

# DESENVOLVIMENTO DIFERENCIADO NO NOROESTE GAÚCHO\*

Edemar Rotta\*\*  
Carlos Nelson dos Reis\*\*\*

## Resumo

Este artigo analisa o desenvolvimento diferenciado das microrregiões do Noroeste gaúcho na década de 1990. Entende-se que esta região experimentou, a partir do final da década de 1980, uma grave crise do modelo da modernização da agricultura e foi forçada a redefinir sua forma de inserção na economia estadual, nacional e internacional. Nesta redefinição foram essenciais algumas opções feitas pelos municípios de Cruz Alta, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa, que funcionam como pólos microrregionais. Entre as opções, este estudo se detém naquelas relacionadas às políticas sociais (educação, saúde, habitação, assistência social e trabalho), pois entende que as mesmas foram essenciais para redefinir as perspectivas de desenvolvimento para os referidos municípios e para a região como um todo. A referência empírica centrou-se nos Planos Plurianuais e nas execuções orçamentárias dos referidos municípios durante a década. Na análise dos dados buscou-se estabelecer possíveis relações entre as opções feitas e os investimentos realizados com resultados obtidos nos indicadores de desenvolvimento, em especial no Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) e no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

**Palavras chave:** desenvolvimento diferenciado, políticas sociais, noroeste gaúcho.

## Considerações iniciais

A preocupação em compreender as razões do desenvolvimento diferenciado das nações e de sociedades específicas acompanhou a própria constituição e afirmação das ciências sociais. Porém, em nenhuma fase da sua história recente esta temática tem despertado o interesse de tantos pesquisadores quanto no momento atual. A crise dos dois modelos hegemônicos de desenvolvimento do pós 2ª Guerra Mundial e o conseqüente processo de reestruturação do capitalismo têm desencadeado um intenso embate em torno de explicações para a realidade e projeções para o futuro das diferentes sociedades.

---

\* Subproduto elaborado a partir de estudos realizados para a produção da Tese de Doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS.

\*\* Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor e pesquisador da UNIJUI. Integrante dos Grupos de Pesquisa CNPq: Direito, Cidadania e Desenvolvimento; Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social; Centro de Estudos e Pesquisas sobre Ordenamento e Gestão Territorial. Reside à Rua Joaquim Rodrigues, 384, Bairro Cruzeiro, Santa Rosa – RS, 98900000. Fone (55)3511-6645. E-mail: [erotta@unijui.edu.br](mailto:erotta@unijui.edu.br).

\*\*\* Doutor em Economia. Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e do PPGE da PUCRS. E-mail [cnelson@pucrs.br](mailto:cnelson@pucrs.br).

A retomada das principais teorias construídas ao longo da trajetória das ciências sociais para explicar o desenvolvimento diferenciado das sociedades se faz necessária para possibilitar a elaboração de novas abordagens capazes de compreender o momento presente e produzir novas interpretações. Nesta reflexão, tem crescido a importância que se atribui às políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento das diferentes sociedades.

Este artigo se propõe a fazer uma reflexão sobre o desenvolvimento diferenciado do Noroeste gaúcho, considerando as abordagens teóricas existentes e a realidade prática vivenciada nesta região. Dá atenção especial à reflexão sobre o desenvolvimento a partir do enfoque regional e da importância das políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento de uma sociedade.

Para tanto, inicia com uma reflexão a respeito do desenvolvimento, com especial atenção ao regional. Sendo assim, na perspectiva deste, procura demonstrar as abordagens que destacam o protagonismo dos atores locais e a relevância das políticas sociais. Na seqüência se faz uma análise das políticas sociais de educação, saúde, habitação, assistência social e trabalho, implementadas nos municípios pólo (Cruz Alta, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa) da região Noroeste do Rio Grande do Sul, tendo como referência o estudo dos seus Planos Plurianuais, projetados e executados na década de 1990, e as suas execuções orçamentárias na referida década.

As prioridades e investimentos realizados são comparados aos resultados obtidos nos indicadores oficiais de desenvolvimento, IDH-M<sup>1</sup> e IDESE<sup>2</sup>, no sentido de perceber se as mesmas traduziram-se em resultados concretos na promoção do desenvolvimento. O estudo comparativo entre os municípios permite situar diferenças e semelhanças no estabelecimento de prioridades e na destinação de recursos em seus orçamentos. Também permite visualizar os resultados diferenciados apresentados nos diversos aspectos que compõem os indicadores de desenvolvimento utilizados pelo IDESE e pelo IDH-M.

Como se observou municípios pólo, pode-se inferir daí que sua influência tenha se propagado para os que gravitam em seu entorno, atingindo, assim, as quatro microrregiões do Noroeste gaúcho (Alto Jacuí, Missões, Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste) e definindo perfis diversos em seu “modelo” de desenvolvimento.

## **1 A abordagem do desenvolvimento a partir do regional**

---

<sup>1</sup> Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

<sup>2</sup> Índice de Desenvolvimento Socioeconômico.

O tratado de Alfred Marshall<sup>3</sup>, *Princípios de economia*, publicado em 1890, sobre os distritos industriais ingleses é reconhecido como o primeiro estudo clássico sobre desenvolvimento regional. Ele procura explicar as causas que levam a localização das indústrias em alguns espaços específicos que ele atribui a denominação de ‘distritos industriais’. Esses distritos industriais constituiriam processos de aglomeração econômica que os punham em vantagem em relação a outras regiões.

Praticamente na mesma época, no final do século XIX, Lênin, ao estudar a situação da Rússia constata que o capitalismo desenvolvia-se de forma desigual. Ele reproduzia-se intensamente num espaço limitado, o seu centro, e extensivamente no amplo espaço de sua dominação, a sua periferia. Esse descompasso é da 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).

A expansão do capitalismo, no início do século vinte, parecia comprovar a tese de Lênin, porém as explicações para a desigualdade nem sempre eram atribuídas a critérios estruturais do desenvolvimento do Modo de Produção Capitalista. A partir dos Estados Unidos desenvolveu-se a teoria da modernização que difundia a idéia 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 (pólos de crescimento) e Gunnar Myrdal (causação circular e cumulativa)<sup>4</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 (FGV, 2003). Porém, no início da década de 1960, as interpretações da CEPAL começaram a ser questionadas, tanto por integrantes da própria comissão (no caso de Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto), quanto por pesquisadores da América Latina (como no caso de André Gunder Frank e Francisco de Oliveira). A implantação de regimes militares na América Latina vai consolidar visões centralizadoras e tecnocráticas que acentuam o papel do Estado na condução das políticas de desenvolvimento, praticamente 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

---

<sup>3</sup> Economista inglês; professor de economia política na Universidade de Cambridge.

<sup>4</sup> Explicações mais detalhadas dessas teorias podem ser encontradas em TAVARES, 2002; FGV, 2003; entre outros.

nas diferentes regiões e que dificultavam a implantação de um projeto nacional integrado e funcionalizado (VAINER, 1995; BOISIER, 1999).

A crise dos modelos hegemônicos do pós 2ª Guerra Mundial 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 em duas grandes linhas teóricas: a regionalista e a globalista<sup>5</sup>. 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 no 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 e apontando para os problemas decorrentes das opções globalizadoras (KLINK, 2001; DALLABRIDA, SIEDENBERG e FERNÁNDEZ, 2004).

A linha teórica globalista tem como referência básica comum os estudos de Charles Tiebout, “A pure theory of local expenditures”, publicado em 1956. A partir dessa visão, os governos locais variam os serviços públicos e os impostos locais de acordo com as preferências de seus habitantes e quando são bem sucedidos acabam atraindo mais habitantes e empresas. 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. Num mundo em que as preferências se tornam cada vez mais homogêneas, as cidades tendem também 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 a uma homogeneização do espaço local, uma vez que o poder local não teria a capacidade de escolher um nível de tributação e de serviços que se diferenciasse em muito da média de preferência dos cidadãos e do capital volátil (KLINK, 2001).

Os argumentos de Tiebout sustentam-se no tripé formado pela idéia da homogeneização do espaço, da mobilidade dos fatores de produção e da concorrência entre os lugares. A partir desse tripé, os adeptos da vertente globalista procuram articulá-los de forma diferenciada, gerando construções teóricas diversas que podem ser agrupadas em quatro

---

<sup>5</sup> Seguindo uma proposta de agrupamento das diferentes posições teóricas feita por KLINK, 2001.

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 o surgimento de uma “ordem internacional sem fronteiras nacionais” (ROTTA, 2007)<sup>6</sup>.

Analisando as quatro abordagens da vertente globalista, para além das diversidades internas, percebe-se a compreensão da política social como um duplo mecanismo. Por um lado, ela é vista como um 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, os adeptos dessa concepção entendem que a cidade global é uma cidade dual, pois as exigências da concorrência acabam excluindo uma parcela da população. Para que essa parcela excluída não prejudique a produtividade dos demais e crie 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. Esses serviços contribuiriam para que as pessoas buscassem a inclusão em novas etapas da concorrência, superando a situação anterior.

No segundo caso, as políticas sociais são entendidas como um dos eixos estruturantes da competitividade, ao lado da política econômica, da rede de infra-estrutura 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 deste ‘entorno’ social não é com a qualidade de vida dos cidadãos, mas sim com a decisão dos agentes econômicos. Que as cidades funcionem adequadamente e possuam serviços eficientes para possibilitar a valorização do capital e não o bem-estar dos cidadãos que nela residem. A preocupação central dos autores da vertente globalista é que os espaços locais procurem se adequar à dinâmica de desenvolvimento global, produzindo as externalidades necessárias para inserirem-se de forma a otimizar seus recursos e potencialidades. Essa compreensão é considerada equivocada pelos adeptos da linha teórica regionalista, pois os espaços locais

---

<sup>6</sup> Informações mais detalhadas dessas abordagens podem ser encontradas em OHMAE, 1991 e 1996; KLINK, 2001.

perderiam completamente sua função de agentes e assumiriam uma posição passiva diante da dinâmica global do capital.

A linha teórica regionalista ressalta a perspectiva da territorialização do desenvolvimento, afirmando a especificidade dos espaços locais na definição das condições do desenvolvimento e apontando para os problemas decorrentes das opções globalizadoras. Os espaços locais podem desenvolver certas condições econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais capazes de interagir ativamente com as dinâmicas globais de desenvolvimento.

A maior parte dos estudos realizados nessa perspectiva retoma o clássico trabalho de Marshall acerca dos distritos industriais e procura avançar para o entendimento da situação decorrente do processo de reestruturação produtiva. Entre as principais abordagens dessa linha teórica 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 idéia de ‘tecnopólos’, os centrados nos ‘meios inovadores’, os estudos centrados na crise do fordismo (Escola da Regulação Francesa), a perspectiva do empoderamento das sociedades locais, a centrada na idéia de globalização e a perspectiva da geração alternativa de trabalho e renda ao modo de produção capitalista<sup>7</sup>.

Na linha teórica regionalista, apesar de suas diversidades, percebe-se uma 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 entende que as políticas sociais são fundamentais 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.

A definição das políticas sociais, em grande parte, está sujeita à dinâmica das relações estabelecidas entre os diversos atores da sociedade local, a partir das particularidades e necessidades locais. Os atores organizados possibilitam tornar público, efetivo e democrático o debate dos interesses individuais, dos interesses dos agentes econômicos e dos interesses da coletividade, avançando para a constituição de espaços de consenso político para além das

---

<sup>7</sup> Maiores detalhes sobre essas diferentes abordagens podem ser encontrados em KLINK, 2001; LOPES, 2001; FRANCO, 2003; DALLABRIDA, SIEDENBERG e FERNÁNDEZ, 2004; POCHMANN, 2004; BOISIER, 2005; ROTTA, 2007; entre outros.

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 implementação das políticas sociais na maioria dos países, inclusive o Brasil.

Ao relacionar as possibilidades de desenvolvimento de uma região com a necessidade de articular o potencial sócio-econômico e o potencial cívico, os regionalistas demonstram a importância dos aspectos sócio-culturais nas dinâmicas de desenvolvimento. Evidenciam que o estabelecimento de redes de cooperação e de solidariedade, construídas a partir das instituições, da cultura e das características históricas locais é fundamental para desenvolver mecanismos capazes de evitar processos de exclusão ou de predomínio dos interesses particulares acima dos interesses da coletividade.

## **2 O desenvolvimento diferenciado no Noroeste gaúcho**

Para compreender o desenvolvimento diferenciado no Noroeste gaúcho tomam-se como referência os quatro municípios pólo da região: Cruz Alta, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa. Estabelece-se como referência temporal a década de 1990, entendendo que a mesma representou o estabelecimento de diferenciais importantes em termos de propostas de desenvolvimento para os referidos municípios. Para identificar estes diferenciais centra-se a análise nas políticas sociais de educação, saúde, habitação e urbanismo, trabalho e assistência e previdência social, explicitadas nos Planos Plurianuais elaborados para o período (1991 a 1993, 1994 a 1997 e 1998 a 2001) e nas execuções orçamentárias realizadas durante a década. Na seqüência busca-se relacionar as opções e os investimentos realizados com os resultados obtidos pelos municípios em termos de indicadores de desenvolvimento.

Na análise dos Planos Plurianuais percebe-se um acréscimo de quantidade e de qualidade na definição de prioridades para as cinco áreas de políticas sociais estudadas. A redação se tornou mais clara e a definição de prioridades mais articulada com as outras áreas e mais voltada para uma tentativa de superar os entraves enfrentados pela sociedade local, especialmente os decorrentes da crise do modelo de desenvolvimento fundado na modernização da agricultura e da agroindústria (ROTTA, 2007).

As políticas sociais foram, aos poucos, superando um viés centrado no assistencialismo e na realização de obras materiais, para ingressarem na perspectiva do direito e do investimento nas pessoas. A compreensão de desenvolvimento foi se deslocando de uma mera reprodução, na esfera local, daquilo que ocorria em nível nacional, para uma postura

mais ativa e propositiva, em termos de elaboração de projetos a partir das necessidades e demandas locais, com a participação dos atores locais (ROTTA, 2007).

Os municípios de Santa Rosa e de Ijuí foram os que assumiram, de forma mais clara e consistente, os princípios da descentralização e da participação da sociedade na gestão das políticas sociais. As áreas de educação e de saúde foram as que receberam maior atenção dos municípios, seguidas pelas de habitação, assistência social e trabalho. A área de trabalho foi a que menos recebeu importância, sendo quase que inexistente em termos de estabelecimento de prioridades, nos quatro municípios e nos três Planos Plurianuais. Esta situação contrasta com a importância do trabalho em termos de viabilização do acesso à renda e aos instrumentos para a conquista da cidadania (ROTTA, 2007).

Na análise dos investimentos realizados, constata-se que as políticas sociais de educação e saúde também foram as que receberam o maior contingente de recursos ao longo de toda a década e nos quatro municípios. Na seqüência vem a assistência e previdência, a habitação e urbanismo e, por último, a área do trabalho. Na área do trabalho percebe-se que os recursos investidos foram irrisórios, encontrando-se, no município de Ijuí, nenhum investimento ao longo de toda a década. Os dados podem ser observados na tabela a seguir.

**Tabela 01:** Montante<sup>8</sup> dos investimentos realizados segundo as áreas de políticas sociais selecionadas, tendo presente os períodos dos três Planos Plurianuais analisados.

Ano	Município	Educ. e Cult.	Hab. e Urb.	Saúde e San.	Trabalho	Assist. e Prev.
1991	CRUZ ALTA	2.773.542,00	5.018.267,29	*	0,00	666.219,16
1991	IJUI	4.896.022,38	1.227.806,29	1.121.041,75	0,00	2.360.121,81
1991	SANTA ROSA	5.386.057,78	1.339.141,01	2.050.031,20	259.654,75	2.284.894,04
1991	SANTO ANGELO	5.237.346,91	3.149.534,40	621.792,03	0,00	2.132.502,52
1992	CRUZ ALTA	2.206.318,32	6.239.857,71	35.154,30	0,00	557.677,66
1992	IJUI	4.151.086,06	747.120,48	927.518,44	0,00	1.967.394,67
1992	SANTA ROSA	3.803.846,71	923.631,08	3.768.948,96	150.684,81	2.017.550,00
1992	SANTO ANGELO	5.087.189,19	3.329.248,84	610.336,88	0,00	2.151.798,87
1993	CRUZ ALTA	6.012.671,97	5.471.684,50	100.115,30	0,00	5.219.148,23
1993	IJUI	3.108.972,05	286.012,69	1.400.683,71	0,00	2.220.471,64
1993	SANTA ROSA	3.877.028,26	1.255.724,24	1.407.943,66	268.510,41	1.940.596,75
1993	SANTO ANGELO	3.215.719,60	1.249.830,86	274.748,84	103.200,64	2.092.361,83

Continua ...

<sup>8</sup> O montante dos investimentos realizados foi convertido para a moeda atual com base no valor de 01 de setembro de 2006, época em que foi realizada a pesquisa.

## Continuação

Ano	Município	Educ. e Cult.	Hab. e Urb.	Saúde e San.	Trabalho	Assist. e Prev.
1994	CRUZ ALTA	5.586.033,56	6.552.480,46	1.064.654,82	725.569,37	2.673.807,47
1994	IJUI	6.451.104,95	861.195,26	2.556.153,40	0,00	3.929.246,40
1994	SANTA ROSA	5.686.589,72	1.676.611,22	5.983.014,10	252.115,11	5.122.682,46
1994	SANTO ANGELO	4.851.681,57	2.062.255,29	1.600.755,54	302.274,71	3.116.680,85
1995	CRUZ ALTA	5.097.092,95	8.342.040,39	832.377,20	2.542.758,23	3.109.065,94
1995	IJUI	7.928.449,43	258.989,58	3.783.022,24	0,00	5.840.266,02
1995	SANTA ROSA	10.566.291,75	4.614.569,85	20.457.806,40	319.360,02	7.599.490,71
1995	SANTO ANGELO	8.505.327,66	3.681.497,03	2.645.039,57	487.892,07	5.226.024,31
1996	CRUZ ALTA	7.116.271,14	7.358.502,83	1.710.782,25	2.529.286,90	3.058.901,44
1996	IJUI	9.810.725,99	696.711,46	4.697.735,35	0,00	6.104.066,17
1996	SANTA ROSA	13.218.101,38	4.445.395,42	23.770.285,98	863.463,79	7.804.316,84
1996	SANTO ANGELO	10.256.865,94	3.730.430,89	2.976.909,51	593.790,78	5.979.421,98
1997	CRUZ ALTA	8.346.772,42	7.161.141,09	2.170.715,11	2.332.438,99	2.431.896,63
1997	IJUI	9.043.997,37	902.185,42	4.913.304,80	0,00	6.776.209,67
1997	SANTA ROSA	13.156.211,18	2.642.781,16	22.344.915,03	1.126.104,59	7.759.484,85
1997	SANTO ANGELO	8.696.520,06	2.816.361,86	2.840.630,49	680.721,39	5.517.498,21
Ano	Município	Educ. e Cult.	Hab. e Urb.	Saúde e San.	Trabalho	Assist. e Prev.
1998	CRUZ ALTA	12.422.495,79	3.918.921,85	3.373.430,90	2.935.376,84	2.908.388,47
1998	IJUI	10.945.639,42	1.390.731,46	8.023.828,39	0,00	6.880.518,07
1998	SANTA ROSA	13.805.246,74	2.942.540,02	23.096.174,31	1.077.859,91	7.619.190,74
1998	SANTO ANGELO	14.991.019,66	5.370.167,20	5.140.643,15	512.396,70	6.516.226,72
1999	CRUZ ALTA	13.177.558,45	6.554.197,54	4.169.684,78	1.438.429,41	2.394.408,90
1999	IJUI	10.123.859,22	1.819.382,32	6.929.933,31	0,00	5.754.128,82
1999	SANTA ROSA	12.861.254,03	2.914.262,55	20.048.069,10	1.039.853,26	2.334.112,87
1999	SANTO ANGELO	11.487.682,65	3.876.799,61	5.066.053,91	444.683,17	5.756.356,75
2000	CRUZ ALTA	10.504.656,30	6.809.771,44	4.842.102,01	1.389.526,50	1.699.046,02
2000	IJUI	15.016.887,85	2.669.216,28	9.289.053,51	0,00	5.613.362,01
2000	SANTA ROSA	13.090.695,69	2.517.974,84	16.747.944,99	738.104,25	5.759.754,57
2000	SANTO ANGELO	13.150.723,02	2.659.981,99	5.934.025,01	409.073,28	5.863.370,01

Fonte: ROTTA, 2007. Reorganizada pelos autores.

Realizando-se um comparativo entre o primeiro e o último ano da década, podem-se observar as principais mudanças ocorridas nos respectivos municípios e as principais tendências observadas (Tabela 02).

**Tabela 02:** Montante dos investimentos realizados segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Período 1991 a 2000.

Ano	Município	Educ. e Cult.	Hab. e Urb.	Saúde e San.	Trabalho	Assist. e Prev.
1991	CRUZ ALTA	2.773.542,00	5.018.267,29	*	0,00	666.219,16
1991	IJUI	4.896.022,38	1.227.806,29	1.121.041,75	0,00	2.360.121,81
1991	SANTA ROSA	5.386.057,78	1.339.141,01	2.050.031,20	259.654,75	2.284.894,04
1991	SANTO ANGELO	5.237.346,91	3.149.534,40	621.792,03	0,00	2.132.502,52
1991	<b>TOTAL</b>	<b>18.292.969,07</b>	<b>10.734.748,99</b>	<b>3.792.864,98</b>	<b>259.654,75</b>	<b>7.443.737,53</b>
2000	CRUZ ALTA	10.504.656,30	6.809.771,44	4.842.102,01	1.389.526,50	1.699.046,02
2000	IJUI	15.016.887,85	2.669.216,28	9.289.053,51	0,00	5.613.362,01
2000	SANTA ROSA	13.090.695,69	2.517.974,84	16.747.944,99	738.104,25	5.759.754,57
2000	SANTO ANGELO	13.150.723,02	2.659.981,99	5.934.025,01	409.073,28	5.863.370,01
2000	<b>TOTAL</b>	<b>51.762.962,86</b>	<b>14.656.944,55</b>	<b>36.813.125,52</b>	<b>2.536.704,03</b>	<b>18.935.532,61</b>

\*Os dados de saúde e saneamento estavam incluídos na Habitação e Saneamento e Assistência e Previdência

**Fonte:** ROTTA, 2007, p. 269.

Comparando-se 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, tanto em valores totais (de R\$ 9.474.778,78 para R\$ 38.854.474,34) quanto em percentuais (310,08%). Na seqüência vem o município de Ijuí, que também apresenta um expressivo aumento dos valores totais (de R\$ 9.604.992,23 para R\$ 32.588.519,65) e dos percentuais (239,28%) investidos. O município de Santo Ângelo apresenta um aumento um pouco menor dos valores totais (de R\$ 11.141.175,86 para R\$ 28.017.173,31) e dos percentuais (151,47%). O município de Cruz Alta é o que apresenta o menor valor investido (de R\$ 8.458.028,45 para R\$ 25.245.102,27), porém supera Santo Ângelo em termos de aumento de percentuais investidos (198,47% contra 151,47%). Essa situação apresentada por Santa Rosa e Ijuí, na comparação com Santo Ângelo e Cruz Alta, está sustentada nas prioridades e opções feitas na elaboração dos seus Planos Plurianuais (ROTTA, 2007).

Na análise geral percebe-se que o aumento dos investimentos em políticas sociais é significativo para o período, pois em todos os municípios ultrapassam a ordem de 150%, sendo mais expressivo em Santa Rosa, com um aumento de 310,08%. Esse crescimento dos investimentos torna-se ainda mais significativo ao considerar-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.

Esse crescimento significativo dos investimentos em políticas sociais pode ter sido uma forma que os municípios da região encontraram para impulsionar uma economia que se

encontrava num momento de crise, pois, nos países em desenvolvimento, as políticas sociais podem funcionar como impulsionadoras do processo de desenvolvimento na medida em que ampliam as oportunidades, expandem as capacidades humanas, melhoram as habilidades produtivas das pessoas, melhoram a qualidade de vida e proporcionam um ambiente favorável ao crescimento econômico com maior equidade social (SEN, 2000). Esta inferência pode ser evidenciada ao se analisar as possibilidades dos investimentos se traduzirem em melhoria da qualidade de vida e em crescimento econômico para os municípios da região. Para verificar esta relação utilizaram-se os indicadores do IDH-M<sup>9</sup> e do IDESE<sup>10</sup>, especialmente no quesito renda e na composição total dos indicadores<sup>11</sup>.

Nos aspectos relacionados à renda, o IDH-M trabalha com os indicadores de renda *per capita*, pobreza e desigualdade e a porcentagem de renda apropriada pelos diferentes estratos da população. A tabela abaixo indica os três primeiros.

**Tabela 03:** Indicadores de renda, pobreza e desigualdade, 1991 e 2000.

INDICADORES	CRUZ ALTA		IJUÍ		SANTO ÂNGELO		SANTA ROSA	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Renda per capita Média (R\$ de 2000)	233,2	344,4	224,4	332,1	232,4	330,5	218,3	309,4
Proporção de Pobres (%)	33,9	22	33,2	21,2	32,2	22,4	34,1	19,4
Índice de Gini	0,59	0,6	0,57	0,57	0,58	0,58	0,57	0,56

**Fonte:** PNUD apud ROTTA, 2007, p. 279.

Percebe-se que os quatro municípios conseguiram aumentar sua renda *per capita* média, em mais de 40% no período. Os maiores acréscimos ficaram por conta de Ijuí, com 47,99% e Cruz Alta, com 47,68%. Os menores ficaram por conta de Santa Rosa, com 41,73% e Santo Ângelo, com 42,21%. Comparando-se com a situação verificada no estado do RS, percebe-se que o aumento, em percentual, ocorrido na região foi maior (no estado verificou-se um aumento médio de 36,89%), porém a renda *per capita* média da mesma (329,1) fica um pouco abaixo da média estadual (357,7) e nenhum dos municípios atinge a média estadual. Isso demonstra que a região cresceu economicamente mais que a média estadual, mas não o suficiente para superar a diferença<sup>12</sup> entre a sua média de renda *per capita* e a média estadual.

<sup>9</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é elaborado como base no IDH, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Maiores detalhes pode-se consultar [www.pnud.gov.br](http://www.pnud.gov.br)

<sup>10</sup> O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) é elaborado pela Fundação de Economia e Estatística do estado do Rio Grande do Sul e está disponível a partir de 1990, para todos os municípios gaúchos. Maiores detalhes pode-se consultar [www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)

<sup>11</sup> Uma análise mais detalhada pode ser encontrada em ROTTA, 2007.

<sup>12</sup> Essa diferença era de 15,07%, em 1991, e foi reduzida para 8,69%, em 2000.

Esse crescimento econômico aponta para uma perspectiva de retomada do desenvolvimento após a profunda crise da década de 1980.

Em relação à proporção de pobres (percentual sobre a população total), tem-se uma redução significativa nos quatro municípios. A maior redução ficou por conta de Santa Rosa, com 14,7 pontos percentuais, vindo na seqüência Ijuí, com 12, Cruz Alta, com 11,9, e Santo Ângelo, com 9,8. Santa Rosa, que apresentava a maior proporção de pobres, em 1991 (34,1%), passa a apresentar a menor em 2000 (19,4%). Santo Ângelo, que apresentava a menor proporção de pobres em 1991 (32,2%), passa a apresentar a maior em 2000 (22,4%). Comparando-se com a situação estadual constata-se que a redução média regional (12,1 pontos percentuais) foi maior que a estadual (9,1 pontos percentuais), porém somente o município de Santa Rosa consegue ter menos pobres do que a média estadual (que ficou em 19,7% da sua população em 2000). Esse desempenho apresentado por Santa Rosa evidencia que a estratégia de priorização das políticas sociais na elaboração dos Planos Plurianuais e na execução orçamentária apresentou resultados importantes.

Em relação ao Índice de Gini, verifica-se que Ijuí e Santo Ângelo permanecem com o mesmo índice de 1991, respectivamente, 0,57 e 0,58. O município de Cruz Alta piora seu indicador, ao passar de 0,59 para 0,6. Santa Rosa melhora seu indicador, ao passar de 0,57 para 0,56. Essa melhora do Índice de Gini obtida por Santa Rosa tem referência direta com a priorização das políticas sociais, aspecto já destacado no parágrafo anterior. Porém, para Cruz Alta, não se pode fazer a mesma afirmação. Mesmo aumentando seus investimentos orçamentários em políticas sociais, os resultados em termos de Índice de Gini pioram, no período analisado. Essa situação remete à busca de outros termos de comparação que podem estar relacionados à forma como os investimentos são realizados. Ao se analisar a diferença entre os Planos Plurianuais desses dois municípios, estabelecidos para a década, pode-se sentir maior clareza e consistência nos apresentados por Santa Rosa. Sabe-se que não é um argumento suficiente e os recursos para depurá-lo são precários, mas trata-se de um aspecto que deve ser considerado na busca de uma explicação para essa diferença.

Ao se comparar o desempenho demonstrado pelos quatro municípios com a situação estadual, percebe-se que apenas Cruz Alta fica com um Índice de Gini pior do que a média estadual, que permaneceu em 0,59 durante a década analisada. Isso demonstra que a região possui uma renda melhor distribuída entre seus estratos de população do que a média estadual. Também evidencia que a região apresentou avanços significativos durante a década de 1990, em termos de crescimento da renda *per capita* e da diminuição da proporção de pobres. Pelo menos, esse segundo aspecto possui uma relação direta com a priorização das políticas sociais

analisadas. Entre os mecanismos de distribuição de renda, o acesso à educação, à saúde e ao saneamento, à habitação e urbanização, ao trabalho e à assistência e previdência, constituem-se em ferramentas fundamentais. A análise dos percentuais da renda apropriada pelos diferentes estratos da população pode trazer novos elementos para a análise.

**Tabela 04:** Porcentagem da renda apropriada por extratos da população, 1991 e 2000.

PORCENTAGEM	CRUZ ALTA		IJUÍ		SANTO ÂNGELO		SANTA ROSA	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
<b>20% mais pobres</b>	3,1	2,6	3,1	2,4	2,8	2,3	3	2,8
<b>40% mais pobres</b>	9,1	8,6	9,4	8,9	8,9	8,4	9,3	9,8
<b>60% mais pobres</b>	19	18,5	19,7	19,8	19,3	18,7	19,8	21
<b>80% mais pobres</b>	36,6	36	37,9	38,8	38,1	37,4	37,9	39,9
<b>20% mais ricos</b>	63,4	64	62,1	61,2	61,9	62,6	62,1	60,1

**Fonte:** PNUD apud ROTTA, 2007, p. 281.

Os dados demonstram que os 20% mais pobres da população diminuíram sua participação na apropriação da renda nos quatro municípios, sendo de forma mais intensa em Ijuí, Cruz Alta e Santo Ângelo. Fato semelhante ocorre em nível estadual, porém com menor intensidade. Essa situação demonstra que, mesmo havendo uma priorização das políticas sociais, nos quatro municípios e durante a década analisada, e um conjunto de proposições em seus Planos Plurianuais direcionadas a esse segmento, elas não foram suficientes para evitar a perda de renda por parte dessa população mais pobre.

Tomando-se como referência os 40% mais pobres, percebe-se que a apropriação da renda por este estrato da população diminui em Cruz Alta, Ijuí e Santo Ângelo, mas aumenta em Santa Rosa. Constata-se, também, que apenas Santa Rosa acompanha a tendência estadual. Com isso, pode-se perguntar se as políticas sociais implementadas por Santa Rosa constituíram-se num diferencial em relação aos outros três municípios e passaram a ter uma ação mais efetiva a partir desse estrato da população ou foram outros fatores que levaram a esse resultado diferenciado obtido por Santa Rosa? A seqüência da análise pode trazer novas considerações e auxiliar na resposta dessa questão.

Tendo-se como referência os 60% mais pobres, constata-se que a apropriação da renda por esse estrato da população diminui em Cruz Alta e Santo Ângelo, mas aumenta em Santa Rosa e Ijuí. Os dois últimos acompanhando a tendência estadual. A situação de Santa Rosa se consolida em termos de ampliar o acesso à renda também a esse estrato da população. A novidade agora é a inclusão de Ijuí como município em que a apropriação da renda aumenta

entre os 60% mais pobres. A pergunta anteriormente feita a Santa Rosa pode agora ser dirigida a Ijuí: será que as políticas sociais tiveram uma ação mais efetiva a partir desse estrato da população ou foram outros fatores que levaram a uma maior distribuição da renda?

Tomando-se como referência os 80% mais pobres, percebe-se que a apropriação da renda diminuiu em Cruz Alta e Santo Ângelo, acompanhando a tendência estadual, e aumenta em Santa Rosa e Ijuí. A tendência estadual agora se inverte e a situação de Santa Rosa e Ijuí se consolida em termos de ampliação do acesso à renda aos estratos mais pobres da população. Com isso pode-se considerar que as políticas sociais previstas nos Planos Plurianuais de Cruz Alta e Santo Ângelo foram menos eficientes do que as de Santa Rosa e Ijuí em termos de ampliação do acesso à renda aos estratos mais pobres da população.

Ao tomar-se como referência os 20% mais ricos consolida-se a tendência já constatada anteriormente. Em Santo Ângelo e Cruz Alta, os 20% mais ricos ampliam a sua “fatia” na apropriação da renda municipal, acompanhando a tendência estadual. Em Santa Rosa (de forma mais significativa) e em Ijuí, esses 20% mais ricos diminuem sua “fatia” na apropriação da renda municipal. Essa situação deixa claro que Santa Rosa (de forma mais significativa) e Ijuí produziram, na década de 1990, um diferencial em termos de estratégias de desenvolvimento e de superação da crise vivida na década de 1980 e que, grande parte desse diferencial se encontra na forma como pensaram e a que estratos da população direcionaram, prioritariamente, as políticas sociais.

**Tabela 05:** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991 e 2000.

INDICES	CRUZ ALTA		IJUÍ		SANTO ÂNGELO		SANTA ROSA	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
IDH-M	0,758	0,825	0,748	0,803	0,762	0,821	0,747	0,831
Educação	0,856	0,92	0,847	0,926	0,851	0,934	0,844	0,932
Longevidade	0,734	0,807	0,72	0,742	0,752	0,789	0,724	0,832
Renda	0,683	0,748	0,676	0,742	0,682	0,741	0,672	0,73

**Fonte:** PNUD apud ROTTA, 2007, p. 283.

Constata-se que os quatro municípios melhoraram seus indicadores, em relação a 1991, nos três quesitos que compõem a IDH-M e, por consequência, o seu próprio indicador. As melhoras mais expressivas aconteceram em relação à educação, onde os quatro municípios ficaram em patamares superiores a 0,92, bem acima da média estadual, que ficou em 0,904. Esse fato demonstra que a priorização da educação na elaboração dos Planos Plurianuais e na execução orçamentária (já destacados anteriormente) produziu resultados importantes.

No indicador de longevidade, apenas Ijuí ficou abaixo da média estadual, que foi de 0,785. Considerando que esse indicador está ligado diretamente às políticas sociais da área de saúde e saneamento e essas também obtiveram um avanço significativo nos quatro municípios na década analisada, pode-se perguntar por que o desempenho de Ijuí não acompanhou os demais. Ainda mais se considerando que foi essa a área que mais obteve ampliação dos investimentos e uma consistente qualificação nas prioridades definidas nos Planos Plurianuais de 1994/97 e 1998/2001 no município de Ijuí.

No indicador de renda, os quatro municípios ficaram abaixo da média estadual, que foi de 0,754. Porém, percebe-se uma melhora (numa média de 9%) desse indicador nos quatro municípios durante a década analisada. O indicador de renda está ligado à situação apresentada pela renda *per capita* e às condições de distribuição da renda entre os estratos da população. Conforme já destacado anteriormente, os quatro municípios conseguiram aumentar sua renda *per capita* média, em mais de 40% no período analisado. Um crescimento, inclusive, acima da média estadual (que foi de 36,89%), mas esse acréscimo não foi suficiente para superar a diferença histórica em relação à média estadual que era de 15,07% em 1991. Em relação às condições de distribuição da renda entre os diferentes estratos da população, constatou-se problemas mais expressivos em Cruz Alta e Santo Ângelo, prejudicando seu desempenho.

Em relação ao IDH-M, o crescimento mais expressivo foi o apresentado por Santa Rosa, que ocupava a última posição entre os quatro municípios em 1991 (com 0,747), apresentando uma média menor do que a estadual (que era de 0,753) e passou a ocupar a primeira posição em 2000 (com 0,831), bem acima da média estadual (que ficou em 0,803). Pode-se inferir que esse desempenho de Santa Rosa tem muita relação com as políticas sociais implementadas por esse município ao longo da década de 1990. Santo Ângelo e Cruz Alta eram os dois municípios da região (entre os quatro analisados) que apresentavam IDH-M maior do que a média estadual em 1991 e mantiveram-se bem acima da média estadual. Essa situação também demonstra que suas políticas sociais, embora com menor impacto do que Santa Rosa, contribuíram para alcançar esse resultado. Dos quatro municípios analisados, apenas Ijuí (com 0,803) apresentou IDH-M inferior à média estadual (que ficou em 0,814), embora tenha alcançado um importante avanço (7,35%) em relação a 1991. A situação de Ijuí evidencia que, mesmo tendo obtido importantes avanços com as políticas sociais implementadas ao longo da década de 1990, elas não foram na mesma proporção que Santa Rosa (que obteve crescimento de 11,24% no seu IDH-M), o que lhe permitiria superar a média do IDH-M estadual.

Os dados do IDH-M representam um parâmetro importante para “medir” o desenvolvimento e a qualidade de vida de um município ou região, porém “o principal defeito do IDH-M é que ele resulta da média aritmética dos três índices mais específicos que captam renda, escolaridade e longevidade” (VEIGA, 2005, p. 88). Buscando superar esses “defeitos” é que são propostos novos tipos de indicadores, a exemplo do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE, da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul), do “DNA-Brasil” (Criado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP) e do Índice de Desenvolvimento Social (IDS, do Instituto Nacional de Altos Estudos, no RJ)<sup>13</sup>. Para os municípios do Rio Grande do Sul, no período analisado tem-se disponível o IDESE. Na seqüência, passa-se a trabalhar com os dados do mesmo a fim de ampliar os termos de comparação e de análise dos municípios propostos.

O IDESE é composto por um conjunto de quatro blocos de indicadores: educação, renda, condições de domicílio e saneamento e saúde. Cada um desses blocos é composto por um conjunto de variáveis com pesos diferenciados na composição do bloco e do índice como um todo, a fim de superar o problema da média aritmética simples apresentada no IDH-M e produzir uma visão mais “qualificada” do processo de desenvolvimento de um município ou região. Neste artigo priorizam-se os dados de renda e o índice geral<sup>14</sup>.

**Tabela 06:** Composição do IDESE – Renda, por indicador e índice, dos municípios e do Estado, para 1991 e 2000.

ESTADO E MUNICIPIOS	GERAÇÃO DE RENDA		APROPRIAÇÃO DE RENDA		IDESE-RENDA	
	1991	200	1991	2000	1991	2000
<b>Cruz Alta</b>	0,630	0,690	0,754	0,764	0,692	0,727
<b>Ijuí</b>	0,663	0,702	0,794	0,826	0,729	0,764
<b>Santa Rosa</b>	0,714	0,751	0,746	0,745	0,730	0,748
<b>Santo Ângelo</b>	0,634	0,645	0,716	0,721	0,675	0,683
<b>Rio Grande do Sul</b>	0,701	0,766	0,715	0,748	0,708	0,757

**Fonte:** IDESE apud ROTTA, 2007, p. 289.

Em termos de geração de renda, percebe-se que os quatro municípios melhoram seu índice, porém nenhum deles alcança a média estadual, o que mais se aproxima desta média é Santa Rosa. Nesse aspecto também é evidente a distância que separa Santa Rosa (com 0,751 em 2000) de Santo Ângelo (com 0,645 em 2000) e Cruz Alta (com 0,690 em 2000). Em

<sup>13</sup> Maiores detalhes sobre a diferença desses índices pode ser encontrada em VEIGA, 2005.

<sup>14</sup> A análise do demais indicadores pode ser encontrada em ROTTA, 2007.

relação à apropriação de renda, constata-se que apenas Santa Rosa piora seu índice no período e que Ijuí e Cruz Alta apresentam índice maior que a média estadual. Constata-se, aqui, certa divergência<sup>15</sup> em relação aos dados apresentados pelo IDH-M, onde os municípios da região haviam apresentado melhora na renda *per capita*, superior ao desempenho da média estadual na década, e Santa Rosa e Ijuí se destacou em termos de repartição de renda entre os estratos mais pobres da população. Pelos dados do IDESE, apenas o município de Ijuí condiz com a situação apresentada no IDH-M.

Analisando o IDESE-Renda, verifica-se que os quatro municípios melhoraram seu índice, na década analisada, porém apenas Ijuí apresenta índice superior à média estadual em 2000. A melhora do índice, em relação a 1991, pode evidenciar o fato de que os municípios da região têm buscado alternativa para superar a crise do modelo da modernização da agricultura e da agroindústria vivida na década de 1980. Por outro lado, o desempenho que se mantém abaixo da média estadual, com exceção para Ijuí, evoca a necessidade de pensar estratégias de desenvolvimento e, nessas, as políticas sociais podem cumprir um papel fundamental, como já demonstrado durante a década de 1990. A situação também demonstra a necessidade de os municípios encararem, de forma mais séria e propositiva, tanto em seus Planos Plurianuais quanto nos investimentos orçamentários, a política social do trabalho. Essa área de política social recebeu pouca atenção durante a década analisada, contrastando com a necessidade apresentada pela sociedade regional de repensar sua estrutura socioeconômica e construir alternativas de desenvolvimento.

**Tabela 07:** Composição do IDESE por blocos e no geral, 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
Cruz Alta	0,790	0,850	0,692	0,727	0,513	0,591	0,803	0,831	0,700	0,750
Ijuí	0,785	0,862	0,729	0,764	0,425	0,611	0,847	0,822	0,696	0,765
Santa Rosa	0,780	0,863	0,730	0,748	0,500	0,593	0,825	0,886	0,708	0,772
Santo Ângelo	0,776	0,872	0,675	0,683	0,511	0,581	0,843	0,857	0,701	0,748
Rio Grande do Sul	0,765	0,834	0,708	0,757	0,457	0,662	0,821	0,853	0,688	0,751

**Fonte:** IDESE apud ROTTA, 2007, p. 290.

Analisando o resultado final do IDESE pode-se constatar que há um crescimento significativo do índice geral, nos quatro municípios, em relação a 1991. Os maiores

<sup>15</sup> Que pode estar relacionada à metodologia de cálculo ou à fonte de obtenção dos dados.

crescimentos no índice final são verificados em Ijuí (9,91%) e em Santa Rosa (9,03%), vindo na seqüência Cruz Alta (7,14%) e Santo Ângelo (6,7%). Nos casos de Santa Rosa, Cruz Alta e Santo Ângelo, o crescimento é decorrente do aumento dos índices nos quatro blocos analisados. Em Ijuí, o crescimento é decorrente do avanço em três blocos, excetuando-se a saúde, aspecto esse já ressaltado anteriormente.

Os melhores indicadores apresentados pelos quatro municípios encontram-se no bloco referente à educação, o que manifesta que essa área de políticas sociais foi a que respondeu melhor às prioridades elencadas nos Planos Plurianuais e aos investimentos realizados pelos municípios. Na seqüência vem a área de saúde, com avanços importantes apresentados por Santa Rosa, Santo Ângelo e Cruz Alta. Nessa área, a surpresa é Ijuí, conforme já destacado ao longo desse tópico. No bloco referente à renda, apenas Ijuí consegue resultados acima da média estadual. No bloco condições de domicílio e saneamento, os quatro municípios situam-se bem abaixo da média estadual. Com isso, pode-se inferir que os maiores desafios, para os municípios da região, apresentam-se nas condições de domicílio e saneamento e na renda, respectivamente. Conforme já destacado, os indicadores desses dois blocos foram os que receberam menor atenção dos municípios nos Planos Plurianuais e nos investimentos realizados durante a década analisada.

Comparando-se o desempenho dos municípios estudados com a média do estado do Rio Grande do Sul é possível constatar que, em 1991, os quatro municípios apresentavam o IDESE superior à média estadual, reduzindo-se para apenas dois (Santa Rosa e Ijuí) em 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 um 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, vindo na seqüência a 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.

Os dados presentes no IDESE não apresentam grandes divergências em relação aos demonstrados no IDH-M, até mesmo porque grande parte deles é obtida da mesma fonte. A maior exceção constatada é em relação ao aspecto renda, já ressaltado anteriormente. A análise desses dois indicadores de desenvolvimento deixa evidente que 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. Demonstra, também, que grande

parte dessa resposta está ligada às prioridades estabelecidas e aos investimentos feitos em políticas sociais.

### **Considerações Finais**

Até a década de 1980, a maior parte dos estudos sobre o desenvolvimento tendia a considerá-lo como sinônimo de crescimento econômico (VEIGA, 2005), gerando uma visão que atribuía pouca importância aos indicadores sócio-culturais e concentrava sua atenção no crescimento do Produto Interno Bruto para definir a situação de uma Nação. A crise dos modelos hegemônicos (capitalismo e socialismo), o processo de reestruturação produtiva, a expansão dos estudos regionais e a afirmação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como um indicador mais consistente para mensurar o desenvolvimento de uma dada sociedade, introduziram outras variáveis na análise do desenvolvimento. Grande parte dessas novas<sup>16</sup> variáveis está ligada diretamente às políticas sociais, dando a elas, juntamente com o crescimento econômico, espaço privilegiado de atenção dos pesquisadores e dos agentes sociais que buscam entender e dinamizar processos de desenvolvimento.

Para o estudo das políticas sociais é imprescindível a contribuição das diversas ciências e áreas do conhecimento implicadas com as mesmas, a fim de compreender as múltiplas abordagens que passam a disputar espaços na definição das políticas que se estabelecem nas diferentes esferas estatais e nos demais ambientes da sociedade organizada.

Esta disputa pela hegemonia da compreensão das políticas sociais e das suas formas de execução faz com que as diferentes áreas do conhecimento envolvidas neste debate intensifiquem os estudos, fortaleçam suas posições e produzam novos conhecimentos. O estudo de realidades sociais específicas torna-se importante para evitar que as reflexões permaneçam em um nível de generalidade excessiva que acabe apenas deduzindo as conseqüências quando se fala em casos concretos e específicos.

Os estudos do desenvolvimento a partir do viés regional têm aberto a possibilidade de refletir sobre o papel dos espaços locais e de compreender a importância das dinâmicas e interações que ocorrem neste micro espaço em sua relação com o espaço global. As experiências de desenvolvimento produzidas a partir do espaço local-regional assumiram, especialmente a partir das últimas décadas do século XX, um lugar privilegiado na construção de alternativas à hegemonia neoliberal decorrente do processo de reestruturação produtiva.

---

<sup>16</sup> Como é o caso dos indicadores de saúde, educação, condições de domicílio e saneamento.

O estudo de uma realidade concreta, caso do Noroeste gaúcho, insere-se neste propósito. A análise dos dados evidencia que há um aumento significativo nos investimentos realizados em políticas sociais, na década de 1990, ultrapassando, nos quatro municípios pólo de região estudada, a ordem de 150%. O município de Santa Rosa chega a apresentar um acréscimo de 310,08% nos investimentos realizados em políticas sociais. Esse crescimento dos investimentos demonstra que a região Noroeste apostou nas políticas sociais como uma possibilidade de enfrentar a crise do modelo da modernização da agricultura e alavancar novas possibilidades, inclusive, de crescimento econômico. Essa aposta nas políticas sociais torna-se ainda mais significativa ao considerar-se que a década de 1990 foi um período marcado, no país e no mundo, pela adoção de políticas de recorte neoliberal, restritivas de direitos e de investimentos sociais.

A melhora significativa apresentada pelos quatro municípios pólo nos seus indicadores de desenvolvimento durante a década evidencia que a qualificação dos Planos Plurianuais e o aumento dos investimentos trouxe resultados práticos em termos de qualidade de vida e de crescimento econômico. Olhando a partir do IDH-M, percebe-se que os avanços mais expressivos aconteceram em relação à educação e à longevidade e, em termos de municípios, o crescimento mais expressivo foi o apresentado por Santa Rosa. Analisando a partir do IDESE, constata-se que a educação e a saúde foram as áreas que apresentaram os melhores desempenhos. O crescimento mais expressivo nos índices é verificado em Ijuí (9,91%) e em Santa Rosa (9,03%), vindo na seqüência Cruz Alta (7,14%) e Santo Ângelo (6,7%). Nos casos de Santa Rosa, Cruz Alta e Santo Ângelo, o crescimento é decorrente do aumento dos índices nos quatro blocos analisados. Em Ijuí, o crescimento é decorrente do avanço em três blocos, excetuando-se a saúde.

O estudo demonstra que as políticas sociais representaram um diferencial para os municípios de Ijuí e Santa Rosa e, por conseqüência, para as microrregiões por eles polarizadas. Esses municípios tiveram importantes avanços na elaboração dos seus Planos Plurianuais e na destinação de verbas orçamentárias para as políticas sociais, com isso conquistaram melhorias expressivas em seus indicadores de desenvolvimento, tanto no IDESE quanto no IDH-M. Da mesma forma, fica evidente que esta resposta diferenciada possui uma relação direta com a presença, desde o final de década de 1980, de um ambiente maior de reflexão e de participação da sociedade nos debates a respeito do desenvolvimento.

Dallabrida (2001) refere que em nenhum momento da história das duas microrregiões polarizadas por Ijuí (Noroeste Colonial) e Santa Rosa (Fronteira Noroeste) se discutiu tanto a questão do desenvolvimento e com o envolvimento de tantos atores sociais quanto na década

de 1990. Estas reflexões estiveram balizadas pela perspectiva do desenvolvimento regional, da sustentabilidade e das novas reflexões sobre desenvolvimento que atribuem um papel importante às políticas sociais enquanto instrumentos de inclusão e de expansão da cidadania.

Esta visão diferenciada de desenvolvimento foi essencial 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, e que constatou-se ser hegemônica nos municípios de Cruz Alta e Santo Ângelo.

Numa comparação mais específica entre Ijuí e Santa Rosa, fica claro que, para Santa Rosa, as políticas sociais assumiram papel preponderante na definição de estratégias para superar a crise do modelo de modernização da agricultura e da agroindústria. O município investiu, em média, na década analisada, mais de 70% do seu orçamento nas cinco áreas das políticas sociais estudadas. Na comparação entre o primeiro e o último ano da década, constata-se que o município de Santa Rosa apresenta o maior crescimento do investimento nas cinco áreas de políticas sociais selecionadas, tanto em valores totais (de R\$ 9.474.778,78, em 1991, para R\$ 38.854.474,34, em 2000) quanto em percentuais (com um crescimento de 310,08%, no período).

As prioridades e investimentos realizados por Santa Rosa também fizeram com que o município apresentasse desempenhos expressivos, tanto no IDH-M quanto no IDESE. Em relação ao IDH-M, Santa Rosa ocupava a última posição entre os quatro municípios, em 1991, com 0,747, e passou a ocupar a primeira posição, em 2000, com 0,831. Em relação ao IDESE, Santa Rosa ocupava a primeira posição, em 1991, e a manteve, em 2000. Isso demonstra que os investimentos e prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais tiveram resultado efetivo na geração de indicadores de desenvolvimento.

Com o exposto pode-se afirmar que a variável local foi importante na definição do desenvolvimento diferenciado das microrregiões do Noroeste gaúcho no momento em que o modelo vigente, da modernização da agricultura e da agroindústria, passou a sofrer questionamentos decorrentes do processo de reestruturação do capitalismo, a partir do final da década de 1980. Não se trata de afirmar a supremacia do local, mas de compreender que o local e o global determinam-se reciprocamente, de forma dialética, como diz Ianni (1995), algumas vezes de modo congruente e conseqüente, outras de modo desigual e desencontrado.

## Referências

- ARANHA, Maria Lucia de Arruda. **História da educação**. São Paulo: Moderna, 1989.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BERWANGER, Leonice L. H. **O germanismo e a comunidade de Linha Dona Belinha**. Santa Rosa, 2005. DCS/UNIJUI, Monografia de Conclusão do Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Humanidades.
- BOISIER, Sérgio. ¿ Hay espacio para el desarrollo local en la globalización ? **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, n. 86, p. 47-62, agosto de 2005. [Separata].
- BOISIER, Sérgio. *Post-Scriptum* sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 19, p. 307-43, jun. de 1999.
- BROSE, Markus. Superação das desigualdades regionais: uma interpretação da experiência gaúcha. In: CRUZ, José Luís Vianna da (Org.). **Brasil, o desafio da diversidade: experiência de desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 2005, p. 227-83.
- BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23.ed. revisada e atualizada. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. UNIJUI, 2003.
- BRUM, Argemiro J. **UNIJUI: uma experiência de universidade comunitária: sua história, suas idéias**. 2.ed. revisada e atualizada Ijuí: Ed. UNIJUI, 1998. 2 v.
- CARMO, Paulo Sérgio do. **A ideologia do trabalho**. São Paulo: Moderna, 1992.
- CAVALARI, Rossano Viero. **A gênese da Cruz Alta**. Cruz Alta: UNICRUZ, 2004.
- CHRISTENSEN, Teresa Neumann de Souza. **História do Rio Grande do Sul em suas origens missionárias**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001.
- COIMBRA, Marcos Antônio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio H.; SANTOS, Wanderlei G. dos.; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. p. 65-104.
- DALLABRIDA, Valdir Roque; SIEDENBERG, Dieter Rugar; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, n. 04, p. 33-62, jul/dez., 2004.
- FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **A política social brasileira 1930-1964: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. 2ª Impressão. Porto Alegre: FEE, 1983.
- FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) dos municípios do Rio Grande do Sul – 2000**. Porto Alegre: FEE, 2003.
- 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.
- HOBBSBAWM, Eric. **A era dos impérios, 1875 – 1914**. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

- KLINK, Jeroen Johannes. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- KREUTZ, Lúcio. **O professor paroquial**: magistério e imigração alemã. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS; Florianópolis: Ed. da UFSC; Caxias do Sul: EDUSC, 1991.
- LOPES, Raul. **Competitividade, inovação e territórios**. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2001.
- MÜLLER, Geraldo. A economia política gaúcha dos anos 30 aos 60. In: DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sérgio (Orgs.). **RS: economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979. p.358-402.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 03, p. 41-9, jan/jul 2001.
- OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado-nação**. A ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- 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.
- PESAVENTO, Sandra J. República velha gaúcha: “Estado autoritário e economia”. In: DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sérgio (Orgs.). **RS: economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979. p. 193-228.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. 8.ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1997.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em <[www.pnud.org.br/atlas/](http://www.pnud.org.br/atlas/)> Acesso em 22 de agosto de 2006.
- POCHMANN, Márcio (Org.). **Reestruturação produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.
- RABELO, Mercedes. Análise das despesas estaduais no setor saúde 1980-90. In: FARIA, Luiz Augusto E. (Coord.). **Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80**: submissão, imprevidência e crise. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 217-97.
- ROTTA, Edemar. **A construção do desenvolvimento**: análise de um “modelo” de interação entre regional e global. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 1999.
- ROTTA, Edemar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, FSS/PUCRS, Tese de Doutorado, 2007.
- SCHALLENBERGER, Erneldo; HARTMANN, Hélio R. **Nova terra, novos rumos**: a experiência de colonização e povoamento no grande Santa Rosa. Santa Rosa: Barcellos Livreiro e Editor, 1981.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

TAVARES, Hermes Magalhães. Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil. In: Planejamento e Território, ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, ano XV, n. 02, Ago-Dez 2001, ano XVI, n. 01, Jan-Jul 2002, p. 229-48.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia**: introdução à administração educacional. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

VAINER, Carlos B. Regionalismo: anacronismo ou pós-modernidade. In: GONÇALVES (Org.). **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 163-82.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo o cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

WEBER, Regina. **Os operários e a colméia**: trabalho e etnicidade no sul do Brasil. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

ZARTH, Paulo. **História agrária do planalto gaúcho 1850 - 1920**. Ijuí: Editora UNUJUÍ, 1997.

ZARTH, Paulo. **Do arcaico ao moderno**: o Rio Grande do Sul agrário do séc. XIX. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2002.