

# Desenvolvimento regional e políticas sociais: um estudo do noroeste do Rio Grande do Sul na primeira década do século XXI

Regional development and social policies: a study of the northwest of Rio Grande do Sul at the first XXI century's decade

EDEMAR ROTTA\*



**RESUMO** – O artigo analisa os investimentos em políticas sociais realizados pelos municípios-polo da região noroeste do estado do Rio Grande do Sul e sua possível repercussão nos indicadores de desenvolvimento. Realiza-se mapeamento do cenário de estudos a respeito do desenvolvimento regional, enfocando em como as diferentes abordagens entendem o papel representado pelas políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento das sociedades. Demonstra-se e comparam-se os investimentos em políticas sociais em dois momentos específicos: a década de 1990 e os primeiros oito anos da década de 2000. Utilizam-se como fonte de referência os relatórios de gestão e os dados constantes na prestação de contas dos municípios junto ao Tribunal de Contas do Estado do RS. A análise da realidade das políticas sociais nesses municípios, ao longo de quase duas décadas (1991 a 2008), evidenciou transformações significativas que repercutem diretamente nos indicadores de desenvolvimento, especialmente as ligadas à área da educação e da saúde.

**Palavras-chave** – Políticas sociais. Desenvolvimento regional. Noroeste do RS. Transferência de renda. Cidadania.

**ABSTRACT** – This article analyzes investments in social policies carried out by poles municipalities from the northwest region of Rio Grande do Sul and its possible repercussion on development indicators. It's held a mapping of the studies scenario about the regional development, focusing on how different approaches understand the role represented by social policies in a dynamic development of societies. It demonstrates and compares the investment in social policies at two specific moments: the 90's and the first eight years of the 2000's. Management reports and data contained in the municipalities' accountability provided by *Tribunal de Contas do Estado do RS* are used as the reference source. The analysis of the reality of social policies in these cities, over almost two decades (1991-2008), revealed significant changes that directly affect the development indicators, especially those related to education and health.

**Keywords** – Social policies. Regional development. Northwest region of RS. Income transfer. Citizenship

---

---

\* Doutor em Serviço Social, mestre em Sociologia. Professor e Diretor do Campus Cerro Largo da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Cerro Largo – RS, Brasil. E-mail: [erotta@uffs.edu.br](mailto:erotta@uffs.edu.br)  
Submetido em: maio/2011. Aprovado em: maio/2012.

A segunda metade do século XIX é vista como o berço em que emergem as primeiras experiências de políticas sociais e também os primeiros estudos sobre desenvolvimento regional. Este nascimento quase conjunto é fruto do processo histórico de afirmação da sociedade moderna, que traz a perspectiva da compreensão dos fenômenos sociais a partir da racionalidade, e o consequente desenvolvimento da ciência, contrapondo-se às explicações religiosas, místicas e do senso comum.

As trajetórias das experiências e dos estudos das políticas sociais e do desenvolvimento regional possuem inúmeras interfaces, algumas vezes pouco ressaltadas na tradição acadêmica, em razão de enfoques centrados em suas especificidades e não em visões sistêmicas. As novas descobertas científicas e os desafios sociais das três últimas décadas do século XX tendem a romper com a visão tradicional da ciência produzida nos moldes cartesianos, centrada no objeto, para uma nova ciência, centrada nas relações (CAPRA, 2003). Compreender relações significa avançar para além do método científico tradicional dominante na cultura ocidental; significa superar as ideias de medir, pesar, precisar, esquadrinhar, limitar, definir..., para avançar em direção às ideias de mapear, relacionar, interligar, perceber a multiplicidade e a complexidade que envolvem os diferentes fenômenos. Essa mudança, por alguns<sup>1</sup> chamada de “mudança paradigmática”, repercute nas diversas ciências, ampliando as possibilidades de diálogo e o estabelecimento de interfaces.

O estudo que aqui se apresenta está centrado na busca de interfaces entre os investimentos realizados em políticas sociais e as dinâmicas de desenvolvimento dos municípios e regiões. Inicia-se fazendo uma revisão teórica dos estudos sobre desenvolvimento regional, apontando algumas abordagens dominantes e o papel que as mesmas atribuem às políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento das sociedades. Na sequência, analisam-se os investimentos em políticas sociais realizados pelos municípios-polo da região noroeste do Rio Grande do Sul (RS), nas décadas de 1990 e 2000, procurando apontar as possíveis influências dos mesmos na dinâmica de desenvolvimento dessas localidades e da sua região de influência.

## **Desenvolvimento regional e políticas sociais: abordagens de referência**

Na análise da literatura, é possível encontrar diversos exercícios de revisão histórica e tentativa de classificação e agrupamento dos estudos sobre o desenvolvimento regional, tais como os realizados por Klink (2001); Dallabrida, Siedenber e Fernández (2004); Paiva (2008); entre outros. As classificações podem variar dependendo do enfoque dado e dos objetivos do estudo, porém, é praticamente consenso que a preocupação em compreender o desenvolvimento diferenciado das nações e de sociedades específicas acompanhou a própria constituição e afirmação das ciências sociais (LOPES, 2001). O objetivo básico deste estudo é compreender o papel atribuído às políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento das sociedades, portanto, a revisão e o agrupamento são orientados por esta preocupação.

*Princípios de economia*, tratado de Alfred Marshall publicado em 1890, sobre os distritos industriais ingleses, é reconhecido como um dos primeiros estudos clássicos sobre desenvolvimento regional. Ele procura explicar as causas que levam à localização das indústrias em alguns espaços específicos que denomina de “distritos industriais”. Esses distritos industriais constituiriam processos de aglomeração econômica que os poriam em vantagem em relação a outras regiões (ROTTA, 2007).

Praticamente na mesma época, no final do século XIX, Lenin, ao estudar a situação da Rússia, constata que o capitalismo se desenvolvia de forma desigual, reproduzindo-se intensamente num espaço limitado, o seu centro, e extensivamente no amplo espaço de sua dominação, a sua periferia. Esse descompasso é visto por Lenin como a essência do modo de produção capitalista, pois a indústria, por suas características tecnológicas, avança mais rápido do que a agricultura, e os ramos de cada setor obedecem a ritmos diferentes, consolidando o desenvolvimento desigual (TAVARES, 2002; ROTTA, 2007).

A expansão do capitalismo, no início do século XX, parecia comprovar a tese de Lenin, porém as explicações para a desigualdade nem sempre eram atribuídas a critérios estruturais do modo de produção capitalista. A partir dos Estados Unidos desenvolveu-se a teoria da modernização, apregoando a tese de que as desigualdades regionais estavam ligadas às características psicossociais e institucionais da população da periferia, ou seja, centrava a explicação em aspectos culturais. Na Europa, desenvolveram-se as teorias de François Perroux (polos de crescimento) e Gunnar Myrdal (causação circular e cumulativa),<sup>2</sup> enquanto na América Latina as teorias produzidas a partir da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) tiveram maior influência nas interpretações das desigualdades regionais (ROTTA, 2007).

No início da década de 1960, as interpretações da CEPAL começaram a ser questionadas, tanto por integrantes da própria comissão (como no caso de Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto), quanto por outros pesquisadores da América Latina (como no caso de André Gunder Frank e Francisco de Oliveira). A implantação de regimes militares na América Latina consolidou visões centralizadoras e tecnocráticas que acentuaram o papel do Estado na condução das políticas de desenvolvimento, relegando os estudos regionais para a periferia dos debates acadêmicos e sociais. Estes estudos eram considerados na medida em que buscavam explicar os “entraves” presentes nas diferentes regiões e que dificultavam a implantação de um projeto nacional integrado e funcionalizado (BOISIER, 1999).

A crise dos modelos hegemônicos após a Segunda Guerra Mundial (capitalismo e socialismo) provocou o questionamento das teorias que sustentavam as explicações dominantes a respeito do desenvolvimento. O processo de reestruturação produtiva contribuiu para a retomada dos estudos sobre o papel representado pelas regiões nas dinâmicas de desenvolvimento das sociedades. Esses novos estudos emergiram de contextos diferenciados e a partir de múltiplas visões teóricas, podendo ser agrupados de diversas formas (ROTTA, 2007).

Neste estudo adota-se o agrupamento feito por Klink (2001), que classifica as teorias em duas grandes abordagens: a regionalista e a globalista. A globalista sustenta-se na tese da homogeneização do espaço em decorrência do processo de globalização e das transformações produtivas e tecnológicas que ocorreram no mundo ao final do século XX. A regionalista ressalta a perspectiva da territorialização do desenvolvimento, afirmando a especificidade dos espaços locais na definição das condições do desenvolvimento.<sup>3</sup>

### ***A visão globalista: a homogeneização dos espaços locais***

A visão globalista tem como referência básica os estudos de Charles Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, publicado em 1956. A partir da concorrência global, capital e trabalho se tornam altamente voláteis e mudam de uma cidade para outra à procura de maximização de suas preferências. Como os fatores de produção se deslocam de acordo com as melhores condições, as cidades acabam tendo que competir entre si para atrair mão de obra qualificada e capital financeiro. Com isso, os governos locais variam os serviços públicos e os impostos locais de acordo com as preferências de seus habitantes e, quando bem-sucedidos, acabam atraindo mais habitantes e mais empresas (KLINK, 2001; ROTTA, 2007). Em um mundo no qual as preferências se tornam cada vez mais homogêneas, as cidades tendem a se tornar cada vez mais semelhantes e homogêneas, pois qualquer tentativa de diferenciação pode significar a perda de capital e de mão de obra qualificada para outra cidade. Isso leva à homogeneização do espaço local (KLINK, 2001; ROTTA, 2007).

Os argumentos de Tiebout sustentam-se no tripé formado pela ideia da homogeneização do espaço, da mobilidade dos fatores de produção e da concorrência entre os lugares. A partir desse tripé, os adeptos da visão globalista procuram articulá-los de forma diferenciada, gerando construções teóricas diversas, que são agrupadas em quatro posições básicas: a escola da “Nova Política Urbana”, a centrada

em estratégias de *city marketing*, a que destaca a formação de “redes de cidades e regiões” conectadas entre si numa sociedade global baseada no fluxo de informações e a que proclama a emergência de uma “ordem internacional sem fronteiras” (ROTTA, 2007).

A escola da “Nova Política Urbana” tem sua origem relacionada à discussão da crise que afetou as cidades industrializadas dos países desenvolvidos a partir da década de 1970. A crise gerou o fechamento de muitas fábricas, o surgimento de áreas industriais degradadas, a expansão da pobreza e o crescimento da exclusão social. Diante desses fatos, os pensadores dessa escola<sup>4</sup> adotaram um tom pessimista em relação à capacidade dos atores locais frente ao poder do capital volátil. Para eles, não restava alternativa aos governos locais e às comunidades a não ser oferecer todos os tipos de concessões para atrair atividades econômicas, estabelecendo coalizões capazes de explicitar para o capital externo, através de uma voz única, as atratividades e as potencialidades do espaço local para aumentar a rentabilidade (KLINK, 2001).

A segunda corrente se desenvolve a partir da década de 1980, no contexto do processo de unificação do mercado europeu, e está centrada em estratégias de *city marketing*. Evidencia que a redução de barreiras comerciais entre as economias nacionais propiciou maior mobilidade ao capital e à mão de obra e que a queda de barreiras aduaneiras ampliou as potencialidades para que as regiões obtivessem vantagens no comércio internacional em função do aumento das escalas de produção. Referem que os Estados Nacionais estão, progressivamente, entregando sua capacidade de implantar políticas macroeconômicas para instituições da União Europeia. As cidades e as regiões estão, cada vez mais, concentrando sua atuação nas tarefas de geração de renda e emprego através da elaboração e implantação de um comportamento empresarial, em busca do capital volátil. Isso leva a ampliação da concorrência entre as cidades europeias, fazendo com que suas ações se desloquem da ênfase físico-territorial para as estratégias de competitividade (KLINK, 2001; ROTTA, 2007).

A terceira se desenvolve na década de 1990, a partir dos estudos de Manuel Castells, Jordi Borja e Saskia Sassen, que acentuam a formação de redes de cidades e regiões conectadas entre si numa sociedade global baseada no fluxo de informações. A partir do processo de globalização, impulsionado pelos grandes avanços nas tecnologias de informação, telecomunicações e transporte, grandes fluxos de informação e conhecimento são transferidos com facilidade e a baixos custos, proporcionando que grandes empresas, a partir de unidades produtivas localizadas em territórios diferentes, gerenciem seus negócios com facilidade e maximizem seus lucros em escala mundial. A desregulamentação do mercado de capitais, o aumento crescente das transações financeiras em escala global e a internalização dos avanços tecnológicos de informática proporcionam alta rotatividade do capital financeiro. Os Estados Nacionais enfrentam dificuldades para estabelecer controle sobre o fluxo das informações e do capital financeiro. Diante dessas dificuldades, acentua-se o papel desempenhado pelas cidades e regiões para se inserirem como “nós” no sistema da “rede mundial” (KLINK, 2001).

A quarta versão da perspectiva globalista se desenvolve na década de 1990, a partir da literatura gerencial e administrativa sobre a globalização, tendo em Kenichi Ohmae seu principal protagonista. Nesta perspectiva, o desenvolvimento de uma “ordem internacional sem fronteiras”, a partir da mobilidade dos fatores de produção decorrente do processo de globalização, estaria gerando o esgotamento do papel do Estado Nacional e de suas políticas de regulação macroeconômica. Com isso, as comunidades, cidades e regiões, por estarem mais próximas das preferências locais, teriam maior capacidade de implementar iniciativas adequadas para atender à pressão da competição, da internacionalização e do aumento da mobilidade dos fatores de produção. O papel dos governos locais estaria centrado na proteção do ambiente, na educação da força de trabalho e na construção de infraestrutura social segura e confortável para que as empresas e as pessoas tenham maior liberdade de escolha (OHMAE, 1991, p. 14).

Analisando as quatro abordagens da vertente globalista, percebe-se a compreensão da política social como um duplo mecanismo. Por um lado, ela é vista como mecanismo compensatório para os

efeitos negativos da inserção na sociedade global de fluxos. Por outro, ela é compreendida como uma estratégia de competição entre as regiões.

No primeiro caso, entendem que a cidade global é uma cidade dual, pois as exigências da concorrência acabam excluindo parcelas da população. Para que essas parcelas excluídas não prejudiquem a produtividade das demais e criem um ambiente desagradável à concorrência e à imagem da cidade, faz-se necessário acionar mecanismos compensatórios com base em serviços sociais de educação, habitação, saúde e assistência. Os serviços contribuiriam para que as pessoas buscassem a inclusão em novas etapas da concorrência, superando a situação anterior (ROTTA, 2007).

No segundo, as políticas sociais são vistas como um dos eixos estruturantes da competitividade, ao lado da política econômica, da rede de infraestrutura de comunicação, da qualidade dos serviços urbanos e tecnológicos, da mão de obra e do meio ambiente. Faz-se necessário criar um “entorno” social, cultural e estético capaz de atrair os agentes econômicos. A cidade competitiva não pode ter índices de pobreza, marginalização e violência que influenciem negativamente as decisões dos agentes econômicos. As políticas sociais funcionariam como mecanismos capazes de viabilizar esse “entorno” social atrativo à instalação dos agentes econômicos, propagando uma imagem positiva da cidade na rede de concorrência global. Percebe-se que o objetivo principal da criação desse “entorno” social não é com a qualidade de vida dos cidadãos, mas sim com a decisão dos agentes econômicos (ROTTA, 2007).

### ***A visão regionalista: a especificidade dos espaços locais***

A abordagem regionalista ressalta a perspectiva da territorialização, afirmando a especificidade dos espaços locais na definição das condições do desenvolvimento e apontando para os problemas decorrentes das opções globalizadoras. Os espaços locais criam condições econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais capazes de interagir ativamente com as dinâmicas globais de desenvolvimento. A maior parte dos estudos nessa perspectiva retoma o clássico trabalho de Marshall e procura avançar para o entendimento da situação decorrente do processo de reestruturação produtiva.

Entre as principais linhas teóricas dessa vertente, destacam-se a compreensão do desenvolvimento como um processo endógeno de mudança estrutural, os estudos centrados nos “sistemas produtivos locais tipo distrito industrial”, os centrados nos “distritos tecnológicos”, os centrados na ideia de “tecnopolos”, os centrados nos “meios inovadores”, os centrados na crise do fordismo (Escola da Regulação Francesa) e a perspectiva do empoderamento das sociedades locais (BOISIER, 2005; LOPES, 2001; KLINK, 2001). No final da década de 1990, emerge uma nova perspectiva de estudos, que procura superar o entrave entre o endógeno e o exógeno, apontando para o conceito de glocalização (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004).

A primeira linha teórica da vertente regionalista agrupa pensadores<sup>5</sup> que compreendem o desenvolvimento como um processo endógeno de mudança estrutural e que procuram destacar a capacidade dos agentes locais para transformar o sistema socioeconômico, a habilidade para responder aos desafios externos, a capacidade de promover a aprendizagem social e a habilidade para introduzir formas específicas de regulação social em nível local. Para eles, a endogeneidade do processo de desenvolvimento deve ocorrer, pelo menos, em quatro “planos” inter-relacionados: no econômico, no político, no científico-tecnológico e no cultural (BOISIER, 2005).

A segunda abordagem também ressalta a endogeneidade do processo de desenvolvimento, porém acentua o papel dos “sistemas produtivos locais tipo distrito industrial”. Desenvolve-se a partir dos estudos feitos por Bagnasco, Becattini e Garafoli, ao analisarem a experiência da “terceira Itália”. Retomam o arcabouço teórico de Marshall e o complementam com uma análise histórica das densas relações interpessoais entre os agentes locais (KLINK, 2001; POCHMANN, 2004). A análise das experiências dos distritos industriais demonstra que as possibilidades de desenvolvimento de uma região dependem da articulação entre o potencial socioeconômico e o potencial cívico da mesma. Essa

articulação é capaz de produzir círculos virtuosos que redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo (PUTNAM, 2002).

Os estudos centrados nos “distritos tecnológicos” representam uma derivação da linha anterior, destacando a necessidade dos distritos industriais darem um “salto tecnológico” para superar as dificuldades enfrentadas a partir da década de 1990, tais como: a intensificação da concorrência internacional; a promoção da inovação de produto e de processo; a incipiente ligação com as instituições de investigação universitária; o acesso ao financiamento da inovação; as limitações da pequena escala das redes de colaboração; e os desafios da preservação ambiental. Nos distritos tecnológicos, a inovação resulta mais das relações informais asseguradas pelas redes interpessoais do que das relações mercantis. Essas redes se estruturam cada vez menos com base em relações familiares e cada vez mais com base nas práticas profissionais e nas relações com os meios universitários e os laboratórios de investigação.

Os estudos centrados na ideia de “tecnopolos” ressaltam o papel desempenhado pelas aglomerações industriais de alta tecnologia (SCOTT, 1994) e pelas grandes empresas que se constituem em verdadeiras “cidades-empresas” (LOPES, 2001). Estas são capazes de irradiar processos econômicos e sociais criando um ambiente regional favorável ao desenvolvimento e integrado às dinâmicas nacionais e internacionais. Os “tecnopolos” são capazes de gerar “dinâmica de inovação elevada” sem a necessidade de um meio que a sustente, pois a lógica da interação é reduzida (LOPES, 2001). A região responde às necessidades da empresa e não o contrário. Na dinâmica dos “tecnopolos”, o papel central é desempenhado por uma empresa ou por um pequeno número de empresas que polarizam as atenções de toda uma região e determinam sua lógica de organização e funcionamento.

A quarta abordagem da vertente regionalista acentua as dinâmicas territoriais nas quais as sinergias estão fundadas na identidade tecnológica e nas relações socioprofissionais e institucionais que suportam a inovação. Na sociedade atual, cada vez mais as ideias e o conhecimento transformam-se nos principais recursos competitivos, por isso a relevância da proximidade geográfica não reside na redução dos custos de transporte, mas sim na capacidade de facilitar o intercâmbio de informações. O conceito de “meio inovador” busca apreender as dinâmicas territoriais de inovação, pressupondo que o desenvolvimento está relacionado com a capacidade das regiões em inovar, em viabilizar projetos que aliem novas tecnologias, cooperação entre empresas, instituições de formação e de pesquisa, e que desenvolvam novos produtos, muitas vezes com o apoio das autoridades locais e regionais (LOPES, 2001).

A quinta abordagem centra seus estudos na crise do fordismo, entendendo que a mesma leva a uma redefinição do papel dos espaços locais nas dinâmicas de desenvolvimento. O modelo fordista era baseado na produção em massa de produtos padronizados e numa política macroeconômica keynesiana, que geravam uma espécie de homogeneização da produção, do consumo e dos espaços locais. O modelo que se desenvolve a partir da crise do fordismo caracteriza-se pela flexibilidade e pela mobilidade produtiva, tecnológica e espacial (BENKO, 2002). Os sistemas de produção não se organizam mais por economia de escala, mas sim em mercados segmentados, diversificados e atendendo aos desejos dos consumidores, levando em conta as características específicas das realidades local-regionais. O “modelo de acumulação flexível” tende a favorecer a integração das grandes com as pequenas e médias empresas, gerando uma interdependência que desloca a regulação da dimensão macroeconômica para a microeconômica, favorecendo a regulação local.

Outra abordagem que ressalta a perspectiva da territorialização do desenvolvimento está fundada na “devolução de competências executivas” às forças sociais, no sentido do “empoderamento” das sociedades locais. Diante do crescente processo de globalização, que exige mudanças socioeconômicas cada vez mais rápidas e profundas, faz-se necessário que as sociedades locais assumam ou recuperem competências que as capacitem a intervir em seus próprios processos de mudança social, crescimento e desenvolvimento. Porém, isso não é um processo automático, mas requer uma “inteligência coletiva”, ou seja, requer sociedades locais informadas, motivadas, organizadas e

possuidoras de conhecimentos capazes de entender o processo de globalização e de atuar proativamente, de forma consensuada, diante dos mesmos.

A sétima perspectiva de estudos é aquela que busca dar conta, ao mesmo tempo, dos aspectos estruturais (mais estáveis) e dos aspectos dinâmicos de funcionamento do capitalismo em sua fase pós-fordista. Ao mesmo tempo, busca refletir a inter-relação vital que se estabelece entre o espaço global e o espaço local. O primeiro é o espaço no qual se reproduz o sistema econômico em tempo real; o segundo é aquele no qual se situam os nós produtivos dinâmicos que ingressam nas redes globais a partir de processos de retroalimentação entre os níveis sociais, institucionais e econômicos que operam no âmbito intraterritorial. O conceito de glocalização<sup>6</sup> reconhece as dificuldades da interação entre o local e o global, rejeitando as visões extremas de uma relação harmônica ou puramente antagonica. Entende que o local e o global determinam-se reciprocamente, algumas vezes de modo congruente e consequente, outras de modo desigual e desencontrado (IANNI, 1995).

As diferentes abordagens da vertente regionalista não são isentas de críticas, dentre as quais é possível destacar: (1) o exagero que conferem ao processo de globalização em curso na economia internacional; (2) a propagação da ideia do esgotamento do papel do Estado-nação na dinâmica das sociedades atuais; (3) a grande ênfase conferida por seus arcabouços teóricos aos aspectos do consenso, da parceria, da cooperação e da coordenação entre os atores, que pode levar a um menosprezo do caráter estrutural dos conflitos e a uma despolitização do debate (KLINK, 2001); (4) a supervalorização da esfera local sem fazer as necessárias conexões com outras escalas de poder; (5) a produção do risco da “atomização do desenvolvimento local”, com o corolário da fragmentação de iniciativas pouco coerentes entre si (MILANI, 2005). Porém, a reflexão desencadeada pelos regionalistas significa um contraponto essencial às tendências globalizantes e pode contribuir para a emergência de novos arranjos capazes de superar a dicotomia entre o local e o global.

Na vertente regionalista, apesar das diversidades, percebe-se maior valorização das políticas sociais. Elas são vistas como elementos ativos e integrantes do processo de desenvolvimento e não como mecanismos compensatórios ou como estratégias de competição. Ao entender o desenvolvimento como um processo social localizado, capaz de conjugar crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população, a vertente regionalista advoga que as políticas sociais são fundamentais tanto para auxiliar na criação das condições para o crescimento econômico quanto para efetivar mecanismos capazes de ampliar a qualidade de vida da população (ROTTA, 2007).

A vertente regionalista ressalta que a definição das políticas sociais, em grande parte, está sujeita à dinâmica das relações estabelecidas entre os atores da sociedade local, a partir das particularidades e das necessidades locais. Os atores organizados possibilitam tornar público, efetivo e democrático o debate dos interesses individuais, dos agentes econômicos e da coletividade, avançando para a constituição de espaços de consenso para além das contradições existentes na relação capital-trabalho (POCHMANN, 2004). Pensando dessa forma, é possível avançar na superação do centralismo, do autoritarismo e do clientelismo que marcam a gestão e a implantação das políticas sociais na maioria dos países, entre eles o Brasil (ROTTA, 2007).

## **Investimentos em políticas sociais nos municípios-polo do noroeste do estado do Rio Grande do Sul**

### ***Metodologia utilizada na pesquisa***

O estudo realizado orientou-se pelos pressupostos do método dialético-crítico, amplamente referendado nas pesquisas em Ciências Sociais e Sociais Aplicadas (LEFEBVRE, 1975; FRIGOTTO, 1994). Esse método possibilita trabalhar com as múltiplas dimensões que envolvem as políticas sociais, bem como suas relações com as dinâmicas de desenvolvimento local-regional; viabiliza a análise do processo histórico de construção das políticas sociais na região, suas contradições, seus atores, os interesses em disputa e os possíveis impactos das mesmas na dinâmica de desenvolvimento; permite a articulação entre a abordagem quantitativa e a qualitativa, viabilizando o trabalho com as informações primárias (obtidas pelas entrevistas), com os dados secundários (obtidos a partir de fontes oficiais) e com os estudos já realizados a respeito das políticas sociais e do desenvolvimento regional (ROTTA, 2007).

Utilizou-se como fonte para a obtenção de dados secundários a respeito dos investimentos realizados pelos municípios-polo<sup>7</sup> da região noroeste do RS, nas áreas de políticas sociais selecionadas, as informações apresentadas na prestação de contas anual dos municípios, sendo possível, a partir de 1995, a consulta<sup>8</sup> junto ao Tribunal de Contas do Estado do RS, nas planilhas 04, 06 e 07, do “gasto por função”. Para facilitar a comparação, os dados foram atualizados para dezembro de 2010, com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas.<sup>9</sup>

Para o estabelecimento de interfaces entre os investimentos em políticas sociais com a dinâmica econômica regional e a melhoria da qualidade de vida da população, utilizou-se como referência o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), elaborado pela Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul, disponível até o ano de 2007.<sup>10</sup>

Para a análise das interfaces entre os investimentos em políticas sociais e as dinâmicas de desenvolvimento, também foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com lideranças locais de no mínimo dez grupos sociais diferenciados,<sup>11</sup> capazes de informar sobre o percurso histórico das referidas políticas no período selecionado. Essas lideranças foram selecionadas por indicação de associações sindicais ou representativas de classe/categoria, tendo como pressuposto o conhecimento histórico das décadas pesquisadas, a residência no referido município e a pertença ao grupo citado. Ao todo foram entrevistadas 94 pessoas, com o mínimo de 20 em cada município.

### ***Análise dos dados da pesquisa***

Nesta seção objetiva-se comparar os investimentos em políticas sociais realizados pelos municípios selecionados, na década de 1990 e nos primeiros oito anos da década de 2000, buscando identificar tendências de continuidade e/ou mudança, apontar desafios que permanecem e/ou foram superados e relacioná-los com a dinâmica de desenvolvimento da região. Para a análise da década de 1990, tem-se como referência o estudo de ROTTA (2007).<sup>12</sup> Para o estudo dos primeiros oito anos da década de 2000, utilizam-se as investigações desenvolvidas na pesquisa Recém-Doutor (Edital FAPERGS ARD 003/2009), sob o título “Políticas sociais e desenvolvimento regional: uma análise do noroeste do estado do RS no início do século XXI”.

Tomam-se como referência cinco áreas de políticas sociais: (1) educação e cultura; (2) habitação e urbanismo; (3) saúde e saneamento; (4) trabalho; (5) previdência e assistência social. O agrupamento



deve-se ao fato de preservar a configuração de 1991 para permitir a comparação, uma vez que a partir de 2002 essas áreas foram individualizadas na prestação de contas realizada pelos municípios.

### Os indicadores da década de 1990

Para este estudo toma-se como referência o primeiro e o último ano da década de 1990, buscando evidenciar as transformações ocorridas em termos de aplicação do orçamento público nas áreas de políticas sociais selecionadas. A Tabela 1 apresenta os investimentos<sup>13</sup> totais realizados pelos municípios na execução orçamentária.

Tabela 1: Dados de investimentos totais nas áreas selecionadas nos municípios analisados, 1991 e 2000

Ano	Município	Educ. e cult.	Habit. e urban.	Saúde e san.	Trabalho	Assist. e prev.
1991	Cruz Alta	3.635.558,70	6.577.944,48	35.154,30*	0,00	873.280,04
	Ijuí	6.417.705,86	1.609.408,42	1.469.461,46	0,00	3.093.647,54
	Santa Rosa	7.060.044,24	1.755.345,96	2.687.180,43	340.355,43	2.995.038,98
	Santo Ângelo	6.865.114,04	4.128.409,52	815.044,96	0,00	2.795.284,18
	<b>Total</b>	<b>23.996.422,84</b>	<b>14.071.108,38</b>	<b>5.006.841,09</b>	<b>340.355,43</b>	<b>9.757.250,74</b>
2000	Cruz Alta	13.769.502,89	8.926.248,02	6.347.027,04	1.821.391,26	2.227.109,48
	Ijuí	19.684.135,76	3.498.808,55	12.176.090,82	0,00	7.357.994,61
	Santa Rosa	17.159.283,18	3.300.561,28	21.953.205,36	967.507,01	7.549.885,97
	Santo Ângelo	17.237.967,00	3.486.704,24	7.778.319,65	536.213,23	7.685.705,08
	<b>Total</b>	<b>68.850.888,83</b>	<b>19.212.322,09</b>	<b>48.254.642,87</b>	<b>3.325.642,50</b>	<b>24.820.695,14</b>

\*Valores para 1992, pois não há registro oficial para 1991.

Para facilitar a comparação, os dados foram atualizados para dezembro de 2010.

Fonte: ROTTA, 2007, p. 269. Adaptado para este artigo.

Na análise dos dados constata-se que há crescimento expressivo dos investimentos em montantes totais realizados pelos municípios, na comparação entre o primeiro e o último ano da década de 1990, nas cinco áreas de políticas sociais selecionadas. A única redução de investimentos ocorre na área de habitação e urbanismo, no município de Santo Ângelo. O maior crescimento, considerando a soma dos valores totais investidos pelos quatro municípios, entre o primeiro e o último ano da década, constata-se na área de educação e cultura, significando aumento real na ordem de 286,92%. Essa priorização da educação como uma das estratégias de construir o desenvolvimento pode estar ligada à tradição histórica existente na região de valorização da mesma como política social prioritária para alavancar o desenvolvimento (ROTTA, 2007).

A área da saúde e saneamento é a segunda priorizada em termos de orientação dos investimentos na somatória dos quatro municípios. Entre o primeiro e o último ano da década evidencia crescimento de 870,58% nos valores investidos. Mesmo conquistando expressiva valorização na destinação dos recursos, percebe-se que o município de Santa Rosa representa sozinho mais de 45% dos investimentos em saúde e saneamento realizados na soma dos quatro municípios estudados.

A área de assistência e previdência teve acréscimo de recursos investidos na ordem de 154,38%, considerando a relação entre o primeiro e o último ano da década e o total de investimento dos quatro municípios estudados. Porém, em uma análise mais minuciosa e relacionando valores totais investidos com percentuais dos orçamentos executados em cada ano analisado (Tabela 2), percebe-se que, dos quatro municípios, em dois deles (Santa Rosa e Santo Ângelo) essa área apresentou diminuição dos percentuais da destinação orçamentária na relação com o orçamento total.

A área de habitação e urbanismo apresentou crescimento de 36,53% no montante dos recursos investidos, ao se comparar o primeiro com o último ano da década. Porém, esse crescimento é pouco

expressivo na relação com o apresentado pelas outras áreas. Pode-se afirmar que foi uma área que perdeu em valorização, mesmo constituindo-se num dos maiores desafios para os municípios-polo na medida em que a crise econômica da década de 1980 intensificou o processo de concentração da população nas cidades (ROTTA, 2007).

A área que apresentou o maior crescimento absoluto, em termos percentuais na relação com o orçamento total executado, entre o primeiro e o último ano da década, na somatória dos municípios, foi a do trabalho, com acréscimo de 876,95% nos recursos investidos. Porém, é a que apresenta os menores valores totais e a menor preocupação dos municípios, pelo que foi constatado nas entrevistas realizadas (ROTTA, 2007).

Comparando o total de recursos investidos nas cinco áreas em 1991 com o total de recursos investidos em 2000, constata-se que o município de Santa Rosa é o que apresenta o maior crescimento do investimento nas áreas de políticas sociais selecionadas, tanto em valores totais quanto em percentuais. Na sequência vem o município de Ijuí, depois Santo Ângelo e, finalmente, o de Cruz Alta. Essa situação apresentada por Santa Rosa e Ijuí, na comparação com Santo Ângelo e Cruz Alta, está sustentada nas prioridades e opções feitas e foi sentida nas manifestações da população quando da realização das entrevistas (ROTTA, 2007). Os dados dos investimentos, em percentuais, podem ser visualizados na Tabela 2.

Tabela 2: Dados em percentuais dos investimentos nas áreas selecionadas nos municípios analisados, 1991 e 2000

Ano	Município	Educ. e cult.	Hab. E urb.	Saúde e san.	Trabalho	Assist. e prev.
1991	Cruz Alta	16,38%	29,64%	Não informado	0,00%	3,93%
	Ijuí	17,74%	4,45%	4,06%	0,00%	8,55%
	Santa Rosa	35,22%	8,75%	13,40%	1,69%	14,94%
	Santo Angelo	26,94%	16,20%	3,20%	0,00%	18,64%
2000	Cruz Alta	24,42%	15,83%	11,26%	3,23%	9,95%
	Ijuí	30,43%	5,41%	18,83%	0,00%	11,38%
	Santa Rosa	24,92%	4,79%	31,88%	1,41%	10,96%
	Santo Angelo	29,93%	6,05%	13,50%	0,93%	13,34%

Fonte: Sistematização do autor a partir de dados apresentados em ROTTA, 2007.

Ao se analisar o percentual investido em cada uma das áreas de políticas sociais, considerando a execução orçamentária do primeiro e do último ano da década, nos quatro municípios selecionados, percebe-se que educação e cultura e saúde e saneamento consolidaram uma tendência de ampliação dos investimentos. Essa tendência pode estar associada às transformações legais ocorridas ao longo da década em nível de exigência aos municípios quanto à aplicação dos recursos públicos; ao fato de que essas duas áreas evidenciaram avanços no processo de descentralização das políticas sociais, muito disso, em razão da pressão exercida pelos movimentos sociais e pelos trabalhadores dessas áreas (ARRETCHE; RODRIGUES, 1999); ou ainda à incorporação, por grande parte dos municípios, da nova reflexão sobre desenvolvimento, que passa a valorizar não apenas o crescimento econômico, mas também os indicadores sociais e a qualidade de vida de sua população, quando da definição de seus projetos e de suas estratégias de desenvolvimento.

A ampliação dos investimentos e a valorização das políticas sociais alcançadas nos municípios pesquisados, ao longo da década de 1990, também são significativas, considerando-se que se trata de uma década de crise do Estado, de ajuste fiscal e de implantação de políticas de recorte neoliberal, aspectos que provocaram um refluxo na compreensão dos direitos conquistados ao longo da década de 1980.

Conforme Rotta (2007), a ampliação dos investimentos em políticas sociais nestes municípios ao longo da década de 1990 traduziu-se em avanços significativos nos dados referentes ao desenvolvimento. Ele utiliza como referência o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Sul (IDESE). Constata que os melhores indicadores apresentados pelos quatro municípios encontram-se no bloco referente à educação, manifestando que essa área foi a que respondeu melhor às prioridades elencadas e aos investimentos realizados pelos municípios. Na sequência vem a saúde, com avanços importantes apresentados por Santa Rosa, Santo Ângelo e Cruz Alta. No bloco referente à renda, apenas Ijuí consegue resultados acima da média estadual. Em condições de domicílio e saneamento, os quatro municípios situam-se bem abaixo da média estadual. Esses dados podem ser visualizados na Tabela 3.

Tabela 3: IDESE dos municípios e do Estado para 1991 e 2000

ESTADO E MUNICÍPIOS	EDUCAÇÃO		RENDA		CONDIÇÕES DE DOMICÍLIO E SANEAMENTO		SAÚDE		IDESE	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
<b>Cruz Alta</b>	0,790	0,850	0,692	0,727	0,513	0,591	0,803	0,831	0,700	0,750
<b>Ijuí</b>	0,785	0,862	0,729	0,764	0,425	0,611	0,847	0,822	0,696	0,765
<b>Santa Rosa</b>	0,780	0,863	0,730	0,748	0,500	0,593	0,825	0,886	0,708	0,772
<b>Santo Ângelo</b>	0,776	0,872	0,675	0,683	0,511	0,581	0,843	0,857	0,701	0,748
<b>Rio Grande do Sul</b>	0,765	0,834	0,708	0,757	0,457	0,662	0,821	0,853	0,688	0,751

Fonte: ROTTA, 2007, p. 290.

Ao comparar o desempenho dos municípios estudados com a média do estado do Rio Grande do Sul, Rotta (2007) percebe que, em 1991, os quatro municípios apresentavam o IDESE superior à média estadual, reduzindo para apenas dois (Santa Rosa e Ijuí) no ano 2000. O crescimento da média estadual (9,15%, no período) foi bem acima do registrado em Cruz Alta (7,14%) e Santo Ângelo (6,7%), significando indicativo de que esses municípios enfrentaram problemas e não conseguiram responder afirmativamente aos mesmos. Outra diferença entre a média estadual e os quatro municípios estudados está relacionada aos blocos de melhor desempenho. No caso dos municípios do noroeste gaúcho, o melhor desempenho encontra-se na área da educação, seguido da saúde. Essa situação inverte-se na média estadual, com a saúde ocupando a melhor posição. Os blocos condições de domicílio e saneamento e renda também se apresentam como os maiores desafios em nível estadual.

Conforme Rotta (2007), os municípios de Santa Rosa e Ijuí, respectivamente, foram os que responderam, de forma mais propositiva, à crise vivenciada pela região no final da década de 1980. Entende que pode haver uma relação desta resposta com as prioridades estabelecidas e com os investimentos feitos em políticas sociais. Esta proposição é compartilhada por Dallabrida (2001), que associa esta resposta à presença de um ambiente maior de reflexão e de participação da sociedade nos debates a respeito do desenvolvimento. Brose (2005), por sua vez, refere que as regiões polarizadas por Ijuí e Santa Rosa recobram suas raízes históricas fundadas na experiência de desenvolvimento comunitário, que atribui papel decisivo aos atores locais e à mobilização da sociedade em torno de projetos “minimamente consensuados”, o que pode ter sido elemento fundamental para contrapor-se à visão tecnocrática e de simples atração de investimentos externos que dominava o debate sobre as alternativas de desenvolvimento para o estado do Rio Grande do Sul no final da década de 1980.

**Os indicadores da década de 2000**

Os indicadores dos oito primeiros anos da década de 2000 demonstram uma tendência contrária à constatada na década de 1990. Enquanto na década de 1990 os investimentos cresceram significativamente em todas as áreas e em praticamente todos os municípios, na década de 2000 constata-se tendência de queda nos primeiros anos (2002 a 2005) e certa recuperação a partir de 2006. Esses dados podem ser visualizados na Tabela 4.

Tabela 4: Investimentos totais realizados pelos municípios: 2001 a 2008

ANO	MUNICIPIO	EDUC. E CULT.	HAB.E URB.	SAUDE E SAN.	TRABALHO	ASSIST. E PREV.
2001	Cruz Alta	15.652.849,96	5.939.319,08	7.775.210,67	0,00	2.958.555,33
	Ijuí	20.497.520,57	3.795.974,54	11.251.404,09	0,00	6.515.509,01
	Santa Rosa	18.380.897,23	3.819.795,87	24.342.108,61	962.593,72	8.061.597,92
	Santo Ângelo	16.047.896,70	4.670.895,89	8.116.355,19	456.576,88	6.532.937,83
2002	Cruz Alta	12.377.730,91	959.667,91	7.822.948,88	0,00	2.951.152,41
	Ijuí	17.144.157,97	6.531.800,79	12.086.053,83	0,00	6.936.000,39
	Santa Rosa	16.206.946,75	1.942.957,34	22.403.320,60	858.553,29	9.491.540,32
	Santo Ângelo	14.496.555,97	6.799.241,07	7.379.274,55	0,00	7.166.701,36
2003	Cruz Alta	13.577.603,38	805.878,21	8.905.836,30	0,00	2.988.154,41
	Ijuí	17.010.874,66	3.710.593,92	12.501.683,41	0,00	5.775.708,10
	Santa Rosa	16.994.063,54	1.887.563,15	24.884.462,20	920.680,39	5.559.008,07
	Santo Ângelo	16.407.792,65	9.611.569,90	8.677.509,84	0,00	7.571.778,67
2004	Cruz Alta	14.000.702,71	825.536,73	9.865.438,20	214.424,81	2.714.623,29
	Ijuí	17.533.880,98	4.855.180,90	12.728.413,84	0,00	5.423.928,14
	Santa Rosa	19.428.772,68	1.745.194,90	24.965.327,64	822.021,48	5.600.694,55
	Santo Ângelo	16.912.156,75	9.312.063,48	11.190.992,85	175.501,30	6.836.072,76
2005	Cruz Alta	16.192.766,57	1.271.284,05	10.974.308,98	0,00	3.021.602,60
	Ijuí	16.651.191,85	4.594.016,54	13.929.907,33	0,00	852.025,55
	Santa Rosa	18.164.163,21	2.205.542,63	25.356.524,82	906.294,49	4.867.474,93
	Santo Ângelo	17.004.759,19	7.887.911,17	13.098.762,90	13.361,42	2.962.769,12
2006	Cruz Alta	18.059.880,82	3.208.675,75	13.070.955,96	108.773,41	3.747.528,47
	Ijuí	17.523.083,32	5.626.162,51	16.059.211,64	0,00	1.162.033,72
	Santa Rosa	19.354.731,56	1.993.563,12	24.655.796,01	789.423,62	4.720.211,92
	Santo Ângelo	16.812.496,70	10.530.506,85	13.853.456,21	0,00	3.156.444,60
2007	Cruz Alta	17.679.841,59	3.312.367,24	12.187.029,64	31.710,79	4.343.778,55
	Ijuí	20.197.845,47	5.001.636,69	19.172.664,70	0,00	1.712.785,22
	Santa Rosa	21.053.164,68	2.316.862,53	27.900.052,77	798.803,02	5.960.273,44
	Santo Ângelo	20.446.726,08	11.790.682,08	13.234.465,29	72.597,21	3.146.641,49
2008	Cruz Alta	18.980.624,47	3.286.941,99	13.641.843,40	36.266,99	4.435.005,16
	Ijuí	23.443.286,36	8.751.572,95	22.964.443,16	0,00	2.055.674,16
	Santa Rosa	21.903.246,64	2.326.140,83	31.354.600,80	13.295,13	3.806.886,28
	Santo Ângelo	24.092.599,05	12.947.447,95	12.974.461,73	0,00	2.871.766,79

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas planilhas do TCE/RS.<sup>14</sup>

Na análise dos dados é possível perceber que o município de Cruz Alta apresenta queda nos investimentos totais nas políticas sociais selecionadas entre os anos de 2002 a 2005, e recuperação e superação dos valores de 2001 a partir de 2006. Em Ijuí, os investimentos caem a partir de 2003 e se recuperam e superam 2001 a partir de 2007. Em Santa Rosa, eles apresentam menos oscilações, mas caem também entre 2002 a 2006, voltando a patamares acima de 2001, em 2007 e 2008. Em Santo Ângelo, o crescimento dos investimentos é constante ao longo de todo o período. Em 2001, Santa Rosa e Ijuí eram os municípios com maiores investimentos (R\$ 55.566.993,35 e R\$ 42.060.408,21, respectivamente). A partir de 2003, Santo Ângelo ultrapassa Ijuí, somente vindo a perder novamente o posto em 2008. Santa Rosa permanece ao longo de todo o período com o maior montante investido,

enquanto Cruz Alta apresenta o menor. A distância entre os investimentos de Santa Rosa (na casa dos 50 milhões ao longo de todo o período) e Cruz Alta é expressiva, aproximando-se de 20 milhões.

O crescimento mais significativo dos valores nominais totais investidos constata-se em Santo Ângelo para a área de habitação e urbanismo, saindo de montantes em torno de 4,6 milhões em 2001 para 12,9 milhões em 2008. A redução mais significativa ocorre em Ijuí, na área da assistência e previdência, saindo de um montante de 6,5 milhões em 2001 para dois milhões em 2008.

Tabela 5: Investimentos totais, em percentuais, realizados em relação ao orçamento executado dos municípios: 2001 a 2008

ANO	MUNICIPIO	EDUC. E CULT.	HAB. E URB.	SAUDE E SAN.	TRABALHO	ASSIST. E PREV.	TOTAL
2001	Cruz Alta	31,0%	11,8%	15,4%	0,0%	5,9%	64,1%
	Ijuí	36,0%	7,0%	20,0%	0,0%	12,0%	75,0%
	Santa Rosa	26,0%	5,0%	35,0%	1,0%	11,0%	78,0%
	Santo Ângelo	31,1%	9,0%	15,7%	0,8%	12,6%	69,2%
2002	Cruz Alta	27,2%	2,1%	17,2%	0,0%	6,4%	52,9%
	Ijuí	20,0%	7,6%	14,1%	0,0%	8,0%	49,7%
	Santa Rosa	22,7%	2,7%	31,4%	1,2%	13,3%	71,3%
	Santo Ângelo	29,0%	13,6%	14,7%	0,0%	14,3%	71,6%
2003	Cruz Alta	26,9%	1,6%	17,6%	0,0%	5,9%	52,0%
	Ijuí	28,9%	6,3%	21,2%	0,0%	9,8%	66,2%
	Santa Rosa	24,7%	2,7%	36,2%	1,3%	8,1%	73,0%
	Santo Ângelo	28,1%	16,5%	15,0%	0,0%	13,0%	72,6%
2004	Cruz Alta	27,3%	1,6%	19,2%	0,4%	5,2%	53,7%
	Ijuí	29,3%	8,1%	21,3%	0,0%	9,0%	67,7%
	Santa Rosa	26,3%	2,3%	33,8%	1,1%	7,6%	71,1%
	Santo Ângelo	28,5%	15,7%	18,9%	0,2%	11,5%	74,8%
2005	Cruz Alta	29,4%	2,3%	20,0%	0,0%	5,5%	57,2%
	Ijuí	28,0%	7,7%	23,4%	0,0%	1,4%	60,5%
	Santa Rosa	24,5%	2,9%	34,2%	1,2%	6,5%	69,3%
	Santo Ângelo	28,2%	13,0%	21,7%	0,0%	4,9%	67,8%
2006	Cruz Alta	28,6%	5,0%	20,7%	0,2%	5,9%	60,4%
	Ijuí	28,1%	9,0%	25,7%	0,0%	1,8%	64,6%
	Santa Rosa	25,0%	2,6%	31,9%	1,0%	6,1%	66,6%
	Santo Ângelo	24,3%	15,2%	20,0%	0,0%	4,5%	64,0%
2007	Cruz Alta	27,3%	5,1%	18,8%	0,0%	6,7%	57,9%
	Ijuí	28,4%	7,0%	26,9%	0,0%	2,4%	64,7%
	Santa Rosa	25,7%	2,8%	34,0%	0,9%	7,3%	70,7%
	Santo Ângelo	24,9%	14,3%	16,1%	0,0%	3,8%	59,1%
2008	Cruz Alta	28,4%	4,9%	20,4%	0,0%	6,6%	60,3%
	Ijuí	27,7%	10,3%	27,2%	0,0%	2,4%	67,6%
	Santa Rosa	22,0%	2,3%	31,5%	0,1%	3,8%	59,7%
	Santo Ângelo	29,0%	15,6%	15,7%	0,0%	3,4%	63,7%

Fonte: Dados organizados pelo autor com base nas planilhas do TCE/RS.<sup>15</sup>

Analisando em termos de percentuais de investimentos, constatam-se grandes oscilações a cada ano, com tendência de queda nos quatro municípios, principalmente em Santa Rosa, que apresentava investimentos na ordem de 78% do orçamento geral, em 2001, e passou a 59,6%, em 2008. A tendência de queda foi constante, apenas interrompida em 2007, mas retomada em 2008. Os percentuais de investimentos nos quatro municípios que se situavam na faixa dos 70% do orçamento geral no início da década tendem a cair para pouco acima dos 60% nos últimos anos analisados. As quedas mais significativas são constatadas em Santo Ângelo (de uma faixa de 12,6%, em 2001, para 3,4%, em 2008), Ijuí (de 12%, em 2001, para 2,4%, em 2008) e Santa Rosa (de 11%, em 2001, para 3,8%, em 2008). O crescimento mais significativo ocorre em Santo Ângelo, na área de habitação e urbanismo, saindo de 9%, em 2001, para 15,6%, em 2008.

A tendência de queda nos investimentos em políticas sociais constatada nos primeiros anos da década de 2000 possui uma relação muito próxima com a vigência de políticas neoliberais e a conjuntura econômica do estado do Rio Grande do Sul, do país e da própria região analisada. A recuperação dos investimentos a partir da segunda metade da década pode estar relacionada com a tendência de mudança na compreensão das políticas sociais, decorrente da nova orientação política do governo federal e sua consequente propagação para os municípios e com a crise dos “receituários neoliberais” (MOURA, 2010).

Percebe-se que, ao longo dos oito anos analisados, os investimentos são mais estáveis em educação e cultura, especialmente se olhados do ponto de vista dos percentuais aplicados. A obrigatoriedade constitucional<sup>16</sup> de investimentos de, no mínimo, 25% da receita, tem sido cumprida, com raras exceções. Em quase todos os municípios e em quase todos os anos, os investimentos têm ficado um pouco acima dos 25%, o que repercute diretamente nas melhorias significativas apontadas pela população nas entrevistas que foram realizadas.

Na área de saúde e saneamento, a legislação<sup>17</sup> orienta para investimentos não abaixo de 15%, o que tem sido observado por todos os municípios durante todo o período. Destacam-se os investimentos realizados por Santa Rosa, que em nenhum ano da série foi inferior a 30% do orçamento municipal executado, e de Ijuí, que se manteve, em média, acima dos 20%. Nas entrevistas realizadas, o diferencial na área da saúde, entre Santa Rosa e Ijuí, na relação com Cruz Alta e Santo Ângelo, foi nitidamente evidenciado nas condições da oferta de serviços, qualidade do atendimento e reflexos socioeconômicos dos investimentos.

A área de habitação e urbanismo mostrou-se muito instável, apresentando oscilações significativas, o que pode ser indicativo de ausência de políticas mais permanentes por parte dos municípios. O município que demonstrou maior estabilidade foi Santo Ângelo, mantendo investimentos, na média, acima dos 14%. Nas entrevistas observou-se que os investimentos nesta área estiveram muito associados à aprovação de programas habitacionais e de infraestrutura financiados pelo governo federal e com contrapartida dos municípios.

A área de assistência e previdência foi a que apresentou a redução mais significativa nos investimentos, que saíram de patamares na faixa de 10%, nos dois primeiros anos da década, para chegarem próximos de 5% nos anos de 2007 e 2008. É uma redução muito expressiva (em torno de 50%), que contrasta com o processo de implantação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os quais preveem ampliação dos investimentos.

A área do trabalho desponta como a que apresenta o maior descaso em relação aos investimentos, seguindo tendência já evidenciada na década anterior. Apenas o município de Santa Rosa apresenta investimentos ao longo de todo o período, mas mesmo assim bastante irrisórios, situando-se na faixa de 1%, em média. Os outros três municípios, na maioria absoluta dos anos analisados, não registram investimentos. Nas entrevistas realizadas, constatou-se uma manifestação contundente da falta de políticas municipais de geração de trabalho e renda.

A análise da relação entre os investimentos e os indicadores do desenvolvimento, neste momento, pode ser apenas parcial, pois se encontra disponível o IDESE apenas até o ano de 2007. Porém, algumas constatações gerais já são possíveis de perceber, conforme Tabela 6.

Tabela 6: Composição do IDESE por blocos e no geral, dos municípios e do Estado, para 2001 e 2007

Estado e Municípios	Educação		Renda		Cond. de Domi. e San.		Saúde		IDESE	
	2001	2007	2001	2007	2001	2007	2001	2007	2001	2007
<b>Cruz Alta</b>	0,857	0,876	0,738	0,891	0,617	0,627	0,844	0,862	0,764	0,814
<b>Ijuí</b>	0,878	0,905	0,818	0,848	0,631	0,638	0,826	0,835	0,788	0,806
<b>Santa Rosa</b>	0,881	0,893	0,757	0,807	0,595	0,604	0,898	0,890	0,783	0,798
<b>Santo Ângelo</b>	0,868	0,868	0,700	0,787	0,583	0,592	0,853	0,856	0,751	0,776
<b>Rio Grande do Sul</b>	0,841	0,855	0,753	0,807	0,563	0,569	0,848	0,848	0,751	0,770

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir de FEE, 2007.

Evidencia-se que os quatro municípios melhoraram significativamente seus indicadores e aumentaram a distância em relação à média do IDESE do estado do RS, com destaque especial para Cruz Alta, que, com crescimento expressivo nos quatro indicadores do IDESE, assumiu a primeira posição no índice geral, com 0,814, entrando para o rol dos municípios de alto desenvolvimento, isto é, com indicadores acima de 0,800 pontos, e ultrapassou Santa Rosa e Ijuí, este último também ingressante nesse rol. O crescimento mais expressivo de Cruz Alta foi no indicador de renda, acompanhando a tendência estadual.

Os dados mais preocupantes mantêm-se os relacionados às condições de domicílio e saneamento, nos quais se constatam indicadores intermediários para os quatro municípios pesquisados (na casa dos 0,6), acompanhando a tendência já constatada para a década de 1990 e também seguindo a referência estadual de constituir-se como o maior desafio a ser enfrentado. Na série histórica do IDESE, desde 1991, este bloco é o que apresenta os piores indicadores, denotando que o problema ainda não foi enfrentado com a atenção e intensidade que necessita. As entrevistas realizadas evidenciaram haver investimentos expressivos nesta área, nos quatro municípios, especialmente nos últimos anos. Porém, ainda há muito por fazer para que sejam superadas deficiências historicamente acumuladas.

## Considerações finais

O estudo realizado apontou a existência de compreensões diferenciadas em relação às políticas sociais nas principais teorias do desenvolvimento regional. Para os globalistas, elas representam mecanismos compensatórios para os efeitos negativos da inserção na sociedade global de fluxos ou são utilizadas como estratégias de competição entre as regiões. Para os regionalistas, elas são elementos ativos e integrantes do processo de desenvolvimento, sendo fundamentais para auxiliar na criação das condições para o crescimento econômico e para efetivar mecanismos que possibilitem ampliar a qualidade de vida da população. Sua definição e orientação estão sujeitas à dinâmica das relações estabelecidas entre os diversos atores da sociedade local.

A análise dos dados empíricos da região estudada foi feita à luz da compreensão regionalista do desenvolvimento, pois ela entende as políticas sociais como elementos ativos e integrantes do processo de desenvolvimento das regiões, valorizando as dinâmicas sociais e as relações estabelecidas entre os atores. É uma compreensão que se aproxima da tradição dialético-crítica, predominante no Serviço Social.

A realidade das políticas sociais dos municípios estudados, ao longo de quase duas décadas (1991 a 2008), evidenciou transformações significativas que repercutem diretamente nos indicadores de

desenvolvimento, especialmente as ligadas à área da educação e da saúde. Isto não quer dizer que nestas áreas não existam problemas, mas sim que a consolidação de exigências legais de investimentos por parte dos governos federal, estadual e municipal tem repercutido diretamente na criação de melhores condições de vida e, também, servido como impulsionador do processo de desenvolvimento. Na área da educação, os grandes gargalos ainda a enfrentar situam-se na qualidade da educação básica e no acesso ao ensino superior; na área da saúde, a qualidade do sistema de atenção básica e o acesso aos serviços especializados merecem mais atenção. Constatações estas evidenciadas nas mais de 90 entrevistas realizadas, com pessoas representativas dos mais diferentes grupos sociais, nos quatro municípios.

Outro aspecto significativo visualizado na pesquisa é que os indicadores de renda também vêm apresentando comportamentos que evidenciam a aproximação aos padrões de alto desenvolvimento humano (acima de 0,800), especialmente na segunda metade da década de 2000. Considerando-se que este era um dos grandes problemas evidenciados pela região noroeste do RS ao longo da década de 1990 (ROTTA, 2007), pode-se dizer que a política implantada pelo governo federal vem apresentando resultados significativos na região, uma vez que os investimentos locais em políticas sociais de geração de trabalho e renda são pífios. Constata-se, sim, que os investimentos em educação e saúde têm resultado direto na melhoria das condições de renda das famílias, na criação de postos de trabalho e na geração de novos empreendimentos econômicos.

Os municípios pesquisados apresentaram avanços significativos em relação ao IDESE, ao longo das quase duas décadas pesquisadas. Eles saíram de uma faixa média por volta de 0,700, em 1991, para próximos dos 0,800, em 2007. O crescimento foi expressivo em praticamente todos os indicadores, destacando-se educação, saúde e renda. Este crescimento mostrou-se acima da média estadual. O maior desafio ainda a ser enfrentado está na área de condições de domicílio e saneamento. Nela há oscilação muito grande nos investimentos ao longo de todo o período pesquisado, evidenciando a falta de políticas claras, projetos e programas permanentes de investimentos.

A consolidação da reflexão em torno do desenvolvimento regional, tanto no espaço acadêmico, quanto no meio social, econômico e político dos municípios analisados, tem representado papel fundamental na produção de diagnósticos mais claros a respeito dos problemas, na apresentação de propostas de superação e na mobilização dos diferentes atores para pô-las em prática. Neste contexto, percebe-se com nitidez o papel representado pelas políticas sociais e a dimensão que elas assumem como elementos ativos e integrantes do processo de desenvolvimento, tanto para auxiliar na criação das condições para o crescimento econômico, quanto para efetivar mecanismos que possibilitem ampliar, gradativamente, a qualidade de vida da população.

## Referências

- ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: FUNDAP, FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.
- BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- BOISIER, Sérgio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, Santiago do Chile, n. 86, p. 47-62, ago. 2005. [Separata].
- BOISIER, S. *Post-Scriptum* sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 19, p. 307-43, jun. 1999.
- CAPRA, Fritjof. Alfabetização ecológica: o desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). *Meio ambiente no século 21*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 19-33.
- COIMBRA, Marcos A. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio H.; SANTOS, W. G. dos; COIMBRA, M. A. *Política social e combate à pobreza*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. p. 65-104.



- CÓRDOVA, Efrén. *Pactos sociais: experiência internacional, tipologia e modelos*. Brasília: Ministério do Trabalho; São Paulo: IBRART-Instituto Brasileiro de Relações de Trabalho, 1985. (Série Divulgação n. 2).
- DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, n. 4, p. 33-62, jul./dez. 2004.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão do desenvolvimento. In: ROTTA, Edemar; BROSE, Markus; DALLABRIDA, Valdir R. *Seminário sobre Desenvolvimento Regional na Fronteira Noroeste: textos para subsidiar os debates pré-seminário*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001. p. 5-16.
- FEE (Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser). *Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) dos municípios do Rio Grande do Sul – 2007*. Porto Alegre: FEE, 2010.
- FGV (Fundação Getúlio Vargas). *Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul*. Erechim/RS: EDIFAPES, 2003.
- FRANCO, Augusto de. *A revolução do local: globalização, glocalização, localização*. Brasília: AED; São Paulo: Cultura, 2003.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. *Metodologia da pesquisa educacional*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1994. p. 69-90.
- IANNI, Octávio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. In: ADORNO, S. (Org.). *A sociologia entre a modernidade e a contemporaneidade*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Sociedade Brasileira de Sociologia/PPGS/UFRGS, 1995.
- KLINK, Jeroen Johannes. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LEFEBVRE, H. *Lógica formal/lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- LEFF, Henrique. *Epistemologia ambiental*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- LOPES, Raul. *Competitividade, inovação e territórios*. Oeiras: Celta Editora, 2001.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MILANI, Carlos. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). Salvador, 2005. Disponível em: <[www.adm.ufba.br/capitalsocial/documentos](http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/documentos)>. Acesso em: 22 jul. 2006.
- MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-pátria*. Traduzido do francês por Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 1995.
- OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J. SOLA, L. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 119-145.
- OHMAE, Kenichi. *O mundo sem fronteiras: poder e estratégia em uma economia global*. Tradução de Maria Cláudia O. Santos. São Paulo: Makron; McGraw-Hill, 1991.
- \_\_\_\_\_. *O fim do Estado-nação: a ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- PAIVA, Carlos (Org.). *Evolução das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.
- POCHMANN, Márcio (Org.). *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- ROTTA, Edemar. *Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, FSS/PUCRS, Tese de Doutorado, 2007.
- SCOTT, A. J. A economia metropolitana: organização industrial e crescimento urbano. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). *As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994. p. 63-73.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- TAVARES, Hermes M. Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, ano 15, n. 02, ago./dez. 2001, ano 16, n. 01, jan./jul. 2002, p. 229-248.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS). Contas Municipais – despesa. Disponível em: <[www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)>. Acesso em: 10 jan. 2011.
- VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

<sup>1</sup> LEFF, 2002; MORIN; KERN, 1995; entre outros.

<sup>2</sup> Maiores detalhes dessas teorias podem ser vistos em Tavares (2002) e FGV (2003), entre outros.

<sup>3</sup> Análise detalhada dessas abordagens e suas diferenças internas podem ser vistas em ROTTA, 2007.

<sup>4</sup> Rodell, Cox, Pugh, Rodriguez-Pose e Thompson (KLINK, 2001, p. 17).

<sup>5</sup> José Arocena, Pierre Muller, Pierre Veltz, Michel Savy, Antônio Vázquez-Barquero, Augusto de Franco, Francisco Albuquerque, Sérgio Boisier, entre outros (BOISIER, 2005).

<sup>6</sup> O termo “glocalização” foi cunhado por economistas japoneses, no final de década de 1980, num sentido mercadocêntrico. O principal divulgador e popularizador do termo foi o sociólogo Roland Robertson. Ele procura ultrapassar a visão mercadocêntrica

ao afirmar que a glocalização significa a simultaneidade, a copresença de tendências universalizantes e particularizantes no processo de desenvolvimento (FRANCO, 2003).

<sup>7</sup> Trabalhou-se com os municípios de Cruz Alta, Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, entendendo que eles exercem função de liderança regional e atuam como polos de irradiação de influência sobre os demais.

<sup>8</sup> <[www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)> (consultas – contas municipais).

<sup>9</sup> Disponível em: <[www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/servicos/pg\\_atualizacao\\_valores.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/servicos/pg_atualizacao_valores.php)>.

<sup>10</sup> O IDESE foi criado pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser do Estado do Rio Grande do Sul (FEE), durante a década de 1990, com o objetivo de superar algumas críticas que já se faziam ao IDH (VEIGA, 2005) e produzir indicadores capazes de subsidiar o governo do RS na adoção de suas políticas públicas. O IDESE trabalha com quatro blocos de indicadores: educação, renda, condições de domicílio e saneamento e saúde. Maiores detalhes podem ser encontrados em: <[www.fee.tche.br/idese](http://www.fee.tche.br/idese)>.

<sup>11</sup> Tomou-se como referência: empresários industriais, empresários comerciais, servidores públicos municipais, servidores públicos estaduais, secretários municipais, vereadores, trabalhadores rurais, trabalhadores informais, profissionais liberais e estudantes.

<sup>12</sup> Na qual se encontra análise detalhada para cada município. Aqui se faz uma síntese da mesma.

<sup>13</sup> No Brasil as despesas públicas são classificadas, conforme a Lei 4320/64, em duas grandes “categorias econômicas”: despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes compreendem as despesas de custeio e as transferências correntes. As despesas de capital compreendem os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital. Este estudo trabalha com o montante total da despesa pública, agrupando as duas categorias e entendendo ambas como investimento público, no caso das políticas sociais. Utiliza-se a expressão “investimento” por considerar que ela representa melhor a utilização de recursos públicos para a prestação de serviços à população com expectativa de retorno em termos de melhoria das condições de vida da mesma e expansão das possibilidades de desenvolvimento.

<sup>14</sup> Disponíveis em: <[www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)> (consultas – contas municipais).

<sup>15</sup> Disponíveis em: <[www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)> (consultas – contas municipais).

<sup>16</sup> Conforme Artigo 212 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>17</sup> Para a saúde e o saneamento, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 198, previa a fixação de percentuais mínimos a serem investidos pelos municípios, porém a sua regulamentação só ocorre com a Emenda Constitucional nº 29, de 13-09-2000, que fixou percentuais mínimos de investimentos para o governo federal, para os estados e para os municípios. No caso dos municípios, deveria haver crescimento progressivo do investimento até atingir 15% no ano de 2003, se mantendo nesse índice daí por diante. Esse crescimento era assim definido: no ano de 2000, o investimento mínimo de 7%; no ano de 2001, no mínimo 10%; em 2002, no mínimo 12%; e em 2003, 15%.