentos.

Na análise do Índice de Gini, que trata da distribuição da renda entre os diferentes extratos da população, percebe-se que as melhoras mais significativas de distribuição ocorrem em Santa Rosa (0,57, em 1991, para 0,47, em 2010), Cruz Alta (0,59, em 1991, para 0,53, em 2010) e Santo Ângelo (0,58, em 1991, para 0,54, em 2010), que seguem a tendência do desempenho estadual (0,59, em 1991, para 0,54, em 2010). O município de Ijuí mantém, em 2010, o mesmo índice de 1991 (0,57), contrastando com a tendência regional, estadual e nacional, evidenciando que os ganhos de renda *per capita* não tiveram similar processo na distribuição da mesma entre os diferentes extratos da população. O município que mais cresceu economicamente durante o período analisado foi também o que manteve a renda mais concentrada.

Os indicadores de renda evidenciam que os municípios analisados acompanham, de forma muito próxima, a média estadual, estando pouco acima ou pouco abaixo, dependendo do aspecto analisado, evidenciando um diferencial mais expressivo no caso de Ijuí pelo fato de a renda produzida não indicar tendência de melhora em sua distribuição entre as classes. Comparando com os indicadores nacionais, o desempenho dos quatro municípios, ao longo das duas décadas, é mais significativo em termos de ampliação da renda *per capita* e de redução do índice de Gini, mesmo tendo este último, no caso de Ijuí, se mantido inalterado. O Índice de Gini do país situa-se bem acima da média (0,63, em 1991; 0,64, em 2000; 0,60, em 2010) dos municípios estudados, indicando maior concentração de renda do que os níveis regionais.

Conclusão

O processo de reestruturação produtiva desencadeou um conjunto de transformações socioeconômicas que levaram à hegemonia do capital financeiro e do ideário neoliberal, gerando profundos impactos na compreensão e na gestão do fundo público, nas políticas sociais e na própria visão de desenvolvimento. O fundo público passa a ser objeto de disputa cada vez mais acirrada entre as classes, estratos de classe e grupos sociais, pela sua apropriação em prol da reprodução e valorização do capital ou da redução das desigualdades e garantia de direitos dos cidadãos; estas últimas tidas como funções básicas do Estado nas sociedades modernas. Esta disputa repercute diretamente na compreensão e na efetivação das políticas públicas, entre elas as sociais.

As políticas sociais passam a enfrentar intensos questionamentos, especialmente das forças ligadas ao capital e ao ideário neoliberal, tanto em sua concepção e papel na sociedade, quanto em sua operacionalização e seus custos de manutenção. Estes questionamentos levam a que a perspectiva de consolidação e ampliação de direitos, emanada do processo de redemocratização do país, seja confrontada radicalmente pelo ideário da focalização, da seletividade, da fragmentação, da transferência monetária, da mercantilização, da descentralização, da parceria público-privada e da preocupação com a inserção dos excluídos no mercado formal de trabalho e de consumo.

O cenário de reestruturação também enseja debates a respeito das propostas de desenvolvimento a serem implantadas em nível mundial, em países, regiões e espaços locais. As múltiplas propostas que emergem retomam debates históricos, a exemplo da centralidade no processo econômico e na dimensão do mercado, porém também avançam na inclusão das dimensões social, política, cultural, ambiental e no próprio sentido do ser humano e da vida em sociedade. Pode-se afirmar que a compreensão do desenvolvimento como fenômeno multidimensional, que implica um processo de transformações da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos entre si e com a natureza, cujo objetivo fundamental é a criação de condições de vida digna para todos, avança e se consolida, mas ainda não é hegemônica em nível mundial.

Na região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, a partir do estudo de seus municípios-polo, foi possível identificar a importância que as políticas sociais desempenharam, ao longo das décadas de 1990 e 2000, na implantação de um conjunto de direitos fundamentais dos cidadãos ligados à educação e à cultura, à saúde e ao saneamento básico, à previdência e à assistência e à habitação e ao urbanismo. A área do trabalho, enquanto política social, figura em condição marginal, recebendo poucos recursos do fundo público e não apresentando programas e projetos capazes de inferir sobre a realidade local. Os recursos do fundo público aplicados nestas áreas se mantiveram na faixa dos 60% do orçamento disponível nos municípios, o que evidencia a importância destas áreas no desenvolvimento local-regional. Preocupa a tendência constatada na segunda metade da década de 2000, na qual o crescimento do fundo público, disponível através do orçamento dos municípios, não é acompanhado, em proporções correspondentes, com investimentos em políticas sociais. Estudos da década de 2010 poderão esclarecer se trata-se de uma nova tendência ou se apenas representa situação conjuntural.

A possível influência da aplicação dos recursos do fundo público, nas áreas de políticas sociais selecionadas nesta pesquisa, ficou evidente a partir da análise dos indicadores do IDHM. Estes indicadores apresentaram desempenhos, na maioria de seus quesitos básicos, acima da média estadual e nacional. Tratando-se de uma região periférica no cenário estadual e nacional, que não recebe investimentos privados e de outras esferas públicas, a ponto de gerar impacto decisivo na dinâmica de desenvolvimento, a mesma precisa contar com a mobilização dos fatores locais (esfera pública municipal, agentes produtivos, sociedade civil organizada, entre outros), tanto em termos de investimentos em infraestrutura material quanto em qualificação das pessoas e dos serviços, e produzir os consensos sociais básicos para impulsionar e dinamizar seu desenvolvimento. Neste cenário, as políticas sociais tendem a cumprir papel fundamental, pois elas garantem direitos, qualificam as pessoas, ampliam as oportunidades e contribuem para a melhora generalizada das condições de vida, mesmo que, em suas formas e processos, não estejam isentas de críticas e contradições.

Referências

- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3.ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1995.
- BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 21 (Especial), p. 779-810, 2012.
- BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. Parte 1.
- BEHRING, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOOZ ALLEN; FIPE; HLC. **Estudo de desenvolvimento regional e logística – Rumos 2015**. Porto Alegre: Secretaria de Estado de Coordenação e Planejamento/RS, 2005.
- BRASIL – TESOURO NACIONAL. **FINBRA – Finanças do Brasil** – Dados Contábeis dos Municípios. Brasília: STN. 2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 29 set. 2014.
- BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio et al (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, p. 93-122, 2012.
- CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.
- CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo F. (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide esse jogo?** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1997.
- CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.
- CEPÊDA, Vera A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudos Avançados**, São Paulo, 26 (75), 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n75/06.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2014.
- CHAUÍ, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.
- DOWBOR, Ladislau. **Que crise é esta?** Versão revista em janeiro de 2017. Disponível em: <<http://dowbor.org/2017/01/ladislau-dowbor-que-crise-e-esta-ponto-e-argua-revista-de-ciencias-sociais-puc-sp-2o-semester-2015-16-p-issn-1982-4807.html/>>. Acesso em: 03 maio 2017.
- FONSECA, Pedro D. C. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 29-78.

- FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. Economia, distribuição de renda e mercado de trabalho. São Paulo: Perseu Abramo, 2013a.v.1.
- FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. São Paulo: Perseu Abramo, 2013b.v.2.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica da pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 71-90.
- FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3.ed. revista pelo autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. Tradução João Alexandre Peschanski. São Paulo/SP: Boitempo, 2011.
- HELLER, Agnes et. al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos, o breve século XX**: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.
- KOTOWSKI, Odair. Empreendimentos em andamento garantirão moradia para 824 famílias. **Jornal das Missões**. Santo Ângelo, 21 maio 2013. Disponível em: <<http://www.jornaldasmissoes.com.br/noticias/geral/id/3122/empreendimentos-em-andamento-garantirao-moradia-a-.html>> Acesso em: 08 maio 2017.
- LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- LESBAUPIN, Ivo. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 2003.
- MARQUES, Antônio C. H.; CEPÉDA, Vera A. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. **Perspectivas**, São Paulo, 42, p. 161-192, jul./dez.2012.
- NETTO, José P. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 03, p. 41-9, jan/jul 2001.
- NETTO, José P. Em busca da contemporaneidade perdida: a esquerda brasileira pós-64. In: MOTA, Carlos G. (Org.). **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: Ed. SENAC, 2000. p. 219-45.
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. In: _____. (Org.). **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998. p. 19-48.
- PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.
- POCHMANN, M. (Org.). **Reestruturação produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: PNUD, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013>>. Acesso em: 23 set. 2015.
- ROCHA, Paulo. Concepções dos fundos e seus impactos nas políticas sociais. In: MAGALHÃES JÚNIOR, José C.; TEIXEIRA, Ana C. (Org.). **Fundos públicos e políticas sociais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 85-92.
- ROTTA, Edemar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Serviço Social, Escola de Humanidades, PUCRS, Porto Alegre, 2007.
- ROTTA, Edemar et al. Investimentos públicos em políticas sociais: trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul. In: SEDRES. Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade: a questão regional, uma questão (de) política, 3. **Anais...** Blumenau: FURB, 2016.
- SALVADOR, Evilásio et al (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.
- SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, jan./jun. 2012.
- SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo. Cortez, 2010.
- SANTOS, Maria A. N. dos. Estado moderno, fundo público e capital: uma tentativa de compreensão. In: DAVI, J; MARTINIANO, C; PATRIOTA, L.M. (Orgs.). **Seguridade social e saúde**: tendências e desafios [online]. 2.ed. Campina Grande: EDUEPB, 2011. p. 41-57. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/zw25x/pdf/davi-9788578791933.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2017.
- SILVA, Maria O. Silva e (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.
- SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Orgs.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- SPOSATI, Aldaíza de O. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: MAIA, Marilene (Org.). Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. **Caderno Ideação**, Santa Maria: Gráfica Pallotti, p. 33- 53, 2002.
- VEIGA, José E. da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

¹ Um panorama pode ser visto em Carrion e Vizontini (1997); Sola, Wilhelm e Pereira (1999); Heller et al. (1999); Pochmann (2004); Iamamoto (2007); Harvey (2011); Chauí e Santos (2013); entre outros.

² Oliveira (1998) deixa claro que a proposta de redução da ação do Estado feita pelos neoliberais se aplica, de forma especial, no que trata da dimensão da garantia de direitos e de políticas voltadas aos trabalhadores, mas não naquilo que interessa ao processo de reprodução do capital.

³ Destacam-se os trabalhos de Oliveira (1998); Rocha (2004); Behring (2010); Salvador (2010; 2012); Santos (2011); Brettas (2012); Salvador et al. (2012); entre outros.

⁴ No Eixo Temático “Fundo Público e Orçamento de Políticas Sociais” foram selecionados, para apresentações orais, 16 trabalhos, dos quais seis versavam sobre o fundo público, e destes, apenas 4 sobre os orçamentos municipais; para mesas temáticas apenas um trabalho e também um para pôster.

⁵ Entendendo como os municípios, que são referências históricas para o povoamento da região; funcionam como aglutinadores e irradiadores do desenvolvimento regional e que exercem influências determinantes sobre seu entorno. Nestes casos, situam-se os municípios de Cruz Alta, Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa.

⁶ A pesquisa contou com a participação de duas bolsistas de Iniciação Científica, via editais internos da Universidade de filiação dos autores. São elas: *Sirlei Kazmierczak* e *Raquel Gomes Barragan*.

⁷ A seleção destas áreas se deu em razão de elas concentrarem a quase totalidade dos gastos públicos municipais em políticas sociais e permitirem uma comparação ao longo das duas décadas estudadas.

⁸ Entendendo como as diversas experiências de Estado (liberal, corporativista, conservadora, social democrata) que se desenvolveram no mundo a partir das ideias econômicas Keynesianas, da discussão dos direitos sociais e da nova discussão da relação entre Estado, sociedade e mercado que se desenvolveu no contexto do pós-guerra (COUTO, 2004).

⁹ Pfeifer (2014) destaca que as políticas sociais, embora sendo atribuição fundamental do Estado, podem ser implementadas por instituições públicas estatais, públicas não estatais e até mesmo privadas, porém coordenadas por uma política pública articulada.

¹⁰ Informações podem ser obtidas em: <http://www.cepal.org/pt-br>.

¹¹ Definidas a partir da regionalização proposta pelo Governo do estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1991, com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, oficializados como referência para o planejamento do RS a partir da Lei Estadual de nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Trata-se de um território composto por 70 municípios, com população em torno de 750 mil habitantes, no qual predominam municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes), com médio Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), estruturados a partir da pequena e média propriedade, da agropecuária familiar, da agroindústria e da prestação de serviços.

¹² Lembrando que todos os valores foram atualizados para a data de 30 de dezembro de 2015.

¹³ Para este estudo, toma-se como referência para todo o período a nova metodologia de cálculo do IDHM, adotada a partir da elaboração do IDHM 2010, publicado em 2013. Detalhes em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>.

¹⁴ Os indicadores apontados pelo IDHM são: crianças de 05 a 06 anos na escola, crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental, jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo, jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo, jovens adultos de 18 a 24 anos cursando o Ensino Superior e adultos de 25 anos ou mais de idade analfabetos.