

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

EDEMAR ROTTA

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS SOCIAIS NO
NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

PORTO ALEGRE (RS)

Março de 2007

EDEMAR ROTTA

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS SOCIAIS NO
NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Doutorado, da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Serviço Social.

Orientador: Professor Doutor Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre (RS)

Março de 2007

EDEMAR ROTTA

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS SOCIAIS NO
NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Doutorado, da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Serviço Social.

Porto Alegre, _____/_____/_____.

Doutor Carlos Nelson dos Reis
(PUCRS – Orientador)

Doutora Ivete Simionatto (UFSC)

Doutor Walter Frantz (UNIJUÍ)

Doutor Gentil Corazza (UFRGS)

Doutora Berenice Rojas Couto (PUCRS)

DEDICATÓRIA

Dedico esta Tese a todos aqueles que acreditam que é possível construir um mundo melhor onde todas as pessoas sejam vistas em sua humanidade, onde os direitos do ser humano sejam respeitados e onde seja possível viver com liberdade.

De forma especial dedico a meus familiares (à Alice, ao Diego e ao Eduardo), que criaram as condições para que esta Tese fosse realizada; que souberam renunciar a muitos momentos de convívio e de lazer para que fosse possível a concentração, o estudo e a produção da Tese; que souberam compreender as ausências e viagens, especialmente durante o período de realização das disciplinas do curso; que me apoiaram nos momentos de angústia e de dúvidas; que me auxiliaram em tarefas referentes à casa e à realização da própria Tese; que dispensaram seu amor, carinho e amizade durante os momentos difíceis de realização do curso de Doutorado. A vocês, este trabalho e minha eterna gratidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e pela saúde para enfrentar essa trajetória;

Aos familiares (esposa Alice, filhos Diego e Eduardo, sogro e sogra, pai e mãe, cunhados e cunhadas, irmãos e irmãs, sobrinhos e sobrinhas) pela compreensão e apoio em todos os momentos da realização do curso de Doutorado;

A CAPES pela bolsa parcial que possibilitou custear os estudos e viabilizar a trajetória de formação permanente para a docência e a pesquisa;

A UNIJUI, Instituição a qual muito prezo e me dedico profissionalmente, pelo apoio financeiro que tornou possível as viagens e estadias em Porto Alegre;

As Administrações Públicas Municipais e Administrações das Câmaras de Vereadores de Santa Rosa, Cruz Alta, Ijuí e Santo Ângelo pelo acesso às informações e pela disponibilidade no atendimento;

A Faculdade de Serviço Social por ter acreditado na minha capacidade. Aos funcionários pela presteza e agilidade no atendimento. De forma especial, aos professores do curso pela acolhida, pelos ensinamentos, pelos debates, troca de experiências e clima de amizade criado ao longo dos estudos realizados;

Aos colegas do Departamento de Ciências Sociais da UNIJUI, pela compreensão, apoio e amizade. Especialmente aos colegas do DCS de Santa Rosa, pelo estímulo e motivação;

Aos colegas da Escola Estadual de Educação Básica Cruzeiro pelo apoio, compreensão e estímulo para a realização do curso;

Aos colegas do Curso de Serviço Social, pelos ensinamentos, troca de experiências, amizade e encorajamento mútuo;

Aos colegas do NEPES, pela acolhida, pela troca de experiências, pela convivência, pelos ensinamentos, debates e clima de companheirismo;

Aos revisores desse trabalho, pela paciência e dedicação;

À Banca examinadora, pela interlocução realizada e pelas valiosas contribuições na qualificação desse trabalho;

Ao professor Doutor Carlos Nelson dos Reis, orientador e amigo, pela generosa acolhida no NEPES, pelos sábios ensinamentos, pelas brilhantes visualizações de rumos, pelas orientações de leitura, pela compreensão e pela amizade. Fostes muito mais que um orientador, fostes um sábio, que percebestes os momentos certos para elogiar, para chamar a atenção e para indicar o caminho. A ti, minha eterna gratidão.

EPÍGRAFE

Art. 1.

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados;

Art. 2.

1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento;

2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento;

Art. 8.

1. Os Estados devem tomar, a nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento

Adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986.

RESUMO

Esta Tese procura analisar a relação entre desenvolvimento e políticas sociais, a partir de um estudo específico do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul na década de 1990, identificando como diversas compreensões de desenvolvimento e do papel atribuído às políticas sociais podem representar a construção de alternativas diferenciadas para enfrentar os problemas vividos pelas formações sociais locais em sua articulação com a sociedade global, na tentativa de contribuir para a qualificação do debate das políticas públicas de desenvolvimento regional. O estudo inicia com uma reconstituição histórica da reflexão sobre o desenvolvimento e as políticas sociais, a partir do advento da modernidade, procurando demonstrar que a idéia de desenvolvimento nasce associada ao projeto da modernidade. Nesta perspectiva, desenvolvimento e políticas sociais são produtos da modernidade e como tais devem ser reconhecidos e analisados. Na seqüência, se faz uma abordagem das principais teorias que analisam o desenvolvimento na perspectiva do regional, buscando investigar se as mesmas são portadoras ou não de novas possibilidades de articulação entre o desenvolvimento e as políticas sociais. Analisam-se as teorias ligadas à vertente globalista e as ligadas à vertente regionalista do desenvolvimento para, depois, estender a reflexão ao processo brasileiro de debates a respeito do regional e das políticas sociais ao longo do século vinte. Para concluir o estudo, analisa-se a experiência do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul na construção de projetos de desenvolvimento e de políticas sociais, dando uma atenção privilegiada à década de 1990. Nessa análise retomam-se os Planos Plurianuais e os Balanços de Final de Gestão dos municípios pólo da região (Cruz Alta, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa), procurando identificar as prioridades definidas e os investimentos realizados na área das políticas sociais de educação, saúde, habitação, trabalho e assistência social. Acredita-se que na esfera local seja mais factível a mediação dos conflitos e a produção dos consensos básicos que permitam avançar na realização de políticas e projetos capazes de contribuir para a produção da inovação social e para a demonstração que “um outro mundo é possível”.

Palavras-chave: políticas sociais, desenvolvimento regional, Noroeste do Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This thesis pursuit to analyze the relation between development and social politics, based in a specific study of the northwest areas from the Rio Grande do Sul state during the 90's, identifying as several comprehension of development and the role attributed to the social politics can represent the construction of distinguished alternatives to face the problems lived by local social formations in its articulation with the global society, on the attempt to contribute for the qualification of debates in publics politics of regional development. The study itself starts with a historic reconstitution of the reflection about the development and the social politics, since the advent of modernity, trying to demonstrate that the idea of development is born in association with the project of modernity. In this perspective, development and social politics are products from modernity and as so they must be recognized and analyzed. On the sequence, an approaching is made about the main theories which analyze the development in a regional perspective, trying to investigate if those are the bearer or not of new articulations possibilities between development and social politics. Theories related to the global tendency and the ones related to the regionalist tendency are analyzed in order to, later, extend the reflections about the Brazilian debates process related to the regional and the social politics along the twentieth century. As a conclusion for the study, the experience lived by the northwest region of the Rio Grande do Sul state in the construction of development and social politics is analyzed, given a special attention to the 90's. On this analyses, are retaken the multiple annual plans and the end of administrations balanced of the most important cities and towns around the region (Cruz Alta, Santo Angelo, Ijuí and Santa Rosa), trying to identify the main priorities and investments accomplished on the social politics areas of education health care, dwelling, work and social care. It is believed to be more doable in the local field the measurement of conflicts and the production of basic consensus which allow an advancement on the realization of politics and projects capable of contribute to the social innovation production and to demonstrate that "a different world is possible".

Key words: social politics, regional development, Northwest of the Rio Grande do Sul.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: POSSÍVEIS RELAÇÕES.....	23
1.1 A superação da visão cíclica e afirmação da idéia de progresso.....	24
1.2 A revisão da idéia de progresso: liberalismo social e socialismo	39
1.3 A proposta de desenvolvimento: capitalismo e socialismo.....	54
1.4 A crise do desenvolvimento: em sua versão capitalista ou socialista.....	69
1.5 Sustentabilidade: uma nova idéia para repensar o desenvolvimento?.....	77
2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS SOCIAIS.....	93
2.1 As diferentes compreensões de desenvolvimento regional e a visão das políticas sociais.....	95
2.1.1 A vertente globalista.....	97
2.1.2 A vertente regionalista.....	102
2.2 A trajetória brasileira de reflexão sobre o desenvolvimento regional e a visão das políticas sociais.....	118
3. DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS NO NOROESTE DO RS.....	166
3.1. Trajetória histórica do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e a preocupação com as políticas sociais.....	168
3.2. A crise da década de 1980, os planos de retomada do desenvolvimento e a compreensão das políticas sociais.....	194
3.3. Estudo comparativo dos principais municípios da Região Noroeste do Rio Grande do Sul.....	209
3.3.1 Caracterização dos principais municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul.....	210
3.3.2 Prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais.....	222
3.3.3 Investimentos realizados em políticas sociais.....	254
3.3.4 Indicadores de desenvolvimento e sua relação com as políticas sociais.....	273
CONCLUSÃO.....	294
REFERÊNCIAS.....	301
OBRAS CONSULTADAS.....	329
ANEXOS.....	334

LISTA DE QUADROS

Quadro 01:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1991/93 para a Área de Educação e Cultura.....	223
Quadro 02:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1991/93 para a Área de Habitação e Urbanismo.....	225
Quadro 03:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1991/93 para a Área de Saúde, Meio Ambiente e Saneamento.....	227
Quadro 04:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área do Trabalho.....	229
Quadro 05:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1991/93 para a Área de Assistência Social.....	230
Quadro 06:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área de Educação e Cultura.....	231
Quadro 07:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área de Habitação e Urbanismo.....	234
Quadro 08:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área de Saúde, Meio Ambiente e Saneamento.....	235
Quadro 09:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área do Trabalho.....	237
Quadro 10:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área de Assistência Social.....	238
Quadro 11:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1998/2001 para a Área de Educação e Cultura.....	241
Quadro 12:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1998/2001 para a Área de Habitação e Urbanismo.....	245
Quadro 13:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1998/2001 para a Área de Saúde, Meio Ambiente e Saneamento.....	247
Quadro 14:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1998/2001 para a Área do Trabalho.....	251
Quadro 15:	Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1998/2001 para a Área de Assistência Social.....	251

LISTA DE TABELAS

Tabela 01:	Execução orçamentária segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Percentual do investimento total realizado. Período 1991-1993.....	255
Tabela 02:	Execução orçamentária segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Percentual do investimento total realizado. Período 1994-1997.....	258
Tabela 03:	Execução orçamentária segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Percentual do investimento total realizado. Período 1998-2000.....	261
Tabela 04:	Montante dos investimentos realizados segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Período 1991-1993.....	264
Tabela 05:	Montante dos investimentos realizados segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Período 1994-1997.....	266
Tabela 06:	Montante dos investimentos realizados segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Período 1998-2000.....	268
Tabela 07:	Montante dos investimentos realizados segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Período 1991-2000.....	269
Tabela 08:	Indicadores de longevidade, fecundidade e mortalidade, 1991 e 2000.....	274
Tabela 09:	Nível educacional da população jovem, 1991 e 2000.....	276
Tabela 10:	Nível educacional da população adulta (25 anos ou mais), 1991 e 2000.....	277
Tabela 11:	Indicadores de renda, pobreza e desigualdade, 1991 e 2000.....	279
Tabela 12:	Porcentagem da renda apropriada por extratos da população, 1991 e 2000.	281
Tabela 13:	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991 e 2000.....	283
Tabela 14:	Composição do IDESE – Educação, por indicador e índice, dos municípios e do Estado, para 1991 e 2000.....	285
Tabela 15:	Composição do IDESE – Condições de Domicílio e Saneamento, por indicador e índice, dos municípios e do Estado, para 1991 e 2000.....	286
Tabela 16:	Composição do IDESE – Saúde, por indicador e índice, dos municípios e do Estado, para 1991 e 2000.....	287
Tabela 17:	Composição do IDESE – Renda, por indicador e índice, dos municípios e do Estado, para 1991 e 2000.....	289
Tabela 18:	Composição do IDESE – por blocos e no geral, dos municípios e do Estado, para 1991 e 2000.....	290

LISTA DE SIGLAS

AGCO: Allis Group Corporation.

AIDS: Síndrome da Imunodeficiência Adquirida.

APADA: Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos.

APAE: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.

APASI: Associação de Pais e Amigos dos Surdos de Ijuí.

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BNB: Banco do Nordeste do Brasil.

BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

BNH: Banco Nacional de Habitação.

CEAG-RS: Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa do Rio Grande do Sul.

CEBEM: Centro de Bem Estar do Menor.

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina (e o Caribe).

CLT: Consolidação das Leis do Trabalho.

CNS: Central Noroeste de Supermercados.

CODIS: Conselho Distrital de Saúde.

COHAB: Companhia de Habitação

COMUDES: Conselhos Municipais de Desenvolvimento.

COMUDICAS: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CONVIVER: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido.

COPAG: Comissão para o Plano de Governo.

COREDES: Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito.

CRDs: Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

CVSF: Comissão do Vale do São Francisco.

DNOCS: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente.

EMBRAER: Empresa Brasileira de Extensão Rural.

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

ESI: Índice de Sustentabilidade Ambiental.

FAIXA DE FRONTEIRA: Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.

FEE: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser do Estado do Rio Grande do Sul.

FEF: Fundo de Estabilização Fiscal.

FGTS: Fundo de Garanti por Tempo de Serviço.

FHC: Fernando Henrique Cardoso.

FIDENE: Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

FMI: Fundo Monetário Internacional.

FSE: Fundo Social de Emergência.

FUNDACEP: Fundação Centro de Experimentação e Pesquisa Fecotriço.

FUNDEB: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica.

FUNDESI: Fundo Municipal de Desenvolvimento Industrial.

FUNSSAR: Fundação Municipal da Saúde de Santa Rosa.

GATT: Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

GTDN: Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste.

Ha: Hectares.

HEF: Humanity's Ecological Footprint.

HIV: Human Imunedefiency Vírus.

I&D: Inovação e Desenvolvimento.

IAP's: Institutos de Aposentadoria e Pensão.

IAPI: Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Trabalhadores da Indústria.

IBGE: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IDERGS: Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Rio Grande do Sul.

IDESE: Índice de Desenvolvimento Socioeconômico.

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano.

IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

IDI: Environmental Degradation Index.

IDS: Índice de Desenvolvimento Social.

IFOCS: Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas.
IGP-DI: Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna.
IIE: Institute for International Economics.
INCOR: Instituto do Coração.
INPS: Instituto Nacional de Previdência Social.
IOCS: Inspetoria de Obras Contra as Secas.
IPD: Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.
IPE: Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul.
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social.
JK: Juscelino Kubtschek de Oliveira.
LBA: Legião Brasileira de Assistência.
LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social.
LPI: Living Planet Index.
LULA: Luís Inácio Lula da Silva.
MDR: Movimento para o Desenvolvimento Regional.
OCDE: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
OIT: Organização Internacional do Trabalho.
OMC: Organização Mundial do Comércio.
OMS: Organização Mundial da Saúde.
ONG: Organização Não Governamental.
ONGs: Organizações Não Governamentais.
ONU: Organização das Nações Unidas.
PAEG: Programa de Ação Econômica do Governo.
PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.
PC: Paulo César Farias.
PEA: População Economicamente Ativa.
PFL: Partido da Frente Liberal.
PIB: Produto Interno Bruto.
PIS: Programa de Integração Social.
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PND: Plano Nacional de Desenvolvimento.
PND-NR: Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.

PNDR: Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

PRAI: Programa Regional de Ação Integrada.

PRCT: Programa Regional de Cooperação Científica e Tecnológica.

PRN: Partido da Renovação Nacional.

PROAGRO: Programa de Garantia de Atividades Agropecuárias.

PRODUZIR: Programa de Organização Produtiva de Comunidades.

PROMESO: Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais.

PROMOVER: Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões.

PROUNI: Programa Universidade para Todos.

PSD: Partido Social Democrático.

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira.

PSP: Partido Social Progressista.

PT: Partido dos Trabalhadores.

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro.

RFFSA: Rede Ferroviária Federal S.A.

RIDE: Região Integrada de Desenvolvimento.

RS: Estado do Rio Grande do Sul.

SICREDI: Sistema de Crédito Cooperativo.

SLC: Schneider, Logemann e Cia.

SNCR: Sistema Nacional de Crédito Rural.

SPVA: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

STAS: Secretaria do Trabalho e Ação Social.

SUDAM: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.

SUDENE: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

SUS: Sistema Único de Saúde.

UCAM: Unidade Central de Atendimento Municipal.

UDN: União Democrática Nacional.

UFGRS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

UIPN: União Internacional para a Proteção da Natureza.

UNCED: Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

UNCTAD: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento.

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNICRUZ: Universidade de Cruz Alta.

UNIJUÍ: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

URI: Universidade Integrada do Alto Uruguai e das Missões.

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

URV: Unidade Real de Valor.

USAID: United States Agency for International Development.

VAF: Valor Adicionado Fiscal.

WCS: World Conservation Strategy.

WWF: Fundo para a Vida Selvagem.

INTRODUÇÃO

A crise das propostas hegemônicas que dominaram o cenário mundial do pós 2ª Guerra abriu um espaço de reflexão a respeito das perspectivas de futuro para as sociedades humanas (HOBSBAWM, 1995; MORIN e KERN, 1995; CHESNAIS, 1996; IANNI, 1996; BECK, 2003) e pôs a temática do desenvolvimento em evidência nos debates acadêmicos (ESTEVA, 2000; POCHMANN, 2004; SACHS, 2005; VEIGA, 2005) e nos demais espaços da vida concreta dos cidadãos (SIEDENBERG, 2003). Nesta reflexão, intensifica-se o debate a respeito do papel desempenhado pelas políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento das diferentes sociedades (SEN, 2000; SPOSATI, 2002; FLEURY, 2004; VIEIRA, 2004).

Estudos recentes da área de Serviço Social têm destacado a necessidade de entender as políticas sociais no conjunto das demais políticas, em sua referência à totalidade concreta das relações sociais (FALEIROS, 2000; BRAVO e PEREIRA, 2002; SPOSATI, 2002; FLEURY, 2004; COUTO, 2004; VIEIRA, 2004). Porém, se desconhece a existência de estudos que busquem analisar a relação entre as diferentes compreensões de desenvolvimento e as conseqüentes propostas de políticas sociais. A produção de uma tese de doutoramento constitui-se num momento privilegiado de reflexão teórica para buscar tecer essa relação e também para verificar como ela ocorre na prática a partir da análise de uma formação social concreta, ou seja, o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul.

Ao analisar como se tem refletido e implementado as políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento de uma região específica, se pensa numa contribuição empírica para o estudo das políticas sociais e, por que não, até mesmo numa contribuição teórica. Teórica no sentido de entender que a reflexão sobre o desenvolvimento na perspectiva do regional traz novos desafios para a política social. As experiências de implantação de políticas sociais em nível local podem gerar possibilidades inovadoras no ponto de vista da concepção, da administração, da participação dos envolvidos e da garantia de direitos (FLEURY, 2004).

Estudo nessa perspectiva pode constituir-se numa contribuição importante para o Serviço Social e para as demais áreas das ciências sociais no momento em que se discute o papel do Estado, do mercado e da sociedade civil na construção de novos arranjos societários (GENRO, 1999; NOGUEIRA, 2004; GOHN, 2005). O papel chave para a construção desses novos arranjos societários pode estar no reconhecimento de que a sociedade é feita por interesses contraditórios, decorrentes de opções individuais, de grupos, de instituições e de classes. Mas, isso não significa que esses interesses contraditórios não possam ser mediados na perspectiva da totalidade social. Essa mediação passa pela recuperação do lugar da política como espaço público de debates, em que os diversos atores tenham espaço para expor suas idéias, defender seus interesses, fazer suas opções, discutir, refletir, divergir, dialogar, participar e tomar decisões. É preciso repor o fazer política como atividade que se ocupe das questões fundamentais da sociedade (CHAUÍ, 2001).

Entre as questões fundamentais da sociedade está a reflexão sobre as concepções de desenvolvimento, pois ela é balizadora das políticas públicas e privadas e das ações individuais e coletivas. Ao tratar da relação entre desenvolvimento e políticas sociais se quer contribuir para a reflexão a respeito dos rumos da sociedade brasileira atual, em meio ao contexto de transformações decorrentes do processo de reestruturação produtiva e societária mundial.

Considerando que a temática do desenvolvimento é multifacetada, interdisciplinar e está presente no universo de reflexão das ciências sociais e das ciências sociais aplicadas, dando origem a inúmeros estudos acadêmicos sob os mais diversos enfoques teóricos (SINGER, 1982; BUARQUE, 1993; ALMEIDA, 1997; SIEDENBERGER, 2003), opta-se por recortá-la na perspectiva do desenvolvimento regional. Uma perspectiva que dá seus primeiros passos no final do século XIX é preterida pelo enfoque centralista dos projetos nacionais de desenvolvimento que dominaram o cenário do século XX, e é retomada a partir da emergência da globalização e do processo de reestruturação produtiva (BOISIER, 1999; DALLABRIDA, SIEDENBERG e FERNÁNDEZ, 2004).

Na análise da relação entre desenvolvimento regional e políticas sociais centra-se o enfoque num espaço social específico e num tempo delimitado: o espaço social da região

Noroeste¹ do estado do Rio Grande do Sul. Uma região que é incorporada ao território brasileiro a partir da desagregação da experiência das reduções jesuíticas e o conseqüente acordo entre Portugal e Espanha para a troca deste território pela Colônia de Sacramento, em 1801 (ROTTA, 1999). A partir dessa data iniciou-se um processo de repovoamento que gerou formações sociais diversas em razão dos diferentes grupos étnicos e dos diversos projetos de colonização que foram implantados.

A região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul enfrenta um novo processo de redefinição a partir da década de 1980, com a crise do modelo da modernização da agricultura e da agroindústria (ROTTA, 1999). Essa crise vai ser encarada de forma diversa nas microrregiões internas e nos diferentes municípios. Para uns, será importante para repensar o modelo de desenvolvimento adotado. Para outros, será o mergulhar numa crise profunda que aumenta ainda mais as desigualdades sociais.

A década de 1990 é o tempo delimitado para o recorte temporal, em função de ela demonstrar claramente as diferentes formas com que a crise da década anterior foi encarada e também por evidenciar os primeiros resultados práticos em termos de indicadores sociais de desenvolvimento decorrentes da opção feita. A década de 1990 representa também um momento em que as discussões sobre desenvolvimento regional realmente chegam a boa parte da população e os Planos de Desenvolvimento Regional, elaborados a partir da década de 1980, começam a ser postos em prática ou dar seus primeiros resultados. Uma década em que, no cenário nacional e até mesmo no internacional, se defrontam propostas diferenciadas de superação da crise do capitalismo e do socialismo real, refletindo na região delimitada e proporcionando um ambiente interessante para analisar a interação entre o local e o global. A opção por essa delimitação temporal não significa desconhecer o processo histórico, pois o mesmo será retomado para entender o momento proposto.

Tendo presente que, até a década de 1980, a maior parte dos estudos sobre 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

¹ Região integrada por quatro Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES): Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial, Alto Jacuí e Missões. Para situar o Noroeste do estado do RS e as quatro microrregiões dos COREDES, vide mapa no Anexo 01.

uma Nação; que 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; que grande parte dessas novas² variáveis está ligada diretamente às políticas sociais, dando a elas, junto com o crescimento econômico, espaço privilegiado de atenção dos pesquisadores e dos agentes sociais que buscam entender e dinamizar processos de desenvolvimento; que a região Noroeste do Rio Grande do Sul enfrenta um processo de redefinição de sua estrutura sócio-econômica a partir da segunda metade da década de 1980, formula-se o seguinte problema para ser investigado por esta Tese: em que medida as políticas sociais representaram ou não um diferencial para os municípios e microrregiões do Noroeste do RS na resposta à crise vivida pela região na década de 1980, inclusive impulsionando o próprio crescimento econômico?

Para responder a esse problema organizou-se um roteiro de estudos que teve como objetivo central analisar a relação entre desenvolvimento e políticas sociais, a partir de um estudo específico do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul na década de 1990, identificando como diversas compreensões de desenvolvimento e do papel atribuído às políticas sociais pode representar a construção de alternativas diferenciadas para enfrentar os problemas vividos pelas sociedades locais em sua articulação com a sociedade global, na tentativa de contribuir para a qualificação do debate a respeito das políticas de desenvolvimento regional.

Esse objetivo central deu origem a três objetivos específicos que procuram articular uma trajetória de reflexão e análise capaz de responder ao problema proposto. O primeiro intenta realizar uma reconstituição histórica da reflexão sobre o desenvolvimento a partir do advento da modernidade, buscando identificar como as diversas proposições entendiam o papel das políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento das sociedades. O segundo procura identificar as principais teorias que abordam o desenvolvimento na perspectiva do regional, buscando investigar se são portadoras ou não de novas possibilidades de articulação entre o desenvolvimento e as políticas sociais. O terceiro propõe-se a analisar a experiência do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul na construção de projetos de desenvolvimento, como alternativa para crise vivida na década de 1980, buscando identificar as possibilidades

² Como é o caso dos indicadores de saúde, educação, condições de domicílio e saneamento.

(novas ou não) que apresentaram para o entendimento do papel atribuído às políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento de uma formação social específica.

Procurou-se pautar a investigação a partir dos pressupostos do método dialético, em razão de uma opção teórica e das especificidades do tipo de estudo a ser realizado (LEFEBVRE, 1975; FRIGOTTO, 1994). A opção pelo aporte da teoria crítica está manifesta na concepção de desenvolvimento e de políticas sociais e na necessidade de se buscar uma investigação que não seja apenas reflexiva, mas também propositiva, que ultrapasse a dimensão da interpretação da realidade e avance na dimensão da transformação, ao demonstrar a importância das políticas sociais nos projetos de desenvolvimento de uma região.

O método dialético possibilita uma apreensão da realidade em sua totalidade. A idéia de totalidade possibilita captar as conexões entre as múltiplas dimensões dos fenômenos sem se perder nos meandros das especificidades. Para isso, se faz necessário “ir às raízes”, no sentido de buscar a origem dos fenômenos em suas manifestações particulares e nas conexões que estabelecem entre si e com a realidade mais ampla que os engloba. A visão da totalidade possibilita entender que a realidade vai além dos fenômenos percebidos pelo cientista social, é um constante fazer-se, transformar-se, do qual se capta o momento atual, sem desconhecer o processo histórico.

Na abordagem dialética ressalta-se que o modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Reconhece-se a relação entre a objetividade e a subjetividade. Entende-se que a realidade vai além dos fenômenos percebidos pelos sentidos e incorpora a manifestação dos atores sociais, os valores do cientista, os significados produzidos, os conflitos existentes e os dados qualitativos. A abordagem dialética possibilita situar a questão da objetividade da pesquisa social em outro nível, ou seja, no sentido da objetivação. Objetivação que se funda no rigor no uso do instrumental teórico e técnico adequado para a realização da pesquisa (MINAYO, 1999).

O método dialético permite captar a materialidade e a historicidade dos fenômenos na constante tensão entre continuidade e mudança, no constante conflito de interesses entre os atores, na constante contradição interna e externa. Essa compreensão é essencial no momento em que se busca resgatar a trajetória histórica da compreensão de desenvolvimento e da

relação deste com as políticas sociais, reconstituir o processo histórico das diferentes formações sociais do Noroeste do Rio Grande do Sul em suas inter-relações com o global e analisar a inter-relação entre concepções de desenvolvimento e organização de políticas sociais na região delimitada.

A metodologia proposta está alicerçada na articulação entre a abordagem quantitativa e a qualitativa. Quantitativa, ao trabalhar com dados estatísticos secundários obtidos a partir de estudos já realizados e também ao buscar dados primários nos Planos Plurianuais e nos Balanços Municipais de final de gestão. Qualitativa, ao manusear documentos e referenciais bibliográficos já produzidos a respeito da temática, procurando entender o contexto, compreender as diversas abordagens e construir um referencial para a análise dos dados e fenômenos constatados. A dicotomia que se constituiu historicamente entre a pesquisa qualitativa e a quantitativa decorre de uma determinada compreensão da realidade e da especificidade das pesquisas em ciências sociais. Porém, a opção pelo método dialético permite captar os dados quantitativos como elementos importantes para a compreensão e a análise da realidade em sua totalidade histórica e concreta e não como adquirindo sentido por si só. Os dados são ferramentas para a compreensão e a análise a partir dos pressupostos básicos do método dialético (MINAYO, 1999).

Tem-se presente que um estudo dessa natureza não é isento de limitações, tanto teóricas quanto empíricas. As primeiras, decorrentes da amplitude e da complexidade da temática, precisando abarcar amplos estudos já existentes a respeito do desenvolvimento e das políticas sociais. As segundas, decorrentes das dificuldades de manusear informações e dados nem sempre muito bem organizados e acessíveis nas administrações municipais. Mesmo ciente das limitações procurou-se dar uma modesta contribuição para a produção do conhecimento na área das ciências sociais.

A Tese que ora se apresenta está organizada em três capítulos. No primeiro, procura-se realizar uma reconstituição histórica da reflexão sobre o desenvolvimento, a partir do advento da modernidade. Essa reconstituição histórica, realizada através de revisão bibliográfica, busca identificar as diversas compreensões de desenvolvimento construídas ao longo da trajetória da Sociedade Ocidental e como as mesmas entenderam o papel das políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento das sociedades.

No segundo capítulo, também via revisão bibliográfica, buscou-se refletir sobre o desenvolvimento a partir do enfoque regional. Para isso “mapeou-se” o debate entre as principais correntes teóricas que abordam o desenvolvimento regional e procurou-se demonstrar como cada uma delas compreende o papel das políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento de uma sociedade. Caracterizado esse debate, procurou-se aproximar o cenário de reflexão para a realidade brasileira. Retomaram-se as propostas de desenvolvimento implantadas no Brasil a partir do início do século XX, procurando identificar como as mesmas conceberam as políticas sociais e as desigualdades regionais.

No terceiro capítulo aproximou-se ainda mais a reflexão trazendo-a para o estudo específico da região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul (RS). Era objetivo original iniciar esse terceiro capítulo com uma análise do estado do Rio Grande do Sul, porém a falta de material bibliográfico, especialmente sobre as políticas sociais nesse Estado, tornou inviável esse propósito. No estudo do Noroeste do RS se fez uma reconstituição histórica da formação da região (via revisão bibliográfica) para situar a crise do modelo da modernização da agricultura e, na seqüência, realizou-se um estudo mais detalhado dos quatro principais municípios da região (via análise de documentos e de Indicadores Oficiais de Desenvolvimento). Esse estudo dos quatro principais municípios (Cruz Alta, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa)³ iniciou-se por uma breve caracterização de cada um deles, passou pela análise dos Planos Plurianuais e dos Balanços anuais da década de 1990 e se encerrou com a análise dos indicadores de desenvolvimento ao longo da mesma.

Na conclusão procurou-se apontar algumas considerações que manifestam o aprendizado alcançado ao longo da realização desta Tese. Muito mais do que demonstrar se o problema inicial foi respondido ou se as hipóteses se comprovaram, trata-se de evidenciar que a trajetória realizada foi uma modesta tentativa de contribuir para o estudo das políticas sociais e do desenvolvimento regional.

³ Para visualizar esses quatro municípios, vide mapa no Anexo 02.

1 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: POSSÍVEIS RELAÇÕES

“A história é feita pelos homens não como a desejam, mas como decidem fazê-la, a partir das condições materiais e culturais que encontram; é um espaço aberto, cujos destinos continuam a ser decididos pela luta social, política e cultural entre os homens, individual e coletivamente. Não fosse assim, o homem teria perdido uma de suas características essenciais – a de possuir liberdade, a de definir seu destino, a de um ser não apenas psicológico, mas também histórico. O homem estaria relegado ao estatuto de um animal irracional, que se reproduz conforme seus instintos, sem capacidade de trabalho e de transformação do meio em que vive e, portanto, sem historicidade.”

Emir Sader.

Nesse capítulo busca-se uma aproximação reflexiva entre desenvolvimento e políticas sociais a partir de uma perspectiva histórica. Visa-se recuperar o debate que se construiu historicamente nessas duas áreas de interesse que mobiliza assistentes sociais, economistas, cientistas políticos e sociólogos de maneira privilegiada, não excluindo outras áreas que estabelecem interfaces. Compreender como se estabeleceu esse debate, quem foram seus personagens, a partir de que referenciais se produziu e consolidou teorias e propostas práticas, como pensaram o desenvolvimento de uma sociedade e qual o papel que atribuíram às políticas sociais nesse processo, como entenderam o próprio desenvolvimento e as políticas sociais. Situar esse universo de reflexão é fundamental para entender o debate atual e as possibilidades que se apresentam aos cientistas sociais.

Retoma-se o debate desde a origem da preocupação com o entendimento da sociedade a partir de critérios de racionalidade, numa lenta superação da visão cíclica, mitológica,

naturalista e religiosa. Mapeia-se o universo das principais teorias construídas para explicar o desenvolvimento dos povos e procura-se estabelecer uma interface com as teorias construídas para entender as políticas sociais nesses diferentes momentos. Ressalta-se que em diversos momentos não estará presente a idéia de políticas sociais, que só se manifesta claramente no final do século XIX, mas ela irá aparecer pela preocupação com os “problemas sociais”⁴ ligados ao emprego, à educação, à saúde, à assistência aos pobres e desamparados, à habitação, entre outros. Da mesma forma, se tem presente que nem sempre a articulação é precisa e plenamente integrada, mas entende-se que é importante buscar as interfaces para compreender o processo histórico em sua totalidade e identificar a leitura que os principais articuladores das teorias do desenvolvimento fazem do social e como essa leitura acaba influenciando na visão de desenvolvimento que apresentam.

Essa incursão histórica busca fundamentar o debate atual sobre o desenvolvimento e sobre as políticas sociais. Duas temáticas integradas, mas nem sempre entendidas como tais. Áreas de estudo, inclusive, de divergências teóricas acentuadas em seu próprio meio⁵. O recurso histórico pode ajudar a entender essas divergências teóricas e a própria explicitação do que se entende por desenvolvimento e por políticas sociais. Da mesma forma, pode auxiliar a visibilizar suas possíveis aproximações.

1.1 A SUPERACÃO DA VISÃO CÍCLICA E AFIRMAÇÃO DA IDÉIA DE PROGRESSO

O desenvolvimento das ciências sociais está diretamente relacionado com a necessidade apresentada pela modernidade em compreender as relações entre os seres humanos a partir de critérios objetivos capazes de explicar a formação, a organização e a transformação das relações e seus processos correlatos (LOUREIRO, 2002).

⁴ Utiliza-se a expressão “problemas sociais”, especialmente nessa primeira parte do capítulo primeiro em razão de ser com essa denominação que ela aparece nos escritos dos pensadores da época, especialmente os iluministas. A partir do século XIX, é que essa expressão começa a ser substituída pelas “manifestações da questão social”, especialmente entre os autores do Serviço Social.

⁵ As divergências teóricas sobre o conceito de desenvolvimento podem ser aprofundadas nos estudos de BECKER e WITTMANN, 2003; LOPES, 2001; ALMEIDA, 1997; BUARQUE, 1993; SINGER, 1982; entre outros. Para entender as divergências teóricas no debate sobre as políticas sociais vide COIMBRA, 1994; PASTORINI, 1997; entre outros.

Até o século XVII o pensamento social se caracterizava muito mais pela preocupação em formular regras de ação do que pelo estudo frio e objetivo da realidade social, que gera e determina todas as regras (COSTA PINTO, 1986). Até o advento da modernidade se concebia a realidade a partir da idéia de um equilíbrio necessário entre as forças do bem e do mal e isto garantia a evolução natural do mundo. A emergência de qualquer problema (fenômenos naturais ou sociais) nesse equilíbrio era vista como uma divisão que necessitava de uma nova unificação (uma solução). Ou seja, o restabelecimento da ordem, constituída da recombinação diferente dos mesmos elementos, o que garantia a retomada da harmonia e a continuidade da ordem. O ambiente social era encarado como parte da ordem natural do mundo, devendo, portanto, ser aceito, como ordem adequada. “Os seres humanos não teorizam sobre as condições concretas em que vivem enquanto a estas se encontram bem ajustados” (TRINDADE, 1994, p. 101).

Os “problemas sociais” eram vistos sob o prisma do destino ou do castigo divino aos quais cabia uma atitude de conformismo, de piedade e de caridade. A forma de lidar com as diversas manifestações de “problemas sociais” (doenças, deficiências, miséria, etc) era pelo viés social-assistencial, onde os critérios da incapacidade de prover o necessário para seu sustento e o pertencimento à comunidade definiam os beneficiados. A igreja católica, especialmente no caso europeu, transformou-se na principal instituição de gestão da assistência (CASTEL, 1998).

Na maior parte das sociedades antigas predominava uma concepção circular⁶ do tempo, gerando uma visão fatalista do mundo e das relações sociais. Os efeitos do tempo eram vistos como um processo circular⁷, sem a tendência linear que serve de base para a idéia de progresso. O rompimento⁸ com essa idéia circular é muito lento e vai sendo construído pela

⁶ O tempo entendido como o “eterno retorno”, como destino, como repetido nas estações do ano, nas festas, na vida e na morte, no universo dos ciclos civilizatórios (BUARQUE, 1993; ARANHA e MARTINS, 1994).

⁷ O papel desempenhado por essa cosmovisão que garantia a identificação e a agregação dos sujeitos, ao referir que “os mitos de criação, de origem, exercem papel fundamental na medida em que são elementos de garantia e continuidade histórica, de enraizamento das gerações na cultura, como estabilização da subjetividade dada no coletivo. Este processo é sempre imbricado com elementos e fenômenos naturais” (PELIZZOLI, 1999, p. 51). O rompimento dessa visão vai possibilitar o estabelecimento da idéia de progresso linear, trazida pelo racionalismo.

⁸ A concepção de espaço-tempo circular que sustentava as sociedades da Antigüidade é rompida pela concepção de espaço-tempo linear produzida pela modernidade ocidental. Evidencia a importância dos mosteiros, como lugares onde o espaço o tempo podem ser controlados (aí é que se desenvolvem os primeiros relógios) e a partir deles opera-se uma “fabricação do tempo linear”. A partir daí não mais se respeita os tempos próprios da natureza, mas ela própria é submetida aos tempos previstos e planejados pelos processos sociais (NICOLAS, 2002).

reflexão dos filósofos gregos e romanos ao afirmarem a autonomia da razão, pela propagação do milenarismo cristão com sua idéia de futuro e pela contribuição dos pensadores medievais que buscam harmonizar a fé e a razão. Esses precursores da modernidade (MARQUES, 1993) ganham um enorme impulso com a crise do feudalismo na Europa Ocidental. Mas, não é possível esquecer que a grande maioria da população ainda permanecia presa a um mundo rural, muito propício a uma visão circular (BUARQUE, 1993; MARQUES, 1993).

A desagregação do feudalismo também põe em crise o sistema anterior de proteção social. Ocorre uma ruptura da proteção imediata das sociedades agrárias e o agravamento das diferenças sociais. As autoridades locais organizam uma nova forma de assistência fundada na gestão da pobreza e da indigência. As políticas locais estabelecem regras rígidas para identificar e controlar os beneficiados. A colaboração de todas as instâncias da comunidade tornou-se fundamental para garantir o “bom governo da cidade”. A caridade tornou-se uma espécie de serviço social local (CASTEL, 1998).

A crise do feudalismo questionou o modo de vida rural e ampliou a possibilidade de se estabelecer os fundamentos de uma nova mentalidade a respeito da vida, das relações sociais e do mundo. A expansão do comércio, o desenvolvimento das cidades, o renascimento cultural, a reforma protestante, a expansão marítima e a formação dos Estados Nacionais possibilitaram um grande impulso no desenvolvimento das ciências. A luta contra o drama e pelo livre exame – expressões de profunda revolução intelectual – vai encontrar na obra de Descartes e de Bacon suas maiores referências. A necessidade de superar as pré-noções (*ídolas*) e encarar racionalmente o estudo da sociedade foi fundamental para o desenvolvimento de uma nova mentalidade diante da vida. O conhecimento fundado na interpretação intelectual dos fenômenos foi perdendo espaços para o método experimental, inicialmente nas ciências da natureza e posteriormente nas ciências sociais (MARQUES, 1993).

A atitude contemplativa diante do mundo foi substituída por uma atitude ativa, de um sujeito que quis ser artífice de seu futuro. O ciclo das “revoluções burguesas”⁹ foi fundamental na consolidação dessa nova atitude. A emancipação do homem e a

⁹ Entendendo como o conjunto de revoluções que propagam essa nova mentalidade nos diferentes espaços da Europa e da América. Entre as mais significativas estão a Revolução Gloriosa, a Revolução Industrial, a Revolução Francesa e a Independência dos Estados Unidos da América.

dessacralização da natureza possibilitaram que o ser humano passasse a buscar explicações racionais para seus problemas e suas perguntas básicas a respeito da natureza, da vida, da organização social, da história e do futuro. A razão desponta como o melhor remédio contra o dogmatismo, contra o conhecimento ilusório, contra as emoções, sentimentos e paixões, contra o êxtase místico e a crença religiosa (CHAUÍ, 2001).

É nessa busca de explicar racionalmente a realidade social que se encontram as bases teóricas da idéia de progresso. As raízes da idéia de progresso podem ser encontradas em três correntes do pensamento europeu que assumiram uma visão otimista da história a partir do século XVIII. A primeira delas está presente no pensamento iluminista, que concebe a história como uma marcha progressiva para o racional. A segunda encontra-se na concepção de que a expansão geográfica da influência européia significa para os demais povos da terra, implicitamente considerados “retardados”, o acesso a uma forma superior de civilização. Essa corrente se estrutura em torno da idéia do “darwinismo social”. Talvez a mais expressiva seja uma terceira, que se funda na idéia de acumulação de riqueza, na qual está implícita a opção de um futuro que encerra uma promessa de melhor bem-estar. Essa terceira corrente de pensamento está ligada ao desenvolvimento da ciência econômica (FURTADO, 2000).

A primeira matriz teórica de construção da idéia de progresso encontra-se no pensamento iluminista¹⁰. A contribuição do iluminismo pode ser buscada no desenvolvimento da ciência moderna, no domínio da natureza pela atividade científica e na consolidação da idéia de que a razão humana não é apenas uma faculdade de conhecer, mas também a instância que estabelece valores para regular e orientar a vida em sociedade (SOUZA, 2001). Na *Enciclopédia*¹¹, a palavra progresso é entendida como “movimento para a frente”, estando alicerçada em três idéias básicas:

¹⁰ O iluminismo é uma corrente de pensamento que se desenvolve na Europa, no século XVIII, a partir do otimismo no poder da razão de reorganizar o mundo humano. Tem suas bases no racionalismo (Descartes), no empirismo (Locke e Hume) e na ciência galileana. Desenvolve-se principalmente na França (Condorcet, Diderot, Voltaire, Rousseau, Montesquieu, D’Alembert), Inglaterra (Newton e Reid) e Alemanha (Wolf, Lessing e Baumgarten). A luz foi assumida como o símbolo do movimento, por isso “iluminismo” (Razão-luz). A luz indicava também uma tarefa: o dever de espantar as trevas que tinham pesado sobre a humanidade nos séculos anteriores (LARA, 1988; ARANHA e MARTINS, 1994).

¹¹ A Enciclopédia é a máxima expressão do pensamento Iluminista, pois consistia na elaboração de uma série de livros que almejavam explicar todos os fenômenos naturais e humanos a partir de critérios de racionalidade. Visava substituir a Bíblia como a grande explicação para as coisas. A Enciclopédia significava a “síntese da autoconsciência ilustrada [...], uma profissão de fé, recenseamento crítico dos conhecimentos existentes e guia luminoso, ponto de partida rumo ao progresso indefinido da humanidade” (MARQUES, 1993, p. 46).

Um dos elementos constitutivos da idéia é a certeza de que existe uma lei da história, entendida como uma necessidade determinada por certos fatores, pelo qual o gênero humano passa por diversos estágios de desenvolvimento, marcados por uma certa regularidade. Esta necessidade manifesta-se no passado e é também aplicável ao futuro. A continuidade da história é fundada nesta necessidade, e define o seu sentido como afirmação da razão humana e de suas realizações. Assim, é a acumulação dos conhecimentos que decide o movimento histórico. Outro elemento constitutivo da idéia de progresso, no século XVIII é a valorização da própria época em detrimento das épocas do passado. A condenação do passado implica pois este juízo de valor. Por último, a idéia de progresso encerra também a crença de que o mundo natural e o domínio do social podem ser objeto de uma ação racional visando sua transformação. O progresso equivale assim à realização de ideais morais e sociais. Desse modo está estabelecido o laço que une o desenvolvimento da razão, o aperfeiçoamento dos homens e a construção de uma sociedade mais feliz. (SOUZA, 2001, p. 27).

Ao afirmar que é a acumulação de conhecimentos que decide o movimento histórico, se abre espaço para que se crie a mentalidade de que os países que incentivam o desenvolvimento da ciência tenham melhores condições de avançar em sua marcha para frente. Condorcet¹² afirma que finalmente o sistema geral dos conhecimentos humanos foi desenvolvido, o método de descobrir a verdade tornou-se uma arte e pôde ser aprendida, a razão encontrou o seu caminho e o gênero humano não cairá mais na obscuridade. O progresso humano só terminará com o próprio mundo, seu limite é a duração do universo (CONDORCET, 1990). Essa crença no conhecimento racional como o “motor da história”¹³ e como sendo capaz de solucionar os problemas que a sociedade da época enfrentava vai fazer com que grande parte dos pensadores sociais do momento perceba a educação científica das “massas” como um diferencial na busca do progresso.

A preocupação com a educação científica das massas pode ser entendida como um passo interessante na superação da visão antiga que se tinha das causas da pobreza e das possibilidades de superá-la. Condorcet refere que a instrução nacional deve buscar uma igualdade de fato entre os cidadãos, tornando assim real a igualdade já reconhecida pela lei. É pela instrução que os indivíduos adquirem os meios de satisfazer suas necessidades, de assegurar seu próprio bem-estar, de conhecer e exercer seus direitos, de desenvolver suas aptidões naturais e de tornarem-se capazes de exercer qualquer função pública. O

¹² Marie-Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, Marquês de Condorcet foi um matemático francês que participou da elaboração da enciclopédia. Chegou a integrar a Academia Francesa e envolveu-se diretamente na Revolução Francesa. Acreditava no progresso contínuo do gênero humano em direção à perfeição (NOVA ENCICLOPÉDIA BARSÁ, 1999).

¹³ Essa expressão é utilizada por Marx ao referir-se à luta de classes como o motor da história. No caso usado refere-se ao elemento que impulsiona e que dá o ritmo do processo.

conhecimento deve ser fonte de superação da dependência do indivíduo, de “socorro para os males”, um instrumento de felicidade pessoal e prosperidade comum. (SOUZA, 2001).

Outro expressivo representante do pensamento iluminista, Denis Diderot¹⁴, advoga a necessidade do Estado financiar a educação daqueles que não podem pagar, de tal modo que a desigualdade de riqueza não produza uma desigualdade de direitos. Para ele, a educação deve ser estendida a toda a população, nos mais “longínquos cantões”¹⁵ de cada país. Rousseau¹⁶, também tido como um dos iluministas, refere-se a uma educação pública capaz de “formar os cidadãos no amor pela pátria e na virtude cívica”. Porém, esses pensadores não atribuíam unicamente ao Estado o dever de financiar a educação pública. Afirmavam que cabia ao Estado auxiliar àqueles que não tivessem condições para tal.

Os iluministas acreditavam, ainda, que os problemas criados pelo desenvolvimento da ciência e da técnica para impulsionar o progresso (desemprego, êxodo rural, mendicância, pobreza, etc.) só seriam solucionados com mais desenvolvimento da ciência. “Faz parte da dialética do progresso que os revezes históricos provocados pelo próprio princípio do progresso [...], também ofereçam as condições para que a humanidade encontre meios de evitá-los no futuro” (ADORNO, 1992, p. 229).

A idéia de valorização da própria época em detrimento do passado é estampada nas reflexões de Voltaire, para quem o progresso é um afastar-se das origens, da pré-história, da história fabulosa, através da superação da imaginação mitológica e da consolidação da razão como o guia das condutas individuais e coletivas. Através da razão, a humanidade se liberta definitivamente do “obscurantismo” que assolava as tradições do passado. Isso não quer dizer que ele despreze ou desconheça a trajetória histórica dos diferentes povos, mas sim que

¹⁴ Denis Diderot (1713-1784) foi diretor da Enciclopédia, junto com D’Alembert. Concebia a Enciclopédia como o veículo de divulgação das novas idéias contra as forças, para ele reacionárias, da igreja e do estado, e que destacasse os princípios essenciais das artes e das ciências. O fundo ideológico para a elaboração da mesma seriam o racionalismo e a fé no progresso da humanidade. Após desavenças com D’Alembert passa a coordenar o trabalho da produção da Enciclopédia. Também escreveu romances, peças dramáticas e contos (NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA, 1999).

¹⁵ Referindo-se a lugares isolados e de difícil acesso.

¹⁶ Jean-Jaques Rousseau (1712-1778), contesta a sociedade de sua época através de seu *Discours sur l’origine de l’inégalité parmi les hommes* (1755; Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens), em que vê a desigualdade e a injustiça como frutos da competição e da hierarquia mal constituída. Afirma que a organização social corrompe a natureza humana e lhe sufoca o potencial e que a educação pode contribuir para superar essa desigualdade. Suas obras mais famosas são “O Contrato Social” e “Emílio”, publicadas em 1762 (NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA, 1999).

acredite que a história dos povos tem uma direção definida, que seria a realização dos valores estabelecidos pela razão. E nisso, o século XVIII é o grande marco dessa trajetória.

A afirmação da total racionalidade da natureza e da história como processos objetivos encontra no idealismo¹⁷ sua máxima expressão. Nele consolida-se a possibilidade de o homem inteirar-se dessa racionalidade e agir de acordo com ela. “A dialética homem-natureza, homem-história, era pensada como realizando-se na unidade e na transparência da razão” (LARA, 1988, p. 76). A história passa a ser entendida, não como uma simples acumulação ou justaposição de fatos acontecidos no tempo, mas um verdadeiro processo cujo motor interno é a contradição. “A história universal nada mais é do que a manifestação da razão” (ARANHA e MARTINS, 1994, p.234).

A compreensão de progresso desenvolvida pelos iluministas trazia consigo a crença de que o mundo natural e o domínio do social podem ser objeto de uma ação racional visando sua transformação. No século XVIII a história se liberta e os sistemas gerais do conhecimento humano e da natureza são desenvolvidos. Através do conhecimento racional será possível o aperfeiçoamento das instituições e da sociedade em geral para a realização das aspirações legítimas dos homens. A ignorância, causa primeira da servidão, finalmente está superada. As esperanças na destruição da desigualdade entre as nações, nos progressos da igualdade no interior de um mesmo povo e no aperfeiçoamento real do homem podem, enfim, ser realizadas (CONDORCET, 1990).

Racional e livre se professava o homem moderno. Homem pronto para inventar e criar. O palco de suas atividades era a imensidão dos espaços e do tempo, e a medida do seu progresso era infinita. Acreditava-se na história como marcha certa para um futuro glorioso (LARA, 1988, p. 73).

Pode-se identificar nos iluministas uma preocupação em superar a visão das políticas sociais para além da mera assistência, caridade ou benemerência, que marcava a visão da época. Porém, permanece uma visão particularista que atribui os “problemas sociais” a causas individuais. Acredita-se que, criando condições para o indivíduo competir, ele possa encontrar espaço no mercado e superar sua condição de pobreza ou miserabilidade. O mercado e o contrato eram as condições para que a sociedade assumisse a gestão de si mesma. O grande

¹⁷ O idealismo foi uma corrente de pensamento que se desenvolveu na Alemanha no início do século dezanove, tendo em Kant e Hegel suas principais expressões. O nome origina-se da prioridade dada à idéia na questão da origem do conhecimento, na estrutura do próprio conhecimento e no método de alcançar o conhecimento. Maiores detalhes pode-se consultar LARA, 1988.

inimigo, combatido pelos iluministas, era o privilégio, que fazia pessoas, empresas e nações competirem com as outras em condições desiguais (CASTEL, 1998, p. 239-40).

A solução da questão social proposta pelos iluministas se mostrou obsoleta, pois fazia coexistir duas concepções contraditórias do papel do Estado (Estado forte na implantação de uma política de socorros públicos e Estado fraco na dimensão econômica) e porque a associação do voluntarismo político e do *laissez-faire* econômico liberava antagonismos sociais que seus promotores eram impotentes para controlar e incapazes de prever (CASTEL, 1998, p. 254-5).

Essa associação do voluntarismo político e do *laissez-faire* econômico decorre do próprio entendimento da sociedade presente no iluminismo. Ela deixa de ser referida a uma ordem transcendente e passa a buscar em si mesma o princípio de sua organização. Como princípios da organização social afirmam-se o contrato e o mercado. Ambos baseados numa suposta igualdade e liberdade dos participantes que passam a interagir na busca da realização de seus interesses, de sua felicidade. O individualismo e o *laissez-faire* não poderiam ter garantido o domínio na conduta dos negócios públicos se não fosse pela sua conformidade às necessidades e desejos do empresariado da época (KEYNES, 1984).

A segunda corrente de pensamento que contribuiu decisivamente na construção e na propagação da idéia de progresso foi o darwinismo social¹⁸. O darwinismo social caracteriza-se por uma transposição da teoria da evolução das espécies¹⁹, de Charles Darwin²⁰, para a compreensão da sociedade. Para Darwin, a luta pela vida é o princípio que move a seleção das espécies. Cada espécie animal existe em permanente concorrência de seus indivíduos. Somente os mais fortes e os mais aptos conseguem sobreviver e a própria natureza se incumbem de proceder a essa seleção natural. As diferentes espécies de seres vivos transformam-se continuamente buscando se aperfeiçoar e garantir a sobrevivência. Em consequência disso, os

¹⁸ O darwinismo social é uma corrente de pensamento que desenvolve no final do século XVIII e início do XIX, procurando aplicar os conceitos da biologia para a interpretação da sociedade. Por isso, em alguns espaços também recebe o nome de “organicismo”. Teve como principais representantes o filósofo britânico Herbert Spencer, o filósofo alemão Albert Schäffle, o jurista austríaco Ludwig Gumplowicz, o sociólogo austríaco Gustav Ratzenhofer, o economista e sociólogo norte-americano William Graham Sumner, o sociólogo norte-americano Albion Woodbury Small, o economista e sociólogo italiano Vilfredo Pareto, os sociólogos franceses Frédéric Le Play e Gustave Lê Bon, entre outros (ARANHA e MARTINS, 1994).

¹⁹ Explicitada no texto “On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life” (Sobre a origem das espécies por meio da seleção natural ou a conservação das raças favorecidas na luta pela vida), publicado em 1859 como uma síntese de sua teoria (NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA, 1999).

²⁰ O inglês Charles Darwin (1809-1882), após uma longa viagem pelo mundo (mais de quatro anos), organiza sua principal obra, a Teoria da origem das espécies, baseada na luta pela vida. A obra foi publicada em 1859 com o título “On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life” (Sobre a origem das espécies por meio da seleção natural ou a conservação das raças favorecidas na luta pela vida) (NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA, 1999).

organismos tendem a se adaptar cada vez melhor ao ambiente, criando formas mais complexas e avançadas de existência, que possibilitam, pela competição natural, a sobrevivência dos mais evoluídos (COSTA, 1997).

O compatriota de Darwin, Herbert Spencer²¹, foi o pioneiro na aplicação do conceito de evolução natural como princípio subjacente a todas as ordens da realidade. Ele publica dois estudos que antecedem a própria teoria de Darwin, que são “The Social Statics” (A Estática Social), em 1851, e The Principles of Psychology (Princípios de Psicologia), em 1855. Nesses trabalhos, Spencer indica a possibilidade de por meio do princípio da evolução, oferecer explicação total da realidade, bem como realizar a síntese das diferentes ciências.

Spencer concebia a realidade toda como produto do desenvolvimento perpétuo de uma força de caráter incognoscível manifestada na evolução. De início, essa força é homogênea, indeterminada e simples, mas ela evolui para a heterogeneidade, a determinação e a complexidade. No caso das sociedades humanas, elas evoluem das hordas primitivas para as sociedades militares, cuja coesão se baseava na força, até chegar às industriais, baseadas em contrato voluntário entre indivíduos. Nessas sociedades industriais, Spencer advoga a necessidade de um modelo liberal sem nenhum tipo de intervencionismo estatal como única forma de respeito à liberdade individual. A liberdade individual é a única forma de garantia da ordem social, posto que a moralidade é a aspiração da consciência humana a uma harmonização cada vez mais perfeita entre homem e sociedade. Natureza e espírito, portanto, constituem os aspectos externo e interno da mesma realidade, que tem sua razão de ser no próprio impulso evolutivo.

A partir dessas idéias propaga-se o pensamento que as sociedades, em princípio, se modificam e se desenvolvem num mesmo sentido em qualquer lugar do mundo e que tais transformações representariam sempre a passagem de um estágio inferior para outro superior, em que o organismo social se mostraria mais evoluído, mais adaptado e mais complexo. Esse tipo de mudança garantiria a sobrevivência dos organismos sociais mais fortes e mais

²¹ O inglês Herbert Spencer (1820-1903) iniciou como engenheiro nas ferrovias britânicas. Posteriormente colaborou em diversas publicações até que, em 1848, foi nomeado subdiretor do The Economist. Alcançou prestígio nos círculos intelectuais com a publicação de Social Statics (1851; A estática social), obra na qual deu à noção de evolução social um tratamento que continha o germe de seu pensamento posterior (NOVA ENCICLOPÉDIA BARSÁ, 1999).

evoluídos. Aqueles que não conseguem acompanhar o processo de evolução acabam perecendo e dando lugar para os mais evoluídos (COSTA, 1997).

O sucesso do Darwinismo esteve diretamente ligado à conjuntura política e ideológica da época. Ele foi aceito tanto pelas esquerdas, quanto pelas camadas médias e pela própria burguesia, pois fortalecia um pensamento laico a respeito do ser humano, da natureza e da sociedade, enfraquecendo ainda mais a declinante concepção religiosa. A confiante atmosfera liberal transformou o darwinismo social na ideologia do capitalismo militante (HOBSBAWM, 2001).

Portanto, os europeus, ao estabelecerem contato com as civilizações da África, Ásia e América estariam exercendo uma “missão civilizadora”, pois levavam a essas sociedades “mais primitivas” um impulso de progresso em direção a um modelo de sociedade mais evoluído, ou seja, a sociedade industrial européia, apresentada como o ápice da escala da evolução social.

A terceira matriz teórica de construção da idéia de progresso vem da ciência econômica, a primeira das ciências sociais a se desenvolver de forma independente da filosofia. A contribuição da ciência econômica foi demonstrar que o progresso consiste num processo crescente de acumulação de riqueza. As formulações construídas para explicar como se dá o processo de geração e acumulação da riqueza tornaram-se fundamentais para consolidar e expandir a idéia de progresso.

Adam Smith²² e David Ricardo²³ são os primeiros a dar uma explicação mais consistente para o processo econômico. Adam Smith demonstra a fragilidade da teoria mercantilista, desenvolvida ainda no âmbito da filosofia (Hume, Locke e Condillac), por pensar que a riqueza de uma nação depende de seu comércio exterior e é medida pela quantidade de moeda que ela dispõe. Como as moedas eram cunhadas em ouro ou prata e os países da Europa não possuíam metais preciosos em quantidade, tinham que obtê-los por uma balança comercial favorável. Isso incentivava as medidas protecionistas (monopólios, exclusivo comercial, etc.), a expansão colonial e a restrição às importações.

Adam Smith também demonstra a fragilidade da primeira escola econômica surgida na França: a fisiocracia. Para os fisiocratas, a riqueza efetiva deriva da natureza e a terra é o único meio de produção que dá mais do que o que nela se aplica. O desenvolvimento da indústria estava forçando uma racionalização e sistematização da atividade agrícola. Os fisiocratas chegaram a desenvolver um “Tableau Économique”²⁴ para explicar o processo de geração e distribuição da riqueza entre as classes sociais.

Para Adam Smith, o trabalho é a real fonte de toda a riqueza, é a real medida do valor de troca de todas as mercadorias. Não é com ouro ou com dinheiro, mas sim com trabalho que as riquezas do mundo foram geradas. “A riqueza da Nação será o seu trabalho anual”. Embora com algumas imprecisões²⁵, que serão levantadas e aprofundadas por David Ricardo, Smith foi o primeiro a explicar o funcionamento de um sistema econômico em termos matemáticos.

²² O economista britânico Adam Smith (1723-1790) é conhecido como o fundador da economia liberal clássica. Adam Smith. Afirmou a teoria do valor-trabalho, segundo a qual a fonte única de riqueza é o trabalho, que já nas comunidades primitivas determinava o valor de troca dos objetos em função do esforço necessário para obtê-los. As sociedades industriais se diferenciavam das anteriores por uma maior acumulação de riquezas, como resultado das inovações tecnológicas que a divisão do trabalho e o aumento de emprego produzem (NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA, 1999; NAPOLEONI, 2000).

²³ O inglês David Ricardo (1772-1823) é um dos principais representantes da escola de economia clássica. David Ricardo. Próspero empresário financeiro. Em 1817, publicou sua obra principal, *Principles of Political Economy and Taxation* (Princípios de economia política e tributação), onde analisa as leis que determinam a distribuição do produto social entre as “três classes da comunidade”: proprietários de terras, trabalhadores e donos do capital. Para ele, todo o trabalho produtivo, inclusive o agrícola, gera excedente econômico, isto é, riqueza. A terra não tem influência na determinação do valor, que é a quantidade de trabalho investida na produção de um bem. O capital é a cristalização do trabalho, quer dizer, uma reserva do trabalho já realizado. Sua teoria representa uma tomada de posição a favor da burguesia industrial contra a classe ruralista. Exerceu grande influência no século XIX tanto entre os defensores do liberalismo e do capitalismo quanto entre seus opositores, como Marx. Em oposição ao mercantilismo, Ricardo formulou um sistema de livre comércio e produção de bens que permitiria a cada país se especializar na fabricação dos produtos nos quais tivesse vantagem comparativa (NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA, 1999; NAPOLEONI, 2000).

²⁴ Uma espécie de fluxograma que demonstra como a riqueza produzida na agricultura é distribuída para as demais classes. Maiores informações consultar SMITH, 1999.

²⁵ Conforme ARANHA e MARTINS, 1994; RICARDO, 1984.

Lembrando que o desenvolvimento das ciências da natureza, nesta época, estabelecia como ideal de cientificidade a ser seguido por qualquer ciência que quisesse ser racional, a aplicação dos princípios da experimentação e da matematização (ARANHA e MARTINS, 1994).

No entendimento de Adam Smith, o progresso de uma Nação não é fruto da generosidade dos indivíduos ou de seu altruísmo, mas sim do livre jogo dos interesses individuais dos agentes econômicos. Nesse livre jogo é que se torna possível a divisão especializada do trabalho, que seria favorável ao aumento da produtividade, o alargamento do mercado e a acumulação de capital, levando ao gradual enriquecimento das nações. A dinâmica interna dos próprios fatores do mercado é que seria responsável pelo progresso do mesmo e, conseqüentemente, da Nação como um todo (MURTEIRA, 1990).

Referenciando Hannah Arendt, Castel (1998) demonstra o significado dessa contribuição de Adam Smith para a instauração da modernidade liberal na medida em que dá um passo decisivo na libertação do trabalho das amarras do Antigo Regime e na constituição de um “mundo social racional por meio da destruição da ordem social arbitrária da antiga sociedade” (CASTEL, 1998, p. 235). O trabalho deixa de ser um dever religioso e moral para se transformar na fonte de toda a riqueza. E para ser socialmente útil deve ser repensado e reorganizado a partir dos princípios da nova economia política. “Toda a ideologia liberal está nessas poucas linhas: a liberdade de trabalho deve libertar também a iniciativa privada, o gosto pelo risco e pelo esforço, o sentido da competição” (CASTEL, 1998, p. 234).

A preocupação com os “problemas sociais” e com a política social pode ser vista na obra de Adam Smith a partir de duas questões centrais. A primeira refere-se à questão das necessidades sociais dos trabalhadores. Para ele, necessários não são apenas os produtos indispensáveis à manutenção da vida, mas todos aqueles cuja carência representa uma situação indecente ou indigna, de acordo com o costume do país, para pessoas dignas ainda que da mais baixa extração social. Por isso, ele se constitui num marco teórico a partir do qual evoluiu o tratamento da questão das necessidades sociais dos trabalhadores na economia política liberal (ABRANCHES, 1994; VEIGA, 2005). A segunda refere-se à preocupação que ele demonstra em relação à educação. “A educação da gente comum, numa sociedade civilizada e comercial, requer talvez mais atenção do público do que a educação das pessoas de posição e fortuna” (SMITH, 1999, p. 419). Entende que as escolas devam contar com

subsídio público, mas também com a contribuição dos alunos para incentivá-los à responsabilidade por seu processo de formação. Pensa que a sociedade liberal tem mais condições de alcançar seus objetivos com um povo “instruído e inteligente”, do que com um povo “ignorante e estúpido”.

Essa preocupação de Smith era coerente com os princípios da economia liberal de sua época, na medida em que a mesma fundava-se numa idéia de concorrência perfeita. Todas as situações que limitavam essa concorrência deveriam ser suprimidas pela ação dos indivíduos, do Estado ou de ambos. O estabelecimento de um mercado de trabalho livre só poderia existir a partir da superação dos privilégios advindos da condição social ou de benefícios garantidos por quem tinha controle do Estado.

A contribuição de David Ricardo no que se refere à idéia de progresso está em esclarecer a teoria do valor-trabalho, clarear a teoria das vantagens comparativas no comércio internacional e analisar as leis que regulam a distribuição do produto nacional entre as classes sociais. No que se refere à teoria do valor-trabalho ele diz que é necessário livrá-la de algumas ambigüidades presentes na teoria de Adam Smith. A primeira é a necessidade de distinguir custo do trabalho (salário) e valor produzido pelo trabalho. A segunda está em entender que o valor de uma mercadoria depende da quantidade relativa de trabalho necessário para sua produção. A terceira é a necessidade de distinguir capital fixo e capital circulante²⁶.

Em relação à teoria das vantagens comparativas, Ricardo está mais preocupado com a tendência de longo prazo da economia inglesa. Pensava que a estagnação surgiria inexoravelmente através do crescimento demográfico que pressionaria as terras aráveis que eram limitadas, gerando rendimentos decrescentes na agricultura. As possíveis saídas estavam no progresso técnico e no comércio internacional.

No caso da distribuição do produto nacional entre as classes, Ricardo partia da constatação da existência de três classes na sociedade inglesa de sua época: os proprietários da terra que recebem rendas, os rendeiros ou empresários agrícolas que contratam assalariados e pagam rendas aos proprietários e os trabalhadores agrícolas que vendem sua força de trabalho em troca do salário. Percebe a existência de conflitos entre essas três classes e a

²⁶ Maiores detalhes sobre a teoria econômica de David Ricardo podem ser vistos em RICARDO, 1984; MURTEIRA, 1990; NAPOLEONI, 2000; entre outros.

existência de empecilhos (lei dos pobres, monopólios, tributos, renda da terra que entrava a expansão econômica) à livre competição no mercado. Como os lucros determinam a acumulação de capital e esta o crescimento econômico, é necessário eliminar todas as barreiras à “justa e livre competição do mercado”²⁷ para que uma Nação possa se desenvolver.

Da mesma forma, pensava Ricardo que os salários também deveriam ser deixados à justa e livre competição do mercado e jamais deveriam ser controlados pela interferência dos legisladores. Criticava a “Lei dos Pobres”²⁸ por ela ir contra a lei do equilíbrio natural da justa e livre competição do mercado e também por estimular a imprudência e a imprevidência dos gastos e da reprodução²⁹. Porém, como os pobres já estavam acostumados a ela, era necessário eliminá-la gradativamente do sistema político através de procedimentos cuidadosos e inteligentes para evitar que os pobres caíssem no desamparo.

Em relação a essa preocupação com a imprevidência da reprodução que acabava afetando a dinâmica da oferta de mão-de-obra, Malthus³⁰ é quem dará uma contribuição

²⁷ Ao referir-se à justa e livre competição do mercado está falando de um sistema de mercados onde todos os fatores de produção podem ser livremente trocados entre os participantes do mesmo. Polanyi (2000, p. 89 ss.), demonstra que até o século XIX os mercados nada mais eram do que acessórios da vida econômica e que o sistema econômico era absorvido pelo sistema social. O mercado auto-regulável era desconhecido e a emergência da idéia de auto-regulação se constituía numa inversão completa da tendência do desenvolvimento. “Uma economia de mercado é um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados; a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada a esse mecanismo auto-regulável. Uma economia desse tipo se origina da expectativa de que os seres humanos se comportem de maneira tal a atingir o máximo de ganhos monetários. Ela pressupõe mercados nos quais o fornecimento dos bens disponíveis (incluindo serviços) a um preço definido igualarão a demanda a esse mesmo preço. Pressupõe também a presença do dinheiro, que funciona como poder de compra nas mãos de seus possuidores. A produção será, então, controlada pelos preços, pois os lucros daqueles que dirigem a produção dependerão dos preços, pois esses formam rendimentos, e é com a ajuda desses rendimentos que os bens produzidos são distribuídos entre os membros da sociedade. Partindo desses pressupostos, a ordem na produção e na distribuição de bens é assegurada apenas pelos preços” (POLANYI, 2000, p.89-90).

²⁸ Ao falar da Lei dos Pobres, está se referindo a um conjunto de legislações que existiam na Inglaterra desde o século XVI e que protegiam o trabalhador e aqueles que não tinham acesso ao trabalho (desempregados e incapazes de se empregarem). Essa legislação favorecia a um paternalismo, mas também impedia que a sociedade se desagregasse com a implantação do livre mercado de trabalho. Somente na segunda metade do século XIX é que ela será substituída por uma nova estrutura legal que passa a reger as novas relações de trabalho decorrentes da Revolução Industrial. Maiores detalhes podem ser vistos em POLANYI, 2000.

²⁹ Afirma que a lei dos pobres contribuiu para um comportamento imprevidente em relação ao número de filhos e aos casamentos prematuros que aumentam exageradamente a população de pobres e acabam pressionando ainda mais a oferta de mão-de-obra no mercado contribuindo para rebaixar os salários.

³⁰ Thomas Malthus (1766-1834), economista e demógrafo britânico, que ficou conhecido, sobretudo, pela teoria segundo a qual o crescimento da população tende sempre a superar a produção de alimentos, o que torna necessário o controle da natalidade. Em 1798, Malthus publicou anonimamente seu *Essay on Population* (Ensaio sobre a população), no qual afirmava que a população crescia em progressão geométrica, enquanto a produção de alimentos aumentava em progressão aritmética. A solução para evitar epidemias, guerras e outras catástrofes provocadas pelo excesso de população, consistiria, segundo ele, na restrição dos programas assistenciais públicos de caráter caritativo e na abstinência sexual dos membros das camadas menos favorecidas da sociedade. Sua obra foi ao mesmo tempo criticada e aplaudida. Enquanto alguns setores da sociedade o acusavam de ser

decisiva para seu entendimento. Ele chama a atenção que a dinâmica natural da população pode interferir no “equilíbrio” do mercado e que nem sempre o progresso técnico e o comércio internacional podem compensar o crescimento demográfico. Alerta que a “lei dos mercados” (como os produtos se trocam por produtos, a oferta cria a sua própria procura e ainda que o mercado tenderia automaticamente a garantir o pleno emprego dos recursos produtivos), nem sempre funciona. Os casos do desemprego e da produção de alimentos atestam essa problemática. Nesses casos é preciso a intervenção de um agente externo ao mercado, no caso do Estado.

O alerta de Malthus de que a “lei dos mercados” nem sempre funciona e que, em alguns casos (desemprego e produção de alimentos), é necessária a intervenção de um agente externo, para ele o Estado, não significa que ele não acredite na idéia de progresso, mas sim discorde da forma de alcançá-lo. Essa discordância na forma de alcançar o progresso vai se tornar mais intensa durante o século dezenove, quer por novas formulações teóricas (especialmente o caso de Karl Marx, Augusto Comte e Emile Dürkheim) ou pelas manifestações sociais.

Porém, a burguesia, como classe em ascensão e que buscava consolidar seu poder agarrou-se à idéia de progresso como palavra de ordem e como a única alternativa capaz de conduzir a humanidade para o futuro, muitas vezes, ignorando os alertas e críticas recebidas. No momento em que a proposta da burguesia foi apresentada como a única alternativa, a teoria degenerou-se e transformou-se numa ideologia, pois passou a negar qualquer forma de crítica.

Durante os séculos XVIII e XIX, essa burguesia que se afirmou no poder a partir da Europa Ocidental, expandiu a ideologia do progresso pelo mundo, desagregando os antigos modos de vida e consolidando uma visão de sociedade alicerçada na liberdade individual, no livre mercado, no contrato social, na ciência racional, na técnica e na indústria. O processo de recolonização efetivou uma nova divisão do mundo entre os países que assumiram a hegemonia no capitalismo industrial (PAZZINATO e SENISE, 1992).

cruel, indiferente e até mesmo imoral, economistas de renome apoiavam suas teorias. Com o tempo, o "malthusianismo" foi incorporado à teoria econômica, atuando como freio de teses mais otimistas. Foi pastor da Igreja Anglicana e professor de história e economia política em Haileybury (ARANHA e MARTINS, 1994; NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA, 1999).

A expansão do projeto burguês, sob a ideologia do progresso, intensificou suas contradições. Ao mesmo tempo em que se tornou hegemônico, demonstrou seus limites. O projeto burguês não podia realizar sua própria razão, seus próprios ideais de liberdade, de igualdade, de justiça e de imediaticidade humana (ADORNO, 1992). Limites que se manifestaram de forma mais intensa a partir da segunda metade do século dezenove, conforme se aborda no tópico a seguir.

1.2 A REVISÃO DA IDÉIA DE PROGRESSO: LIBERALISMO SOCIAL E SOCIALISMO

Os limites do projeto burguês, sob a ideologia do progresso, são evidenciados nos inúmeros “problemas sociais” gerados, nas reações desencadeadas pela classe trabalhadora e nos estudos de teóricos da época, levando a nova classe dominante a reconstruir o seu projeto em novas bases. Reconstrução levada a efeito no final do século dezenove e início do século vinte.

Os “problemas sociais” gerados pela “sociedade do capitalismo liberal triunfante”³¹ atingiam especialmente os trabalhadores da cidade e do campo, os artesãos e os pequenos comerciantes, levando a uma “desfiliação em massa”, inscrita no próprio cerne do processo de produção de riquezas (CASTEL, 1998). O progresso econômico trazia consigo o fenômeno do pauperismo, gerando o medo de uma degradação social completa. “Famílias operárias amontoadas nos subúrbios das cidades industriais, onde a promiscuidade dos sexos e das idades, bem como a total ausência de higiene, constituem o que se poderia chamar de uma nova etiologia da depravação dos costumes” (CASTEL, 1998, p. 287).

“Uma riqueza nunca vista passou a ser companheira inseparável de uma pobreza nunca vista” (POLANYI, 2000, p. 126-7). As transformações por que a sociedade européia passou, a partir do século XVI, tratou-se de uma revolução extrema e radical que destruiu as formas de sociabilidade e proteção social existentes e pôs no lugar uma sociedade de

³¹ Expressão usada por Hobsbawm (2001) para designar a sociedade que se forma a partir da revolução econômica (Revolução Industrial) e da revolução política (Revolução Francesa) que se consolidam na Europa nos séculos XVIII e XIX. É fundamental acrescer a essas duas a revolução desencadeada pela aliança entre a ciência e a técnica (VEIGA, 2005).

mercado. Uma sociedade de mercado que acreditava que todos os problemas humanos poderiam ser resolvidos com o dado de uma quantidade ilimitada de bens materiais. Essas transformações trouxeram uma “avalanche de desarticulação social”, onde os perigos “atacaram até a medula”. O moinho satânico triturou os homens, transformando-os em massa (POLANYI, 2000).

Ao analisar os problemas gerados pela transformação que sofre a sociedade inglesa a partir da Revolução Industrial, Marshall (1967) refere-se ao “espetáculo do desemprego em massa”; às condições de “extrema pobreza” que atingem um terço da população das cidades; à enorme quantidade de indigentes que circulam pelas cidades e pelo campo; à piora do estado físico da população; aos males da promiscuidade; aos problemas habitacionais; a favelas que se tornaram uma calamidade pública. Aspectos que demonstravam os problemas gerados pela nova sociedade que se constituía e que clamava por solução.

O fator que dominava a vida dos trabalhadores do séc. XIX era a insegurança. A insegurança de não saber, no início da semana, quanto iriam levar para casa na sexta-feira. Não sabiam quanto tempo iriam durar no emprego atual e, se viessem a perdê-lo, quando iriam encontrar outro e em que condições. Não sabiam que acidentes ou doenças iriam afetá-los e o que iria acontecer com eles quando ficassem incapacitados para o trabalho. Para os camponeses, além dos fenômenos naturais, passavam a enfrentar a insegurança de até quando iriam permanecer na terra onde estavam. Até mesmo os operários especializados viviam a insegurança no seu emprego. Diante dessa insegurança, não existia nenhum sistema de proteção social, exceto a caridade e o auxílio aos indigentes. Para o mundo do liberalismo, a insegurança era o preço a pagar pelo progresso, pela liberdade e pela riqueza (HOBSBAWM, 2001).

Em seus escritos³², Karl Marx denuncia a exploração sofrida pelo trabalhador, transformado em mercadoria no processo de produção capitalista. Refere-se às excessivas mortes por acidentes de trabalho e por doenças decorrentes do trabalho; à exploração da mão-de-obra infantil e do trabalho das mulheres; às condições insalubres e desumanas que eram

³² Em grande parte dos textos de Marx está presente a denúncia da exploração sofrida pelo trabalhador no modo capitalista de produção, mas destaca-se o “Manifesto do Partido Comunista”, os “Manuscritos Econômico-Filosóficos”, os “Grundrisse” e “O Capital”. Destacam-se também as cartas escritas por Marx aos correspondentes da Internacional Socialista em vários países, especialmente às “Sobre o Colonialismo”. Para uma visão geral da trajetória teórica de Marx é importante o trabalho de FLICKINGER, 1985.

submetidos os trabalhadores; aos baixos salários; aos métodos de extração da mais-valia absoluta e relativa. O capitalismo, “mais do que qualquer outro modo de produção, esbanja seres humanos, desperdiça carne e sangue, dilapida nervos e cérebros” (MARX, 1991, p. 99).

Diante dessa realidade é que eclodem as manifestações da classe trabalhadora³³. Manifestações que se desenvolvem paralelamente à expansão da Revolução Industrial, pois essa assinala “a mais radical transformação da vida humana já registrada em documentos escritos” (HOBSBAWM, 2000, p. 13). Ao mexer com as antigas formas de produzir e com as relações de produção, a Revolução Industrial vai gerar reações daqueles que se sentem prejudicados. Essas reações foram de diversos tipos e das mais variadas formas e podem ser encontradas nos primórdios da Revolução Industrial. Num primeiro momento eram reações esparsas, mas que foram intensificando-se à medida que a revolução se expandia (THOMPSON, 1997).

Os motins podem ser vistos como as primeiras manifestações mais generalizadas³⁴ contra as transformações decorrentes da Revolução Industrial. Eram movimentos quase que espontâneos da população do campo e da cidade, especialmente em épocas de crise. A população se mobilizava para ter acesso aos alimentos básicos através de uma ação direta e violenta contra a propriedade. Os alvos eram selecionados e as lideranças constituíam-se no calor do movimento. A retórica da liberdade, da igualdade e dos direitos de cidadão dava o tom do discurso e da mobilização. “Tais ‘motins’ eram tidos pelo povo como atos de justiça e seus líderes considerados heróis” (THOMPSON, 1997, p. 68).

O movimento ludista³⁵ representa uma fase de transição de uma forma mais espontânea para uma mais organizada do movimento operário. Era um movimento que questionava a introdução das máquinas nas fábricas. As máquinas eram vistas como causadoras do desemprego e da falência das pequenas manufaturas. Por isso o movimento

³³ Hobsbawm (2001) se pergunta se é possível falar em “trabalhadores” como uma categoria ou como uma classe nesse momento histórico. Afirma que, para além das diversidades, “todos estavam realmente unidos por um sentido comum do trabalho manual e da exploração, e de forma crescente, pelo destino comum de viverem do salário. Eles estavam unidos pela crescente segregação da sociedade burguesa [...] “Os trabalhadores foram empurrados para uma consciência comum não apenas pela polarização social, mas por um estilo de vida – no qual a taverna (“a igreja do trabalhador”, como um burguês liberal chamou-a) tinha um papel central – e por um estilo comum de pensamento” (HOBSBAWM, 2001, p. 311).

³⁴ Entre 1730 e 1795 foram registrados, na Inglaterra, 650 motins, dos quais 275 pela falta de alimentos e 375 por outras finalidades (ARRUDA, 1991, p. 78).

³⁵ Recebe essa denominação pela influência de um dos seus principais líderes, Ned Ludlam.

conquistou a adesão de trabalhadores, de pequenos empresários manufatureiros e da opinião pública. Hobsbawn (1981), destaca que o movimento apresentava-se em duas feições: uma mais violenta e hostil, que invadia as fábricas e quebrava as máquinas ou ateava fogo nas mesmas, e outra que utilizava o protesto contra as máquinas para chamar a atenção para fazer pressão contra os empregadores e contra a utilização das horas-extras.

O meio rural também vivenciou revoltas contra a nova realidade que se estabelecia com a Revolução Industrial. A mais expressiva delas talvez tenha sido o movimento Swing³⁶. Um movimento rural que se desenvolveu no início do século XVIII, em vários condados ingleses, contra as transformações³⁷ geradas no mundo agrário.

Os camponeses estavam sendo transformados em proletários agrícolas, sujeitos aos fluxos e refluxos do mercado de trabalho. Muitos acabavam sobrevivendo graças ao auxílio assistencial das paróquias, o que consideravam uma situação abominável. Passaram a lutar por melhores empregos, por salários mais altos, por uma melhor e mais adequada assistência social e pela defesa de condições de trabalho para os pequenos proprietários rurais. Conquistaram o apoio dos “homens de ofício” do campo e das cidades que, por terem um maior “nível cultural”, acabaram dando uma contribuição fundamental na redação dos folhetos e impressos populares que constituíam a base de difusão das idéias do movimento. As formas de ação do movimento eram as mais variadas, indo desde a caça ilegal, a destruição das debulhadoras e os incêndios a propriedades até a difusão de cantigas populares e a distribuição e venda de folhetins e impressos populares.

A partir do final do século XVIII, as manifestações começaram a ser mais intensas e organizadas, especialmente nas cidades inglesas, espaços onde a Revolução Industrial se consolidava com maior rapidez. As “sociedades populares” que passaram a agregar

³⁶ “A sua denominação vem dos folhetins e cantigas populares, impressos para a venda nos mercados rurais, que se referiam aos movimentos sediciosos rurais, remetendo-os sempre à responsabilidade de um tal de Capitão Swing” (ARRUDA, 1991, p. 80).

³⁷ As transformações são decorrentes do processo dos “cercamentos” que significaram uma “verdadeira revolução na distribuição do poder fundiário”, no início da 1ª Revolução Industrial na Inglaterra. “Foram cercados os *open fields* e as *common lands*, criando-se em seu lugar grandes propriedades nas quais se faziam investimentos capitalistas, proletarizando as relações de trabalho no campo, intensificando a divisão social da produção, dinamizando os procedimentos técnicos” (ARRUDA, 1991, p. 35-6). Polanyi (2000) denomina os cercamentos como a “revolução dos ricos contra os pobres”, uma vez que as casas dos pobres eram destruídas e as aldeias tinham que ser abandonadas. Os senhores e os nobres perturbavam a ordem social, destruindo as leis e os costumes tradicionais, às vezes pela violência, às vezes por pressão e intimidação. Como consequência deste contexto, muitos camponeses se tornaram mendigos e ladrões.

trabalhadores das mais variadas profissões, artesãos e pequenos comerciantes, davam um caráter mais organizado ao movimento. A maioria delas tinha uma conotação reformista, porém alertavam para as injustiças econômicas e sociais geradas pela Revolução Industrial. A grande contribuição dessas sociedades populares foi a emergência de uma consciência popular para a busca de direitos diante da nova sociedade que estava se constituindo (THOMPSON, 1997). Os trabalhadores passaram a condenar as práticas filantrópicas e de tutela, acreditando que, com sua mobilização e organização, poderiam conquistar seus direitos (CASTEL, 1998).

As primeiras décadas do século XIX deixaram evidente que a Revolução Industrial se expandia por grande parte da Europa e que estavam estabelecidas as condições para a consolidação da classe trabalhadora e seus movimentos. Mesmo na clandestinidade, proliferaram³⁸ as formas associativas dos trabalhadores que passaram a questionar, de forma mais veemente e direta, as contradições presentes na sociedade. Enquanto crescia a capacidade de produzir riqueza, aumentava a pobreza da grande maioria da população (NETTO, 2001, p. 42). O século XIX mostra um pauperismo que não decorre da falta de trabalho, mas da própria organização do trabalho (CASTEL, 1998). Enquanto a classe média e a burguesia não sabiam onde investir seu dinheiro, os operários e camponeses enfrentavam crises de fome (HOBSBAWM, 2000).

Diante dessa contradição, os pobres passaram a não aceitar mais a situação de forma resignada e conformada, mas passavam a protestar, das mais diversas formas, constituindo-se numa ameaça real às instituições sociais existentes. A politização dos “problemas sociais” é que os transforma em “questão social”³⁹. Ou seja, aspectos que, anteriormente, eram tratados como naturais, individuais ou, no máximo, como decorrentes de disfunções ou

³⁸ Vide THOMPSON, 1997; HOBSBAWM, 1988 e 2000.

³⁹ A expressão “questão social” surge na Europa Ocidental, na terceira década do séc. XIX, para designar o fenômeno do *pauperismo*, decorrente da instauração do capitalismo em seu estágio industrial- concorrencial (NETTO, 2001). Era um fenômeno novo, pois “pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2001, p. 42). E esses pobres não se resignavam, não se conformavam, mas passavam a protestar, das mais diversas formas, constituindo-se numa ameaça real às instituições sociais existentes. A partir desse momento, a burguesia, ao consolidar-se como classe hegemônica, passa a voltar seus intelectuais para a preocupação com a manutenção da ordem burguesa, desautorizando a compreensão dos nexos entre economia e sociedade e voltando-os para a naturalização da pobreza. Entendendo-a como característica ineliminável de qualquer ordem social e possível de amenizá-la e reduzi-la através de reformas sociais. Para as vanguardas da classe trabalhadora, a questão social passa a ser vista como necessariamente colada à sociedade burguesa, indicando um traço misticador. “Somente com o conhecimento rigoroso do ‘processo de produção do capital’ Marx pôde esclarecer com precisão a dinâmica da ‘questão social’, consistente em um complexo problemático muito amplo, irreduzível à sua manifestação imediata como pauperismo” (NETTO, 2001, p. 45). O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social”. Diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social” (NETTO, 2001).

desequilíbrios momentâneos da sociedade, passam a ser polemizados publicamente e postos como decorrentes de um conflito de classes e da lógica de reprodução de uma sociedade de classes. Com isso, a burguesia passou a mobilizar seus intelectuais para “produzir” uma explicação para esse fenômeno sem afetar a “nova ordem social construída”. A “naturalização”, a “desfuncionalidade”, “os desvios morais”, “a anomia” “o não trabalho”, a “criminalização” foram explicações usadas pela burguesia para desqualificar as reivindicações feitas pelos que acabavam ficando fora do usufruto das benesses da nova sociedade burguesa. O Estado, enquanto um instrumento nas mãos da classe dominante (burguesia), passou a ser utilizado para tratar essa questão social no sentido de amenizar ou reduzir seus efeitos através de políticas sociais (NETTO, 1996).

Nesse novo clima é que se desenvolveu o movimento cartista⁴⁰, acreditando que era possível uma solução para as diversas manifestações da questão social através da mudança na legislação, pois essa ainda retratava uma realidade que já fazia parte do passado. Aproveitando o clima de reivindicações⁴¹ desencadeado pela classe média e por empresários industriais e a crise econômica das décadas de 1830 e 1840, os trabalhadores se mobilizaram para exigir mudanças constitucionais. Organizaram a “Carta do Povo”, redigida por William Lovett, onde reivindicavam sufrágio universal, direitos eleitorais homogêneos, voto secreto, eleição parlamentar anual, elegibilidade dos não-proprietários e subsídios para os deputados. As reivindicações foram desconsideradas pelo Parlamento e o movimento foi reprimido.

Em toda a história da Inglaterra jamais ocorreu semelhante concentração de forças, de prontidão para a defesa da lei e da ordem, do que em 12 de abril de 1848. Nesse dia, centenas de milhares de cidadãos foram investidos de autoridade policial especial para enfrentar os cartistas. A revolução de Paris, porém, chegou tarde demais para assegurar a vitória de um movimento popular na Inglaterra. Nessa ocasião já se dissipava o espírito de revolta acirrado pela Poor Law Reform Act e pelo sofrimento causado pela fome da década de 1840. A onda do comércio ascendente incrementava o emprego e o capitalismo começava a cumprir sua parte. Os cartistas se dissiparam pacificamente. [...] Assim terminou o maior esforço político do povo da Inglaterra para fazer desse país uma democracia popular (POLANYI, 2000, p. 209).

⁴⁰ Assim denominado, pois tinha como idéia básica a elaboração de uma “Carta do Povo”, a ser encaminhada ao Parlamento inglês contendo as reivindicações dos trabalhadores. O movimento cartista possuía duas alas diferenciadas. Uma, mais moderada, que buscava as reformas de forma progressiva, através da propaganda e da educação. Outra, mais radical, que buscava reformas radicais por métodos violentos. A primeira, era liderada por Francis Place e William Lovett, em Londres, onde foi fundada, em 1836, a primeira Associação dos Trabalhadores, que preconizava comícios e petições para agir sobre as classes dominantes pela persuasão. A segunda, era liderada por dois irlandeses, James O'Brien e Feargus O'Connor, sendo típica das regiões mais pobres da Inglaterra, o norte e o oeste (ARUDA, 1991).

⁴¹ Hobsbawm (2000, p. 72) destaca que “nenhum período da história britânica foi tão conturbado, política e socialmente, e tão tenso como a década de 1830 e começos da de 1840 [...]”.

O ano de 1848 representou um marco na história da sociedade contemporânea, o fim da “Era das Revoluções” e o início da “Era do Capital” (HOBSBAWM, 2001). O momento a partir do qual a revolução política recuou e a revolução industrial avançou. Foi a “primavera dos povos”⁴², marcada pela realização momentânea do sonho das esquerdas, pela derrubada simultânea dos velhos regimes da Europa continental e pelos pesadelos da direita. Porém, não passou de um sonho momentâneo, pois a burguesia conseguiu debelar as reações revolucionárias e afirmar seu projeto. A proposta revolucionária de 1848 fracassou, apesar de isso não ter sido percebido durante muitos anos pelos refugiados políticos que deslocaram o centro de gravidade das revoluções sociais dos países “avançados” do mundo capitalista para “as regiões marginais e atrasadas” da periferia (HOBSBAWM, 2001, p. 20-1).

O fracasso das revoluções sociais e a retomada do crescimento econômico no período pós 1850 provocaram um refluxo na organização dos trabalhadores. As associações voluntárias para a melhoria e a defesa social (Sociedades de Ajuda Mútua, Ordens Fraternas de Beneficência, Coros, Clubes de Esporte e Ginástica, Associações Religiosas Voluntárias) foram apresentadas pelos liberais como a fórmula mágica de resolver os problemas daqueles que não conseguiam, por seu próprio esforço, conquistar um espaço na nova sociedade (HOBSBAWM, 2001).

Na esteira desse pensamento liberal, um conjunto de reformadores franceses propõe uma política social que não fosse de responsabilidade do governo, mas dos “cidadãos esclarecidos” que deveriam assumir voluntariamente o exercício da proteção das classes populares. Eles apresentaram três formas básicas de proteção: a assistência aos indigentes através dos visitantes sociais, o desenvolvimento de instituições de poupança e previdência voluntária (caixas e sociedades de socorros mútuos) e as instituições de proteção patronal. Estas últimas propuseram uma organização racional do trabalho, onde os donos das empresas organizaram um sistema de proteção com a sua contribuição e a contribuição dos operários, até mesmo para fornecer habitação aos trabalhadores (CASTEL, 1998).

⁴² Essa expressão é usada por Hobsbawm para referir-se a um conjunto de acontecimentos que têm seu ápice em 1848: manifestação de Alexis de Tocqueville na Câmara dos Deputados da França, alertando para o “vento das revoluções” e a “tempestade que está no horizonte”; a publicação do Manifesto do Partido Comunista, por Karl Marx e Friederich Engels; a proclamação da República na França; a expansão da revolução para a Alemanha, para a Áustria, para a Hungria e para a Itália; a expansão dos ideais revolucionários para outros continentes (insurreição pernambucana de 1848, no Brasil). Esses movimentos todos “possuíam um estilo e sentimento comum, uma curiosa atmosfera romântico-utópica e uma retórica similar” (HOBSBAWM, 2001, p. 32-33).

Por mais que o ambiente não fosse favorável e que o empresariado organizasse ações que buscassem cooptar os trabalhadores, as organizações de trabalhadores se mantinham ativas, especialmente em nível local e dos espaços de trabalho (indústrias).

Na medida em que a nova onda⁴³ de crescimento econômico arrefecia (final da década de 1860) e as promessas de solução das diferentes manifestações da questão social não se concretizavam, as organizações dos trabalhadores retomaram sua força. Neste novo momento é expressiva a contribuição dada pelos sindicatos, cooperativas, associações operárias e partidos de esquerda⁴⁴ que constituíram o “movimento” pelo qual “as classes trabalhadoras” fundiram-se na “classe operária”, através da ideologia e da ação coletiva estruturada (HOBSBAWM, 2002). A legalização dos sindicatos e a organização partidária deram à classe operária poder de mobilização e força de pressão e negociação para a conquista de direitos. O que os mantinha unidos e mobilizados era a crença de que todos os melhoramentos que podiam ser feitos na sociedade (quer via revolução ou conquista gradual), provinham da ação e da organização deles próprios como classe (HOBSBAWM, 2002).

A organização dos trabalhadores, nessa fase, foi profundamente marcada pelo ideário socialista. Nos períodos anteriores, a influência já era sentida, especialmente a partir dos socialistas utópicos⁴⁵, mas ela intensifica-se com as reflexões de Karl Marx. Hobsbawm (2002) afirma que essa influência mais expressiva de Marx, do que de qualquer outro teórico de esquerda, esteja associada a três aspectos de seus ensinamentos:

Que nenhum melhoramento previsível, dentro do atual sistema, mudaria a situação básica dos trabalhadores como tais (a sua “exploração”); que a natureza do desenvolvimento capitalista, que ele longamente analisara, tornava a derrubada da presente sociedade e sua substituição por outra, nova e melhor, bastante incerta; e que a classe operária, organizada em partidos de classe, seria a criadora e a herdeira de um glorioso futuro. Desse modo, Marx fornecia aos operários uma certeza análoga àquela anteriormente oferecida pela religião, de que a ciência demonstrava a inevitabilidade histórica de seu futuro triunfo. No que se refere a isso, o marxismo era tão eficaz que, mesmo os que se opunham a Marx, dentro do movimento, adotavam em larga medida sua análise do capitalismo (HOBSBAWM, 2002, p. 191).

⁴³ Caracterizando o período entre 1850 e 1870, onde uma nova onda de crescimento econômico, embalada por novas descobertas tecnológicas e a expansão do capitalismo industrial para o mundo como um todo (re-colonização). Ver HOBSBAWM, 2001, p. 53-78.

⁴⁴ Referindo-se aos partidos socialistas e social-democratas.

⁴⁵ Relatos dessa influência podem ser encontrados em POLANYI, 2000; THOMPSON, 1997; HOBSBAWM, 1988, 2000 e 2001. Entre os socialistas utópicos podem ser destacados: Saint Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837), Robert Owen (1771-1850), Augusto Blanqui (1805-1881) e Proudhon (1809-1865).

A análise do capitalismo feita por Marx deixa evidente que a desigualdade social não é apenas um problema de distribuição como pensavam os liberais, mas está inscrita no próprio processo de produção. O segredo da acumulação capitalista reside na diferença entre o trabalho necessário à reprodução da vida do operário, que lhe é pago, e o trabalho excedente que ele é obrigado a realizar, mas não lhe é pago. É o trabalho excedente que produz mais valia, seja ela absoluta ou relativa. No modo de produção capitalista, o trabalhador é despojado dos meios de produção, não lhe restando alternativa a não ser vender sua força de trabalho para obter os recursos necessários à sua sobrevivência. Por isso, para superar a desigualdade é preciso superar o modo de produção capitalista, através da luta organizada da classe operária (IANNI, 1996).

Marx realiza também uma crítica contundente aos fundamentos ideológicos do liberalismo: “a natureza humana possessiva”, o inevitável conflito dos indivíduos egoístas, a “mão invisível” miraculosamente benfazeja, a “maximização das utilidades individuais”, o conjunto hierarquicamente ordenado das relações sociais na “sociedade civil” e o Estado político correspondente. O liberalismo apresenta um projeto de transição como se fosse definitivo, a-histórico e anti-histórico. Uma transição feita por meio de variações de “engenharia social”, da “arte do compromisso”, da política do “consenso” (MÉSZÁROS, 2002).

As críticas aos rumos tomados pelo liberalismo não foram exclusividade das “esquerdas”⁴⁶, embora nelas fosse mais intenso e agressivo. As críticas mobilizaram também um conjunto de pensadores liberais⁴⁷ que passaram a propor alternativas no sentido de dar ao liberalismo uma feição mais social. Preocupados com os “efeitos” da Revolução Industrial e com o “drama da questão social”, eles reconhecem que as ameaças à liberdade já não se encontram apenas no Estado, em suas formas absolutistas e despóticas, mas também podem estar na sociedade, diante do “monstro anônimo” que ameaça a liberdade (WEFFORT, 2003).

⁴⁶ Referindo-se ao conjunto de movimentos e de pensadores identificados com as idéias socialistas.

⁴⁷ Um panorama do debate nos países europeus e nos Estados Unidos, destacando os principais pensadores envolvidos nessa revisão do pensamento liberal, pode ser visto em MERQUIOR, 1998. A evidência de que os pensadores liberais procuravam dar uma resposta ao problema social que se agravava com a Revolução Industrial pode ser constatada em PAIM, 1998. A demonstração de que os pressupostos ideológicos do Estado social já estão presentes na segunda metade do séc. XIX, tendo contribuição expressiva dos pensadores liberais, pode ser vista em PISON, 1998.

John Stuar Mill⁴⁸ (na Inglaterra) e Aléxis de Tocqueville⁴⁹ (na França) podem ser postos como dois destes precursores de uma revisão do pensamento liberal. Eles recuperam a noção de liberdade presente na Antigüidade Clássica, segundo a qual a liberdade política se realiza na participação dos homens na comunidade política, isto é, nos assuntos públicos do Estado. Diante da nova realidade que se apresentava, eles começam a entender que a sociedade pode produzir a opressão por sua própria conta e que pode caber ao Estado livre a missão de intervir na sociedade, para defender a liberdade do indivíduo contra o egoísmo dos “plutocratas burgueses” e contra a “tirania da maioria” (WEFFORT, 2003; ARANHA e MARTINS, 1994).

Mill e Tocqueville podem ser inseridos num contexto de revisão do pensamento liberal que ocorre a partir de várias fontes⁵⁰ e respondendo a realidades específicas vividas nos países europeus e nos Estados Unidos. Os debates estão centrados na revisão do papel do Estado em relação à garantia dos direitos individuais, na necessidade de novas bases morais para fundar os comportamentos e as instituições, no equacionamento dos problemas sociais, no ordenamento legal de funcionamento da sociedade e na revisão dos pressupostos da economia de mercado (MERQUIOR, 1998).

⁴⁸ O economista e filósofo inglês John Stuart Mill (1806-1873) lançou as bases do processo e revisão do utilitarismo e dedicou-se ao estudo de vários problemas sociais de seu tempo. Defendeu a limitação do crescimento populacional e a criação de cooperativas, entre outras medidas, para minorar os efeitos das contradições do capitalismo. Distinguiu entre as leis de produção e distribuição e não se conformava com um sistema de distribuição que condenava as classes trabalhadoras a uma existência miserável (MERQUIOR, 1998; NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA, 1999).

⁴⁹ O escritor e político francês, Aléxis de Tocqueville (1805-1859), foi um dos pioneiros nos estudos dos fundamentos do liberalismo e das instituições democráticas. Como escritor, produziu três obras marcantes: “Do sistema penitenciário nos Estados Unidos e de sua aplicação na França”, em 1833, “A democracia”, entre 1835-1840, e “O antigo regime e a Revolução”, publicado em 1956. Como político, adotou uma posição liberal, partidária das reformas democráticas e opostas às demandas revolucionárias (MERQUIOR, 1998; NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA, 1999).

⁵⁰ Para uma revisão dessas várias fontes pode-se consultar MERQUIOR, 1998. Entre os ingleses, destaca-se o pensamento de Francis Charles Montagne e Thomas Hill Green, dando evidência ao segundo como alguém que deu ao liberalismo um recomeço de vida, conjugando os valores básicos dos direitos e liberdades individuais com uma nova ênfase na igualdade de oportunidades e no *ethos* de comunidade. Green atribuía ao Estado a função de remover os obstáculos ao autodesenvolvimento humano, equilibrando a segurança social com a liberdade individual. Green foi o pai do reverdecimento do liberalismo mais exatamente na modificação do que na negação do credo clássico, estando na base do Estado Social Britânico, traçado pelo liberal William Beveridge no *Reform Club*, em 1942. Destaca-se ainda a importância de John Hobson e Leonard Hobhouse, onde o livro de Hobhouse, *Liberalism*, de 1911, tornou-se o evangelho da nova religião. No início do século XX, evidencia-se a importância de Keynes, “figura central no liberalismo de esquerda”. Entre os franceses, é possível destacar Jules Simon, Charles Renouvier, Jules Ferry, Paul Leroy-Beaulieu, Émile Chartier e, especialmente, Émile Durkheim⁵⁰. “O papel que a filosofia de Oxford representou na Grã-Bretanha foi representado na França pela ascendente disciplina de sociologia” (MERQUIOR, 1998, p. 18). Entre os italianos, destacam-se Piero Gobetti, Carlo Rosselli e Guido Calogero. Na Alemanha, é expressiva a influência exercida pelo austríaco Hans Kelsen, que dá ao Estado um papel essencial na garantia do ordenamento jurídico para o funcionamento da sociedade. Entre os norte-americanos, destaca-se Woodrow Wilson e John Dewey (MERQUIOR, 1998).

Na tradição do pensamento ocidental prevalece a impressão de que os liberais teriam voltado às costas para o social, porém, essa “idéia errônea” não resiste ao confronto com a realidade (PAIM, 1998). É dos liberais a iniciativa⁵¹ de exigir que a remuneração do trabalho fosse fixada num contrato, ponto de partida para que as *Trade Unions* buscassem ampliar o leque de assuntos a serem considerados em suas relações com o patronato. Foi o Partido Liberal que assegurou a possibilidade dos trabalhadores ingleses terem representação no Parlamento, através da criação do *Labour Representation Committee*, sendo os primeiros representantes trabalhistas eleitos na legenda do Partido Liberal. Foi dos liberais⁵² a principal defesa da mão-de-obra não qualificada, que os próprios sindicatos ingleses tendiam a marginalizar. Os liberais estão no centro da luta contra o absolutismo pela conquista do sufrágio universal e da transformação das escolas confessionais em entidades públicas. As primeiras experiências de reforma dos serviços municipais foram conduzidas por liberais⁵³. Foram ainda iniciativas liberais, a idéia dos seguros para situações transitórias de desemprego ou de impossibilidade de comparecer ao trabalho por razões de saúde, a pensão para os idosos e a preocupação com o desemprego estrutural⁵⁴. A opção por um “seguro” e não por um “serviço”, adotada na maioria dos países europeus como resposta à questão social, tem uma inquestionável marca do pensamento liberal (PAIM, 1998).

O texto de Alfred Marshall⁵⁵, “Princípios da Economia”, publicada em 1890, evidencia aspectos relevantes em relação aos excessos da ordem econômica de sua época. Mesmo acreditando que as forças do mercado eram capazes de distribuir os recursos da melhor maneira possível entre os diversos usos alternativos e que a distribuição da renda era baseada na justiça natural, ele critica a forma bárbara e desnaturada como se apresentava a livre iniciativa. Procura investigar se seria realmente necessário que um grande número de pessoas fosse condenado ao rude trabalho e à pobreza para que outros pudessem levar uma

⁵¹ Por ocasião da discussão da Lei dos Pobres, na Inglaterra, na década de 1830.

⁵² Referindo-se a atuação de Hobhouse na defesa dos trabalhadores que não estavam ao abrigo dos sindicatos e que também não tinham condições de competir livremente no mercado e encontrar o seu lugar a partir da idéia de concorrência propalada pelos liberais conservadores (PAIM, 1998).

⁵³ Destacando-se a experiência conduzida por Joseph Chamberlain, em Birmingham, a partir de 1873, que chegou a ser chamada de “socialismo municipal” (PAIM, 1998).

⁵⁴ O desemprego preocupava os liberais por tratar-se de um fenômeno diferente do que eles já haviam presenciado, especialmente pelo fato da perda da renda refletir-se nos níveis da atividade produtiva. Para eles, a solução para o problema viria pela expansão dos serviços educacionais que acarretaria a melhoria dos níveis de educação da população, pela criação dos seguros contra situações eventuais e pelo incentivo à emigração (PAIM, 1998).

⁵⁵ Um matemático e economista inglês, que será uma das referências básicas para Keynes. Vide MARSHALL, 1985.

vida refinada. Era francamente favorável à doutrina de que o bem-estar do povo em geral deve ser o objetivo último de todos os esforços privados e de todos os programas públicos (MARSHALL, 1985).

Marshall demonstra preocupação com a educação dos filhos da classe trabalhadora ao afirmar que “do ponto de vista nacional, o investimento de riqueza no filho do trabalhador é tão produtivo quanto o investimento em cavalos ou maquinaria [...]. O mais valioso de todos os capitais é o que se investe em seres humanos” (MARSHALL, 1985, p. XXXVI). Aponta as desvantagens que os filhos da classe trabalhadora enfrentam ao terem piores condições de vida. Critica as longas jornadas de trabalho dos pais e o conseqüente abandono dos filhos. Destaca a política pública em favor da escola ao afirmar que “o mais urgente entre os primeiros passos é insistir na frequência regular à escola com roupa decente, corpos limpos e bem alimentados. Em caso de omissão, os pais devem ser advertidos e aconselhados” (MARSHALL, 1985, p. XXXVII). Estava ele advogando a necessidade de uma instrução pública compulsória. A escola deve educar o caráter, as faculdades e atividades. Para isso o dinheiro público deve fluir livremente.

Para Marshall, o problema dos baixos salários podia ser explicado pela existência de um exército de reserva que fazia com que os trabalhadores negociassem salários em piores condições. A pobreza decorria de condições estruturais, políticas e sociais, e a sua atenuação não estava no aperfeiçoamento ou numa operação mais eficiente do sistema de mercado livre, mas, antes, impondo-lhe medidas drásticas pelo Governo e apoiando o crescimento de associações voluntárias e sindicatos trabalhistas. A boa organização de um Estado é o maior fator da prosperidade econômica. Qualquer mudança na distribuição da riqueza, que dê mais aos que recebem salários e menos aos capitalistas, é capaz de acelerar o crescimento da riqueza material e não retardará a sua acumulação. A atuação do Estado é mais benéfica do que a mudança por meios violentos. Além do mais, essa intervenção nem sempre é sentida (MARSHALL, 1985).

Em 1893, Emile Durkheim⁵⁶ publica “Da divisão do trabalho social”, acrescentando novos elementos na crítica ao liberalismo conservador. Ele demonstra que o contratualismo liberal produz uma fragilidade no vínculo social, porque o contrato baseia-se nas exigências

⁵⁶ Filósofo francês que estabelece as bases do desenvolvimento da sociologia como ciência.

que decorrem da posição ocupada pelo indivíduo na divisão social do trabalho e que nem tudo está estabelecido no contrato. A sociabilidade liberal é frágil e pode levar a uma “desfiliação em massa”⁵⁷. É preciso reconstituir o vínculo social através de uma nova compreensão da sociedade. Uma concepção sociológica da sociedade, pois existem grandes regulações objetivas e processos globais que predominam sobre as iniciativas individuais. Assim, o homem social só tem existência por meio de sua inscrição nos coletivos que lhe possibilitam ter consciência de seu lugar na divisão do trabalho social. Por outro lado, demonstra que o coletivismo não se opõe ao indivíduo, pois existem coletivos que ocupam posições diferenciadas e complementares na estrutura social. “Essa concepção de sociedade confere ao Estado uma função reguladora no que diz respeito aos interesses dos diferentes coletivos” (CASTEL, 1998, p. 358).

Uma contribuição importante para afirmar essa nova idéia de sociedade é a mudança de mentalidade que se processa a partir da crise⁵⁸ que afligiu a economia do mundo ocidental nas últimas décadas do século XIX. Até então, os liberais entendiam que a causa da miséria social decorria das circunstâncias individuais da própria pessoa, sendo geralmente atribuída a uma fraqueza moral. A crise vai elevar os índices de desemprego e de miséria, demonstrando que o problema ia além das vontades individuais. Essa realidade passa a ser demonstrada por estudos⁵⁹ e relatórios⁶⁰ que evidenciam que as causas do problema encontram-se na própria estrutura da sociedade e não nas vontades individuais. “A nova situação exigia uma reavaliação dos direitos do cidadão e das obrigações do Estado para com este” (MARSHALL, 1967, p. 33). Os liberais começam a distinguir, no paradigma da modernidade, as promessas

⁵⁷ Essa desfiliação estava representada no estado de anomia que assolava a Europa da época. A sociedade industrial criou um conjunto de novas funções na sociedade, mas não estabeleceu um regramento capaz de disciplinar o exercício dessas funções e de produzir uma nova moral coletiva. Romperam-se os vínculos da solidariedade mecânica e não se criaram as condições para o desenvolvimento da solidariedade orgânica.

⁵⁸ No período entre 1850 e 1870, o capitalismo viveu um período de expansão, desencadeado pela 2ª Revolução Industrial com suas novas descobertas tecnológicas e a expansão do capitalismo industrial para o mundo como um todo (re-colonização) (HOBSBAWM, 2001, p. 53-78). Porém, a partir de 1873 essa nova onda começa a arrefecer e uma nova crise começa a se manifestar. Uma crise associada à queda do consumo e ao aumento da concorrência entre os diversos setores da economia industrializada. É tida como a primeira crise de superprodução, a primeira “Grande Depressão” do capitalismo mundial. As conseqüências mais graves foram sentidas na Inglaterra e na Alemanha, porém tenham atingido também os Estados Unidos e a maior parte do mundo. As principais nações industrializadas (Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos) começam a perceber que a livre concorrência havia se tornado um entrave e passam a reativar suas políticas protecionistas (PAZZINATO e SENISE, 1992; PEDRO, 1985). Para Marshall (1967) a grande conseqüência dessa crise é o aumento assustador do desemprego e da miséria urbana que passam a preocupar a burguesia que estava no poder.

⁵⁹ Referindo-se aos estudos de Charles Booth sobre o povo de Londres, o estudo de Seebohm Rowntree sobre York, o livro de Leo Chiozza Money e o estudo de Beatrice Webb (MARSHALL, 1967).

⁶⁰ Referindo-se ao Relatório do *Interdepartmental Committee on Physical Deterioration*, de 1904; o Relatório da *House of Lords Committee*, de 1888, seguido da Exposição sobre o Trabalho em Excesso nas Indústrias, organizada pelo *Daily News*, em 1906 (MARSHALL, 1967).

que podiam e as que não podiam ser cumpridas, numa sociedade capitalista dinâmica. Em seguida, concentram-se nas primeiras e procuram, através da socialização e da inculcação cultural, eliminar as segundas do universo simbólico da práxis social e cultural (SANTOS, 2001).

O advento das reformas no liberalismo está ligado à superação de uma dualidade presente na sociedade da época e que impedia uma nova visão sobre a realidade social. De um lado, estavam “os notáveis”, os “homens de bem”, que viam os problemas sociais na perspectiva da moralidade individual e sua solução pelo trabalho e pela caridade. Do outro, estavam os partidários da luta de classes, que viam os problemas sociais como decorrência da exploração e sua solução passava pela luta organizada em direção à revolução. Eram posições simétricas que não possuíam nada em comum, nada de negociável. Quando os notáveis deixam de dominar sem restrições e o povo fracassa na solução da questão social por sua própria conta, abre-se um espaço de mediação, de negociação dos interesses diferentes. Constrói-se um ambiente para a elaboração de legislações sociais que superem o caráter local e particular e comecem a adquirir um caráter mais abrangente (CASTEL, 1998).

A discussão da legislação social, por ocasião da revisão da lei dos Pobres, na Inglaterra, pode servir de exemplo para demonstrar como se manifestaram as posições e entendimentos divergentes⁶¹ a respeito da indigência, da situação das crianças, dos idosos, dos enfermos e dos desempregados (MARSHALL, 1967). Por outro lado, o debate que se faz ao final do século XIX, na Europa e em outros continentes, a respeito da necessidade e da efetivação de políticas sociais⁶², demonstra a nova mentalidade que se começa a construir (MARSHALL, 1967; POLANYI, 2000).

⁶¹ Entre as principais divergências, Marshall aponta: qual o papel a ser desempenhado pelo Estado e pelas agências voluntárias, como escolher os beneficiários, tratamento científico ou usual para os problemas, dilema entre prevenir e remediar, serviços públicos nacionais ou locais, assistência específica ou assistência geral, abolição ou mudança na Lei dos Pobres.

⁶² A expressão “política social” teve origem entre pensadores alemães de meados do século XIX que criaram, em 1873, uma associação para o seu estudo. A partir daí, a expressão passou a ser amplamente utilizada, muitas vezes sem uma clareza conceitual (SANTOS, 1994).

O debate e a implementação das primeiras⁶³ legislações sociais deixam evidente a pluralidade de entendimentos sobre o papel da política social no progresso de uma nação. Para os socialistas mais radicais, tratava-se de simples artifícios paliativos para impedir a revolução e cooptar os trabalhadores em favor do capitalismo. Para os social-democratas⁶⁴, significava a possibilidade de efetivar mudanças graduais na sociedade capitalista em direção a sua evolução orgânica para o socialismo. Para os liberais radicais, significava um estímulo ao não trabalho e um retrocesso na implantação de uma sociedade do livre mercado. Para os liberais moderados, representava a possibilidade de implementar reformas capazes de evitar a pressão mais radical das organizações da classe trabalhadora, garantir a ação do Estado no sentido de evitar as flutuações mais radicais do mercado e possibilitar a continuidade do capitalismo.

O debate amplo e aberto que se estabelecia a respeito das políticas sociais na dinâmica do progresso de uma nação foi, de certa forma, prejudicado pelos acontecimentos que o mundo viveu nas primeiras três décadas do século XX. A 1ª Guerra Mundial, a Revolução Russa de 1917, a Grande Depressão, o advento do Nazismo e do Fascismo e a 2ª Guerra Mundial interromperam ou alteraram os rumos do debate na maior parte dos países do mundo. Por outro lado, esses acontecimentos fizeram com que se afirmassem as opções socialista e a do liberalismo social como alternativas à crise enfrentada pelas sociedades que haviam implementado as proposições do ideário do progresso.

A afirmação da opção socialista, a partir do leste europeu, e do liberalismo social, a partir dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, vai ocasionar a substituição da idéia de progresso pela idéia de desenvolvimento, como a nova promessa de futuro para a humanidade.

⁶³ Pode-se usar como referência as legislações criadas na Inglaterra a partir da proposta de reforma da Lei dos Pobres, a partir de 1834; o programa de seguro obrigatório criado por Bismarck, na Alemanha, a partir dos anos de 1883 e 1884, abrangendo acidentes, doença, invalidez, aposentadorias e pensões, que veio a ser reconhecido como o primeiro programa estruturado de política social de abrangência nacional; os debates feitos na maioria dos países europeus (Rússia, Noruega, Suécia, Dinamarca, Alemanha, Holanda, Bélgica, França, Itália, Áustria, Romênia), nos Estados Unidos e na Nova Zelândia, na segunda metade do séc. XIX e início do séc. XX, a respeito da implantação e das características que deveria ter a política social (MARSHALL, 1967; POLANYI, 2000; ARANHA e MARTINS, 1994).

⁶⁴ A social-democracia foi inspirada na ideologia do Partido Social-Democrata Alemão, fundado em 1875, propondo mudanças na sociedade capitalista mediante reformas graduais nas normas constitucionais da democracia representativa até atingir o socialismo por via pacífica. Propunham uma colaboração permanente entre o Estado, as empresas e a classe trabalhadora. Foi possível seu estabelecimento como via para o socialismo a partir da 2ª Internacional Socialista, ocorrida em 1889, que favoreceu a organização relativamente autônoma dos grupos socialistas nos diversos países, atendendo as particularidades nacionais (ARANHA e MARTINS, 1994, p. 264-5).

1.3 A PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO: CAPITALISMO E SOCIALISMO

O ambiente mundial que decorre do período conturbado de início do século XX vai afirmar a hegemonia de dois modelos que passaram a servir de referência para as diversas nações do mundo. De um lado, a versão do “futuro radioso prometido pelo comunismo”, de outro, a versão do “futuro apaziguado e próspero prometido pela sociedade industrial capitalista” (MORIN e KERN, 1995). Esses dois modelos traziam como referência à idéia de desenvolvimento⁶⁵ em substituição à desgastada idéia de progresso.

O “socialismo real” implementado na Rússia a partir da “Revolução de Outubro” de 1917, de certa forma, traduzia uma expectativa alimentada há séculos pelos socialistas utópicos⁶⁶, pelo movimento operário e sindical e pelo socialismo científico. Por mais que se tenha clareza que as expectativas socialistas recaíssem mais para a Inglaterra, França e Alemanha, com seus processos de industrialização já consolidados e com um “capitalismo maduro”, o socialismo tornou-se realidade na Rússia Czarista. Uma sociedade predominantemente agrária e com um incipiente movimento operário e sindical. Porém as condições reais da história praticamente “puseram no colo” dos bolcheviques o poder político em 1917. “Na verdade, quando chegou a hora, mais que tomado, o poder foi colhido” (HOBSBAWM, 1995, p. 68).

Da tomada do poder à implantação do socialismo seguiu-se um longo e árduo caminho, nem sempre conduzido pelos pressupostos das teorias clássicas que inspiraram o movimento socialista. Acima das divergências teóricas, é possível encontrar uma “base comum”, a respeito de uma proposta socialista:

⁶⁵ Atribui-se ao discurso de posse (para o seu segundo mandato) do Presidente Norte-Americano Harry S. Truman, proferido em 20 de janeiro de 1949, uma verdadeira virada no conceito de desenvolvimento utilizado até então. Ele inaugura a “era do desenvolvimento” (SACHS, 2000), ou seja, uma nova fase da humanidade, no imediato pós 2ª Guerra, onde os diversos países do mundo teriam a possibilidade de alcançar o estágio em que se encontravam as modernas sociedades industriais. Para isso bastava que seguissem seus exemplos. Assim se refere Truman em seu discurso: “É preciso que nos dediquemos a um programa ousado e moderno que torne nossos avanços científicos e nosso progresso industrial disponíveis para o crescimento e para o progresso das áreas subdesenvolvidas. O antigo imperialismo – a exploração para lucro estrangeiro – não tem lugar em nossos planos. O que imaginamos é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de uma distribuição justa e democrática” (TRUMAN apud ESTEVA, 2000, p. 59-60). A partir dessa idéia se expande um verdadeiro “mito do desenvolvimento” (FURTADO, 1983) em nome do qual todas as sociedades humanas deveriam abdicar de seus ideais para seguir o modelo das sociedades industriais modernas.

⁶⁶ Saint Simon, Charles Fourier, Robert Owen, Augusto Blanqui, Proudhon, entre outros.

A base comum das múltiplas variantes do socialismo pode ser identificada na transformação substancial do ordenamento jurídico e econômico fundado na propriedade privada dos meios de produção e troca, numa organização social na qual: a) o direito de propriedade seja fortemente limitado; b) os principais recursos econômicos estejam sob o controle das classes trabalhadoras; c) a sua gestão tenha por objetivo promover a igualdade social (e não somente jurídica ou política), através da intervenção dos poderes públicos (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO 1998, p. 1.196-7).

A partir da morte de Lênin e da ascensão de Stalin ao poder na Rússia, o socialismo adquiriu uma feição centrada no Partido Comunista e no seu modelo de organização, numa rígida “planificação” da economia e na crença de que ele significava a possibilidade de melhorar as condições de vida de uma grande massa de camponeses e operários pobres. Para além dos problemas internos, “o socialismo real” fomentou um ideário libertário, de mudanças sociais, que se expandiu pelo mundo, inspirando levantes, revoltas, revoluções e independências pela maior parte do mundo. A versão soviética do marxismo assumiu a hegemonia do movimento revolucionário mundial (HOBSBAWM, 1995, p.72).

A experiência do socialismo real implantada na Europa Oriental e que se expandiu para o mundo não conseguiu romper com o sistema geral de “sociometabolismo do capital”, mantendo intactos os elementos básicos constitutivos da “divisão social hierárquica do trabalho” e acreditando no socialismo num só país. Com isso, reduziu os objetivos do socialismo à manutenção de uns poucos serviços de seguridade social e à minimização do desemprego (MÉSZÁROS, 2002).

Essa experiência de socialismo real contribuiu pouco para fazer avançar a reflexão sobre as políticas sociais (COIMBRA, 1994). Esse fato pode estar ligado à não existência de uma perspectiva marxista unitária sobre o assunto. Em nenhuma passagem da obra do próprio Marx ele apresenta uma teorização explícita e sistemática sobre a política social. Isso pode estar ligado ao fato de que na época em que Marx escreveu, nenhuma das modernas instituições de política social havia sido criada. Esta pode ser uma razão, porém não a única, pois “na verdade, o principal motivo para isso foi a própria concepção que ele tinha da sociedade capitalista, vista como uma forma de organização social essencialmente oposta à idéia mesma de bem-estar” (COIMBRA, 1994, p. 86-7).

Na visão de Marx, o bem-estar social é concebido como uma norma relacional baseada nos valores da solidariedade e da cooperação que se manifestariam no

reconhecimento universal das necessidades humanas e na conseqüente repartição da produção social de acordo com o critério de necessidade. A sociedade capitalista, em seu modo de organizar as relações, com base na propriedade privada e na herança, na produção para o lucro, na exploração do trabalho, na distribuição do produto social através dos mecanismos impessoais de mercado e nas relações interpessoais mediadas pelo dinheiro, nega as necessidades humanas e a solidariedade social. Por isso, somente com a abolição do capitalismo e sua substituição pelo socialismo, seria possível alcançar o bem-estar (COIMBRA, 1994).

Essa maneira de ver a política social está presente em diversas obras de Marx, especialmente nos textos dirigidos ao debate político e ao ativismo ideológico, tais como o “Manifesto do Partido Comunista”, “Trabalho assalariado e capital” e “Crítica ao programa de Gotha”. Transparece neles uma “visão militante” da política social capitalista, negando sua possibilidade e ironizando seus defensores. Visão que transparece na análise dos problemas da educação, da habitação popular, da saúde pública e da assistência social. Marx, e mesmo Engels, cultivavam uma atitude de profunda descrença quanto à possibilidade de que o estado burguês fosse capaz de reconhecer quaisquer necessidades das classes trabalhadoras e responder a elas através de políticas sociais (COIMBRA, 1994).

Na análise da principal obra de Marx, “O Capital”, principalmente nas passagens que analisam o processo de regulamentação da jornada de trabalho na Inglaterra, observa-se a existência de uma visão um pouco diferente a respeito das possibilidades do estado burguês reconhecer as necessidades dos trabalhadores e responder a elas através de políticas sociais. Marx admite que, mesmo sendo o capitalismo um modo de produção que se opunha frontalmente à elevação das condições de vida do trabalhador, algumas melhorias podiam ser realizadas em seu interior. Da mesma forma, era possível que o Estado legislasse em favor dos trabalhadores, freando a “ganância” dos empresários. Mas isso não ocorreria sem a luta política dos trabalhadores. Essas conquistas acabavam sendo limitadas e restritas, pois não atingiam a totalidade dos trabalhadores e suas famílias e, geralmente, encontravam resistências nos parlamentos para serem regulamentadas (COIMBRA, 1994).

A trajetória do pensamento marxista, entre a morte de Marx e a década de 1970, demonstra que suas idéias a respeito da política social, por um lado foram preservadas e, por outro, foram modificadas. Preservadas no sentido de seguir a tese de que as políticas sociais

tinham alcance limitado nas sociedades capitalistas e, portanto, não mereciam uma atenção mais detalhada nos estudos. A maioria dos autores marxistas a ignorava completamente. Por outro lado, “raros textos marxistas” procuravam demonstrar que a política social podia ser considerada essencialmente funcional para o capitalismo, com ele convivendo em união harmoniosa.

Ao ser assim reconceituada, a política social passava a ser entendida pelos marxistas como útil e funcional para o capitalismo, quer se considerasse o processo de acumulação, quer se pensasse no Estado capitalista em si mesmo. Para o processo de acumulação, a política social seria funcional de dois ângulos diferentes: do lado da produção, ao rebaixar custos de reprodução e elevar a produtividade do trabalho; do lado da circulação, por permitir que os níveis de demanda agregada se mantivessem elevados, mesmo em épocas de crise, tanto pelas transferências governamentais de renda a grupos como os desempregados e os aposentados, quanto pelo estímulo ao setor produtivo fornecido pelas compras do governo necessárias à operação dos programas sociais. Sua funcionalidade não cessaria aí, no entanto, pois elas também seriam diretamente úteis para o próprio estado, que através dela ganhava a adesão e a docilidade dos trabalhadores. Estes, iludidos pelas vantagens de curto prazo representadas por ela, abririam mão de seu potencial revolucionário, sendo cooptados e se integrando ao sistema (COIMBRA, 1994, p. 90-1).

Essa visão da política social como algo essencialmente funcional ao capitalismo generalizou-se rapidamente no interior do marxismo e, portanto, algo que não merecia atenção na proposta socialista. Acreditava-se que o socialismo, em sua própria lógica de organização e funcionamento dava conta dos problemas sociais, não necessitando de mecanismos típicos da experiência capitalista de cooptação dos trabalhadores.

A partir do momento em que a burguesia começou a atacar as instituições da política social nos países centrais do capitalismo, culpando-as pela crise e pregando seu desmonte, a compreensão dominante de políticas sociais no interior do pensamento marxista passa a ser revista, dando origem a um novo conjunto de estudos⁶⁷. Para uns, era necessário defender as políticas sociais do ataque que elas sofriam da direita. Para outros, era preciso ir além, buscando novos modelos teóricos e informações empíricas mais exatas a fim de tratar a questão em sua real complexidade e fazer avançar os estudos marxistas a respeito das políticas sociais (COIMBRA, 1994).

Analisando a trajetória das nações que optaram pelo modelo capitalista de desenvolvimento, percebe-se que, por mais variadas que tenham sido, basearam-se na

⁶⁷ Entre os quais se pode citar os de Claus Offe, Cristine Buci-Glucksman, Gosta Espig-Anderson, Goran Therborn, Ian Goug, Laura Balbo, Sam Bowles e Herbert Gintis (COIMBRA, 1994).

necessidade de planejamento da economia e da sociedade para livrar-se das crises e catástrofes do livre jogo das forças do mercado (HOBSBAWM, 1995). Buscaram construir uma proposta de desenvolvimento fundada em uma nova compreensão da relação entre mercado, Estado e sociedade, na direção da regulação, do controle e do compromisso negociado (Estado Social⁶⁸); em uma nova compreensão da interpretação do estágio em que se encontravam as diferentes sociedades e qual deveria ser a trajetória a ser seguida para alcançar o desenvolvimento (Teoria de Rostow⁶⁹); e na adoção de um processo de modernização da sociedade e dos comportamentos individuais (ideologia da modernização).

Os acontecimentos das primeiras décadas do século vinte demonstraram as fragilidades de uma economia de livre mercado e praticamente forçaram a produção de alguns consensos básicos sem os quais a sociedade mundial poderia ser constantemente ameaçada por profundas crises econômicas e políticas, conflitos militares e, até mesmo, gerar a emergência de movimentos extremistas. Os compromissos estabelecidos após a Segunda Guerra Mundial só foram possíveis devido a esse aprendizado gerado nas situações extremas que se produziram nas primeiras décadas do século vinte (LIPIETZ, 1991; HOBSBAWM, 1995; HARVEY, 1992).

O crescimento fenomenal da expansão de pós-guerra dependeu de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos (Keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. O equilíbrio de poder, tenso mas mesmo assim firme, que prevalecia entre o trabalho organizado, o grande capital corporativo e a nação-estado, e que formou a base de poder de uma expansão de pós-guerra, não foi alcançado por acaso – resultou de anos de luta (HARVEY, 1992, p. 125)

⁶⁸ Adotando uma expressão utilizada por Couto (2004) para caracterizar as diversas experiências de Estado (liberal, corporativista e conservadora e social democrata) que se desenvolveram no mundo a partir das idéias econômicas Keynesianas, da discussão dos direitos sociais e da nova discussão da relação entre Estado, sociedade e mercado que se desenvolveu no contexto do pós-guerra.

⁶⁹ Walt Whitman Rostow. Um economista norte-americano, nascido na Rússia, que propõe uma nova teoria para compreender a trajetória das diferentes sociedades. Sua proposta é apresentada como uma clara contraposição à teoria dos Modos de Produção, proposta por Karl Marx. A teoria de Rostow funda-se na tese do desenvolvimento por etapas. Essa compreensão é explicitada na seqüência do texto.

Na construção da possibilidade dessa série de compromissos é vital a reflexão teórica feita pelo economista inglês John Maynard Keynes⁷⁰. Sua proposta teórica encontrou aceitação diante da realidade da época.

O carisma das propostas de Keynes surgiu porque o seu modelo oferecia algo que o mundo estava ávido em obter: dava, simultaneamente, uma explicação para a ineficácia da política monetária convencional como remédio para a depressão, uma interpretação não monetária para as crises cíclicas, e uma política alternativa para expandir o emprego e o produto (CONTADOR, 1992, p. 16).

Em seu texto, “O fim do Laissez-faire”⁷¹, após demonstrar o que deveria ser criticado e o que deveria ser defendido na economia de mercado, Keynes chega a uma proposta de “agenda” do que seria “urgente e desejável fazer no futuro próximo”, demonstrando, através de três exemplos, a necessidade de deixar claro a “separação dos serviços que são tecnicamente sociais dos que são tecnicamente individuais”. Destaca que não se trata de o Estado atuar nas atividades que os indivíduos já realizam, mas naquelas que estão fora do âmbito individual e que ninguém realiza se o Estado não as fizer (KEYNES, 1984).

No primeiro exemplo, Keynes demonstra que grande parte dos problemas econômicos vividos pela sociedade da época são frutos do “risco, da incerteza e da ignorância”. As grandes desigualdades de riqueza, o desemprego dos trabalhadores, a decepção das expectativas do empresariado e a redução da eficiência e da produção estão ligadas à situação de incerteza e ignorância, onde uns poucos se aproveitam e os grandes negócios tornam-se uma loteria. A “cura reside fora das atividades dos indivíduos”, pois, para alguns deles, pode até ser de interesse o “agravamento da doença”.

Keynes aponta como saída para esses problemas, o controle deliberado da moeda e do crédito por uma instituição central. Da mesma forma, a coleta e disseminação, em grande

⁷⁰ John Maynard Keynes (1883-1946), filho de um renomado economista inglês, foi professor de economia em Cambridge e colaborou em diversas missões do governo britânico, entre elas a Conferência de Paz de Versalhes. A oposição à política econômica do governo britânico lhe valeu certa marginalização nos meios oficiais, até que as graves conseqüências da grande depressão de 1929 despertaram o interesse dos políticos e economistas por suas idéias. Desde alguns anos, Keynes criticava severamente a economia clássica, especialmente a suposta existência de mecanismos “infalíveis” de auto-regulação, que permitiriam ao sistema econômico recuperar o equilíbrio em todas as circunstâncias. Keynes afirmava que os investimentos públicos e privados determinavam diretamente a elevação e a redução dos níveis de renda e emprego. Em contraposição à tese da escola clássica, segundo a qual o Estado deveria manter-se, tanto quanto possível, à margem da atividade econômica, Keynes propunha que o Estado se transformasse em motor do desenvolvimento (MERQUIOR, 1998; NOVA ENCICLOPÉDIA BARSÁ, 1999).

⁷¹ Publicado como um panfleto pelo Hogarth Press, em 1926, sob o título “The End of Laissez-faire”. Reproduzido em português, como cap. 6, em SZMRECSANYI, 1984.

escala, dos dados relativos à situação dos negócios e de todos os fatos econômicos. Essas medidas seriam capazes de envolver a sociedade no discernimento e no controle, através de algum órgão adequado de ação, de muitas das complexas dificuldades do mundo dos negócios, mesmo mantendo desimpedidas a iniciativa e a empresas particulares. Mesmo que fossem insuficientes, essas medidas seriam capazes de fornecer melhor conhecimento do que se tem para dar o próximo passo (KEYNES, 1984, p. 123-4).

No segundo exemplo, Keynes aborda a questão da poupança e do investimento. Refere à necessidade de um “ato coordenado de apreciação inteligente” a respeito da escala desejável em que a comunidade como um todo deva poupar, a escala em que esta poupança deva ir para o exterior sob a forma de investimentos externos e se a organização do mercado de capitais está distribuindo a poupança através dos canais produtivos mais racionais. Estas questões não podem ser deixadas ao sabor da apreciação particular e dos lucros privados (KEYNES, 1984, p. 124).

No terceiro exemplo, Keynes evidencia a preocupação com a questão populacional. Advoga a necessidade de que cada país tenha claro o tamanho adequado de sua população, de acordo com seus recursos naturais, suas capacidades econômicas e a qualidade de vida que desejar para seus habitantes. Tendo estabelecido esse tamanho, possa fixar as normas e dar os passos necessários para fazê-las funcionar (KEYNES, 1984, p. 124).

Keynes deixa claro que essas propostas são direcionadas para os possíveis aperfeiçoamentos na técnica do capitalismo moderno por meio da ação coletiva. Da mesma forma, refere que elas não têm nada de seriamente incompatível com a característica essencial do capitalismo, que é a dependência de uma intensa atração dos instintos de ganho e de amor ao dinheiro dos indivíduos como principal força motivadora dos mecanismos econômicos. O capitalismo, “sabiamente administrado”, pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo conhecido. O problema é criar uma “organização social tão eficiente quanto possível, sem ofender nossas noções de um modo satisfatório de vida” (KEYNES, 1984, p. 126).

A reflexão feita por Keynes foi essencial para tornar “factível a existência do Estado Social” (PISÓN, 1998). Quer pela análise minuciosa que realizou a respeito da crise vivida pelo capitalismo no início do século XX, quer pela proposta que formulou para a

transformação do sistema econômico, assentando as bases para a materialização do Estado social.

Su conclusión fue bien clara: que el mercado carecia de mecanismos de autorregulación que evitaran los desajustes y las crisis y que, por tanto, la respuesta a estas situaciones debía venir de fuera del mismo, isto es, del Estado. Keynes propuso así que el Estado debía corregir los fallos del sistema econômico para favorecer el crecimiento econômico com vistas a uma más igualitária distribución de la riqueza y de los ingresos. Trataba de harmonizar así la pervivencia del sistema econômico com los viejos edeales de la justicia social (PISÓN, 1998, p. 40).

O Estado deveria assumir a função de regular os conflitos e estabelecer os consensos capazes de “promover a redistribuição da riqueza e a estabilização das expectativas dos trabalhadores e das classes médias e fazer de tal promoção uma alavanca de desenvolvimento do próprio capitalismo” (GENRO, 1999, p. 101-2). De acordo com Keynes, era necessário aliar a eficiência econômica à liberdade individual, com devida atenção à justiça social (ARANHA e MARTINS, 1994, p. 260), superando, com isso, os problemas apresentados pelo liberalismo e atendendo as pressões dos trabalhadores por direitos sociais e à necessidade da burguesia em garantir o processo de acumulação via Estados democráticos.

A proposta de intervenção do Estado, apresentada por Keynes, estava fundada em dois instrumentos básicos. O primeiro, é um eficaz e sutil sistema de tributação das rendas dos indivíduos e das empresas. O segundo, é a transferência desses recursos, quer em benefício dos setores econômicos cuja importância o exija (por motivos econômicos ou sociais), quer em benefício de grupos sociais. O Estado assume uma função de orientação na gestão dos recursos globais do sistema (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998). Ao gerir esses instrumentos, o Estado adquire um caráter regulador e intervencionista, cada vez mais envolvido com a garantia, a administração e o financiamento do seguro social e de atividades a fim.

Além do aporte decisivo da teoria de Keynes, também foi importante para propagar a idéia do Estado Social a produção teórica dos representantes do pensamento socialista, especialmente as teorias revisionistas do marxismo (a social democracia e o austromarxismo⁷²), e as experiências práticas de seguridade social (PISÓN, 1998). Os

⁷² Referindo-se a pensadores como Bauer, Adler, Renner e outros que, a partir da Áustria, traziam a proposta de rever a função do Estado para além de um instrumento exclusivo das classes dominantes, convertendo-o em aliado das classes trabalhadoras em sua luta por uma sociedade mais igualitária.

revisionistas, por acreditarem na possibilidade de reformar o capitalismo, através da ação do Estado e via conquistas graduais, acabaram abrindo uma porta para conciliar socialismo e liberalismo, base do Estado social. As experiências práticas de seguridade social, desde Bismarck até Beveridge, por demonstrarem a possibilidade de construir sistemas públicos de proteção social com a participação do Estado, dos empresários e dos trabalhadores (PISÓN, 1998).

As idéias do Estado social como possibilidade de superação da crise do capitalismo, diante das proposições extremistas⁷³ apresentadas no período entre-guerras, encontraram em Henry Ford um aliado importante entre os representantes do empresariado. Ford acreditava que a superação da depressão econômica encontrava-se na busca de maior eficiência⁷⁴ produtiva. Mas se essa eficiência produtiva não fosse acompanhada de uma revolução paralela no lado da demanda, poderia gerar uma crise de superprodução. A implantação dos princípios Tayloristas no interior das empresas deveria ser acompanhada do crescimento regular do poder aquisitivo dos trabalhadores e de uma intervenção do Estado para regular a produção e a demanda.

Porém, essa proposição enfrentava críticas do empresariado e dos próprios trabalhadores. Os trabalhadores resistiam à intensificação do ritmo, à mudança de hábitos tradicionais, às estratégias de controle e responsabilização e reclamavam que os ganhos de produtividade não eram repassados aos salários. Os empresários consideravam importante os ganhos de produtividade, mas resistiam em repassar parte deles aos trabalhadores e ainda se sujeitar a uma estrutura administrativa e de planejamento que lhes poderia tirar o controle e o poder dentro da empresa.

⁷³ Referindo-se ao cenário de oposição ao ideário do Estado social, presente no movimento operário e sindical, no movimento empresarial e nas soluções práticas que se apresentavam, quer pelo Stalinismo, pelo fascismo ou pelo liberalismo conservador. Maiores detalhes podem ser vistos em LIPIETZ, 1991.

⁷⁴ No que se refere à discussão da eficiência econômica, a proposta de Taylor (que se tornou conhecida com a publicação de “Manufatura em oficina”, em 1903, e “Princípios de administração científica”, em 1911) representava uma alternativa interessante e consistente. Taylor desenvolveu uma série de princípios práticos baseados na fragmentação das tarefas e na separação entre trabalho manual e trabalho intelectual. A partir desse estudo das atividades desenvolvidas dentro da empresa, buscava generalizar os “melhores gestos”. Ou seja, tornar padrão os procedimentos mais eficientes e produtivos. Por outro lado, buscou demonstrar às empresas a necessidade de se estabelecer princípios administrativos de planejamento e de controle para atingir objetivo e metas definidas. Estes princípios deviam ser elaborados de forma racional, clara e eficiente, com detalhamento das tarefas e definição das responsabilidades. O gerenciamento científico era visto como solução para os problemas de desperdício de tempo, energia e materiais e para a baixa produtividade encontrada nas empresas (HARVEY, 1992).

Foi necessário o clima gerado pela “grande depressão”⁷⁵, pela emergência do fascismo e do nazismo e pela segunda Guerra Mundial para que fosse superado esse impasse. Países capitalistas, comunistas e do Terceiro Mundo saíram da guerra convictos que a administração e o planejamento da economia pelo Estado poderia livrá-los das crises e catástrofes do livre jogo do mercado. “Todas as três regiões do mundo avançaram no pós-guerra com a convicção de que a vitória sobre o Eixo, conseguida através da mobilização política e de políticas revolucionárias, além de sangue e ferro, abria uma nova era de transformação social” (HOBSBAWM, 1995, p. 177).

Estavam criadas as condições para o estabelecimento de um “novo compromisso” entre trabalhadores, empresários e Estado, no sentido de garantir a conexão entre a produção e o consumo em massa e a regulação do Estado através de uma legislação social, de um “Estado-providência” e de uma moeda de crédito⁷⁶. O compromisso fordista foi recebido pelo mundo inteiro, no desfecho da guerra, como o novo modelo a ser seguido. Modelo aceito por um extenso arco de forças políticas que se estendia dos conservadores aos comunistas, passando pela democracia cristã e pelos socialistas. Um modelo produtivista e hedonista, que acreditava na busca da felicidade através do acesso de toda a população ao consumo de mercadorias. “Apenas alguns intelectuais, como Herbert Marcuse, o contestavam” (LIPIETZ, 1991). O modelo de gestão econômica e de gestão política adotado pelo capitalismo no pós-guerra significava a vitória do paradigma da reforma sobre o paradigma da revolução (SANTOS, 2001).

Algumas características podem ser apontadas como comuns às diversas experiências de Estado social que foram se configurando nas diversas partes do mundo, conforme contextos específicos: desenvolvimento econômico, melhoria generalizada das condições materiais da população, pleno emprego, igualdade de oportunidades para os jovens, previdência social e padrões mínimos protegidos não só quanto à renda, mas também no tocante à nutrição, habitação, saúde e educação, politicamente democráticos, garantia das liberdades individuais, mobilidade social, diminuição das diferenças sociais, cultura de massa, racionalização e planejamento (entendido como processo democrático de coordenação da

⁷⁵ Expressão utilizada para caracterizar a crise vivida pelo capitalismo a partir da vertiginosa queda nas cotações da Bolsa de Valores de New York, verificada em 1929. Essa crise teve conseqüências drásticas para a economia mundial. Maiores detalhes podem ser consultados em PAZZINATO e SENISE, 1992, p. 241-8.

⁷⁶ No sentido de uma pura moeda de papel, emitida pelos bancos privados, em função das necessidades da economia e não mais em função do estoque de ouro disponível, mas sob o controle dos bancos centrais (LIPIETZ, 1991, p. 33).

ação governamental e administrativa a fim de atingir mais completa e rapidamente os fins desejados – promover o bem-estar dos indivíduos).

Em relação às políticas sociais, Pisón (1998) deixa claro que o Estado social se configura como um Estado protetor. Isto é, que faz da proteção e da obtenção de seguridade uma de suas tarefas mais importantes. Possui a obrigação de conseguir um bem-estar generalizado a todos os cidadãos de forma que se sintam protegidos da miséria, da pobreza, etc. O Estado social surge para corrigir as deficiências de seguridade e de bem-estar que evidenciou o Estado liberal. Os direitos econômicos, sociais e culturais são a pedra angular sobre a qual se constrói o modelo de Estado social.

O Estado se responsabiliza pelo bem estar dos cidadãos e, em conseqüência, elabora projetos e planeja atuações dirigidas à proteção das classes sociais mais débeis e, inclusive, estende a proteção a todos aqueles cidadãos em situação de risco e de perda de suas habituais condições de vida, seja por enfermidade, incapacidade, aposentadoria ou outras situações laborais. Trata-se de proteger os cidadãos frente a contingências vitais que podem fazê-lo perder um mínimo vital. Ou seja, o Estado procura estabelecer um complexo sistema de seguridade social que conceda prestações sociais ante as contingências ou necessidades vitais com o objetivo de satisfazer um mínimo de vida digna. Elabora políticas sociais pontuais para atender necessidades pontuais. O Estado social encontra sua legitimação precisamente em sua vertente social, que se concretiza no reconhecimento dos direitos sociais e na obrigação de materializar realmente um bem estar generalizado a todos os cidadãos. Esses objetivos estão diretamente ligados ao sistema de prestações e às políticas sociais. O êxito ou o fracasso na realização das políticas sociais condiciona a legitimação do estado social (PISÓN, 1998).

Esse novo modelo consolidava também a hegemonia norte-americana no cenário das nações capitalistas e possibilitava estender sua influência ideológica, definindo a forma de entender o momento vivido pelas outras nações e quais deveriam ser os caminhos a seguir para alcançar a realização plena do modelo. Dois elementos ideológicos serão fundamentais nesse processo: a teoria de Rostow e a ideologia da modernização.

A teoria de Rostow passa a substituir a antiga compreensão darwinista que era uma das bases de sustentação da idéia de progresso. Diante da nova idéia de desenvolvimento, era inadequado tratar os novos parceiros como “nações primitivas” ou “selvagens”. Os diversos

Estados Nacionais deviam ser vistos como parceiros nos acordos estabelecidos no pós-guerra. Necessitava-se de uma nova forma de explicar o “estágio” em que essas nações se encontravam, na relação com as potências centrais do capitalismo internacional. A teoria de Rostow (1971) vai preencher essa necessidade.

Rostow (1971) demonstra que as diferenças entre as sociedades não eram de natureza, mas de graus de desenvolvimento. Os diferentes países precisariam percorrer uma sucessão de etapas para alcançar o desenvolvimento. Cada país precisava fazer um diagnóstico claro para ver em que etapa se encontrava e o que era necessário fazer para superá-la e alcançar a etapa seguinte. Ele define cinco etapas diversas, relacionadas e necessárias que cada país precisava percorrer.

A primeira etapa vivida por uma sociedade é o que ele denomina de “sociedade tradicional”. É aquela cuja estrutura se expande dentro de funções limitadas de produção, baseadas em uma ciência e tecnologia pré-newtonianas⁷⁷, assim como em atitudes pré-newtonianas diante do mundo físico. Predominam vínculos de família e de clãs e um fatalismo em longo prazo. O centro político da vida encontra-se nas comunidades e nas regiões. Era a etapa vivida pelas sociedades antes da implantação do projeto da modernidade.

A segunda etapa é alcançada no momento em que se estabelecem “as condições para o arranco”. São as sociedades em processo de transição. No final do século XVII e início do XVIII, na Europa Ocidental, se desenvolveram as condições para a transição na agricultura, no comércio, na indústria, no governo, na educação e na cultura. O essencial para essa transição foi a consolidação da idéia do Estado Nacional e da idéia de progresso.

A terceira etapa é marcada pelo “arranco”. Ou seja, quando uma nova classe, a burguesia, assume o poder político e passa a implementar o modelo de uma sociedade democrática e industrial, expandindo sua influência para o mundo todo. O principal incentivo para o arranco foi a revolução tecnológica, gerada pelo avanço da ciência na segunda metade do século XIX.

⁷⁷ Rostow utiliza essa expressão para referir a ciência e a tecnologia que se desenvolvem a partir das contribuições dadas por Isaac Newton (1643-1727) e que geraram uma verdadeira revolução na ciência, inaugurando a era da ciência moderna e a da superação da visão divina a respeito do mundo.

A quarta etapa é “a marcha para a maturidade”. Ou seja, quando a sociedade consegue estabilizar uma ascensão continuada da economia após o arranco. Realiza-se quando o padrão tecnológico marcado pelo ferro/carvão/ferrovia consegue efetivar a transição para a máquina-ferramenta/ produtos químicos/ equipamentos elétricos. Nesse momento, a economia atinge a maturidade para produzir qualquer coisa que deseja produzir. Algumas sociedades atingem essa fase a partir do final do século XIX.

A quinta fase é a “era do consumo em massa”. Os setores líderes se transferem para os produtos duráveis de consumo e para os serviços. A renda real aumenta. A população se urbaniza. Especializa-se o trabalho. Expande-se o uso do automóvel e dos utensílios domésticos elétricos. A sociedade deixa de buscar a expansão da tecnologia moderna e, através de processos políticos, decide atribuir recursos cada vez maiores à assistência social. O Estado social é a manifestação típica dessa sociedade que atingiu a maturidade técnica.

A teoria de Rostow passa a servir de base para classificar os diferentes países em suas diferentes etapas, para explicar porque o país encontra-se nesta ou naquela etapa e para realizar diagnósticos dos “entraves” que cada país enfrentava em sua marcha para o desenvolvimento. Entre os entraves, muitas vezes eram levantados os problemas raciais, as situações de clima e vegetação, o apego ao tradicionalismo, as características étnicas e culturais dos povos, entre outros. A explicação dada procurava desviar-se do processo de exploração e dependência econômica construída pela expansão do capitalismo. Da mesma forma, desconsideravam-se as diferenças de processos históricos vividos por cada sociedade, pondo todas elas numa mesma marcha para o desenvolvimento, porém em diferentes estágios que precisam ser percorridos necessariamente. Atribuía-se a causas internas as dificuldades que as nações encontravam para realizar o processo de sua marcha para o desenvolvimento.

Para alcançar o modelo das sociedades desenvolvidas, o imperativo que se apresentava às demais, denominadas subdesenvolvidas ou em vias de desenvolvimento, era a “modernização”. Modernização entendida tanto em nível de sociedade quanto dos comportamentos individuais.

Empregado para descrever uma sociedade, ‘moderno’ geralmente significa um Estado nacional caracterizado por um complexo de traços incluindo urbanização, altos índices de educação, industrialização, mecanização extensiva, altas taxas de mobilidade social, etc. Quando aplicado a indivíduos, refere-se a um conjunto de atitudes, valores e modos de sentir e agir, presumivelmente do tipo

gerado ou requerido para uma efetiva participação na sociedade moderna (OLIVEN, 1988, p. 31).

As diferentes sociedades precisavam incorporar formas modernas de organizar as relações sociais e as estruturas produtivas. Essas formas modernas eram entendidas como as formas racionais de organização (empresas, instituições, cooperativas, sindicatos e associações profissionais) que passaram a substituir as formas primárias de solidariedade baseadas na família, no compadrio e na vizinhança. Os laços e o vínculo afetivo deram lugar aos vínculos profissionais e de interesses. O costume foi substituído pela convenção e pelo direito. Cada vez mais os participantes da relação orientam suas ações de forma racional referente a fins estabelecidos ou acordados com seus semelhantes.

A generalização⁷⁸ de um conjunto de relações baseadas num “contrato de mútuos direitos e obrigações”, formalmente constituídos, passa a substituir as relações informais com base na palavra e na idoneidade moral daqueles que participam da relação. O contrato de trabalho passa a reger as relações entre empregados e empregadores. A relação entre o agricultor e a instituição financeira igualmente passa a ser regida por um contrato de financiamento, custeio, empréstimo, etc. O agricultor e a agroindústria celebram um contrato de “integração” onde são definidas as mútuas responsabilidades. As cooperativas, que em muitos casos representavam um papel semelhante ao das agroindústrias, não agem diferentemente em relação a seus associados. As relações entre vendedor e consumidor também passam a ser orientadas por um contrato de compra e venda.

Na medida em que se generalizavam essas relações contratuais, ganhavam força também as instituições e os profissionais encarregados de regular os acordos estabelecidos, zelar pelo seu cumprimento, defender as partes que se achavam lesadas ou ainda propor novas bases para esses contratos. Era o caso de um conjunto de instituições e repartições públicas ou privadas ligadas aos poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário, que agiam através de instâncias locais ou regionais, e dos profissionais ligados a elas, principalmente funcionários públicos e advogados.

Em nível de indivíduos, a modernização refere-se à adoção de um conjunto de atitudes e valores, modos de sentir e agir, de se alimentar e se vestir, de andar e de se comportar,

⁷⁸ Entendendo, com Weber (1994), como a generalização dos motivos racionais para explicar os comportamentos humanos.

requeridos para a efetiva participação na sociedade. As relações de solidariedade e ajuda mútua perdem espaço para as relações de competição guiadas pelo critério da eficiência e da produtividade. Os “mais eficientes”, “organizados” e “produtivos” se estabelecem, progridem, encontram espaço e conquistam poder. Os outros sucumbem, perdem suas terras, seu emprego, sua possibilidade de participação e ascensão social. As desigualdades sociais e o processo de exclusão passam a ser justificados pela diferença de desempenho individual.

Constrói-se uma verdadeira “ideologia da modernização”⁷⁹ que passou a ser utilizada para encobrir as verdadeiras causas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento na medida em que deslocava o problema apenas para as diferenças culturais (OLIVEN, 1988). Nesse sentido o subdesenvolvimento passava a ser apenas uma questão de atraso cultural e, uma vez superado esse atraso, chegava-se ao estágio em que estavam as sociedades desenvolvidas.

Ao ser propalada como um imperativo necessário para o futuro, uma meta a ser alcançada por todos os povos, independente de suas diversidades, a idéia de desenvolvimento transformou-se num novo mito. O “*mito do desenvolvimento*”⁸⁰, que, novamente, leva a uma crença cega de que era necessário sacrificar tudo por ele e que todos os esforços deveriam ser canalizados para atingir o modelo das “modernas sociedades industriais”. “Aos países mais pobres, para se tornarem também ‘ricos’ e ‘avançados’, era preciso imitar o processo de industrialização desenvolvido nos países ocidentais” (ALMEIDA, 1997, p. 36). Esta idéia serviu para justificar ditaduras, sacrifício de culturas e povos que pensavam diferente, bárbaros massacres e invasões, intervenções econômicas e exclusão⁸¹ social de grande parcela

⁷⁹ A idéia da modernização transformou-se numa ideologia na medida em que passou a ser apresentada como a única possibilidade para superar o subdesenvolvimento. A idéia da modernização foi apropriada pela burguesia e transformada em ideologia, encobrendo parte das causas do subdesenvolvimento vivido por muitas sociedades mundiais e centrando sua explicação nas características culturais (OLIVEN, 1988).

⁸⁰ O mito do desenvolvimento – que todos os países do mundo possam ter acesso aos padrões de consumo dos países industrializados – é um prolongamento do mito do progresso e um elemento essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, a partir da qual se criou a atual sociedade industrial (FURTADO, 1983. Um mito global no qual as sociedades industrializadas atingem o bem-estar, reduzem suas desigualdades extremas e dispensam aos indivíduos o máximo de felicidade que uma sociedade pode dispensar (MORIN e KERN, 1995).

⁸¹ Mesmo tendo presente a reflexão feita por Castel (2000), a respeito da imprecisão e do uso equivocado ou generalizado desse termo para designar múltiplas situações, vamos utilizá-lo no sentido dado por Ribeiro (1994), entendendo exclusão no sentido de estar fora, não ter acesso ou ser incorporado de forma marginal que não lhe permita o acesso aos bens necessários para a reprodução da vida em níveis socialmente “aceitáveis”. Em sentido semelhante, destaca Nascimento (1998) que “a exclusão é multidimensional”, pois implica um fenômeno econômico, político, social e cultural, onde ocorre uma ruptura de vínculos, uma ausência de direitos, um “estar fora” com poucas chances de retornar. Reis e Herpich (2003) refere que a questão da exclusão social começa a fazer parte das agendas e mobilizar o contexto mundial a partir dos anos 80, do século XX, quando um conjunto de mudanças econômicas e sociais se materializa, com destaque para a reestruturação produtiva e a reforma dos sistemas de proteção social. Essas mudanças trazem “novas formas de exclusão social”, que passam a conviver

da população. Tudo passou a ser justificado como necessário para se ajustar ao modelo e assim garantir um “futuro melhor para todos”. Os sacrifícios de hoje seriam compensados pelo bem-estar de amanhã (MORIN e KERN, 1995).

Porém, a consolidação dos modelos socialista e capitalista de desenvolvimento não se efetivou sem críticas⁸². Enquanto essas críticas representavam parcelas minoritárias ou eram superadas pelos resultados positivos de ambos os modelos, os mesmos se mantinham. Mas a situação começa a se alterar significativamente a partir da década de 1970, como se demonstra no tópico a seguir.

1.4 A CRISE DO DESENVOLVIMENTO: EM SUA VERSÃO CAPITALISTA OU SOCIALISTA

As críticas aos modelos de capitalismo e de socialismo que se tornaram hegemônicos no pós-guerra foram uma constante durante sua implantação e desenvolvimento, tanto de setores mais identificados com o liberalismo⁸³, quanto de seguidores do marxismo⁸⁴. Porém, essas críticas pareciam de menor importância ou até eram relativizadas enquanto os modelos apresentavam resultados econômicos e sociais⁸⁵ que convenciam a maior parte da população a apoiá-los. O cenário começa a se alterar ao final da década de 1960 e torna a situação insustentável para os dois modelos durante a década de 1970.

Ao final da década de sessenta, o modelo de industrialização com base na produção em massa, começou a apresentar visíveis sinais de crise, principalmente nos países centrais do capitalismo. A desaceleração geral dos ganhos de produtividade decorrente do aumento da

com as “antigas formas de exclusão” (REIS e HERPICH, 2003). Ainda maiores detalhes podem ser vistos em ZARTH et. al., 1998; REIS, 2002 e 2005; entre outros.

⁸² Existe uma farta literatura que demonstra os problemas enfrentados pelo socialismo real e pelo capitalismo reformado. Parte dessa literatura pode ser conferida no item 1.4 dessa tese, logo a seguir.

⁸³ Nesse caso as críticas mais acentuadas são feitas por Friedrich Hayek, que publica “O Caminho da Servidão”, em 1944, atacando a feição intervencionista do Estado do Bem-Estar social (ANDERSON, 1999).

⁸⁴ As críticas ao socialismo num só país e mesmo à feição assumida pelo socialismo soviético leva muitos marxistas a serem perseguidos (caso de Leon Trotski) ou terem suas teorias desconsideradas (caso de George Lukács e de Antônio Gramsci). “Os herdeiros de Stalin foram mais longe: consideraram que, como o partido e o Estado dizem a verdade absoluta, os ‘desvios’ intelectuais, artísticos e políticos eram sintomas de distúrbios psíquicos e de loucura, enviando os ‘dissidentes’ para hospitais psiquiátricos” (CHAUÍ, 2001, p. 428).

⁸⁵ Os trinta anos que se sucederam à Segunda Guerra Mundial ficaram conhecidos como “Os trinta gloriosos” em razão de um clima de recuperação dos abalos produzidos pela guerra e da conquista de uma prosperidade econômica que parecia encaminhar-se para uma era de desenvolvimento.

composição técnica do capital, ou seja, do volume do capital fixo *per capita*, conforme Lipietz (1988), comprometia o modelo fordista de produção em massa. Acreditando que a crise fosse passageira e não chegasse a se configurar numa crise do modelo de desenvolvimento, o Estado Norte-americano e a maioria dos Estados europeus continuaram acreditando no Keynesianismo. Aumentaram os gastos do Estado para financiar a manutenção do poder aquisitivo do trabalhador e permitir uma relativa elevação dos preços para compensar a queda nos ganhos de produtividade. O Estado passou a garantir a manutenção dos níveis de emprego e a manutenção dos lucros. Isto era possível porque o coeficiente de importações, nestes países, era reduzido.

Essa política conseguiu suportar a primeira crise do petróleo (1973), mas o crescimento da inflação foi uma conseqüência necessária. Os sindicatos patronais e o governo procuraram frear a onda inflacionária com medidas recessivas, arrochando os salários e diminuindo o crédito. Por outro lado, as constantes pressões dos trabalhadores através de seus sindicatos, exigiram que o Estado acionasse mecanismos de proteção, entre eles, o seguro desemprego e as políticas de renda mínima. Isso gerou mais emissão de moeda e mais inflação.

A política de sustentação dos investimentos e da produção via emissão de moeda não poderia se manter indefinidamente. Evitava a catástrofe, mas não garantia a geração de novos empregos, nem o aumento da produtividade e lucratividade. Isto colocava em risco a própria hegemonia mundial obtida pelo capital norte-americano, uma vez que o capital japonês crescia rapidamente utilizando estratégia diferente. Esta realidade forçou a busca de novas soluções para sair da crise e garantir o controle da hegemonia mundial, evitando que ela fosse assumida por uma potência emergente. Se reduzir os salários estava fora de cogitação, era necessário aumentar a produtividade ou investir em locais onde fosse possível um menor custo da mão-de-obra e da matéria-prima. As nações do Terceiro Mundo que apresentavam uma situação política "segura"⁸⁶ e possuíam uma infra-estrutura necessária receberam, neste período, forte fluxo de capital. Nesses espaços era possível produzir com menores custos para competir no mercado internacional. Em parte, isto vai explicar o "milagre econômico" ocorrido no Brasil no final da década de sessenta e início da década de setenta.

⁸⁶ Pois muitos desses países eram governados por regimes militares alinhados com os interesses do capital internacional.

A alternativa de migração de capitais resolvia o problema apenas em parte, pois no interior da maioria dos países industrializados, ele permanecia. As saídas propostas caminharam na direção da busca de novas alternativas de produção e organização do trabalho. Uma revolução tecnológica, combinada com novas estratégias de administração e gerenciamento do trabalho, despontavam como saída viável, uma vez que isto explicava, pelo menos em parte, o sucesso japonês. Por outro lado, se não era possível reduzir os salários, buscaram-se formas de desestabilizar a classe trabalhadora criando novos empregos sem uma regulamentação legal formalizada. A criação de novos serviços e a disseminação da terceirização são exemplos típicos. Eles garantiam certo poder de compra e aliviavam os custos das empresas e do próprio Estado.

A segunda crise do petróleo (1978-9) serviu para demonstrar a fragilidade da solução adotada pelos países industrializados durante a primeira crise. A emissão de moeda como uma pré-validação de produção futura demonstrou sua inviabilidade porque a indústria não conseguiu aumentar a produtividade a ponto de validar os empréstimos, ou até mesmo porque grande parte desta moeda emitida foi direcionada ao consumo e não aplicada na produção (LIPIETZ, 1988). Na esteira dessa nova crise, os governos social-democratas perderam o poder para os (neo) liberais nos principais centros do capitalismo internacional. Estes, imediatamente, adotaram políticas de restrição ao crédito, arrocho salarial e contenção da moeda por parte do Estado. Estas medidas ocasionaram, de imediato, uma queda na produção industrial. Apenas o Japão conseguiu manter taxas positivas de crescimento em 1979 e 1980 (LIPIETZ, 1988).

A partir de 1981, as restrições ao crédito aumentaram com a elevação das taxas de juros. O Banco Central Norte-americano cortou a emissão de moeda como pré-validação de uma produção futura. Os países da OPEP (Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo), que haviam acumulado um grande contingente de dólares durante o período anterior, passaram a cobrar altas taxas de juros para emprestar o dinheiro disponível. A política de contenção do crédito e de altos juros coincidiu com o momento em que os países do Terceiro Mundo deveriam iniciar o pagamento das dívidas contraídas no período anterior. Como muitos países, inclusive o Brasil, encontravam dificuldades para pagar suas dívidas tiveram que renegociá-las em situação muito desfavorável.

A crise atingiu, dessa forma, tanto os países centrais do capitalismo quanto os países periféricos e fez lembrar o período crítico de 1930. A proposta Keynesiana que sustentou o grande compromisso do pós-guerra passou a ser substituída por políticas de recorte neoliberal, deslocando o eixo de controle da economia das mãos dos Estados Nacionais para os grandes conglomerados financeiros internacionais (MARTIN e SCHUMANN, 1998). Essa crise gerou uma redefinição no contexto internacional e profundas transformações na estrutura de produção que prepararam uma nova etapa no desenvolvimento do capitalismo.

As transformações ocorridas no cenário dos países capitalistas a partir da crise da década de 1970 afetaram também os países do socialismo real, pois estava em curso “uma profunda transformação de todo o sistema econômico mundial” (THERBORN, 1995). As razões da crise do socialismo real são complexas (AMIN, 2001), pois além dos problemas econômicos, demonstrou a “inviabilidade de um projeto fundado na estatização da sociedade civil e na submissão burocrática dos sujeitos sociais, individuais e coletivos” (GENRO, 1999, p. 89). Deixou claro que o Estado “onipresente”⁸⁷ ou até mesmo substituindo a organização da sociedade civil acaba perdendo-se em suas próprias contradições.

No que se refere aos problemas econômicos, a União Soviética (URSS) experimentou uma diminuição do ritmo de sua economia a partir da década de 1970 (HOBSBAWM, 1995). Essa diminuição era visível, evidenciada na queda da taxa de crescimento da produção industrial, da produção agrícola, dos investimentos de capital, da produtividade do trabalho e da renda real per capita. Se não estava de fato em regressão, a economia avançava no passo de “um boi cada vez mais cansado”. Além disso, muito longe de se tornar um gigante do comércio mundial, a URSS parecia estar regredindo internacionalmente (HOBSBAWM, 1995).

Esse esgotamento estava associado ao grande esforço feito pela Rússia para implantar uma economia moderna industrial em todo o Leste Europeu capaz de competir com os países capitalistas (VIZENTINI, 1992). O Leste Europeu, no início do século XX ainda apresentava uma sociedade marcada pelas heranças de um sistema czarista e de uma economia agrária. O rápido processo de transformações foi efetivado a altos custos e com uma base tecnológica da Segunda Revolução Industrial (siderurgia, motor a explosão, eletricidade e uso de petróleo).

⁸⁷ Expressão usada por Dallari (2001) para designar um Estado que controla a economia e a sociedade, impondo uma doutrina do pensamento único sob a hegemonia do Partido Comunista.

Soma-se a isso a necessidade de desenvolver estruturas sociais que dessem condições básicas de vida a toda uma população que não possuía condições mínimas de acesso à saúde, educação, habitação, lazer, etc., capazes de animá-las a acreditar no socialismo. Quando a economia mundial ganhou uma nova dinâmica tecnológica, sustentada por inovações muito rápidas, a produção planificada e centralista do socialismo soviético demonstrou suas fragilidades e começou a perder terreno para o capitalismo (VIZENTINI, 1992; HOBBSAWM, 1995).

A crise de sustentação política do socialismo real está ligada às “tendências antidemocráticas” do partido único e da burocracia estatal⁸⁸ que foram incapazes de internalizar a exigência de uma participação efetiva da população na definição dos rumos da sociedade (AMIN, 2001). “Uma limitadíssima socialização do poder político passou a travar (e nessa medida, logo em seguida a colidir com) o aprofundamento da socialização da economia” (NETTO, 1995, p. 16). O epicentro da crise esteve na “natureza do sistema político instituído”, que se mostrou “inepto para propiciar a passagem, no âmbito das forças produtivas, de um padrão de crescimento extensivo a outro, intensivo” (NETTO, 1995, p. 16).

A crise do “campo socialista” é, nesta ótica, *uma crise estruturalmente determinada pela exaustão de um padrão de crescimento econômico e do sistema político a ele funcional*. E é uma crise global, que não investe apenas sobre os ordenamentos econômico e político, mas ainda, com intensidade variável, sobre os complexos de representações e valores a ambos vinculados. A manutenção daqueles ordenamentos e destes complexos não é mais possível; e a crise envolve o “campo” como um todo e suas expressões nacionais particulares, matizando, agudizando e/ou peculiarizando o processo que as concretiza, não cancelam, em nenhum espaço nacional, as suas determinações econômico-sociais estruturais (NETTO, 1995, p. 19).

As tentativas de reforma do socialismo real (*Perestroika e glasnost*) chegaram tarde demais “a um corpo já excessivamente deteriorado” (SADER, 2001). Mesmo “produzindo transformações profundas em todos os países ligados à União Soviética” (VIZENTINI, 1992), não foram capazes de manter a unidade política do bloco, apressando sua desagregação.

⁸⁸ O peso e o poder dessa burocracia estatal podem ser evidenciados ao constatar-se que estavam empregados na organização econômica estatal, nos anos 60, entre 11 e 12 milhões de especialistas e administradores, em comparação com apenas meio milhão nos anos 20 e com menos de 200 mil antes da revolução (SADER, 2001). “Existiam ainda de 2 a 3 milhões de membros regulares das hierarquias políticas e de todo o aparato militar. A soma total de todos esses funcionários chega a um quinto do total de pessoas empregadas pelo Estado, um total quase igual ao dos camponeses coletivizados, com um peso social e político incomparavelmente maior. Desse total, os que tinham curso superior e ocupavam assim cargos com poder de decisão eram cerca de 40%, isto é, mais de 4,5 milhões de pessoas, que chegavam a 5,5 milhões ao incluírem-se os quadros do partido e o pessoal militar” (SADER, 2001, p. 59).

A crise dos dois modelos hegemônicos de desenvolvimento do pós-guerra também está relacionada a um conjunto de transformações que se processam no cenário internacional⁸⁹, intensificando a crise⁹⁰ e exigindo novas soluções. Entre essas transformações, destaca-se a emergência de novos centros de poder econômico e tecnológico (especialmente a Alemanha e o Japão), o aumento da influência do capital financeiro na economia mundial, a nova onda tecnológica de base microeletrônica, a crise das fontes tradicionais de energia e de matéria-prima, a descoberta de novos materiais e de fontes alternativas de energia, a revolução tecnológica nas comunicações e na circulação de informações, o acirramento da concorrência entre grandes empresas transnacionais, as novas estratégias gerenciais e de organização do trabalho, a globalização da economia e a mundialização da cultura. Essas transformações chegam a ser denominadas por alguns autores⁹¹ como uma “Terceira Revolução Industrial”.

Esse quadro de crise e transformações abalou profundamente a “ordem mundial” gestada no pós-guerra, pois atingiu “as bases” de sustentação dos modelos de desenvolvimento implementados em nível mundial (LIPIETZ, 1991). Os princípios tayloristas e fordistas que sustentavam o modelo de organização do trabalho foram gradativamente sendo desgastados e substituídos pelos princípios da “automação integrada flexível” (COUTINHO, 1992). O paradigma tecnológico da mecânica, que acompanhava os princípios fordista-tayloristas de organização do trabalho, passa a ser substituído pelo paradigma da eletrônica (WOOD JUNIOR, 1992). O regime de acumulação fundado na produção e no consumo em massa, com crescentes ganhos de produtividade e aumento das taxas de lucro, passa a ser substituído por novos padrões de produção, produtividade, competitividade, consumo e repartição dos resultados. O modo de regulação, fundado num Estado Social, numa legislação protecionista e numa moeda de crédito, passa a ser substituído pela flexibilização da legislação social, pela diminuição da ação do Estado e pela desregulamentação e o livre fluxo de capitais (LIPIETZ, 1991).

⁸⁹ Uma descrição mais detalhada dessas transformações pode ser encontrada em HARVEY, 1992; COUTINHO, 1992; ORTIZ, 1994; CANO, 1995a; IANNI, 1996; MASI, 1999.

⁹⁰ Não se conhece período recente da história da humanidade onde se tenha falado tanto de crise como nesse momento. Da mesma forma, um período onde se tenha produzido tanto e sob as mais variadas orientações teóricas para tentar explicar essa crise e as possibilidades de solução. Já se produziram mais de mil títulos tentando caracterizar a nova sociedade que se está criando e a ela já foram atribuídos mais de 300 “rótulos” (MASI, 1999). Para maiores detalhes desse debate pode-se consultar BELL, 1987; LIPIETZ, 1991; HARVEY, 1992; CANO, 1995a; MATTOSO, 1995; ANTUNES, 1995 e 2000; MORIN e KERN, 1995; HOBBSAWM, 1995; IANNI, 1996; KUMAR, 1997; PISÓN, 1998; POCHMANN, 1999; CASTELLS, 1999 e 2000; MASI, 1999; MÉSZÁROS, 2002; BENKO, 2002a; BECK, 2003; SENNETT, 2006; entre outros.

⁹¹ COUTINHO, 1992; MATTOSO, 1995; CANO, 1995a; AMIN, 2001.

Os modelos capitalista e socialista do pós-guerra tinham na atuação do Estado um elemento central do processo de regulação econômica e social. As múltiplas dificuldades⁹² enfrentadas pelos dois modelos para manter suas políticas de desenvolvimento e sua legitimação social acabam fortalecendo uma corrente teórica que identifica o Estado como o principal responsável pela crise. O neoliberalismo⁹³ transforma-se no novo arcabouço teórico a orientar as políticas governamentais, em termos econômicos e sociais. Trata-se de um discurso “monotemático” e “triumfalista” que afirma as virtudes do mercado e da democracia liberal e critica as formas de intervenção do Estado (planejamento e planificação) e o excesso de direitos conquistados pelos trabalhadores que acabaram entretendo o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção (SUNKEL, 1999). É uma “nova ortodoxia econômica” que se volta contra o excessivo gasto governamental com políticas sociais públicas, a regulação do mercado pelo Estado e a proteção social pública (PEREIRA, 2002a). Essa “solução neoliberal” passou a fazer parte dos receituários a serem aplicados para retomar o desenvolvimento econômico e garantir a democracia política e os direitos dos cidadãos (STIGLITZ, 2003).

O ideário neoliberal buscou sua legitimação política e social ao explorar as dificuldades enfrentadas pelo capitalismo keynesiano e pelo socialismo real no cumprimento de suas promessas⁹⁴, tanto nos países centrais quanto nos periféricos. A violência urbana, a insegurança, a falta de infra-estrutura (água canalizada, rede de esgotos, habitação decente para todos, vias de acesso, luz elétrica, etc.), a marginalidade crescente, o desemprego, a favelização, a poluição, a degradação do ambiente e a ameaça das possibilidades de futuro

⁹² Um panorama dessas dificuldades pode ser visto em BOBBIO, 1998; GENRO, 1999; SACHS, 1999; OFFE, 1999; SANTOS, 1999 e 2000; MÉSZÁROS, 2002.

⁹³ Entendido aqui como um conjunto de idéias e proposições práticas elaboradas a partir dos referenciais de Friedrichs Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polany e Salvador de Madariaga, que fundam, em 1947, na Suíça, a “Sociedade de Mont Pèlerin”, com o objetivo de combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro (ANDERSON, 1995). A adoção prática das primeiras políticas de viés neoliberal pode ser identificada no Chile de Pinochet, a partir de 1975 (MALDONADO FILHO, 1997). Porém as proposições tornam-se conhecidas e mundialmente propaladas a partir das experiências implementadas na Inglaterra de Thatcher (a partir de 1979) e nos EUA, com Reagan (a partir de 1980).

⁹⁴ Existe uma farta bibliografia que aborda esse não cumprimento das promessas da parte dos dois modelos básicos. Citam-se algumas: FURTADO, 1983 e 2000; LIPIETZ, 1988; BUARQUE, 1993; MORIN e KERN, 1995; DREIFUS, 1996; VIEIRA, 1997; FIORI, 2003; BECK, 2003; VEIGA, 2005.

geram inúmeras manifestações teóricas⁹⁵ e sociais⁹⁶ que questionam os modelos vigentes (HOBSBAWM, 1995).

Os sustentáculos ideológicos dos modelos de desenvolvimento do pós-guerra também perderam força. A geopolítica da guerra-fria passou a ser substituída pela formação de blocos regionais. A ideologia da modernização e a teoria de Rostow são questionadas na medida em que os países periféricos adotam os procedimentos sugeridos pelos países centrais, mas, ao invés de alcançarem o tão propalado desenvolvimento, vêem sua situação agravar-se em termos de dependência externa⁹⁷ e de desigualdades sociais⁹⁸. Com isso, o poder de atração das ideologias dominantes se traduz em intensificação das críticas e os questionamentos aos modelos hegemônicos transformam-se em busca de alternativas (SEN, 2000; AMIN, 2001; SACHS, 2004; VEIGA, 2005).

Na busca de alternativas é relevante o papel representado pela sociedade civil⁹⁹ enquanto protagonista atuante na discussão de propostas de desenvolvimento para inúmeros países (WILHEIM, 1999). A retomada das mobilizações e movimentos sociais produz um contraponto às idéias neoliberais na interpretação da crise e na proposição de alternativas para sua superação (SANTOS, 2002b).

⁹⁵ Um panorama dos novos estudos teóricos desenvolvidos a partir da década de 1950 e que começam a questionar as teorias que davam sustentação aos modelos vigentes pode ser encontrado em RODHE, 2003. No item 1.5 desta Tese a temática é explicitada com maiores detalhes.

⁹⁶ As manifestações estudantis de Paris, em 1968, são as mais expressivas e conhecidas, embora não sendo as únicas. Nos Campi Universitários dos Estados Unidos, em 1968, se tem as manifestações contra a Guerra do Vietnã. No Brasil, nesse mesmo ano, se tem as manifestações estudantis contra o regime militar. Essas manifestações representam a emergência de uma consciência planetária que alerta para a insustentabilidade dos modelos vigentes (MORIN e KERN, 1995). No item 1.5 aborda-se de forma mais detalhada as manifestações teóricas e sociais que alertam para os problemas gerados pela sociedade urbana industrial proposta pelos modelos capitalista e socialista.

⁹⁷ Um panorama das explicações produzidas no período pós-guerra para o fenômeno do subdesenvolvimento, especialmente por teóricos da periferia mundial, pode ser encontrado em MURTEIRA, 1990. Ele demonstra que, apesar de suas diferenças ideológicas, essas teorias chamam a atenção para o problema da dependência externa e da divisão internacional do trabalho que reserva papéis complementares às economias periféricas.

⁹⁸ A relação usada para medir a desigualdade no mundo, em 1900 era de 1 para 20; entre 1934-1948 passou de 1 para 30 e, no final do surto de desenvolvimento do pós-guerra, passou de 1 para 60 (AMIN, 2001, p. 190). Um retrato do “estado do mundo” ao final do século XX, demonstrando, através de dados, as desigualdades existentes entre países e no interior dos próprios países, tanto centrais quanto periféricos, pode ser visto em (SADER, 2001, p. 73-91).

⁹⁹ A sociedade civil é a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado (PEREIRA, 1999) e do mercado (NOGUEIRA, 2004). A sociedade civil é um “território de interesses que se contrapõem e que só podem compor-se mediante ações políticas deliberadas”; não sendo apenas “área social organizada exclusivamente pelos bons valores ou pelos interesses mais justos, mas um terreno que também abriga interesses escusos, idéias perversas e valores egoísticos” (NOGUEIRA, 2004, p. 111).

A crise demonstrou que as soluções encontradas para enfrentar o problema da grande depressão, de 1929, não eram mais suficientes para responder aos desafios da nova realidade (PISÓN, 1998). Essa conjugação de fatores conjunturais com fatores estruturais fez com que muitos autores passassem a falar de uma crise da modernidade¹⁰⁰, do fim da modernidade¹⁰¹ ou até mesmo de uma crise de civilização¹⁰², onde os fundamentos da sociedade moderna estariam sendo postos em xeque.

Nesse ambiente de crise, questionamentos e proposição de múltiplas alternativas é que emerge a reflexão em torno do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento regional como alternativas possíveis para pensar o futuro das diferentes sociedades. A reflexão em torno do desenvolvimento sustentável é feita no tópico a seguir, enquanto a reflexão sobre o desenvolvimento regional será mais detalhadamente tratada no capítulo 2 desta Tese.

1.5 SUSTENTABILIDADE: UMA NOVA IDÉIA PARA REPENSAR O DESENVOLVIMENTO?

A idéia de sustentabilidade¹⁰³ emerge das críticas feitas aos dois modelos hegemônicos de desenvolvimento consolidados no pós-guerra, especialmente pelos problemas ambientais e sociais gerados pelos processos de industrialização e urbanização que sustentavam os dois modelos. A idéia de sustentabilidade é refletida, inicialmente (nas décadas de 1940 e 1950), no campo científico, propagando-se em seguida para a sociedade civil (nas décadas de 1960 e 1970), para a esfera política (nas décadas de 1970 e 1980), para o meio religioso e para o espaço empresarial (especialmente na década de 1990), consolidando-se como uma nova “idéia-força” para pensar o desenvolvimento (LEIS e D’AMATO, 2003).

¹⁰⁰ No caso de SANTOS, 1997, 1999, 2001; BECK, 2003; BAUMAN, 1998; entre outros.

¹⁰¹ No caso de LYOTARD, 1986.

¹⁰² Como é o caso de MORIN e KERN, 1995; LEFF, 2002.

¹⁰³ O que se quer é situar o debate em torno da idéia de sustentabilidade e estabelecer algumas considerações para dimensionar as possibilidades que ela apresenta para rediscutir a questão do desenvolvimento. Não se intenta aqui construir novos modelos para substituir os antigos e desgastados modelos de desenvolvimento hegemônicos do pós-guerra. Até mesmo porque hoje se tenha muitas dúvidas se é possível ainda apresentar algum modelo. As muitas referências que se tem lido a respeito do desenvolvimento apontam para a necessidade de cada formação social específica pensar sua proposta de desenvolvimento a partir das suas condições concretas de existência (seu espaço e condições geográficas, suas condições materiais, seus aspectos culturais, suas condições sócio-econômicas, seus aspectos de formação política...) e de um referencial ideológico consensuado localmente (quais são as idéias básicas que orientam a elaboração de um projeto local de desenvolvimento).

A consciência da insustentabilidade dos modelos capitalista e socialista de desenvolvimento, fundados no uso massivo de recursos naturais, na associação entre a ciência, a técnica e a indústria, na proposição de um crescimento econômico contínuo e de uma mentalidade consumista crescente, leva a que muitos pesquisadores, das mais diversas áreas do conhecimento e dos mais diversos locais do mundo, passem a alertar para a inconsistência dessas propostas e para a necessidade de repensá-las. Com isso, passam a construir novas teorias capazes de refletir a nova realidade e fundamentar alternativas (ROHDE, 2003).

A fundação da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), em 1948, por um grupo de cientistas vinculados à Organização das Nações Unidas, e a realização, em 1949, da Conferência Científica das Nações Unidas Sobre Conservação e Utilização de Recursos, ocorrida em New York, podem ser consideradas marcos fundamentais para a reflexão em torno da sustentabilidade na medida em que acentuam a necessidade de entender a relação entre ser humano, sociedade e natureza a partir da idéia de ecossistema. Ou seja, de “um sistema aberto que inclui todos os organismos vivos presentes em uma determinada área e os fatores físicos, químicos e biológicos com os quais eles interagem” (MOUSINHO, 2003, p. 349).

Esse movimento de reflexão científica se expande nas décadas seguintes e alcança a “densidade” necessária que possibilita a realização da primeira grande discussão internacional que culminou na Conferência de Estocolmo¹⁰⁴, em 1972 (BRÜSEKE, 2003). A proposta da Organização das Nações Unidas (ONU) de realizar uma Conferência Mundial sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, praticamente dá a visibilidade e a projeção que o movimento ambientalista necessitava para ampliar o debate acerca da insustentabilidade dos modelos capitalista e socialista de desenvolvimento postos em prática mundialmente.

Os organizadores da conferência realizaram um encontro preliminar em Founex, em 1971. Nesse encontro, duas posições completamente opostas centralizaram os debates. De um lado estavam os que defendiam o crescimento econômico contínuo e afirmavam que as

¹⁰⁴ Realizada em Estocolmo, na Suécia. Contou com a presença de 113 países. Foi a primeira conferência global voltada para o ambiente, por isso constitui-se num marco histórico e político internacional decisivo para o surgimento de políticas de gerenciamento ambiental. Definiu o dia 05 de junho como o Dia Mundial do Meio Ambiente e resultou na Criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e na definição de um *Plano de Ação Mundial*, convocando à cooperação internacional para a busca de soluções aos problemas ambientais (MOUSINHO, 2003, p. 345).

preocupações com o meio ambiente eram descabidas e apenas atrasariam o desenvolvimento, pois um conjunto de soluções técnicas resolveria os problemas ambientais.

No longo prazo, os ecossistemas não oferecerão qualquer tipo de limite, seja como fontes de insumos ou assimiladores de impactos. Qualquer elemento da biosfera que se mostrar limitante ao processo produtivo, cedo ou tarde, acabará substituído, graças a mudanças na combinação entre seus três ingredientes fundamentais: trabalho humano, capital produzido e recursos naturais. Isso porque o progresso científico-tecnológico sempre conseguirá introduzir as necessárias alterações que substituam a eventual escassez, ou comprometimento, do terceiro fator, mediante inovações dos outros dois ou de algum deles. Em vez de restrição às possibilidades de expansão da economia, os recursos naturais podem no máximo criar obstáculos relativos e passageiros, já que são indefinidamente superados por invenções (VEIGA, 2005, p. 122).

Do outro, estavam os “catastrofistas” que anunciavam o apocalipse para o dia seguinte, em razão do crescimento econômico, do crescimento demográfico ou do consumismo (SACHS, 2000). Estes acentuavam os desastres produzidos pela expansão da sociedade industrial e apresentavam propostas de “crescimento zero”, controle demográfico rigoroso, inclusive estabelecendo limites para a população mundial, e mudanças radicais nos padrões de vida da população. A expressão mais significativa desse movimento era o *Deep Ecology*¹⁰⁵, que afirmava ser possível preencher as necessidades humanas básicas com amor, segurança e acesso à natureza (PELIZZOLI, 1999).

Essas posições opostas realizavam um diálogo com duas produções teóricas vitais desse momento. A primeira é a obra de Georgescu-Roegen, “The entropy law and the economic process”, publicada em 1971. O conceito de entropia permite estudar a economia não como um sistema fechado entre produtores e consumidores, mas sim como um sistema aberto que inclua suas relações de entrada e saída de fluxos de matéria-energia com o meio ambiente. Georgescu-Roegen evidencia que os sistemas econômicos existentes na época eram insustentáveis, pois absorviam matéria-prima de baixa entropia e devolviam resíduos de alta entropia, produzindo uma degradação qualitativa dos ecossistemas (LEIS, 2001). A segunda produção teórica que gera um intenso debate é a obra de Dennis L. Meadows e um grupo de pesquisadores que elaboram um relatório para o Clube de Roma¹⁰⁶ denominado “The limits to

¹⁰⁵ Um movimento que se desenvolveu nos Estados Unidos e em vários países europeus, a partir de inúmeras inspirações teóricas e práticas de movimentos ecologistas que tinham em comum a idéia de uma “exterioridade radical” em relação ao modo de vida dominante da sociedade industrial (PELIZZOLI, 1999).

¹⁰⁶ Uma organização internacional criada, em 1968, pelo industrial italiano Aurélio Peccei e pelo químico inglês Alexander King. “Formado por 100 membros oriundos dos negócios, política e ciências sociais e ambientais, o grupo nasceu com o objetivo de analisar o dilema da espécie humana em um mundo de recursos finitos e de

growth”, divulgado em 1972. Nesse relatório, os pesquisadores alertam para os riscos ambientais e sociais gerados pelo crescimento econômico e propõem o congelamento do crescimento da população global e do capital industrial para alcançar a estabilidade econômica e ecológica (BRÜSEKE, 2003).

Durante o encontro de Founex e depois, na Conferência de Estocolmo, as duas posições extremadas foram relativizadas¹⁰⁷ em nome de uma posição intermediária (caminho do meio) que deixava claro que o crescimento econômico ainda era necessário, mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente. Uma proposta que tinha claras as disparidades ainda existentes entre as nações; estava consciente da necessidade de uma distribuição diferente da propriedade e da renda; defendia a necessidade de aliar a conservação da biodiversidade e a necessidade dos povos; defendia a necessidade do estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais; defendia a necessidade de adotar padrões negociados e contratuais de gestão da biodiversidade e tinha claro que o desenvolvimento sustentável é incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado. As conclusões da Conferência de Estocolmo foram importantes para alertar a humanidade sobre a problemática do desenvolvimento econômico que estava separado das questões ambientais, sociais, culturais e humanas (SACHS, 2000).

Logo após a Conferência de Estocolmo, o canadense Maurice Strong propõe o conceito de “ecodesenvolvimento” como uma concepção alternativa de política de desenvolvimento capaz de direcionar iniciativas de dinamização econômica sensíveis aos fenômenos da degradação do meio ambiente e da marginalização social, cultural e política, principalmente para as áreas rurais de países em desenvolvimento. A partir da proposição de Strong, Ignacy Sachs ampliou a utilização do conceito também para as áreas urbanas e passou a referi-lo como um “estilo de desenvolvimento”, fundado em seis princípios fundamentais: a satisfação das necessidades básicas; a solidariedade com as gerações futuras; a participação da população envolvida; a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; a elaboração de um sistema social que garantisse o emprego, a segurança social e o respeito a

sugerir políticas alternativas para enfrentar tal crise” (MOUSINHO, 2003, p. 342). Informações sobre as atividades do Clube de Roma podem ser encontradas em <http://www.clubofrome.org>

¹⁰⁷ Isso não significa que elas não continuassem a ser defendidas nos meios acadêmicos, políticos e sociais, como demonstra VEIGA, 2005.

outras culturas; um programa de educação capaz de garantir a expansão de uma nova mentalidade (BRÜSEKE, 2003; VIEIRA, 2001).

A proposição de Ignacy Sachs estava fundada nas idéias da eficiência econômica, da justiça social, da prudência ecológica e do respeito às realidades locais. Ele procurou reagir à moda das soluções universalistas, predominantes na época, e apresentar uma proposição que respeitasse as especificidades das formações sociais locais. Não negava a importância da influência dos intercâmbios externos, mas deu um voto de confiança à capacidade das sociedades locais de identificar os seus problemas e lhes dar soluções originais, ainda que inspiradas em experiências alheias (LAYRARGUES, 1997).

Ainda na primeira metade da década de 1970, outros dois acontecimentos mundiais vão impulsionar a reflexão sobre a sustentabilidade. O primeiro provém da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do Programa de Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (PNUMA), realizada no México, em 1974, da qual resultou a “Declaração de Cocoyoc”. A Declaração fez um alerta de que a degradação ambiental estava ligada ao fenômeno da pobreza, especialmente nos países em desenvolvimento, e aos níveis exagerados de consumo, especialmente dos países desenvolvidos. Porém, ela manifestou uma visão otimista em relação às possibilidades que a humanidade possuía para buscar soluções aos problemas que enfrentava.

Reconhecemos as ameaças tanto aos ‘limites internos’ das necessidades humanas básicas como aos ‘limites externos’ dos recursos físicos do planeta. Mas também acreditamos que um novo sentido de respeito aos direitos fundamentais do homem e à preservação do nosso planeta está-se desenvolvendo por trás das furiosas cisões e confrontos de nossos dias. Temos fé no futuro da humanidade neste planeta. Acreditamos na possibilidade de modos de vida e sistemas sociais mais justos, menos arrogantes em suas exigências materiais, mais respeitadores do ambiente planetário. O caminho à nossa frente não se assenta nem no desespero da simples contemplação da ruína nem no otimismo leviano de ajustes tecnológicos sucessivos. Baseia-se, sim, na delimitação cuidadosa e desapaixonada dos ‘limites externos’, na busca conjunta de modos de satisfazer os ‘limites internos’ dos direitos humanos fundamentais, na construção de estruturas sociais que os expressem e no paciente trabalho de invenção de técnicas e estilos de desenvolvimento que enriqueçam e preservem nossa herança planetária (SACHS, 1993, p. 13).

O segundo resultou do relatório final de um projeto da Fundação Dag-Hammarskjöld¹⁰⁸, com a participação de pesquisadores e políticos de 48 países e a cooperação da ONU, publicado em 1975. O Relatório “*Que Faire*” apontou para a problemática do “abuso de poder” e sua interligação com a degradação ecológica. Demonstrou que o sistema colonial concentrou a riqueza nas mãos de uma minoria social e dos colonizadores europeus, expulsando e marginalizando grandes massas das populações locais dos países colonizados (BRÜSEKE, 2003). Os dois documentos reforçam a idéia da busca do desenvolvimento a partir da mobilização das forças locais.

É também na década de 1970 que se afirmou no cenário internacional uma ampla mobilização da sociedade civil, iniciada na década anterior¹⁰⁹, em prol da reflexão, da defesa e da preservação do ambiente humano. O ano de 1968 foi o “primeiro sinal de grave descontentamento” com os modelos vigentes de desenvolvimento e, de certa forma, a antecipação do final do século XX e o início do século XXI (CAMARGO, 2003). A eclosão do protesto estudantil em cadeia, iniciado em Paris, em maio de 1968 anunciava um “surto de globalização dos movimentos sociais” que serviram para alertar, em todas as frentes, que o inimigo era o mesmo: “a falsa idéia de uma evolução sem limites e a ingênua crença na continuidade do progresso. Para onde vamos? Essa era a questão central que inquietava os corações e as mentes” (CAMARGO, 2003, p. 319).

O movimento ecológico se entrelaçava com os movimentos sociais e gerava um ambiente favorável para a disseminação de uma nova consciência cultural. A criação e o fortalecimento de um enorme número de Organizações não Governamentais (ONGs) demonstrava a preocupação com os problemas ambientais e sociais gerados pela expansão dos modelos de desenvolvimento dominante. Embora possuindo as mais diversas conotações ideológicas e sendo integradas por pessoas dos mais variados grupos e classes sociais, o que os unia era a preocupação com a insustentabilidade desses modelos e o que poderia ser feito para exigir transformações. O poder dessas organizações reside justamente na sua diversidade e na possibilidade de mobilização que apresentam em torno de idéias comuns (CASTELLS, 2001).

¹⁰⁸ Fundação criada em homenagem ao sueco Dag Hammarskjöld que foi secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), durante oito anos (1953-1961), tendo atuação destacada em forças de paz da ONU. Após a sua morte, em 1961, foi-lhe conferido o Prêmio Nobel da Paz.

¹⁰⁹ A primeira Organização Não Governamental (ONG) ambiental de aspecto mundial, “O Fundo para a Vida Selvagem” (WWF), foi criada em 1961 (LEIS e D’AMATO, 2003). Isso não quer dizer que não tenha havido mobilizações anteriores, mas esta se constitui num marco em razão de sua amplitude mundial.

Na medida em que a preocupação sócio-ambiental passa a mobilizar setores cada vez mais expressivos da intelectualidade e da sociedade civil organizada, sua influência estende-se para a área política, adquirindo ressonância nos partidos políticos e nas esferas governamentais. O passo decisivo para esse ingresso é dado com a criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1983. Essa comissão, presidida por Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra da Noruega, tinha como missão a elaboração de um estudo sobre a situação ambiental em nível mundial e propor um plano de ação na busca de alternativas para o desenvolvimento em longo prazo, subsidiando os debates em preparação a uma conferência mundial sobre o meio ambiente e o desenvolvimento.

O *Relatório Brundtland*, como ficou sendo conhecido o resultado desse estudo da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foi divulgado em 1987 e representou um avanço importante na discussão dos problemas ambientais por entendê-los a partir de uma visão sistêmica.

O relatório parte de uma visão complexa das causas dos problemas sócio-econômicos e ecológicos da sociedade global. Ele sublinha a interligação entre economia, tecnologia, sociedade e política e chama também atenção para uma nova postura ética, caracterizada pela responsabilidade tanto entre as gerações quanto entre os membros contemporâneos da sociedade atual (BRÛSEKE, 2003, p. 33).

O Relatório também sugere um conjunto de medidas a serem implementadas em nível de Estados Nacionais na perspectiva de consolidar um “desenvolvimento sustentável”¹¹⁰, ou seja, que atenda às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades. Entre as medidas, o Relatório sugere a limitação do crescimento populacional global, a garantia da alimentação a toda a população mundial no longo prazo, a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, a diminuição do consumo de energia e o desenvolvimento de tecnologias que incentivem o uso de fontes

¹¹⁰ “Tudo indica que a expressão ‘desenvolvimento sustentável’ foi publicamente empregada pela primeira vez em agosto de 1979, no Simpósio das Nações Unidas sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo, e no qual W. Burger apresentou um texto intitulado *A busca de Padrões sustentáveis de desenvolvimento*. Mas é obvio que a idéia só começou a adquirir proeminência quando a World Conservation Strategy (WCS) afirmou pretender ‘alcançar o desenvolvimento sustentável por meio da conservação dos recursos vivos’. E que só começou realmente a se afirmar em 1987, quando, perante a Assembléia Geral da ONU, Gro Harlem Brundtland, a presidente da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, caracterizou o desenvolvimento sustentável como um ‘conceito político’, um ‘conceito amplo para o progresso econômico e social’ (VEIGA, 2005, p. 190-1).

energéticas renováveis, o aumento da produção industrial nos países não-industrializados à base de tecnologias ecologicamente adaptadas, o controle da urbanização selvagem e a integração entre o campo e as cidades. O Relatório evidencia que o desenvolvimento sustentável precisa ser buscado tendo presente as limitações dos recursos ambientais disponíveis, os limites do estágio atual de desenvolvimento da tecnologia e da organização social e a capacidade da biosfera em absorver os efeitos da atividade humana (BRÜSEKE, 2003; LAYRARGUES, 1997).

Nas análises e indicativos do Relatório, percebe-se uma nova compreensão das políticas sociais, considerando-as como elementos articulados de qualquer política de desenvolvimento. O Relatório aponta a necessidade clara de se abandonar a falsa divisão entre gastos “produtivos” ou “econômicos” e gastos “sociais”, entendendo que os segundos são essenciais para a própria atividade econômica e para a obtenção do desenvolvimento humano que é a finalidade dos governos. Para haver sustentabilidade é preciso uma visão das necessidades e do bem-estar humano que incorpora variáveis não econômicas como educação, saúde, saneamento, habitação, água, ar puro e a proteção das belezas naturais. É preciso mudar a qualidade do crescimento, fundando-o em aspectos mais sólidos de distribuição de renda e de superação das vulnerabilidades sociais (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

A idéia de desenvolvimento sustentável presente no Relatório Brundtland passa a substituir a concepção anterior de codesenvolvimento, preponderante nos debates a respeito das questões sócio-ambientais até então. Para uns¹¹¹, significou um retrocesso, pois consolidou uma proposta reformista que não rompeu com os marcos da ideologia dominante de uma sociedade de mercado, mas apenas apropriou-se de um espaço de discussão e o converteu numa visão mais palatável para os grupos dominantes.

Para outros¹¹², representou avanços importantes, especialmente em termos de estratégia política para permitir o avanço das discussões que estavam polarizadas entre os adeptos do crescimento econômico e os defensores da natureza e por consolidar uma visão sistêmica a respeito da problemática sócio-ambiental. Porém, não o isentam de críticas ou da necessidade de ampliar a concepção de desenvolvimento sustentável que perpassa o relatório.

¹¹¹ LEROY, 1997; LAYRARGUES, 1997; LEIS, 2001.

¹¹² VIEDERMANN, 1995; ALMEIDA, 1997; VIEIRA, 1997; VEIGA, 2005;

Ampliação que passaria pela discussão das relações de poder entre os diferentes países, por propostas efetivas de participação da maioria da população na discussão dos assuntos públicos, pela superação da idéia de que os problemas ambientais sejam meros defeitos na alocação de recursos e que poderiam ser corrigidos com taxações específicas, pela superação da idéia de desenvolvimento fundada na tecnociência, pela análise das situações específicas dos países em desenvolvimento e pelo poder das multinacionais na relação com os estados nacionais e as economias locais.

É na década de 1980 que os dois modelos hegemônicos de desenvolvimento, o capitalismo e o socialismo real, enfrentam momentos de crise aguda proporcionando um ambiente mais favorável ainda para a reflexão sobre a sustentabilidade/insustentabilidade desses modelos e para a busca de alternativas. Um vasto conjunto de estudos é tornado público nesse período procurando construir novas teorias capazes de auxiliar na interpretação da realidade e na construção de soluções para os problemas vivenciados pela humanidade (ROHDE, 2003).

Esses estudos abrangem as diversas áreas do conhecimento e são produzidos nos mais variados lugares do mundo. São expressivos no que se refere à teoria do conhecimento (a Teoria da Auto-organização, de Maturana e Varela, a proposição de um Novo Método, por Edgar Morin, e o Paradigma Holístico desenvolvido por Koestler, Weil, Pietroni, Farjani, Brandão e Crema), no que se refere ao conhecimento sistêmico (a Ecologia Energética Modeladora, baseada em conceitos cibernéticos e sistêmicos, desenvolvida por White et al. e Odum), na área da matemática (as teorias do Caos, dos Fractais e da Catástrofe, desenvolvidas por Mandelbrot, Gleick, Peitgen & Saupe, Monteiro e Arnold), na área da física (a teoria do Holograma e da Ordem Implicada, desenvolvidas por David Bohm e Wilber, e a “teia da vida”, de Fritjof Capra), na área da geologia (a teoria da Tectônica de Placas, de Wilson, Wyllie e Ozima), na área da biologia (a teoria de Gaia, desenvolvida por Hutton, Lovelock, Russel e Margulis & Sagan, a teoria do Contrato Natural, desenvolvida por Serres, a teoria do Contrato Animal, desenvolvida por Morris, e a teoria da ecologia profunda, fundada pelo filósofo norueguês Arne Naees) na área da sociologia (a proposta do novo contrato social, de Boaventura de Sousa Santos, a teoria da Ação Comunicativa, proposta por Habermas e a Autopoiese, proposta por Niklas Luhmann) e na área da política (o neoliberalismo, proposto por Hayek e Friedmann, a democracia dialógica, proposta por Giddens, a governança

transnacional proposta por Beck e a concertação, proposta por Córdova) (ROHDE, 2003; DOWBOR, 2001; HELLER, 1999).

A grande contribuição produzida por esses novos estudos talvez esteja muito mais na mudança de enfoque que eles propõem do que nas interpretações e soluções que apresentam. Há uma clara mudança do enfoque 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 idéias de medir, pesar, precisar, esquadrinhar, limitar, definir..., para avançar em direção às idéias de mapear, relacionar, interligar, perceber a multiplicidade e a complexidade que envolve os diferentes fenômenos.

Essa mudança de enfoque, por alguns¹¹³ chamada de “mudança paradigmática”, repercute nas diversas ciências ou áreas de estudo especializadas, entre elas o Serviço Social¹¹⁴. “Pensar o Serviço Social na contemporaneidade requer os olhos abertos para o mundo contemporâneo para decifrá-lo e participar de sua recriação” (IAMAMOTO, 2001, p. 19). Atitude esta que demanda um diálogo franco e aberto com essas novas teorias a fim de perceber as contribuições que podem dar para a compreensão das diversas manifestações da questão social e a produção de alternativas para seu enfrentamento.

Os novos estudos demonstram também a fragilidade das formas até então utilizadas para auferir o desenvolvimento, praticamente alicerçadas apenas no Produto Interno Bruto (PIB) e na renda *per capita*. Com o intuito de buscar outros indicadores e estabelecer uma nova metodologia de avaliação do desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através da coordenação do paquistanês Mahbud ul Haq e com a colaboração de outros dez consultores internacionais, elabora o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e passa a publicar o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, a partir de 1990. Além da renda *per capita*, o IDH passa a utilizar um indicador para auferir a longevidade da população (fundado em aspectos relacionados à alimentação e à saúde) e outro para auferir a escolaridade (fundado em índices de educação). Embora recebendo muitas

¹¹³ LEFF, 2002; MORIN e KERN, entre outros.

¹¹⁴ Não é objeto desta Tese a realização de uma abordagem do impacto dessas novas teorias para a área do Serviço Social. Tema esse que pode ser um desafio para novas pesquisas, ou até mesmo para a seqüência dos estudos desse pesquisador.

críticas em suas primeiras edições e sendo testadas novas variáveis nos primeiros relatórios¹¹⁵, o IDH afirmou-se e deu origem a novas metodologias¹¹⁶ mais apuradas e consistentes do que a antiga renda *per capita*.

Estes novos indicadores serviram para afirmar um espaço importante para as políticas sociais nas discussões sobre desenvolvimento. A partir daí, os temas relacionados com a saúde, a educação, a habitação, a assistência e a qualidade de vida da população como um todo passaram a receber outro tratamento nos estudos e conferências e respeito do desenvolvimento. Conforme ressalta Veiga (2005), o IDH acabou cumprindo os objetivos de seus criadores, ou seja, propagar a compreensão de que,

[...] só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade (VEIGA, 2005, p. 85).

A compreensão dos criadores do IDH, os novos estudos elaborados durante a década de 1980 e a crise do capitalismo e do socialismo real vão dominar o cenário de discussão do desenvolvimento na década de 1990 (VEIGA, 2005). Ao receber forte influência e participação de atores provenientes dos setores políticos e econômicos¹¹⁷, marcados por valores e práticas tradicionais, orientados para o conflito e a competição no terreno dos bens materiais, da riqueza e do poder, a reflexão sobre o desenvolvimento sustentável passa a correr sérios riscos de ser “colonizada” e perder sua força ética e vital. Porém, o ingresso mais decisivo do setor religioso nesse debate, a partir da década de 1990, foi importante para manter essa força ética e vital do movimento (LEIS e D’AMATO, 2003).

O primeiro palco mais expressivo onde essas novas configurações do embate podem ser explicitadas é a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992. Este evento foi precedido por todo

¹¹⁵ Sobre isso é possível obter maiores informações em VEIGA, 2005, p. 83-106.

¹¹⁶ Como é o caso do índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), o DNA-Brasil, o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), o Atlas da Exclusão Social, o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ESI), o Índice de Bem-estar de Prescott Allen, a Pegada Ecológica, o Environmental Degradation Index (IDI), o Living Planet Index (LPI) e o Humanity’s Ecological Footprint (HEF). Maiores detalhes sobre esses indicadores podem ser encontrados em VEIGA, 2005.

¹¹⁷ Um panorama do ingresso das empresas no debate ambiental e os principais temas que passa a envolver podem ser vistos em MAIMON, 2003.

um processo de preparação e mobilização que incluiu lideranças do mundo inteiro, dos mais variados setores representativos da sociedade civil e da esfera pública estatal, visando produzir um amplo diagnóstico e sugerir soluções¹¹⁸ a serem implementadas pelos governos, pelos agentes econômicos e pelas organizações sociais.

A Conferência reuniu mais de 35 mil pessoas e contou com a participação de 179 chefes de estado e de governo (BRÜSEKE, 2003, p. 34; NOVAES, 1993, p. 234). Realizaram-se inúmeras conferências oficiais, fóruns de debates e eventos paralelos que representaram um extraordinário avanço no plano simbólico e da conscientização, embora enfrentassem entraves muito sérios nos processos de encaminhamento das soluções propostas (VIOLA e LEIS, 2001).

Entre os encaminhamentos mais significativos da UNCED (Rio-92) destacam-se a “Agenda 21”, a “Convenção Sobre as Mudanças Climáticas”, a “Convenção Sobre a Diversidade Biológica” e a “Carta da Terra”¹¹⁹. A Agenda 21 foi o documento que mais expressão alcançou, pois,

[...] o documento tratava de praticamente todas as grandes questões, dos padrões de produção e consumo à luta para erradicar a pobreza no mundo e às políticas de desenvolvimento sustentável – passando por questões como dinâmica demográfica, proteção à saúde, uso da terra, saneamento básico, energia e transportes sustentáveis, eficiência energética, poluição urbana, proteção a grupos desfavorecidos, transferência de tecnologia dos países ricos para os pobres, habitação, uso da terra, resíduos (lixo) e muito mais (NOVAES, 2003, p. 324).

A Agenda 21 não se restringiu a um documento, com um receituário mágico e fórmulas prontas para resolver todos os problemas ambientais e sociais, mas trouxe a visão de um processo de participação em que a sociedade, os governos, os setores econômicos e sociais sentam-se à mesa para diagnosticar os problemas, entender os conflitos envolvidos e pactuar formas de resolvê-los, de modo a construir a sustentabilidade ampliada e progressiva. A Agenda 21 reconheceu que o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente só seriam viáveis com o apoio das comunidades locais e por isso recomendou que se iniciasse o processo de construção das Agendas 21 locais. Na Convenção de Joanesburgo (Rio+10),

¹¹⁸ O conhecimento de todo este trabalho e os envolvidos pode ser buscado no Texto final do Relatório Brundtland. Vide COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991.

¹¹⁹ A Carta da Terra é um dos documentos éticos, já assumidos pela UNESCO, mais consistentes dos últimos anos e representa uma nova consciência da Humanidade (BOFF, 2003).

em 2002, estimou-se que em torno de 130 países e mais de 2.000 comunidades já haviam definido sua Agenda 21 (NOVAES, 2003, p. 325).

A Rio-92 também representou a construção de uma nova agenda internacional que estabeleceu pontos em comum entre as grandes conferências das Nações Unidas realizadas ao longo da década de 1990, tendo como temas centrais o meio ambiente (Rio, 1992), os direitos humanos (Viena, 1993), a população e o desenvolvimento (Cairo, 1994), o desenvolvimento social (Copenhagem, 1995), a mulher (Pequim, 1995) e o habitat (Istambul, 1996) e o clima (Kyoto, 1997). Essa seqüência de conferências culminou com a “Declaração do Milênio”, produzida na “Cúpula do Milênio”, realizada em Nova York, em 2000, tendo como objetivo central “melhorar a vida dos habitantes do planeta”.

Essas conferências passaram a abordar, de forma integrada e sistêmica, a reflexão sobre os problemas ambientais e sociais, consolidando uma nova dimensão de *governança*, que pretende fortalecer a arte e a capacidade de governar, enfraquecida pela erosão gradual, mas insidiosa dos governos nacionais e das instituições políticas tradicionais diante do poder crescente dos bancos e das corporações transnacionais (CAMARGO, 2003). O início do século XXI dá seqüência a essa compreensão a partir da discussão sobre o financiamento do desenvolvimento (México, 2001), o racismo (África do Sul, 2001), o desenvolvimento sustentável (Rio + 10, Johannesburgo, 2002) e a seqüência dos debates sobre o aquecimento global.

Ao mesmo tempo em que ocorria o fortalecimento da dimensão da sustentabilidade e a retomada dos estudos regionais¹²⁰, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) passou a buscar outra forma de aferir o desenvolvimento de uma região ou país, pois se percebia claramente as limitações geradas pela utilização do PIB *per capita* como a referência para aferir o desenvolvimento dos diferentes países.

Ao final da década de 1980, a coordenação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desafiou um grupo de trabalho a constituir um novo indicador, com elementos ligados também aos aspectos sociais e que fosse simples de manipular e de entender. A coordenação desse grupo esteve a cargo do paquistanês Mahbub ul Haq e contou

¹²⁰ Os estudos regionais serão tema do próximo capítulo desta Tese.

com a colaboração do economista indiano Amartya Sen. Esse grupo produziu um indicador simples e fácil de utilizar, fundado em três variáveis (renda, longevidade e educação), com cada uma delas tendo um peso de 33,33% na composição do índice final.

Nasceu aí o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), divulgado pela primeira vez em 1990. O conceito de Desenvolvimento Humano passou a ser a base do Relatório de Desenvolvimento Humano¹²¹ publicado anualmente pela ONU. O Relatório parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. A idéia do Desenvolvimento Humano está na valorização da qualidade de vida das pessoas; na criação das condições objetivas para que as pessoas possam tomar as suas decisões e realizar a sua liberdade, participando ativamente da vida social, econômica, política e cultural.

Essas novas reflexões sobre o desenvolvimento que se consolidam a partir da década de 1990 trazem um conjunto de contribuições importantes para a construção de um novo papel das políticas sociais nas dinâmicas de desenvolvimento. Em primeiro lugar, afirmam, definitivamente, a idéia de que as manifestações da questão social não podem ser tratadas de forma isolada, mas devem ser vistas na perspectiva da totalidade concreta das relações sociais. Em segundo lugar, demonstram a fragilidade das metodologias de aferir o desenvolvimento e aconselhar políticas fundadas apenas no PIB e na renda *per capita*, consolidando metodologias que coloquem em patamares semelhantes os indicadores sociais. Em terceiro lugar, demonstram a necessidade clara de se abandonar a falsa divisão entre gastos “produtivos” ou “econômicos” e gastos “sociais”, entendendo que os segundos são essenciais para a própria atividade econômica e para a obtenção do desenvolvimento humano que é a finalidade dos diferentes povos. Em quarto lugar, evidenciam que a busca de um novo padrão de desenvolvimento passa pelo compromisso dos diferentes agentes econômicos, políticos e sociais em constituírem espaços de mediação e de articulação em vistas do estabelecimento de objetivos comuns. Em quinto lugar, demonstram que os espaços locais são lugares privilegiados para a construção de alternativas que podem se transformar em referências nacionais e internacionais.

¹²¹ Publicado anualmente pela ONU. Maiores detalhes podem ser buscados em www.pnud.org.br/rdh

A afirmação dessas novas idéias a respeito do desenvolvimento não significa a incorporação de um simples adjetivo ao desenvolvimento, dando-lhe uma nova roupagem para que possa continuar sendo propalado em sua concepção linear e progressiva. Elas são “um divisor de águas que opera transformações profundas numa ordem em crise e assume uma força fundadora e instauradora de uma nova ordem” (KRAUSE, 2001, p. 15). Elas importam um processo de transformação social, de escopo universal e de vigor emancipacionista, produzindo um impacto devastador sobre a noção tradicional de progresso, infinito e linear; sobre a cosmovisão dualista que separa o homem da natureza, o mundo material do espiritual, a natureza da cultura, a razão da emoção, Deus do mundo; sobre a visão parcelar do racionalismo moderno, que orientou o desenvolvimento da ciência nos séculos XIX e XX e sobre a visão de futuro da humanidade (KRAUSE, 2001).

Essa nova reflexão sobre o desenvolvimento representa a afirmação de uma visão convergente de que as sociedades industriais estão entrando em uma “nova fase de sua evolução” que está sendo marcada por uma transição tão significativa quanto àquela que a gerou (VEIGA, 2005). Mas também representa a certeza de que as bases da nova sociedade que há de vir ainda estão em processo de construção, a partir da ação dos diferentes atores, nas diversas arenas e com os diversos interesses. Representa uma utopia que está por ser construída a partir dos ensinamentos produzidos nesse processo todo de crise e de redefinições.

Os novos estudos sobre o desenvolvimento (na ótica da sustentabilidade, do desenvolvimento humano e da perspectiva regional) têm demonstrado que a construção das bases da nova sociedade que há de vir deve ser feita com a participação ativa e a responsabilização coletiva dos sujeitos envolvidos, desde a definição dos padrões de produção e de consumo, passando pelas formas institucionais de organização da vida social até chegar à garantia das liberdades individuais. Da mesma forma, deixam claro que é cada vez mais inviável a proposição de modelos lineares que desconhecem as questões locais-regionais da cultura, do desenvolvimento histórico e do ambiente natural. Por isso, apontam na direção da construção de “sociedades sustentáveis” pautadas pelos princípios básicos da sustentabilidade ecológica, econômica, social, política e cultural (DIEGUES, 1996, p. 25).

Ao pensar o desenvolvimento na perspectiva das “sociedades sustentáveis” valoriza-se o debate que se trava na arena local-regional, necessitando clarear as diversas compreensões

de desenvolvimento regional presentes no cenário mundial e como as mesmas se manifestam na realidade brasileira e do estado do Rio Grande do Sul. Aspectos esses a serem desenvolvidos no próximo capítulo.

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS SOCIAIS

“Mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. No fim do processo de trabalho aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador. Ele não transforma apenas o material sobre o qual opera; ele imprime ao material o projeto que tinha conscientemente em mira, o qual constitui a lei determinante do seu modo de operar e ao qual tem de subordinar sua vontade. [...] Além do esforço dos órgãos que trabalham, é mister a vontade adequada que se manifesta através da atenção durante todo o curso do trabalho”.

Karl Marx.

A preocupação em compreender o desenvolvimento diferenciado das nações e de formações sociais específicas acompanhou a própria constituição e afirmação das ciências sociais¹²². Porém, em nenhum momento da trajetória das mesmas, essa temática tem despertado o interesse de tantos pesquisadores quanto no momento atual¹²³. A crise dos dois modelos hegemônicos de desenvolvimento do pós 2ª Guerra Mundial e o conseqüente processo de reestruturação têm afirmado a dimensão local-regional como um espaço privilegiado para pensar o desenvolvimento (BENKO e LIPIETZ, 1994).

A relevância do espaço local-regional nos estudos sobre desenvolvimento não é um “efeito-moda” nas ciências sociais, mas sim o reconhecimento de que o território não é mero

¹²² É possível perceber essa preocupação em grande parte das obras dos clássicos das diversas ciências sociais, como no caso de Adam Smith, David Ricardo, Joseph Schumpeter, Karl Marx, Augusto Comte, Emile Dürkheim e Max Weber (LOPES, 2001).

¹²³ O interesse pela temática foi tão intenso na década de 1990 que suscitou a realização, em outubro de 1999, pela Universidade da Califórnia, uma Conferência Mundial reunindo os maiores especialistas da questão regional (KLINK, 2001).

objeto de suporte, mas espaço vivido de confluência e síntese dos processos sociais e que é em nível local que o desenvolvimento realmente ocorre. O processo de globalização em curso no cenário atual não retira a pertinência da reflexão sobre o local-regional, bem pelo contrário (LOPES, 2001).

Nesse segundo capítulo busca-se situar a reflexão a respeito do desenvolvimento a partir do regional e como, neste, se tem pensado as políticas sociais. Parte-se de uma abordagem que procura mapear as diferentes compreensões de desenvolvimento regional presentes no cenário atual de discussão, procurando evidenciar que se trata de um embate múltiplo, a partir de diversas posições ideológicas e de espaços sociais específicos.

Num segundo momento, procura-se retomar a trajetória brasileira da discussão sobre o desenvolvimento, especialmente a partir do início do século XX. Uma trajetória marcada por intensos conflitos, originários de interesses de classes ou de frações de classes, que foram moldando momentos específicos, com configurações mais ou menos hegemônicas, que acabaram definindo o perfil da sociedade brasileira e das políticas sociais adotadas ao longo dessa história.

No projeto inicial desta Tese previa-se também, nesse capítulo, uma análise da discussão sobre o desenvolvimento e as políticas sociais no estado do Rio Grande do Sul (RS), para, no capítulo terceiro, poder especificar o caso do Noroeste do estado. Porém, a reduzida produção bibliográfica a respeito das políticas sociais no estado do Rio Grande do Sul¹²⁴ fez com que essa abordagem fosse suprimida para evitar uma análise carente de maior qualidade. Como o foco central está voltado para a região Noroeste do RS, preservar-se-á a preocupação em compreender o contexto gaúcho, porém remete-se à necessidade de que novos estudos venham a suprir essa lacuna.

¹²⁴ Na pesquisa realizada constatou-se a existência de estudos que cobrem o período de 1930 até 1964 (FEE, 1983) e alguns estudos sobre políticas específicas no período posterior a 1964 (FARIA, 1994; FEE, 1992).

2.1 AS DIFERENTES COMPREENSÕES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A VISÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O tratado de Alfred Marshall¹²⁵, *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.

A tendência dominante nas explicações da época era ressaltar o papel desempenhado pelas condições naturais (natureza do clima e do solo, existência de recursos naturais, fácil acesso por terra e por mar) e pela ação do Estado. Marshall destaca outros três aspectos que assumem caráter decisivo na constituição dos distritos industriais. O primeiro, refere-se à formação de “uma bacia de mão-de-obra qualificada” capaz de oferecer, a qualquer momento, todo o tipo de trabalho especializado que as indústrias necessitassem para dar conta de suas atividades ou até mesmo para expandi-las. Isso influía nos custos de demissão e contratação e na produtividade do trabalho. O segundo, liga-se ao fato de que as aglomerações produzem uma densidade muito grande de redes entre os diferentes produtores e fornecedores especializados atraindo novos empreendimentos e gerando o crescimento urbano. Isso expande o mercado consumidor e incentiva novos processos produtivos. O terceiro aspecto refere-se ao fato de que essas aglomerações oferecem importantes externalidades tecnológicas, pois o progresso técnico é internalizado por um número expressivo de empresas presentes num espaço próximo, favorecendo a rápida difusão do conhecimento por toda a região (KLINK, 2001).

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,

¹²⁵ Economista inglês; professor de economia política na Universidade de Cambridge.

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)¹²⁶. Enquanto na América Latina as teorias produzidas a partir da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) tiveram maior influência nas interpretações das desigualdades regionais¹²⁷.

As bases do pensamento cepalino foram formuladas por Raúl Prebisch, a partir da crítica do livre comércio e da divisão internacional do trabalho, que penalizava os países não industrializados, através da deterioração dos termos de troca no comércio de matérias primas. As idéias da CEPAL influenciaram a concepção de projetos nacionais de desenvolvimento auto-sustentado que se fundavam no processo de substituição de importações (FGV, 2003, p. 18-9).

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 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

¹²⁶ Explicações mais detalhadas dessas teorias podem ser encontradas em TAVARES, 2002; FGV, 2003; entre outros.

¹²⁷ Na seção seguinte aprofunda-se essa influência ao tratar a questão do Brasil.

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 “vertentes”: a regionalista e a globalista¹²⁸. A vertente 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 vertente 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).

Para uma análise mais detalhada de cada uma dessas vertentes bem como da compreensão de suas divergências internas e do papel que atribuem às políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento, realiza-se, na seqüência, uma abordagem mais detalhada de cada uma delas.

2.1.1 A vertente globalista

A vertente 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 financeiro. Num mundo onde 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

¹²⁸ Seguindo uma proposta de agrupamento das diferentes posições teóricas feita por Klink, 2001.

escolher um nível de tributação e de serviços que se diferenciassse 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 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” (KLINK, 2001).

A primeira delas, a escola da “Nova Política Urbana”, tem sua origem relacionada com a discussão da crise que afetou as cidades industrializadas dos países desenvolvidos a partir da década de 1970. Essa 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 escola¹²⁹ adotaram um tom pessimista em relação à capacidade dos atores locais diante do poder do capital volátil. Para eles, não resta alternativa aos governos locais e às comunidades a não ser oferecer todos os tipos de concessões para atrair atividades econômicas. Ressaltam ser necessário estabelecer coalizões locais voltadas para o crescimento econômico a fim de explicitar para o capital externo, através de uma voz única, as atratividades e as potencialidades do local como espaço para aumentar a rentabilidade. Não deixam claros os mecanismos políticos para construir essa coalizão local, mas evidenciam ser necessário reduzir a importância dos conflitos intra-urbanos e entre as diferentes classes sociais (KLINK, 2001).

Nessa compreensão, as políticas sociais conquistadas durante a vigência do “Estado Social” estão na raiz da crise das cidades industrializadas dos países desenvolvidos e, por isso, devem ser repensadas nas estratégias de atração do capital. Como o objetivo básico apontado é a retomada do crescimento econômico através da atração do capital volátil, as políticas sociais são relativizadas, relegadas a um plano meramente subsidiário para criar as condições favoráveis à atração do capital.

¹²⁹ Rodell, 1993; Cox, 1995; Pugh, 1995; Rodriguez-Pose, 1997; Thompson, 1997 (KLINK, 2001, p. 17).

A segunda corrente expressiva na vertente globalista é a que está centrada em estratégias de *city marketing*. Ela se desenvolve a partir da década de 1980 no contexto do processo de unificação do mercado europeu. Evidencia que a redução de barreiras comerciais entre as economias nacionais proporcionou maior mobilidade ao capital e à mão-de-obra no espaço europeu 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. Também demonstra que os Estados Nacionais estão, progressivamente, entregando sua capacidade de implementar políticas macroeconômicas para as instituições da União Européia. Com isso, as cidades e as regiões estão, cada vez mais, concentrando sua atuação nas tarefas de geração de renda e emprego através da elaboração e implementação de um comportamento empresarial, em busca do capital volátil. Isso levaria a uma ampliação da concorrência entre as cidades européias fazendo com que suas ações se deslocassem da ênfase físico-territorial para as de estratégias de competitividade. O sucesso da política urbana seria avaliado em termos da efetiva capacidade de criar novas bases para um desenvolvimento econômico local, centrando a atuação em preocupações com o gerenciamento urbano e com a eficiência e o estilo empresarial na condução das políticas urbanas (KLINK, 2001).

Nessa linha de raciocínio, as políticas sociais de caráter mais global seriam definidas pelas instituições da União Européia, cabendo às cidades e regiões concentrar-se nos mecanismos de gerenciamento das mesmas. Para além das poucas referências às políticas sociais nessa abordagem, transparece a preocupação com o oferecimento de uma imagem positiva da cidade e da região para a valorização do capital e não para o bem-estar dos cidadãos que nela residem. A centralidade do econômico é evidente nessa abordagem.

A terceira variação da versão globalista 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 podem ser transferidos com muita facilidade e a baixos custos, proporcionando que grandes empresas, a partir de unidades produtivas localizadas em territórios diferentes, possam gerenciar seus negócios com facilidade e maximizar 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 uma alta rotatividade do capital financeiro. Com isso, as cidades acabam se transformando em centros de um “vibrante e dinâmico setor terciário” (KLINK, 2001).

Para essa terceira versão da vertente globalista, os Estados Nacionais enfrentam dificuldades para estabelecer qualquer controle social sobre o fluxo das informações e do capital financeiro internacional. Da mesma forma, enfrentam dificuldades para lidar com as diversidades culturais e étnicas presentes em seu território em função das facilidades de expressão dessa diversidade geradas pelos novos meios tecnológicos. Diante dessa dificuldade do Estado Nação, acentua-se o papel desempenhado pelas cidades e regiões para se inserirem como “nós” no sistema da “rede mundial”.

A disputa pelo capital internacional não se baseia mais unicamente na redução de custos e preços, mas é complementada por estratégias urbanas que buscam a inserção da cidade-região na economia mundial de fluxos e informações, buscando também maiores níveis de produtividade. A produtividade urbana depende principalmente da conectividade (aprimorar o vínculo da cidade com os circuitos de informação e telecomunicação), inovação (a capacidade de processar as informações para novos conhecimentos) e flexibilidade institucional (a capacidade interna e a autonomia externa de negociar a sua articulação com as empresas e instituições supranacionais). A flexibilidade institucional significa também que a cidade-região deveria abandonar as suas abordagens formalistas e protocolares, substituindo-as por um sistema mais ousado de relações, que é caracterizado pelo estilo empreendedor e pela capacidade de tomar iniciativas concretas de inserção na economia mundial (KLINK, 2001, p. 21).

Na abordagem feita por esses autores manifesta-se uma preocupação com a política social ligada a área da educação, especialmente com a ampliação do grau de escolarização formal, com o desenvolvimento da capacidade de realizar raciocínios lógicos e com a necessidade de investir em ciência e tecnologia para a produção de conhecimentos e inovações. Esses aspectos são considerados fundamentais para que os espaços locais possam inserir-se na rede mundial. Da mesma forma que as anteriores, predomina uma visão economicista das políticas sociais, embora se ressalte sua importância.

A quarta versão da perspectiva globalista também se desenvolve na década de 1990, a partir da literatura gerencial e administrativa sobre a globalização, tendo em Kenichi Ohmae¹³⁰ seu principal protagonista. Para este, o desenvolvimento de uma “ordem internacional sem fronteiras”, a partir da mobilidade dos fatores de produção decorrente do

¹³⁰ O japonês Kenichi Ohmae é ex-consultor de uma das maiores empresas de consultoria do mundo, a McKinsey. Maiores detalhes sobre sua visão podem ser consultados em OHMAE, 1991 e 1996.

processo de globalização, está 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 capazes de atender à pressão da competição, da internacionalização e do aumento da mobilidade dos fatores de produção.

Para os adeptos dessa versão, o papel dos governos locais estaria centrado na proteção do ambiente, na educação da força de trabalho e construção de uma infra-estrutura social segura e confortável para que as empresas e as pessoas tenham a mais ampla liberdade de escolha (OHMAE, 1991, p. XIV). “O federalismo deveria também ser flexível, orientado para a exportação, e livre de preocupações intervencionistas acerca de padrões mínimos de serviços urbanos entre regiões” (KLINK, 2001, p. 22).

Nessa versão, as referências às políticas sociais também se orientam para a área da educação, especialmente na preparação de mão-de-obra para dar conta das exigências do capital, e para a garantia de uma infra-estrutura social segura e confortável para que as empresas e as pessoas tenham a mais ampla liberdade de escolha. Ao se referirem a essa infra-estrutura dão destaque a que “o povo tenha a mais ampla variedade de escolhas entre as mercadorias e serviços melhores e mais baratos de todo o mundo” (OHMAE, 1991, p. XIV), numa clara alusão ao consumidor e não ao cidadão.

Analisando essas 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.

El entorno social. Nos referimos a las características de la vida social urbana, el peso de la pobreza urbana y de la marginalización, la sensación de seguridad ciudadana, el comportamiento individual y de grupo en los espacios públicos, la existencia y la eficacia de los servicios personales etc. Todos estos aspectos condicionan o influyen considerablemente en las decisiones de los agentes económicos, en el atractivo de la ciudad y en el buen funcionamiento de los servicios urbanos (BORJA e CASTELLS, apud KLINK, 2001, p. 33-4).

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. 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.

Percebe-se que 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 vertente regionalista, pois os espaços locais perderiam completamente sua função de agentes e assumiriam uma posição passiva diante da dinâmica global do capital. Esse debate é demonstrado a seguir.

2.1.2 A vertente regionalista

A vertente 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.

As novas abordagens a que aludimos têm como principal linha de fractura com as anteriores o facto de deixarem de enfatizar o papel das hierarquias espaciais e das vantagens comparativas de localização das regiões, para se concentrarem na compreensão das dinâmicas endógenas dos territórios e, particularmente, na especificidade dos seus modos de organização da produção. Tal representa um corte epistemológico na ciência regional, com o território a ganhar identidade própria, a ser entendido como produto económico-social historicamente construído e com capacidade própria de se autotransformar, em detrimento de um olhar exterior sobre as regiões, entendidas enquanto espaço formal de recepção de impulsos de desenvolvimento, cuja identidade provinha do papel que desempenhavam no processo de relações mercantis inter-regionais, papel esse mediatizado pela quantidade e natureza dos factores de localização de cada região (LOPES, 2001, p. 103).

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 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 “tecnopólos”, os centrados nos “meios inovadores”, os estudos 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 nessa vertente regionalista que procura superar o entrave entre o endógeno e o exógeno, nem sempre resolvido nas tendências anteriores, apontando para o conceito de globalização (DALLABRIDA, SIEDENBERG e FERNÁNDEZ, 2004). No início do século XXI emerge outra linha de estudos do desenvolvimento regional ligada aos autores que tratam da geração alternativa de trabalho e renda ao modo de produção capitalista (POCHMANN, 2004). Na sequência procura-se detalhar cada uma dessas abordagens.

A primeira linha teórica dessa vertente regionalista agrupa pensadores¹³¹ que compreendem o desenvolvimento como um processo endógeno¹³² de mudança estrutural e

¹³¹ José Arocena, Pierre Muller, Pierre Veltz, Michel Savy, Antônio Vázquez-Barquero, Augusto de Franco, Francisco Albuquerque, Sérgio Boisier, entre outros (BOISIER, 2005).

¹³² “Ao contrário de ser um conceito correntemente associado ao fechamento e ao isolamento, ou ainda ao autocentrismo e auto-suficiência de uma determinada região, o desenvolvimento endógeno deve ser entendido, antes de tudo, como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região. Isso deve ser processado no sentido de criar um ambiente ótimo e atrativo para capturar e consolidar um desenvolvimento originalmente local, e/ou permitir a atração e localização de novas atividades econômicas numa

que procuram destacar a capacidade dos agentes locais para transformar o sistema sócio-econômico, 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. 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).

No plano econômico, a endogeneidade do processo de desenvolvimento estaria ligada à apropriação e reinversão local de parte do excedente produzido a fim de diversificar a economia local e lhe dar uma base permanente de sustentação em longo prazo. Trata-se de buscar conciliar a proposta estratégica de longo prazo dos agentes locais com as estratégias de longo prazo dos segmentos do capital externo presentes em nível local. Isso estaria diretamente relacionado com a capacidade dos agentes locais estabelecerem pactos, acordos ou projetos coletivos a respeito do seu futuro e mobilizarem as forças locais em função dos mesmos (BOISIER, 2005).

No plano político, a endogeneidade se manifestaria na capacidade do local para tomar decisões a respeito do seu projeto de desenvolvimento, do uso dos instrumentos para efetivá-lo, da possibilidade de participação e envolvimento das forças locais e da capacidade de negociar com os elementos que definem o entorno do território (BOISIER, 2005).

No plano científico-tecnológico, a endogeneização estaria relacionada à capacidade interna do “território organizado” poder gerar seus próprios impulsos tecnológicos de mudança, capazes de provocar alterações qualitativas no sistema como um todo. A existência de um sistema local de ciência e tecnologia é uma condição indispensável para que isso possa ocorrer (BOISIER, 2005).

No plano cultural, a endogeneidade estaria ligada à construção de uma “matriz produtora de identidade socioterritorial” capaz de gerar um *ethos*, um *pathos* e um *logos* de

perspectiva de economia aberta (e mesmo globalizada) e de sustentabilidade” (AMARAL FILHO, 1996, p. 45). As teorias do desenvolvimento endógeno começaram a se impor, a partir da década de 1980, como quadro analítico alternativo às abordagens anteriores que atribuíam ao local apenas um papel subsidiário (uma entidade sem vida, um “mero espaço de acolhimento das iniciativas empresariais”) nas dinâmicas de desenvolvimento (LOPES, 2001).

identificação coletiva. Isso passaria pela recuperação da cultura local e de sua reconstrução a partir do projeto coletivo de desenvolvimento (BOISIER, 2005).

Nessa abordagem do desenvolvimento como um processo endógeno, as políticas sociais são referenciadas como elementos constituintes das estratégias de desenvolvimento na medida em que contribuem para criar as capacidades locais indispensáveis para a realização do processo econômico, da articulação política, da geração dos impulsos tecnológicos de mudança e da produção da identidade sócio-territorial. Na abordagem dos autores identificados com essa compreensão percebe-se que o dinamismo econômico está diretamente associado com a melhoria da qualidade de vida da população local (BOISIER, 1996; BUARQUE, 1999).

A segunda abordagem da vertente regionalista também ressalta a endogeneidade do processo de desenvolvimento, porém acentua o papel dos “sistemas produtivos locais tipo distrito industrial”. Essa abordagem se desenvolve a partir dos estudos feitos por Bagnasco, Becattini e Garafoli ao analisarem a experiência da “terceira Itália”¹³³. Eles 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 esses estudos iniciais segue-se um conjunto de novas análises feitas por autores europeus tais como Maillat, Putnam, Courlet, Pecqueur, Cooke, Pyke, Vázquez-Barquero e José Reis (LOPES, 2001).

Ao analisar a bibliografia produzida a respeito dos distritos industriais, Lopes (2001) refere que essa experiência pode ser sintetizada a partir de nove características:

- 1ª. Trata-se de aglomerações territoriais cuja atividade econômica dominante é a indústria, tendo como pano de fundo uma forte e historicamente consolidada especialização em toda a *cadeia de valor* de um dado segmento produtivo e que a produção da *área-sistema* seja suficiente para cobrir parte substancial da produção nacional e, muitas vezes internacional, do segmento ou do produto específico no qual incide a especialização;

¹³³ A expressão “Terceira Itália” foi criada por Bagnasco (1977) para se referir à região centro-norte (Emília Romagna, Toscana, Marche, entre outras) e norte-oriental (Veneto e parte da Lombardia) da Itália (POCHMANN, 2004, p. 47).

- 2^a. Os distritos industriais configuram modelos de acumulação flexível, apoiados numa intensa divisão social do trabalho entre pequenas empresas, cuja trama de inter-relações define um esquema denso de permutas mercantis e não mercantis, em que o modelo organizacional acaba sendo moldado pelo contexto sociocultural do território onde as relações de colaboração acabam se sobrepondo às de concorrência no mercado;
- 3^a. A cultura técnico-produtiva historicamente consolidada confere ao distrito um *saber-fazer* específico cujo fiel depositário é o tecido social e empresarial local. Esse ambiente favorece a circulação rápida das informações relativas a todos os aspectos do processo produtivo e a transmissão, em cascata, dos melhoramentos técnicos e organizacionais, aumentando a eficácia global do sistema local;
- 4^a. O distrito industrial proporciona a obtenção de economias de escala, através da especialização em nível de empresa, e economias de aglomeração, via divisão social do trabalho. Isso confere às empresas localizadas no distrito fortes vantagens competitivas;
- 5^a. As formas particulares de organização social e de gestão dos recursos humanos locais favorecem a flexibilidade e a mobilidade do trabalho, conduzindo a elevadas taxas de renovação do emprego nas empresas e ao desenvolvimento de uma verdadeira “escola de aprendizagem” na criação de novas iniciativas empresariais que, por sua vez, alimenta as expectativas de mobilidade social ascendente;
- 6^a. A reprodução do distrito requer a existência de um sistema social e institucional local que assegure a sua regulação. Esse sistema é formado por um conjunto de valores e de pensamento mais ou menos homogêneo e enraizado na comunidade local e por um corpo de instituições e regras destinado a propagar esses valores, estimulando sua adoção e transmitindo-os de geração em geração;
- 7^a. Para que o distrito tenha competitividade externa é necessária a existência de redes de organização do mercado que assegurem permanentemente a colocação dos excedentes locais no mercado global e consolidem as relações do distrito com os seus clientes. Esse papel de articulação pode ser desempenhado por empresários ou agentes políticos que realizem a mediação e a articulação entre o local e o global;
- 8^a. É necessário que o distrito desenvolva um suporte institucional de representação política que garanta o enraizamento social dos agentes de mediação entre o local e

o global. Isso é essencial para garantir o controle local do processo e a reprodução dos próprios distritos;

- 9ª. Alguns autores entendem o distrito como um modelo de desenvolvimento alternativo, pois ele desenvolve um *modelo de regulação* territorial fundado em redes e relações de reciprocidade, com forte conteúdo sociocultural, e um *modelo de acumulação* flexível assegurado pela intensa divisão social do trabalho entre as empresas.

A análise da experiência dos distritos industriais demonstra que as possibilidades de desenvolvimento de uma região dependem da articulação entre o potencial socioeconômico e o potencial cívico¹³⁴ 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. A experiência dos distritos italianos tem demonstrado que tanto os Estados quanto os mercados funcionam melhor em contextos cívicos, onde os diversos atores sejam capazes de assumir compromissos entre si. O “capital social” - “bem público” - fundado em relações de confiança mútua, diferente do “capital convencional” - “bem privado” -, está na base da experiência italiana¹³⁵ (PUTNAM, 2002).

Na análise dos autores dessa segunda abordagem da vertente regionalista percebe-se que eles entendem as políticas sociais como elementos essenciais para o fortalecimento do potencial socioeconômico e do potencial cívico das regiões. Porém evidenciam que a qualidade e a eficiência das políticas sociais estão ligadas ao “contexto cívico” produzido pelas diferentes regiões. Nas comunidades com maior “contexto cívico”, os cidadãos exigem seus direitos e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns. Por outro lado, “os cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cívicos e alienados” (PUTNAM, 2002, p.191).

¹³⁴ Entendendo como potencial cívico a capacidade que uma comunidade possui de desenvolver a participação, a igualdade política, a solidariedade, a confiança, a tolerância, o interesse e a devoção às causas públicas que são postas acima dos interesses particulares. O indicador básico da sociabilidade cívica é a vibração da vida associativa (PUTNAM, 2002, p.105).

¹³⁵ Referindo-se que o “capital social” (conjunto de relações de cooperação, confiança e solidariedade acumulados por uma região ao longo de sua história e que se traduzem em instituições fortes e num ambiente ativo e participativo) é um dos fundamentos básicos do sucesso da experiência de desenvolvimento regional alcançado pela região da “média Itália” a partir do final de década de 1970. Na teoria econômica tradicional tende-se a valorizar apenas o “capital convencional” (capacidade de trabalho, riquezas naturais e acumulação monetária), dando pouca atenção ao “capital social” (PUTNAM, 2002).

A terceira abordagem¹³⁶ da vertente regionalista representa uma derivação da anterior e destaca a necessidade dos distritos industriais darem um “salto tecnológico” para superar as dificuldades que passaram a enfrentar na década de 1990 e converterem-se em “distritos tecnológicos”. Entre as dificuldades enfrentadas pelos distritos, eles apontam a intensificação da concorrência internacional, a dificuldade de promover a inovação de produto e de processo, a incipiente ligação com as instituições de investigação universitária, a dificuldade de acesso ao financiamento da inovação, as limitações da pequena escala das redes de colaboração e as dificuldades em enfrentar os desafios da preservação ambiental.

Diante do quadro de dificuldades enfrentado pelos distritos industriais faz-se necessário que eles evoluam para os distritos tecnológicos.

Os distritos tecnológicos apresentam-se como aglomerações territoriais de acumulação flexível fortemente apoiadas na integração territorial do sistema de I&D¹³⁷ com a produção industrial e com os serviços de apoio à actividade produtiva. Neste quadro conceptual, as pequenas empresas continuam a dispor de um importante papel, mas agora em articulação com empresas de significativa dimensão e forte capacidade tecnológica. Por outro lado, embora a identidade territorial historicamente sedimentada continue a marcar a dinâmica relacional local, a cultura de empresa suplanta a cultura familiar (LOPES, 2001, p. 111).

Nos distritos tecnológicos, a inovação continua a resultar menos das relações mercantis do que das relações informais asseguradas pelas redes interpessoais, porém essas 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.

Nessa abordagem existe pouca referência às políticas sociais. Destaca-se a importância da constituição de serviços de apoio à atividade produtiva, especialmente na área da educação tecnológica de nível superior. Esses serviços seriam organizados em parceria entre o Estado e as empresas, com a finalidade de realizar pesquisas de novos produtos e novos processos e de preparar mão-de-obra especializada para atuar nas empresas de alta tecnologia.

Paralelo ao debate dos distritos tecnológicos desenvolve-se uma outra tendência que relativiza a importância do “entorno”, acentuando o papel dinamizador das aglomerações

¹³⁶ Representada por Philip Cooke, Claude Courle e Bernard Pecqueur.

¹³⁷ Referindo-se a Inovação e Desenvolvimento.

industriais de alta tecnologia (SCOTT, 1994) ou das grandes empresas que se constituem em verdadeiras “cidades-empresas” (LOPES, 2001). São os estudos¹³⁸ centrados na idéia de “tecnopólos”, que podem ser apontados como a quarta abordagem da vertente regionalista. Para além da abordagem anterior, ressalta-se que os “tecnopólos” 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 “tecnopólos”, 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. Essas empresas são capazes de irradiar processos econômicos e sociais e de criar um ambiente favorável ao desenvolvimento e integrado às dinâmicas nacionais e internacionais (LOPES, 2001).

Na abordagem dos “tecnopólos” também se faz pouca referência às políticas sociais. Existe um centralismo da atividade econômica e as políticas sociais só entram no debate se forem apontadas como necessárias à efetivação dos objetivos propostos pela “empresa-pólo”. Confere-se uma importância relativa aos estabelecimentos de ensino, especialmente de nível superior, na medida em que contribuem para preparar mão-de-obra especializada, conforme a necessidade das empresas.

Uma quinta¹³⁹ abordagem da vertente regionalista é constituída pelos estudos centrados nos “meios inovadores”. Essa abordagem possui uma relação direta com a idéia dos distritos industriais, porém procura acentuar as dinâmicas territoriais onde as sinergias estão baseadas na identidade tecnológica e nas relações socioprofissionais e institucionais que suportam a inovação. Na sociedade atual, cada vez mais as idéias 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 pretende apreender as dinâmicas territoriais de inovação, pressupondo que o desenvolvimento esteja diretamente relacionado com a capacidade das regiões em inovar, em “pôr de pé projectos que aliem as novas técnicas,

¹³⁸ Especialmente a experiência japonesa dos tecnopólos e autores como Dosi et al (1988); Lundvall (1992); Nelson (1993) e Méndez (1997, 1998 e 2002) (DALLABRIDA, SIEDENBER e FERNÁNDEZ, 2004).

¹³⁹ Esta posição é representada principalmente por Maillat, Camagni e Perrin (LOPES, 2001).

a cooperação entre as empresas, as instituições de formação e de pesquisa, e que desenvolvam novos produtos, muitas vezes com o apoio das autoridades locais e regionais” (MAILLAT, apud LOPES, 2001, p. 113).

A abordagem territorial centrada no meio inovador entende o espaço econômico como um espaço relacional, um campo de interações sociais, de sinergias interpessoais e de ação social coletiva onde a criatividade e a inovação contínua são vistas como resultado de um processo de aprendizagem coletiva. O processo alimenta-se de um fenômeno social que se materializa na “transferência inter-relacional de *know-how*, na imitação das inovações tecnológicas e das práticas de gestão com sucesso, nos contactos pessoais directos, na cooperação formal ou informal entre as empresas, e, na circulação tácita de informação comercial, financeira ou tecnológica” (LOPES, 2001, p. 113).

O conceito de *meio inovador* pode ser sintetizado a partir de cinco características essenciais (LOPES, 2001):

- 1^a. Possuir um *capital de conhecimento* (de natureza técnica, organizacional, comercial ou relacional) associado ao processo de produção local;
- 2^a. Apresentar um *capital relacional* baseado no conhecimento recíproco dos atores do meio e materializado numa trama de relações mercantis e não mercantis, formais e informais;
- 3^a. Dispor de um *quadro valorativo-normativo* que regula as relações e o comportamento dos atores locais, conferindo identidade social ao meio e uma convergência de objetivos estratégicos de atuação;
- 4^a. O meio estrutura um *coletivo de atores* que gera os recursos materiais e humanos, no qual desempenham papel de destaque as empresas industriais e de serviços, as estruturas de investigação e formação, as instituições financeiras, as associações socioprofissionais e as instituições da administração pública, configurando um “sistema local de inovação”;
- 5^a. O meio inovador é um espaço privilegiado de *abertura ao exterior*, integrando-se nas redes internacionais de mercado e de acesso à informação, mas apresentando-se também em interação com o sistema político-institucional que constitui o seu enquadramento no país.

A partir dessas cinco características é possível aferir que a idéia do meio inovador é fundada na combinação de dois critérios essenciais: a lógica da interação e a dinâmica da aprendizagem. A lógica da interação reporta-se às redes territoriais de cooperação geradoras de sinergias inovadoras. Enquanto que a dinâmica de aprendizagem exprime a capacidade dos atores locais em adaptar seu comportamento em função das transformações constantes que ocorrem no seu meio envolvente (LOPES, 2001).

Essa abordagem do meio inovador também faz pouca referência ao papel das políticas sociais, apenas ressaltando que os “sistemas locais de inovação” precisam da articulação de uma extensa gama de serviços públicos e privados capazes de gerar os “recursos humanos e materiais” necessários ao funcionamento do processo. A educação de nível superior novamente é ressaltada como elemento essencial, implementada a partir da articulação entre o Estado e as empresas privadas.

Uma sexta abordagem na vertente regionalista é a que centra sua preocupação na perspectiva do empoderamento¹⁴⁰ 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, sociedades locais informadas, motivadas, organizadas, possuidoras de conhecimentos mínimos para entender o processo de globalização e consensuadas para atuar proativamente (BOISIER, 2005).

Nessa abordagem dá-se um destaque especial às políticas sociais ligadas à educação e à assistência social. Elas são instrumentos vitais para que as sociedades locais possam criar a “inteligência coletiva” que as permita atuar proativamente. O empoderamento dos grupos e

¹⁴⁰ A partir da década de 1970 desenvolvem-se os primeiros trabalhos analíticos tratando do desenvolvimento com base no conceito de “empowerment”, como alternativa às escolas de análise centradas na “modernização” ou na “dependência”. Na década de 1980, esses trabalhos intensificam-se dando origem a uma escola do “desenvolvimento alternativo” que, na década seguinte, assume centralidade no discurso e na prática do desenvolvimento. Para essa escola, o poder – formal, tradicional ou informal – está no coração de qualquer processo de transformação e é a dinâmica fundamental que determina as relações sociais e econômicas. Um “processo de empoderamento” busca intervir nos desequilíbrios de poder existentes entre os diversos grupos de uma sociedade e fortalecer o poder dos grupos “desprovidos” de poder, ou em desvantagem em relação aos demais (OAKLEY e CLAYTON, 2003). De acordo com Boisier (2005), essa visão do desenvolvimento se expande a partir dos estudos da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

forças sociais “desprovidos de poder” passaria, necessariamente, por um amplo trabalho de redescoberta de suas habilidades, competências e força para atuar, de forma participativa, nas decisões que os envolvem. E esse trabalho seria feito através do estabelecimento de redes de ação coletiva, do fortalecimento dos vínculos de solidariedade e da potencialização das organizações associativas.

A Escola da Regulação Francesa¹⁴¹ pode ser referida como uma sétima abordagem da vertente regionalista. Na visão dessa escola, a partir da crise do modelo fordista¹⁴², ocorre 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. Os modelos que se desenvolvem a partir da crise do fordismo, caracterizam-se pela flexibilidade e pela mobilidade (BENKO, 2002a) produtiva, tecnológica e espacial. Os sistemas de produção não se organizam mais por uma economia de escala, mas sim em mercados segmentados, diversificados e atendendo aos desejos dos consumidores. Nesse sentido, os novos modelos encontrariam maiores facilidades de implementação ao levar em conta as características específicas das realidades local-regionais.

Estas características específicas também seriam importantes nas novas formas de organização do trabalho (envolvimento ativo), na relação entre as empresas e os fornecedores e na relação das empresas com os consumidores. Os modelos de “acumulação flexível”¹⁴³ tendem a favorecer a integração entre as grandes empresas e as pequenas e médias, gerando uma interdependência que desloca a regulação da dimensão macroeconômica para a microeconômica, favorecendo a regulação local através de parcerias entre governos locais, associações de empresas e outros atores locais.

¹⁴¹ A Escola da Regulação foi fundada na França, em meados da década de 1970, a partir dos estudos de Aglietta, do Centre De'Etudes Prospectives et De'Economie Mathematique a la Planification, de Boyer, de Coriat e de Lipietz. A partir dos estudos da Escola de Regulação, um conjunto de pensadores norte-americanos (Piore, Sabel, Scott, Storper) passa a adotar o mesmo instrumental de análise para estudar as novas formas de organização industrial que emergem da crise do modelo fordista que sustentou o desenvolvimento capitalista do pós-guerra.

¹⁴² Uma análise detalhada dessa crise pode ser encontrada em BENKO, 2002a. A retomada dos itens 1.3 e 1.4 dessa Tese também podem dar uma compreensão mais detalhada da formação do modelo fordista, da sua implantação e da sua crise.

¹⁴³ Denominação dada pelos regulacionistas aos novos modelos de desenvolvimento que vem substituindo o modelo fordista a partir do processo de reestruturação produtiva.

Na visão dos regulacionistas, as políticas sociais constituíram-se, durante a implantação e vigência do modelo fordista, em mecanismos essenciais de regulação do processo socioeconômico. Com a crise do modelo fordista elas passaram a ser “culpabilizadas” por terem contribuído para o encarecimento do fator força de trabalho e também por terem sobrecarregado o Estado, aumentando seu tamanho e diminuído sua eficiência. Essa culpabilização fez com que se generalizasse um discurso refratário às políticas sociais, especialmente por parte dos pensadores de recorte neoliberal que se transformaram nos “gurus” do processo de reestruturação produtiva levado a efeito em nível mundial.

A revalorização dos espaços locais, na visão dos regulacionistas, pode contribuir para relativizar esse discurso contrário às políticas sociais na medida em que a população local perceber que não pode abrir mão da educação, da saúde, da habitação, dos direitos ligados ao mundo do trabalho, da assistência e das demais políticas sociais. É no espaço local que transcorre a vida concreta das pessoas e onde as necessidades são sentidas de forma mais visível. Portanto, a revalorização dos espaços locais fará emergir novas formas de organização e de gestão das políticas sociais.

Identificando a existência de um entrave entre o endógeno e o exógeno, nem sempre bem resolvido nas abordagens anteriores da vertente regionalista, é que se desenvolve, ao longo da década de 1990, uma nova (a oitava corrente da vertente regionalista) posição que aponta para o conceito de “glocalização”¹⁴⁴. O conceito de glocalização 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 onde se reproduz o sistema econômico em tempo real. O segundo, onde 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 intra-territorial (DALLABRIDA, SIEDENBERG e FERNÁNDEZ, 2004).

¹⁴⁴ O termo “glocalização” foi cunhado por economistas japoneses, no final de década de 1980, num sentido mercadocêntrico. Isto é, utilizado pelo marketing para designar a criação de produtos ou serviços para o mercado mundial, porém, adaptados à cultura local. O principal divulgador e popularizador do termo glocalização foi o sociólogo Roland Robertson, para o qual essa expressão descreve os efeitos moderadores de condições locais sobre pressões globais. Lê procura ultrapassar a visão mercadocêntrica ao afirmar que a glocalização significa a simultaneidade, a co-presença de tendências universalizantes e particularizantes (FRANCO, 2003).

A abordagem a partir da idéia de glocalização reconhece as dificuldades da interação entre o local e o global na fase atual de desenvolvimento do capitalismo, rejeitando as visões extremas de uma relação harmônica ou puramente antagônica. Reconhece que o local e o global determinam-se reciprocamente, algumas vezes de modo congruente e conseqüente, outras, de modo desigual e desencontrado, onde se mesclam e tencionam-se em suas singularidades, particularidades e universalidades. A idéia de glocalização afirma a interdependência necessária entre o global e o local na formação de uma nova sociedade cosmopolita (global-planetária) como uma rede de comunidades (sócio-territoriais e virtuais regionais, subnacionais e transnacionais) interdependentes (FRANCO, 2003).

Na perspectiva da “glocalização”, afirma-se a possibilidade da emergência de “políticas sociais de terceira geração”¹⁴⁵. Isto é, políticas públicas de parceria entre o Estado e a sociedade para o investimento no desenvolvimento social; políticas multi e intersetoriais de desenvolvimento social, de investimento em ativos (nas potencialidades já existentes em setores e localidades) e não apenas de gasto estatal para satisfazer necessidades (FRANCO, 2003).

Essa concepção de políticas sociais de terceira geração pode ser sintetizada a partir de quatro características básicas (FRANCO, 2003):

- 1ª. O Estado é necessário e imprescindível, porém não é suficiente, devendo lançar mão de parcerias e buscar sinergias entre todos os setores (o Estado, o mercado e a sociedade civil) para promover o desenvolvimento;
- 2ª. A política pública não é sinônimo de política governamental e o Estado não detém e nem deve deter o monopólio do público. Existe uma “esfera pública não-estatal” em expansão, constituída por entes e processos da sociedade civil de caráter público voltados, cada vez mais, para a promoção do desenvolvimento;
- 3ª. Promover o desenvolvimento social não é uma tarefa lateral e separável das outras tarefas do Estado como indutor do desenvolvimento, na medida em que todo desenvolvimento é desenvolvimento social;

¹⁴⁵ Um conceito cunhado por FRANCO, 2003. Ao analisar o caso brasileiro ele constata a existência de um conjunto de políticas sociais de “primeira geração”, fundadas na intervenção centralizada do Estado e que foram dominantes até o início da década de 1980; um conjunto de políticas sociais de “segunda geração”, que se fundam em políticas públicas de oferta governamental descentralizada e que foram originárias do processo de redemocratização, conquista de direitos e descentralização administrativa afirmados a partir do final de década de 1980; e um conjunto de políticas sociais de “terceira geração”, que podem estar nascendo a partir do reconhecimento das fragilidades do Estado para bancar os custos, garantir e eficiência e a gestão das políticas e a necessidade de buscar parcerias/cooperação com a sociedade civil (FRANCO, 2003).

- 4^a. Induzir o desenvolvimento significa investir em capacidades permanentes de pessoas e comunidades (capital humano e capital social) para que possam afirmar uma nova identidade no mundo ao ensaiar seu próprio caminho de superação de problemas e de satisfação de necessidades, tornando dinâmicas suas potencialidades para antecipar o futuro que almejam.

Uma última abordagem que pode ser inserida na vertente regionalista é a referida por Pochmann (2004), em que se encontram os autores¹⁴⁶ que tratam da geração alternativa de trabalho e renda ao modo de produção capitalista. Esses autores convergem ao conceder relevância às possibilidades de incorporação do trabalho no futuro do capitalismo. Com o aprofundamento das transformações nas economias capitalistas, especialmente desde a sua grande crise a partir da década de 1970, os horizontes do trabalho e dos rendimentos provenientes do mesmo estariam extremamente limitados. A partir dessa preocupação comum, esse conjunto de autores se divide em dois “blocos de referência” quando se trata de pensar as possibilidades alternativas de ocupação e de renda (POCHMANN, 2004).

No primeiro bloco¹⁴⁷ encontram-se os autores comprometidos com uma dinâmica econômica distinta daquela do modo de produção capitalista. Situam-se aí aqueles que defendem a constituição de uma economia solidária, autogestionária e social como alternativa às relações capitalistas e também àqueles que pensam estar no aprofundamento do cooperativismo e do empreendedorismo com a democratização das microfinanças, as oportunidades de geração de ocupação e renda frente à formação do crescente excedente de mão-de-obra (POCHMANN, 2004).

No segundo bloco¹⁴⁸ situam-se as interpretações a respeito da perda da centralidade do trabalho no interior da dinâmica capitalista, quer pela ampla geração de excluídos pelo trabalho ou pelas oportunidades de garantia de renda independentes da inserção via mercado de trabalho. As possibilidades apresentadas pelo avanço tecnológico na geração de maior

¹⁴⁶ Euzeby, 1991; Mezzera, 1993; Cella, 1994; Meda, 1995; Vuolo, 1995; Parrijs, 1997; Monnier & Thiry, 1997; Offe & Hinze, 1997; Boissonnat, 1998; Antunes, 1999; Yunus, 2000; Souza & Singer, 2000; Toledo & Neffa, 2001; Fonseca, 2001; Alves, 2001; Orfeuill, 2002; Mance, 2002; Jeantet, 2002; Lavelle, 2002; Durán, 2002; Suplicy, 2002 (POCHMANN, 2004).

¹⁴⁷ Onde podem ser situados os trabalhos de Mezzera, 1993; Monnier & Thiry, 1997; Yunus, 2000; Souza & Singer, 2000; Alves, 2001; Orfeuill, 2002; Mance, 2002; Jeantet, 2002; Lavelle, 2002; Durán, 2002 (POCHMANN, 2004).

¹⁴⁸ Onde se encontram autores como Euzeby, 1991; Cella, 1994; Vuolo, 1995; Parrijs, 1997; Offe & Heinze, 1997; Fonseca, 2001; Suplicy, 2002 (POCHMANN, 2004).

excedente econômico com menor quantidade de força de trabalho, “abre uma nova fase de discussões e mobilizações pela redução do tempo de trabalho para os que permanecem ocupados e/ou pelo pagamento de uma renda de cidadania para os ‘sobrantes’ das necessidades diretas e efetivas da dinâmica capitalista” (POCHMANN, 2004, p. 43).

Para esses autores, que tratam da geração alternativa de trabalho e renda ao modo de produção capitalista, as políticas sociais recebem uma nova conotação no debate. Por um lado, elas são vistas como espaços promissores para a ocupação produtiva de pessoas que, cada vez mais, são dispensadas dos setores tradicionais da economia (agropecuária, indústria e comércio). Por outro lado, elas são vistas como a possibilidade de garantir, independente do trabalho, o acesso aos direitos fundamentais do cidadão.

As diferentes abordagens da vertente regionalista não são isentas de críticas, especialmente quanto ao exagero que conferem ao processo de globalização em curso na economia internacional; ao apregoar o esgotamento do papel do Estado-Nação na dinâmica das sociedades atuais; a grande ênfase conferida por seus arcabouços teóricos aos aspectos do consenso, da parceria, da cooperação e da coordenação entre os atores pode levar a um menosprezo do caráter estrutural de muitos dos conflitos e a uma despolitização do debate sobre o rumo da cidade-região (KLINK, 2001); ao supervalorizar a esfera local sem fazer as necessárias conexões com outras escalas de poder; ao produzir o risco da “atomização do desenvolvimento local”, como o corolário da fragmentação de iniciativas pouco coerentes entre si (MILANI, 2005). Porém, a reflexão desencadeada pela vertente regionalista significa um contraponto essencial às tendências globalizantes e pode contribuir para a emergência de novos arranjos capazes de superar essa dicotomia entre o local e o global.

Na vertente 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 vertente regionalista do desenvolvimento ressalta que 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 político¹⁴⁹ 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 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, a vertente regionalista demonstra a importância dos aspectos sócio-culturais nas dinâmicas de desenvolvimento. Evidencia 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.

A reflexão feita pelos autores da vertente regionalista e as múltiplas experiências de desenvolvimento regional apresentadas em suas abordagens demonstram claramente a necessidade de superar as visões fragmentadas dos “velhos desenhos institucionais” que apresentam “soluções puras”, ora dependentes do mercado, ora do Estado, ora da sociedade civil. Essas antigas opções estão obsoletas e cada vez mais é preciso inventar, implementar e tolerar soluções “impuras” e construir novos arranjos para além das formas puras (OFFE, 1999). Essa concepção permite entender que a garantia dos direitos dos cidadãos é de responsabilidade social e pública, sendo toda a sociedade e a sociedade toda responsável pela efetivação dos mesmos (SPOSATI, 2002).

¹⁴⁹ Referindo-se à possibilidade de constituir espaços públicos onde os interesses diversos podem ser confrontados de forma transparente, gerando possibilidades de negociação e produção de consensos (FLEURY, 2004). Não se tem a ilusão de que seja possível chegar a um consenso pleno, eliminando as contradições, mas sim de que seja possível construir consensos básicos que permitam pactuar algumas decisões capazes de atender a coletividade e fazer o processo andar. Os termos utilizados para esses processos de produção de consensos básicos são muito variados, entre eles destaca-se a idéia de “governança”, (MILANI e SOLINIS, 2002), “concertação” (CÓRDOVA, 1985), “Pacto socioterritorial” (DALLABRIDA et al., 2006), entre outros.

Tendo situado o debate que se estabelece no cenário internacional a respeito do desenvolvimento regional, trata-se agora de centrar o foco na realidade brasileira, especialmente a partir do século vinte, buscando entender como foi se construindo a abordagem do regional e das políticas sociais nas diferentes propostas de desenvolvimento. Essa reflexão é que se faz na seqüência.

2.2 A TRAJETÓRIA BRASILEIRA DE REFLEXÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A VISÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O Brasil é um país de dimensões continentais e que apresenta uma diversidade muito grande em termos de ocupação do território e de organização de formações sociais¹⁵⁰ específicas. Essa diversidade se fez presente, de forma intensa, nos embates em torno da construção do projeto de Nação, decorrente do processo de independência, acompanhou o período imperial e se renovou na discussão da República. Foi um embate marcado por movimentos revolucionários regionais, debates parlamentares acalorados e a produção de uma vasta literatura de caráter regional¹⁵¹.

A compreensão do regional passa a modificar-se a partir de 1920 em razão de um conjunto de fatores internos e externos que passam a influenciar as decisões dos agentes envolvidos nos processos econômicos, políticos e sociais. O modelo agrário-exportador, hegemônico no Brasil até o início do século XX, é abalado profundamente pela conjuntura criada com a eclosão da primeira Guerra Mundial e a posterior crise de 1929.

A primeira Guerra Mundial praticamente interrompeu as exportações de café (o produto conjuntural que sustentava o modelo agrário-exportador brasileiro no momento) e as importações de produtos industrializados, forçando o Brasil a repensar sua economia que estava essencialmente voltada ao mercado externo (PRADO JUNIOR, 1998).

¹⁵⁰ Utilizando-se de um conceito de HARNECKER, 1978. A categoria “formações sociais”, possibilita um grau maior de aproximação da teoria materialista, permitindo a análise de uma totalidade social historicamente determinada. Permite entender as características particulares que se formam a partir dos condicionantes históricos, socioculturais e ambientais. “O conceito de MODO DE PRODUÇÃO refere-se a um objeto abstrato, a uma totalidade social pura, “ideal”, na qual a produção de bens materiais é efetuada de forma homogênea. Entretanto, na maior parte das sociedades historicamente determinadas, a produção de bens materiais não é efetuada duma maneira homogênea” (HARNECKER, 1978, p. 16).

¹⁵¹ Existe uma farta bibliografia disponível a respeito da História de Brasil e que retrata essa realidade. Vide IANNI, 1994.

A crise de 1929 manifestou o esgotamento do regime de acumulação extensiva centrado na reprodução ampliada de bens de produção. A generalização gradual de novas formas de organização do trabalho (Taylorismo e Fordismo) gerou ganhos de produtividade sem precedentes nas economias centrais do capitalismo. Porém, esses ganhos de produtividade não foram acompanhados por acréscimos de demanda, gerando uma grande crise de superprodução no final da década de 1920 (LIPIETZ, 1988). Essa crise de superprodução afetou drasticamente os países com economias essencialmente alicerçadas no mercado externo, no caso do Brasil, tanto pela queda generalizada dos preços dos produtos exportados quanto pela necessidade de repensar a situação de dependência em relação a esses mercados.

A opção por um novo modelo que substituísse¹⁵² a matriz produtiva tradicional não ocorreu de uma hora para outra e não se fez sem conflitos e novas articulações¹⁵³ entre os agentes econômicos, políticos e sociais presentes na realidade brasileira. A “Revolução de 1930”¹⁵⁴, de certa forma, representou o momento de ruptura com o modelo anterior e a vitória de uma nova proposta comprometida com a incipiente burguesia industrial e com as camadas médias urbanas. Porém, essa ruptura não foi tão radical, pois a inspiração positivista que orientou o novo governo apostava na transição negociada, na conciliação de interesses e na mudança gradual e sem grandes conflitos. O positivismo¹⁵⁵ representou uma versão capitalista

¹⁵² A idéia de substituição é marcante nesse novo modelo, tanto que TAVARES (1983) denomina-o como “substituição das importações”.

¹⁵³ Esses conflitos e novas articulações são bem retratados por uma farta literatura, onde destacamos os trabalhos de PRADO JÚNIOR, 1945 e 1967; FERNANDES, 1973, 1974 e 1975; FURTADO, 1979; OLIVEIRA, 1981; TAVARES; 1983; BRUM, 1993; entre outros.

¹⁵⁴ Usa-se a expressão entre aspas, pois existe uma controvérsia na literatura nacional se este fato pode ser visto como uma Revolução. Porém é assim que ele ficou conhecido. Trata-se da articulação política que levou Getúlio Vargas a assumir o poder da República em 03 de novembro de 1930, dando início ao que ficou conhecido como a “Era Vargas”.

¹⁵⁵ O positivismo é um pensamento social estruturado com base nas idéias de Augusto Comte. Se desenvolve na França no início do séc. XIX e chega ao Brasil através de filhos da elite que estudavam na Europa. Era um pensamento social que se apresentava como alternativa ao liberalismo e ao socialismo, buscando uma via intermediária alicerçada na educação científica, na manutenção da ordem social e na intervenção do Estado para conduzir a sociedade ao progresso, o que viria pelo desenvolvimento da indústria. O projeto positivista consegue maior expressão, no Brasil, a partir da Proclamação da República, especialmente no Rio Grande do Sul. A partir do Rio Grande do Sul, sob a liderança de Júlio de Castilhos, Borges de Medeiros e Getúlio Vargas, o projeto é estendido ao país, especialmente após a Revolução de 1930. Para Fonseca (2005), o positivismo foi capaz de unir as correntes presentes no pensamento econômico brasileiro do final do século XIX e início do século XX em torno de uma idéia de intervenção do Estado na definição dos rumos da sociedade, porém sem tolher a presença da iniciativa privada. Para os positivistas, a história tem um rumo, não feito por Deus e nem pela natureza, mas pelo homem. E esse rumo é dado pela ação do Estado, através do planejamento. A expressão “Ordem e Progresso” consolidada na Bandeira Nacional Brasileira representa a afirmação do ideário positivista na compreensão da compreensão do Brasil Moderno que se quer construir nesse período.

bem mais aceitável para as elites locais, pois seu projeto de “modernidade e reforma social” efetivava uma modernização econômica e cultural, sem grandes alterações na estrutura de classes e de poder presentes no Brasil (LARA, 1988).

Através de uma ativa participação do Estado se produziu um novo “arranjo”¹⁵⁶ de interesses que permitiu estabelecer uma política de proteção à indústria nacional contra a concorrência externa; mobilizar recursos que o empresariado nacional não possuía para criar uma infra-estrutura adequada ao desenvolvimento industrial; apoiar a expansão do setor privado, através de subsídios creditícios e incentivos fiscais; criar uma legislação trabalhista e previdenciária que atraísse mão-de-obra do meio rural para os centros urbanos; reordenar a estrutura agrária, incentivando a produção de alimentos a baixos custos para os trabalhadores urbanos e buscando novas inserções no mercado externo; realizar uma série de investimentos na indústria de base, fundamental para a alavancagem de um processo efetivo de industrialização; ampliar a diversificação econômica; desenvolver os meios de transporte; incorporar gradativamente o proletariado à sociedade; fortalecer uma camada média de proprietários imbuídos de um sentimento patriótico de amor ao trabalho e de respeito às leis estabelecidas; introduzir novas técnicas capazes de aumentar a produtividade do trabalho. Para implementar essa política utilizavam-se estratégias que alternavam coerção, consenso e “autonomia controlada” (KLIEMANN,1986; BRUM, 1993; DRAIBE, 1985).

A consolidação desse novo modelo também passava por uma nova forma de integração das diversidades regionais em torno de um projeto único¹⁵⁷ de nacionalidade, o que demandava o rompimento, ao menos em parte, do poder das oligarquias regionais e a superação dos regionalismos. A inspiração positivista que orientava o novo governo concebia o poder centralizado como um dos instrumentos fundamentais para efetivar as transformações que o país necessitava para se efetivar como um “Brasil Moderno”¹⁵⁸ no cenário

¹⁵⁶ Termo utilizado por Brum (1993) para demonstrar que não houve uma ruptura completa com os interesses das elites agrárias que dominavam a economia no período anterior. As novas forças que assumem o poder não possuíam a força e a sustentação necessária para romper completamente com as elites agrárias e com o capital externo, por isso precisaram negociar, conciliar, no sentido de fazer os avanços possíveis com vistas a implementar um processo de industrialização substitutiva das importações.

¹⁵⁷ A Revolução de 1930 deu um passo importante na implantação de um projeto de Estado Nacional unificado ao acabar com as barreiras alfandegárias presentes entre os estados e instituir um imposto de consumo sobre todas as mercadorias produzidas no país. Também começa a estabelecer um mercado nacional unificado a partir da imposição, em escala nacional, do equivalente geral da economia da região de São Paulo (OLIVEIRA, 1977).

¹⁵⁸ Termo utilizado por Nadai e Neves (1989) para caracterizar a passagem que se dá com a Era Vargas, de um Brasil arcaico (agrário-rural e dominado pelas oligarquias regionais) para um Brasil moderno, urbano-industrial

internacional. Com esse objetivo, o governo Vargas passou a criar e acionar mecanismos capazes de diminuir o poder das oligarquias regionais, superar os regionalismos e produzir diagnósticos mais claros das diversidades regionais capazes de subsidiar a ação governamental.

No sentido de subsidiar a elaboração de diagnósticos mais claros a respeito das diversas regiões do país foi criado o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 1936¹⁵⁹. O Instituto passou a reunir os dados estatísticos já disponíveis nas diferentes esferas e repartições públicas e a coordenar pesquisas científicas capazes de traçar um perfil das diferentes regiões para orientar políticas de intervenção do Estado, quer no sentido de fomentar a produção (café, açúcar, borracha, mate, pecuária, indústria, etc.) ou a ação de planejamento regional (VAINER, 1995).

No projeto positivista de progresso, as políticas sociais constituíram-se em importantes estratégias para efetivar mecanismos de controle dos conflitos sociais. Como o projeto visava uma mudança gradativa na estrutura econômica e social do país, os conflitos aflorariam e era necessário ativar mecanismos de controle dos mesmos. A opção pelo viés legalista deu a tônica de um Estado social autoritário que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista, gerando um sistema de proteção social de tipo conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios (COUTO, 2004, p. 96). Emerge daí

e integrado nacionalmente. Ianni (1994, p. 13-48) traça um interessante panorama da literatura da época que discute a efetivação desse “Brasil Moderno”.

¹⁵⁹ Em 1871, o governo Imperial criou a Diretoria Geral de Estatística com a função de reunir informações a respeito da realidade brasileira. Com o advento da República, o governo sentiu a necessidade de ampliar essas atividades, principalmente após a implantação do registro de nascimentos, casamentos e óbitos. Para isso foi criado o Departamento Nacional de Estatística que mudou de nome e de função algumas vezes durante as primeiras décadas da República. Em 1934 foi extinto o Departamento Nacional de Estatística e suas funções passaram aos Ministérios. A ausência de um órgão capaz de articular e coordenar as pesquisas estatísticas, unificando a ação dos serviços especializados em funcionamento no País, fez com que o governo Vargas criasse, em 1934, o Instituto Nacional de Estatística - INE, que iniciou suas atividades em 29 de maio de 1936. No ano seguinte, foi instituído o Conselho Brasileiro de Geografia, incorporado ao INE, que passou a se chamar, então, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística tendo por função: a produção e análise de informações estatísticas, a coordenação e consolidação das informações estatísticas, a produção e análise de informações geográficas, a coordenação e consolidação das informações geográficas, a estruturação e implantação de um sistema de informações ambientais, a documentação e disseminação de informações e a coordenação dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais. Pelo Decreto nº 4.740, de 13 de Junho de 2003, o Presidente da República aprovou o novo Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Nesse novo Estatuto afirma-se, no Artigo 2º, como missão do IBGE, retratar o Brasil, com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania, por meio da produção, análise, pesquisa e disseminação de informações de natureza estatística - demográfica e sócio-econômica, e geocientífica - geográfica, cartográfica, geodésica e ambiental (www.ibge.gov.br).

um “modelo de proteção social de feição corporativista” por estar fundado em relações pessoais, de cooptação e favores, ao invés de garantia da cidadania (FALEIROS, 2000b).

Esse viés legalista, clientelista e corporativista pode ser percebido no conteúdo e na forma como foram implementados os principais direitos sociais garantidos no período. As medidas implantadas¹⁶⁰ e o caminho utilizado para a sua consolidação deixam evidente que os direitos sociais foram utilizados como mecanismos de gestão governamental dos conflitos e das aspirações da população, com o objetivo claro de criar as condições para a implantação de um projeto de industrialização que atendia aos interesses da nova articulação de forças que conquistou o poder a partir da Revolução de 1930 (COUTO, 2004).

O projeto implantado no Brasil com a Revolução de 1930 produziu certo grau de articulação entre as distintas regiões do país em um sistema com um mínimo de integração, onde o mercado interno assumiu um papel importante como fator determinante do nível de renda, porém as disparidades regionais de renda aumentaram notoriamente e a industrialização intensificou as desigualdades regionais (FURTADO, 1979).

As desigualdades regionais transformaram-se em tema de interesse mundial no pós 2ª Guerra Mundial, dando origem a organizações internacionais¹⁶¹ e a programas de investigação ligados ao fenômeno. O interesse por estudos de base regional expandiu-se de forma muito rápida, a tal ponto que, em 1957, só nos Estados Unidos, já eram cerca de 140¹⁶² Universidades que desenvolviam estudos na área. O interesse pela compreensão dos problemas regionais, tanto internos aos países quanto no cenário mundial, também tomou conta dos governos que passaram a preocupar-se com a adoção de políticas de aproveitamento integral do território com vistas ao crescimento econômico e a recuperação dos efeitos causados pela Guerra (LOPES, 2001).

No Brasil, a década de 1950 pode ser vista como o período em que a “questão regional” aflora definitivamente à consciência nacional (CANO, 1990). Além do cenário

¹⁶⁰ Para uma análise mais detalhada das medidas implantadas e do caminho utilizado para pô-las em prática pode-se consultar COUTO, 2004, p. 93-104.

¹⁶¹ Entre as mais significativas desse período temos o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, criados em 1944; A Organização das Nações Unidas, criada em 1945; o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (antigo GATT e atual OMC), criado em 1947; importante organismo da ONU, tais como a FAO (criada em 1945), a UNESCO (criada em 1946), A OIT (criada em 1919, mas que passa a integrar a ONU em 1946), a OMS (criada em 1946) e a CEPAL (criada em 1948).

¹⁶² LOPES, 2001, p. 06.

internacional favorável ao debate da temática, tem-se também uma conjuntura interna que apresenta elementos desafiadores, tais como:

- 1°. A retomada do processo democrático: restabelecendo um debate a respeito dos rumos do país, da participação dos cidadãos e dos direitos fundamentais dos mesmos;
- 2°. O embate entre propostas políticas nacionalistas e internacionalistas: a reorganização dos partidos políticos vai reascender o debate em torno do desenvolvimento¹⁶³ autônomo ou do alinhamento com as potências internacionais do pós-guerra;
- 3°. A divulgação¹⁶⁴ das Contas Nacionais e Regionais do Brasil, feitas, respectivamente, em 1951 e 1952: na divulgação das contas foi possível perceber as desigualdades de crescimento econômico presentes entre as regiões e constatar-se a tendência de que elas estavam acentuando-se a partir do processo de industrialização. Se não fossem tomadas medidas mais intensas por parte do Estado, as desigualdades, não só, não seriam corrigidas como tenderiam a aumentar;
- 4°. A divulgação de um conjunto de estudos¹⁶⁵ sobre as duas regiões brasileiras que apresentavam as maiores desigualdades, o Nordeste e a Amazônia: esses estudos demonstraram que essas regiões enfrentavam problemas específicos, além dos gerais do país e, por isso, demandavam programas específicos para enfrentá-los;
- 5°. Os estudos feitos a partir da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina)¹⁶⁶ a respeito das desigualdades e da dependência vivida pelas diferentes

¹⁶³ É na década de 1950, especialmente em sua segunda metade, que o termo desenvolvimento se incorpora ao repertório vocabular do país e passa a substituir, pelo menos em parte, a palavra progresso, até então comumente utilizada. Porém, o termo desenvolvimento é utilizado para expressar o crescimento econômico, medido pela renda média *per capita*. Essa idéia e a ideologia que a sustenta foram exportadas para o mundo a partir dos Estados Unidos, que se apresentava como o modelo de sociedade desenvolvida a ser seguido pelas demais Nações que optassem pelo capitalismo (BRUM, 1993).

¹⁶⁴ Na divulgação das contas foi possível perceber as desigualdades de crescimento econômico presentes entre as regiões e constatar-se a tendência de que elas estavam acentuando-se a partir do processo de industrialização. Se não fossem tomadas medidas mais intensas por parte do Estado, as desigualdades não só não seriam corrigidas como tenderiam a aumentar.

¹⁶⁵ Entre os estudos destacam-se DUQUE, 1953; ALMEIDA, 1953; SINGER, 1962 (divulgado em 1953 e publicado oficialmente em 1962); GTDN, 1959; entre outros.

¹⁶⁶ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada pela Resolução nº 106, de 25 de fevereiro de 1948, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de reunir pesquisadores capazes de assessorar as economias Latino-americanas em seus processos de compreensão da realidade e planejamento de iniciativas capazes de dar conta dos problemas vividos. A partir de 1984, a CEPAL passa também a tratar do Caribe, sendo modificada sua denominação para Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

sociedades latino-americanas: demonstram que a desigualdade e a dependência podem se reproduzir internamente no contexto das diferentes regiões de um país;

- 6º. O problema da migração em massa da população nordestina para a região sudeste em razão do fenômeno das secas: chama a atenção para o problema das migrações internas e da concentração da população nas grandes cidades que desenvolvem a indústria.

Diante dessa realidade e movido pela idéia dominante na época, que cabia ao Estado a condução do processo de desenvolvimento, o Governo Vargas (1951-54) criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)¹⁶⁷ para financiar programas de desenvolvimento e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVA)¹⁶⁸, na tentativa de tratar o problema específico do norte do país. Porém, foi no Governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK)¹⁶⁹ que medidas mais amplas foram tomadas para enfrentar as desigualdades regionais.

Eleito em meio a um conturbado¹⁷⁰ processo político que transcorreu após o suicídio de Vargas, Juscelino Kubitschek propõe substituir o nacionalismo getulista pelo desenvolvimentismo¹⁷¹. Uma proposta mais concreta e atraente para a burguesia em expansão

¹⁶⁷ O BNDE foi criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. A criação está ligada a um conjunto de iniciativas desenvolvidas no plano da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para a execução de projetos de investimento. Para estabelecer esse programa de investimentos era necessário ter acesso a informações e análises mais modernas da economia brasileira. Para isso o Banco firmou, em 1953, dois convênios de pesquisa: o primeiro, com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que levou à constituição do Grupo Misto BNDE-CEPAL, com o objetivo de estabelecer projeções de longo prazo para a economia do país, em termos de crescimento, capacidade para importar etc., e as necessidades de investimento global e setorial (o Grupo Misto funcionou por mais de dois anos, produzindo um relatório que acabou sendo fundamental na organização do Plano de Metas); e o segundo, no mesmo plano, era o convênio com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, que tinha o objetivo de fornecer recursos à FGV para um maior detalhamento das estatísticas referentes às contas nacionais (DIAS, 1996, p. 85).

¹⁶⁸ Criada em 1953, pelo Governo Federal, com o objetivo de promover a ocupação territorial e a constituição de uma sociedade economicamente estável na região Norte do país. Assolada pela crise da borracha, a região norte precisava encontrar novas alternativas econômicas que viabilizassem a inserção da região na economia do país e combatessem as desigualdades regionais. A SPVA pode ser vista como o primeiro organismo criado pelo Governo Federal encarregado de tratar o desenvolvimento regional a partir da idéia de uma ação planejada do Estado. Como experiência piloto, a SPVA não conseguiu dar conta da missão a ela atribuída, grande parte pela falta de autonomia de planejamento e por não conseguir escapar da moldura tradicional das repartições públicas da época. Em 1966, a SPVA é substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), dentro da nova política adotada pelo Regime Militar na compreensão do desenvolvimento regional (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976, p. 94-7).

¹⁶⁹ Juscelino toma posse na Presidência da República em 10 de fevereiro de 1956, tendo como Vice-Presidente João Goulart. Passa o governo para Jânio Quadros em 31 de janeiro de 1961.

¹⁷⁰ Para uma visualização do clima que envolveu o Brasil entre o suicídio de Vargas e a posse de Juscelino pode-se consultar BENEVIDES, 1979; DIAS, 1996; entre outros.

¹⁷¹ Juscelino apresenta uma proposta de governo alicerçada na idéia de que o país precisava recuperar o atraso em que se encontrava em relação às grandes potências do mundo capitalista. Para isso era necessário inspirar-se

na medida em que propunha uma aliança entre o Estado, a iniciativa privada nacional e o capital internacional para alavancar o processo de industrialização do país. Mais atraente para os trabalhadores, pois sinalizava com maiores possibilidades de emprego e melhores salários. Mais atraente até mesmo para as forças armadas, onde se situavam importantes focos de oposição ao governo, pois o desenvolvimento econômico é considerado importante para a defesa nacional. Até mesmo para os grupos mais à esquerda, significava uma proposta bem mais aprazível do que a alternativa udenista (BRUM, 1993).

O núcleo central da proposta de desenvolvimento apresentada por Juscelino foi o Plano de Metas (1956-1960). Um plano alicerçado em 30 metas¹⁷² que, em termos gerais, podem ser sintetizadas em duas grandes linhas de suporte ao processo de industrialização: na primeira, estão situados os investimentos governamentais em infra-estrutura e em energia a serem executados diretamente pelo governo federal ou através de empresas estatais; na segunda, está um extenso conjunto de projetos voltados para a instalação, ampliação e modernização do setor secundário, de equipamentos e de insumos, que dispunham de vários tipos de incentivos creditícios e cambiais (DIAS, 1996, p. 50).

Para garantir a implantação do Plano de Metas, Juscelino tomou um conjunto de iniciativas visando superar as dificuldades políticas no Congresso e a burocracia pública minada pelo clientelismo. No Congresso, ele negociou uma coalizão de centro-esquerda (PSD, PTB e PSP), a partir da constituição do seu ministério, capaz de dar sustentação ao governo e garantir a aprovação de seus projetos fundamentais. Em termos de administração pública, Juscelino criou garantias capazes de assegurar o funcionamento das empresas estatais e constituiu uma estrutura de administração paralela capaz de dar agilidade e integração nas decisões e medidas a serem tomadas. “Nesta nova institucionalidade, a execução do Plano de Metas teria como núcleo básico do mecanismo planejador e gerencial a associação concretizada entre o BNDE e o Conselho de Desenvolvimento” (DIAS, 1996, p. 36).

na caminhada feita por essas nações, apenas acelerando o ritmo das mudanças, por isso, fazer cinquenta anos em cinco. A proposta entendia que, com o crescimento econômico acelerado, haveria uma melhoria generalizada das condições de vida da população, a estabilidade política, a garantia das liberdades democráticas e uma melhor distribuição das riquezas entre as regiões do país (CARDOSO, 1977).

¹⁷² Para o conhecimento das 30 metas pode-se consultar DIAS, 1996. Ele descreve pormenorizadamente as 30 metas e faz uma análise do que foi cumprido em cada uma dessas metas durante o governo de Juscelino. Ressalta que, “setorialmente, a produção de energia, basicamente petróleo e eletricidade, foi a principal beneficiada, cabendo-lhe mais de 43% dos investimentos previstos. Em seguida, vinha o setor de transportes, com cerca de 30% do total, e as chamadas indústrias de base, com 20%. Aos setores de agricultura e alimentação e de educação estariam destinados apenas 3,2% e 3,4%, respectivamente” (DIAS, 1996, p. 50-1).

O Conselho de Desenvolvimento¹⁷³ foi transformado no principal responsável pelo detalhamento e articulação dos vários componentes do Plano de Metas. Cabia a ele aprovar a concessão dos vários tipos de incentivos previstos e mobilizar a administração pública para a implementação das decisões tomadas. Para a execução dessas tarefas, o Conselho poderia lançar mão dos instrumentos formais já existentes ou criar dispositivos informais, tais como a constituição de grupos de trabalho ou grupos executivos (DIAS, 1996).

É no âmbito desse Conselho que é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 14/12/1956, com o objetivo de realizar um diagnóstico da situação da região, demonstrar as causas do desenvolvimento desigual e apontar perspectivas de solução. Sob a coordenação de Celso Furtado, o Grupo de trabalho realizou “o mais completo e sistemático diagnóstico da economia nordestina, até aquele momento”, apoiando-se nas idéias da CEPAL e nos estudos de Myrdal¹⁷⁴ (TAVARES, 2002, p. 236).

O Documento final apresentado pelo GTDN, em 1959, sob o título de “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, apontava que o problema nordestino não residia apenas nas questões de natureza e de clima, pois o governo já havia provido a região de um farto serviço de energia, infra-estrutura e rede de açudes para a irrigação, além do suporte institucional do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)¹⁷⁵, da

¹⁷³ Criado pelo Decreto 38.906, de 15 de março de 1956, logo após a posse do presidente da República. Era composto por todos os ministros de Estado, pelos chefes dos Gabinetes Civil e Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). A Secretaria executiva do Conselho era ocupada pela Presidência do BNDE, instituição chave para a elaboração, gerenciamento e financiamento do Plano de Metas (DIAS, 1996).

¹⁷⁴ Gunnar Myrdal é um sociólogo e economista sueco que demonstra que há uma tendência inerente no livre jogo das forças do mercado em criar desigualdades regionais e que essa tendência tanto mais se agrava quanto mais pobre for o país. Ele demonstra que um sistema social não se move, espontaneamente, na direção do equilíbrio entre as forças, mas constantemente se afasta dessa posição. Ele trabalha com a idéia de *efeitos regressivos* (aqueles que fazem com que uma região perca em relação à outras: migrações, sistema bancário, tributação, descapitalização, redução da população economicamente ativa, etc) e *efeitos propulsores* (capazes de atuar na promoção da região, tal como a deliberada ação governamental) (FGV, 2003).

¹⁷⁵ Em 1909, o Governo Federal criou a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), com o objetivo de realizar estudos mais detalhados sobre os recursos hídricos da região e sugerir medidas de combate às secas. Em 1924, o IOCS foi transformado em IFOCS (Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas), passando, inclusive a ter recursos federais permanentes para o combate às secas (pela Constituição Federal de 1934, seriam de 4% das receitas tributárias federais; na Constituição de 1946, seriam de 3% dessas mesmas receitas). Em 1945, a IFOCS é transformada no DNOCS (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976). Oliveira (1997) refere que a criação da IFOCS pode ser vista como a primeira manifestação do planejamento da atividade governamental para resolver os problemas da economia regional.

Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)¹⁷⁶ e do Banco do Nordeste¹⁷⁷. Situa o problema do nordeste em termos de atraso relativo, salientando as tendências de concentração da renda no Centro-Sul durante a fase de desenvolvimento brasileiro compreendida entre 1947 e 1956; a relação desigual de troca que a região estabelecia com o Centro-Sul onde prevalecia uma lógica centro-periferia; a ineficiência dos recursos públicos investidos que acabavam favorecendo as elites locais; a escassez relativa de terras aráveis; a inadequada precipitação pluviométrica; a extrema concentração de renda na economia açucareira, o que dificultava o desenvolvimento de um mercado interno consistente; a predominância do setor de subsistência na agropecuária do interior semi-árido; a menor proporção da população economicamente ativa na população total, em comparação ao Brasil; a menor acumulação de capital; os prejuízos causados pela política cambial brasileira; a ineficiência dos programas de transferência de renda; e a incapacidade da economia local, por si só, de alavancar o processo de industrialização (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976).

Por outro lado, o Documento também aponta possíveis elementos dinâmicos da economia nordestina, situando a “excepcional força de recuperação” que caracteriza o sistema econômico local. Porém, deixado por si só, esse sistema econômico não apresentava condições de acompanhar o processo que estava ocorrendo em termos de país. Era preciso um plano regional de desenvolvimento capaz de corrigir os problemas locais¹⁷⁸ e ligar a economia da região com a restante da economia do país a partir de relações mais assimétricas. Ou seja, era fundamental uma integração do grande espaço geo-econômico do Nordeste para, em seguida, integrá-lo à região Centro-Sul. Para implementar esse plano era necessário reformular a estrutura administrativa do Governo Federal presente no Nordeste. Com esse objetivo foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)¹⁷⁹, em 15 de dezembro de 1959.

¹⁷⁶ Criada em 1948, pelo governo Federal, com o objetivo de assegurar um desenvolvimento planejado da Bacia do Rio São Francisco (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976).

¹⁷⁷ Criado em 1951, com a denominação de Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com o objetivo de desempenhar as funções de banco de investimento e desenvolvimento (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976).

¹⁷⁸ Para o conhecimento dessas medidas sugeridas pelo Documento apresentado pelo GTDN pode-se consultar ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976, p. 67 a 70.

¹⁷⁹ A SUDENE foi criada, como Autarquia Federal com sede em Recife, a partir de um projeto do economista Celso Furtado, coordenador do GTDN, e estava subordinada diretamente à Presidência da República. Em seus primeiros anos de atuação teve recursos orçamentários consideráveis e atuou na elaboração de projetos para a implantação de infra-estrutura nas áreas de transportes, energia elétrica, saneamento básico e habitação popular; organizou estudos para o fomento da agricultura e industrialização; planejou cursos para treinamento e especialização de mão-de-obra; concebeu um sistema de incentivos fiscais e financeiros para favorecer as atividades produtivas do setor privado; e realizou pesquisas para o levantamento das potencialidades minerais, hídricas e florestais da região. As mudanças políticas ocorridas no país a partir de 1964 alteraram os

Visava o novo órgão, em primeiro lugar, a garantir a unidade de direção do papel de liderança do Governo Federal na promoção do desenvolvimento do Nordeste, evitando a ação fragmentada anterior. Em segundo lugar, a subordinar a ação coordenada às linhas mestras de um programa regional de desenvolvimento que disciplinasse o uso de recursos fiscais, elevando-lhes a eficiência, e cujas diretrizes de política caberia à SUDENE formular. E, em terceiro lugar, visava a reestruturar o aparelho administrativo, a fim de capacitá-lo para o desempenho da política prescritiva, neste sentido dando-lhe consciência da relação entre os “efeitos reprodutivos” e o “custo real” dos investimentos públicos (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976, p. 70-1).

Os três objetivos estão diretamente relacionados à idéia de que a superação das desigualdades regionais passava pela ação do Estado, quer através do planejamento ou através de incentivos diretos. Idéia essa muito presente nas orientações da CEPAL e no próprio pensamento de Celso Furtado, o coordenador do GTDN, como lembra Bielschowsky (2000). O Estado passa a usar produtivamente os impostos arrecadados para financiar o processo de reprodução do capital e a SUDENE cumpre essa função de levar o “Estado Produtor” para o Nordeste, quer pela criação de empresas estatais ou pelo incentivo à constituição de empresas mistas, combinando capital da União, dos Estados e do setor privado (OLIVEIRA, 1977).

A SUDENE, embora não isenta de problemas¹⁸⁰, foi a experiência brasileira de planejamento regional mais significativa, tanto pelo apoio que teve da população local¹⁸¹, quanto pela inovação que apresentou em termos de desempenho dos poderes públicos, não apenas em escala regional, mas também nacional, pois sua prática diferiu largamente do que era habitual na administração pública brasileira (TAVARES, 2002).

A significativa experiência da SUDENE, as tentativas feitas com a SPVA e as demais medidas previstas no Plano de Metas não foram suficientes para conter o processo de concentração econômica que se realizava no Centro-Sul do país. Para Cano (1990), o próprio Plano de Metas beneficiou São Paulo, ao introduzir, nesse Estado, os compartimentos mais

fundamentos básicos da Sudene e sua forma de atuação. Desvinculada da presidência, perdeu os recursos orçamentários e limitou-se à administração de incentivos para investimentos em infra-estrutura e no setor produtivo privado. O processo de redemocratização que se iniciou na década de 1980 não alterou substancialmente a linha de ação da Sudene. Na atualidade, o organismo atua principalmente na coordenação dos investimentos públicos na região, para minimizar os efeitos da seca periódica sobre as atividades agrícolas, no estímulo aos investimentos e na orientação da assistência técnica e financeira de origem externa.

¹⁸⁰ Apontados muito bem por OLIVEIRA, 1977; COHN, 1976; CASTRO, 1971; entre outros.

¹⁸¹ Tavares (2002, p. 236) cita parte do depoimento de Francisco de Oliveira na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Sudene, em 1975, onde este refere que “uma convergência nunca antes vista de classes e setores sociais, desde o campesinato, os trabalhadores urbanos, os estudantes, os intelectuais, mobilizou-se para o que pensávamos ser a tarefa do século, a mais ingente e mais espinhosa de quantas reclamavam solução para a construção de uma Nação harmônica, sem gritantes disparidades que se constatavam e que, infelizmente, estes vinte anos não conseguiram desfazer”.

modernos da indústria. O projeto desenvolvimentista de Juscelino, implantado através da aliança entre o Estado, o capital nacional e o capital internacional acelerou o processo de industrialização e modernização do país, mas deixou cada vez mais claro os limites de um projeto de “desenvolvimento dependente”. Tanto assim que, ao final da década de cinquenta e início dos anos sessenta, a problemática da dependência tornou-se assunto prioritário nas Universidades brasileiras e latino-americanas¹⁸².

O Governo JK representou o momento final de um processo que havia se iniciado em 1930, que marca a plena formação das bases técnicas indispensáveis à autodeterminação da acumulação capitalista no Brasil. Ou seja, consolida-se o processo de transformação das bases econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas necessárias para a implantação do capitalismo no Brasil. Transformações que retêm, simultaneamente, tanto as características gerais de todo e qualquer desenvolvimento capitalista, bem como aquelas específicas, próprias de um capitalismo que se constituiu na etapa monopolista do capitalismo mundial e que tem como ponto de partida um passado colonial (DRAIBE, 1985).

No projeto desenvolvimentista de JK, as políticas sociais passaram a receber uma nova configuração, diferente do projeto populista onde elas tinham sido usadas para “mobilizar controladamente as massas urbanas” a fim de obter a base de sustentação para o novo projeto social que se buscava construir no país (FEE, 1983). A viabilidade do projeto econômico desenvolvimentista passava pelo aumento da taxa de exploração da força de trabalho e pela adoção de uma política de transferência de renda da sociedade como um todo para os setores mais dinâmicos da economia. Essas medidas implicavam a perda do apoio político dado ao governo por parte da classe trabalhadora. Com isso o governo começa a lançar mão do processo inflacionário para tentar articular os interesses da classe trabalhadora com os interesses da classe dominante. O governo passou a utilizar as políticas sociais como mecanismos para garantir a implantação do novo modo de vida¹⁸³ exigido pelo modelo econômico e para suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana (FEE, 1983).

¹⁸² Para visualizar um panorama geral desta discussão e compreender as diferentes abordagens propostas para o problema da dependência pode-se consultar IANNI, 1989, p. 168-94.

¹⁸³ Por isso o compromisso do governo não estava mais restrito aos trabalhadores urbanos, mas começava a expandir-se também para o meio rural, onde estava a maior parte da mão-de-obra economicamente ativa.

Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização dos benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial monopolizaram as atenções do poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social (FEE, 1983, p. 89).

Porém, a “questão social” não foi preocupação central do governo JK, pois o Plano de Metas estava centrado nos aspectos econômicos (COUTO, 2004). A leitura das metas deixa evidente que os aspectos sociais apareciam como complementares ou decorrentes das metas econômicas a serem implementadas. A visão de desenvolvimento dominante na época entendia que o crescimento econômico por si só traria melhorias generalizadas nas condições de vida da população. Por isso dispensavam-se as metas sociais.

Apenas a educação aparece como a última meta do plano. Muito mais por influência política¹⁸⁴ do que por concepção de desenvolvimento presente na equipe que elaborou as metas. Posta no plano, a educação foi utilizada como instrumento básico para a difusão da ideologia dominante, especialmente junto à classe trabalhadora (CARDOSO, 1977). A educação assumiu um papel estratégico no projeto desenvolvimentista de JK, pois cabia a ela responder às necessidades de qualificação profissional, especialmente na área tecnológica de nível médio e superior, contribuir para a elevação do padrão médio de escolaridade da população e formar uma mentalidade receptiva ao processo de modernização exigido pela estrutura econômica. “Via-se como necessário o rompimento com as concepções tradicionais que impunham ‘resistências à mudança’, de modo não só a criar uma nova mentalidade, como também novos comportamentos compatíveis com o ‘progresso social’” (FEE, 1983, p. 214).

¹⁸⁴ No Plano de Metas, a educação ocupou a meta de nº 30. Nela estão descritas as prioridades e os investimentos previstos. Na proposta inicial do Plano de Metas a educação não estava incluída, pois o Plano era eminentemente econômico. Por influência do Ministro da Educação, Clóvis Salgado, a educação foi anexada como meta de número 30 e posta como essencial para viabilizar a formação de mão-de-obra e a criação de um ambiente favorável ao projeto desenvolvimentista. A educação foi incluída no Plano de Metas como uma rubrica de “educação para o desenvolvimento”, demonstrando com clareza o seu objetivo básico (DIAS, 1996).

O crescimento econômico¹⁸⁵ gerado pelo Plano de Metas não conseguiu reduzir as diferenças regionais¹⁸⁶ e nem produzir melhorias generalizadas nas condições de vida da população brasileira como um todo¹⁸⁷. No período final de seu governo, Juscelino passa a ter seu plano questionado pela população em geral (especialmente pela perda do poder aquisitivo dos salários que passam a ser corroídos pela inflação)¹⁸⁸ e pelos grupos políticos vinculados à UDN (União Democrática Nacional) que acusam o governo de favorecer a corrupção.

Aproveitando-se do desgaste do governo JK, a UDN elege Jânio Quadros como Presidente nas eleições de 03 de outubro de 1960, a partir de uma campanha centrada no combate à corrupção¹⁸⁹. Sem ter um programa claro de governo¹⁹⁰ e com atitudes nem sempre compreendidas por seus próprios apoiadores, Jânio acaba renunciando antes de completar sete meses de mandato¹⁹¹, alegando que “forças ocultas” não o deixavam governar. Após um tumultuado¹⁹² processo de embates ideológicos e discussões legislativas, o então Vice-presidente, João Goulart assume¹⁹³ a Presidência.

¹⁸⁵ De 1957 a 1961, o PIB brasileiro cresceu 7% ao ano, em média. A renda *per capita* cresceu 3,8% ao ano, em média. Enquanto nos dez anos anteriores a taxa média anual tinha sido de 5,2% e 2,5%, respectivamente. A produção industrial, núcleo básico do Plano de Metas, cresceu 80% (em preços constantes) entre 1955 e 1961, com destaque para as indústrias de aço (com crescimento de 100% no período), as indústrias mecânicas (125%), as indústrias elétricas e de comunicação (380%) e as indústrias de equipamento de transporte (600%) (BRUM, 1993).

¹⁸⁶ Durante o período acentuou-se a concentração econômica nas regiões sul e sudeste que, representando 18% da superfície do país e 61% da população, são responsáveis, em 1970, por 92% da produção industrial e 80% da renda nacional (BRUM, 1993). Da mesma forma, deterioraram-se ainda mais as relações de troca entre as regiões, com vantagens expressivas para a região sudeste que passa a centralizar os setores mais dinâmicos e com maior poder de acumulação de capital. Nos meios oficiais do governo JK acreditava-se que era possível realizar o desenvolvimento do país a partir de um centro único, no caso, São Paulo. A partir desse centro, em círculos concêntricos cada vez mais amplos, o desenvolvimento irradiar-se-ia progressivamente para as outras áreas e regiões do país (BRUM, 2003). Acentua-se também a influência do capital estrangeiro e a dependência em relação ao capital financeiro (BRUM, 1993; FURTADO, 1972).

¹⁸⁷ “Em 1960, mais de 40% de todos os brasileiros eram pobres, ou seja, ganhavam menos do que o necessário para a satisfação de suas necessidades básicas” (SINGER, 1998, p. 91).

¹⁸⁸ A taxa anual de inflação que, em 1957, era de 7% ao ano, atinge 24% em 1958, 39,5% em 1959, 30,5% em 1960 e 47,7% em 1961 (BRUM, 1993).

¹⁸⁹ O símbolo da campanha de Jânio era a vassoura, para varrer a corrupção presente no governo.

¹⁹⁰ Fico (2000) chega a afirmar que Jânio não possuía um plano de governo e apenas havia sido eleito presidente em cima de uma campanha centrada num discurso ético moralizador.

¹⁹¹ Ele toma posse em 31 de janeiro de 1961 e renuncia em 25 de agosto de 1961.

¹⁹² Como não é tema dessa Tese a preocupação com o processo político que ocorre nessa transição apenas remete-se a uma farta bibliografia existente e que retrata bem esse fato. Dentre as quais citam-se algumas, tais como SKIDMORE, 1969; DREIFUS, 1981; BANDEIRA, 1983; FAUSTO, 1995; BRUM, 2003; entre outros.

¹⁹³ Goulart assume a Presidência em 07 de setembro de 1961 após o Congresso aprovar uma emenda instituindo o Parlamentarismo e indicar Tancredo Neves como Primeiro-Ministro. Era uma tentativa de limitar o poder do Presidente em razão de sua opção de esquerda (BANDEIRA, 1983; BRUM, 2003).

João Goulart (Jango) procurou enfrentar a crise política e econômica em que o país estava mergulhado¹⁹⁴ e criar as condições para restabelecer o presidencialismo¹⁹⁵ e assim imprimir sua proposta de governo. O Plano Trienal (1963-1965), elaborado sob a coordenação de Celso Furtado e San Tiago Dantas, após uma consistente análise da situação do país, procurava traçar um conjunto de propostas para enfrentar os problemas que o país atravessava.

[...] o plano indicava dois momentos na estratégia de sua implementação: primeiro, uma fase de ordenamento da vida do país – “pôr ordem na casa” – que permitisse ao governo assumir o controle da economia e das finanças públicas; e, segundo, a fase de implementação de reformas estruturais (reformas de base) que abrissem perspectivas reais para viabilizar uma expansão da economia na linha de um desenvolvimento autônomo com equidade social (BRUM, 2003, p. 268).

As medidas indicadas para a primeira fase contemplavam as exigências do FMI quanto à política monetária e fiscal e incluíam um rígido controle dos gastos públicos e dos salários a fim de restaurar as finanças públicas, controlar a inflação e alcançar a estabilidade econômica e financeira. Por serem medidas impopulares, acabaram atraindo a oposição de setores¹⁹⁶ do próprio partido de sustentação do governo (PTB) e das forças sociais que o apoiavam. Esses passaram a exigir a implantação das “reformas de base”¹⁹⁷ sem passar,

¹⁹⁴ Para a compreensão dessa crise econômica pode-se consultar BRUM, 2003. O país enfrentava uma grave crise econômica decorrente do esgotamento do modelo de desenvolvimento implantado a partir de 1930. O PIB estava em queda constante (em 1961 apresentou crescimento de 8,6% ao ano, em 1962 foi de 6,6% ao ano e em 1963, foi de apenas 0,6% ao ano); a inflação subia assustadoramente (em 1961 foi de 47,79%, em 1962 foi de 51, 65% e em 1963 saltou para 79,87% ao ano); o desemprego crescia; os déficits na balança de pagamentos aumentavam; decaía o poder de compra dos salários; aumentava a pressão das forças sociais; agravava-se a tensão entre as forças políticas; aumentava a pressão externa por uma política de ajuste, corte dos gastos públicos, pagamento de juros e seguimento das recomendações do Fundo Monetário Internacional (BRUM, 2003).

¹⁹⁵ Diante dos sucessivos problemas enfrentados na sustentação do “gabinete” e das negociações de propostas no Congresso Nacional, Jango consegue aprovar um plebiscito nacional a ser realizada em 06 de janeiro de 1963. A vitória esmagadora do presidencialismo (cerca de 9 milhões de eleitores em 10 milhões que votaram) restabelece os poderes do Presidente e ratifica o mandato de Jango.

¹⁹⁶ O PTB praticamente se dividiu entre uma corrente mais moderada que era favorável ao plano e à estratégia de sua implementação e uma corrente mais radical, que se opôs diretamente ao plano e propunha a implantação imediata das reformas de base. Essa linha mais radical defendia os ideais do trabalhismo e era liderada por Leonel Brizola e Miguel Arraes.

¹⁹⁷ Sob a denominação de “Reformas de Base” incluía-se um conjunto de medidas consideradas necessárias (Reforma Agrária, Reforma Urbana, Reforma da Empresa, Reforma Partidária e Eleitoral, Reforma Administrativa, Reforma Fiscal e Tributária, Reforma Bancária, Reforma Cambial, Reforma Educacional, Reforma da Consciência Nacional), pelas esquerdas e pelos progressistas, para superar o atraso histórico, saís da crise global em que a nação estava mergulhada, integrar as populações marginalizadas na vida nacional e encaminhar o país rumo ao desenvolvimento. Na ótica do governo, significava viabilizar o desenvolvimento capitalista brasileiro numa linha independente. As reformas não chegavam a se constituir num plano de governo estruturado como havia sido o Plano de Metas de JK. Também não se operacionalizavam em propostas práticas a serem implementadas, com metas e prazos definidos. Era sim um conjunto de idéias que vinha sendo cultivada nos setores progressistas da sociedade e dos partidos políticos desde a década de 1950. Essas reformas

necessariamente, pela fase intermediária. Com isso o Plano Trienal foi abandonado pelo próprio governo que se viu “empurrado pelas lideranças mais radicais do PTB e das organizações populares” para a adoção das “reformas de base”. Com isso o governo aprofundou o confronto com os interesses multinacionais e seus associados internos e com os setores conservadores em geral. Preparou-se o clima para o golpe militar de 1964 (BANDEIRA, 1983; BRUM, 2003).

Durante o período que governou o país, quer sob o parlamentarismo ou sob o presidencialismo, Jango adotou uma postura política e econômica que visava impor limites à atuação do capital estrangeiro; fortalecer a presença do Estado na economia; descentralizar o crescimento econômico; fortalecer o mercado interno; estimular a pequena e média empresa nacional; destinar uma parcela crescente de recursos públicos para a área social, especialmente para a saúde, a educação, a habitação e o transporte coletivo; melhorar os salários e buscar maior equidade na distribuição de renda. Ao adotar essa postura, o governo assumiu um viés mais social, de compromisso com a classe trabalhadora, procurando negociar com os movimentos sociais, com os sindicatos, com os estudantes e com as instituições que reivindicavam melhores condições de vida para a população brasileira como um todo. Essa postura atraiu a oposição dos setores mais conservadores que defendiam os privilégios das minorias.

Em termos de compreensão do desenvolvimento regional, o governo Jango demonstrou forte preocupação com a centralização do desenvolvimento que estava ocorrendo no sudeste e procurou estabelecer estratégias para sua descentralização. Ao designar Celso Furtado para ocupar o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e um dos coordenadores da elaboração do Plano Trienal, Jango eleva a preocupação regional para o nível nacional (BIELSCHOWSKY, 2000). A experiência de Celso Furtado na SUDENE o capacitava a conceber estratégias para a desconcentração econômica e para o desenvolvimento mais equilibrado do país como um todo. No Plano Trienal (entendendo os seus dois momentos), ficava claro a liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, através de investimentos em setores e regiões estratégicas e via planejamento; a limitação da ação do capital estrangeiro a setores não estratégicos e submetidos ao controle do Estado; a submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento; e o compromisso

transformaram-se no centro do debate nacional nos primeiros anos da década de 1960 e foram a motivação essencial para a definição dos rumos do país a partir do confronto de 1964 (BRUM, 2003).

com as reformas de cunho social (tributação progressiva, desconcentração regional, reforma agrária e melhor distribuição de renda em nível pessoal e regional) (BIELSCHOWSKY, 2000).

O golpe militar foi a forma que as forças conservadoras encontraram para reverter o jogo de forças a seu favor e a abortar as reformas de base que poderiam consolidar um projeto social com melhor distribuição de renda e redução das desigualdades regionais. Com ele, as forças conservadoras reassumiram o controle do governo e reprimiram as organizações sociais que representavam uma ameaça ao seu poder. Caçaram os direitos políticos e civis de lideranças que eram contrárias ao seu projeto, expulsando muitas delas do país, assassinando ou fazendo desaparecer outros tantos. Em nome do restabelecimento da democracia e da ordem interna produziram um regime de exceção¹⁹⁸ que garantiu a consolidação dos interesses do capital internacional e dos seus aliados em nível interno.

Os governos militares que se sucederam¹⁹⁹ entre 1964 e 1985 adotaram uma política econômica centrada em dois objetivos básicos: retomar a estabilidade econômica e promover um crescimento acelerado da economia. A condução da política econômica foi entregue a técnicos civis, de reconhecida competência na área²⁰⁰, porém comprometidos com o ideário das forças conservadoras que sustentavam o governo. Para dar conta do primeiro objetivo, Castelo Branco lançou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966), visando corrigir as principais distorções da economia, sanear as finanças públicas, realinhar os preços dos bens e serviços públicos, recuperar a capacidade de investimento das empresas estatais, renegociar a dívida externa, aumentar a participação do Brasil no comércio mundial, reequilibrar a balança de pagamentos, restabelecer a confiança e a credibilidade do Brasil no exterior, controlar a inflação e criar as condições para a retomada do crescimento econômico (BRUM, 2003).

¹⁹⁸ Pois governaram através de Atos Institucionais, Atos Complementares e Decretos-Lei; fecharam e manipularam o Congresso Nacional conforme fosse a necessidade; modificaram a Constituição; suprimiram direitos; manipularam a opinião pública; controlaram os Meios de Comunicação Social; impediram manifestações contrárias ao regime e usaram indiscriminadamente a violência para tratar as diferentes manifestações sociais.

¹⁹⁹ General Humberto de Alencar Castelo Branco (15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967), General Arthur da Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1979), Junta militar, composta pelos ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (31 de agosto de 1969 a 30 de outubro de 1969), General Emílio Garrastazu Médici (30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974), General Ernesto Geisel (15 de março de 1974 a 15 de março de 1979), General João Batista Figueiredo (15 de março de 1979 a 15 de março de 1985).

²⁰⁰ A exemplo de Otávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos e Antônio Delfim Netto.

Para dar conta do segundo objetivo, foram editados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND)²⁰¹, a partir de 1970. Esses planos buscavam criar e assegurar as condições para um crescimento econômico acelerado, consolidar o sistema capitalista no país, aprofundar a integração da economia brasileira no sistema capitalista internacional e transformar o Brasil numa potência mundial (BRUM, 2003). Esse ambicioso projeto de crescimento econômico acelerado estava centrado na expansão do desenvolvimento industrial, na modernização da agricultura e na efetivação de um setor de serviços capaz de dar conta das necessidades decorrentes dos dois outros setores e da integração do país na “moderna economia capitalista mundial” (SKIDMORE, 1988).

A implantação desse projeto requeria a utilização de recursos substanciais, sobretudo capital e tecnologia, que o Brasil não dispunha, nem em volume e nem em qualidade suficientes (BRUM, 2003). Os governos militares foram buscar esses recursos atuando em duas frentes: em nível interno e externo.

Em nível interno procuraram ampliar o sistema público de arrecadação tributária²⁰²; promover a poupança²⁰³; fortalecer e ampliar o mercado de ações; estabelecer uma rígida política de controle dos salários, de forma a expropriar os trabalhadores e garantir a apropriação privada do trabalho coletivo²⁰⁴; utilizar o recurso inflacionário para transferir renda do trabalho ao capital e inviabilizar qualquer política de distribuição de renda; lançar mão do endividamento público interno, desviando recursos substanciais do investimento produtivo para a especulação financeira (BRUM, 2003).

Em nível externo, buscou-se capital e tecnologia para a realização de obras na infraestrutura econômica e na indústria básica e para a expansão e modernização do parque e da produção industrial. Os recursos²⁰⁵ entraram no Brasil sob a forma de empréstimos e financiamentos para o governo e para as empresas privadas, como investimentos diretos na

²⁰¹ O I PND (1970-1974), o II PND (1975-1979) e o III PND (1980-1985). Para a condução desses planos foi designado o economista Antônio Delfim Netto.

²⁰² Especialmente através do fortalecimento da estrutura controle e de fiscalização.

²⁰³ Como o país não possuía uma mentalidade propícia à poupança interna, o governo cria mecanismos para incentivá-la, tanto voluntariamente (juros e correção monetária), quanto compulsoriamente (FGTS e PIS/PASEP).

²⁰⁴ Os governos militares garantiram uma política de arrocho salarial a fim de garantir a transferência de renda do trabalho para o capital (BRUM, 2003, p. 332-3).

²⁰⁵ A Dívida Externa bruta brasileira saltou de 3,5 bilhões de dólares, em 1965, para 91 bilhões de dólares, em 1984 (BRUM, 2003, p. 331).

ampliação das multinacionais que já operavam no país, para a instalação de novas empresas estrangeiras, para a compra de empresas nacionais por grupos transnacionais ou ainda para a associação de empresas estrangeiras com empresas nacionais. Com isso “aprofundou-se o entrelaçamento e a dependência financeira do país em relação aos centros do capitalismo internacional e aumentou a participação do capital internacional nos setores mais modernos e dinâmicos da economia brasileira” (BRUM, 2003, p. 331).

A política adotada pelo Regime Militar consolidou um modelo de desenvolvimento “periférico-associado-dependente”, em relação ao exterior, e “elitista-concentrador e excludente” no plano interno (BRUM, 2003). Nesse modelo, a questão do desenvolvimento regional foi tratada a partir da estratégia dos “pólos de desenvolvimento”²⁰⁶. A estratégia dos pólos de desenvolvimento opõe-se à idéia de equilíbrio da escola neoclássica, pois afirma que o desenvolvimento é desequilibrado. O mundo econômico não é composto de unidades econômicas independentes que concorrem entre si num ambiente de concorrência perfeita. Ao contrário, as grandes empresas exercem efeitos de dominação sobre as outras e efeitos de difusão sobre o ambiente ao seu redor, favorecendo o surgimento de inovações que, por sua vez, dão origem a novas empresas (TAVARES, 2002).

O desenvolvimento é desequilibrado ainda porque o crescimento econômico não ocorre em toda parte e ao mesmo tempo. Ele se manifesta em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis, difundindo-se por diversos canais e com efeitos variáveis sobre o conjunto da economia. O pólo de crescimento é representado por uma indústria motriz que, devido a seu elevado dinamismo, exerce efeitos de impulsão sobre certo número de indústrias ou empresas sob sua influência e sobre o ambiente como um todo. Na compreensão de Perroux, esse efeito de pólo de crescimento também poderia ser representado por uma aglomeração urbana. Ele também deixa claro que o pólo é um instrumento de política e que cabe ao Estado controlar o processo para acentuar os efeitos positivos e evitar os efeitos negativos (TAVARES, 2002).

As possibilidades de se aplicar a teoria dos pólos de crescimento no Brasil começaram a ser discutidas no Ipea, órgão do Ministério do Planejamento, conjuntamente com o IBGE,

²⁰⁶ A estratégia dos pólos de desenvolvimento foi desenvolvida pelo economista francês François Perroux (1903-1987).

em 1965/66 (TAVARES, 2002). O Ministério do Planejamento, através da Sudene²⁰⁷, promoveu uma pesquisa sobre os pólos de desenvolvimento no Nordeste e, no segundo semestre de 1966, em Recife, realizou um evento nacional para discutir a implantação dessa estratégia por todo o país. Buscou-se estudar a organização espacial brasileira para definir um processo de regionalização e criar as condições de gestão do Estado sobre o processo de desenvolvimento das diferentes regiões. Os resultados desse trabalho fizeram parte do Plano Decenal²⁰⁸ e as estratégias de operacionalização foram detalhadas no Primeiro e no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

No I PND (1970-74) foi dada prioridade à implantação de pólos de tipo agrícola-industriais no Sul e no Nordeste e de tipo agrícola-minerais, no Planalto Central e na Amazônia. No II PND (1975-79) definiu-se a instalação do Pólo Petroquímico do Nordeste (Camaçari), do Complexo Mineral-Petroquímico Regional (no eixo Salvador-Aracaju-Maceió), do Complexo de Fertilizantes do Nordeste, do Complexo Metal-Mecânico do Nordeste, do Pólo Petroquímico no Rio Grande do Sul (Triunfo), do Projeto Grande Carajás na Região Norte e da expansão da agricultura mecanizada na região do Brasil Central. Além desses novos pólos, buscou-se fortalecer os pólos industriais tradicionais, principalmente de confecções e calçados, especialmente no Sul e no Nordeste. Essas estratégias buscavam integrar as demais regiões, de forma complementar, ao grande pólo do núcleo São Paulo - Rio de Janeiro -Belo Horizonte, visando uma política de “integração nacional”.

Durante o Regime Militar houve certa “desconcentração do desenvolvimento”, com a região Sudeste perdendo terreno na composição do PIB do país²⁰⁹. Porém, acentuou-se a

²⁰⁷ A Sudene foi mantida pelo governo de Castelo Branco, porém sua atuação foi reorientada no sentido de fomentar o desenvolvimento industrial através da política dos pólos de desenvolvimento.

²⁰⁸ O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social foi elaborado no final do governo de Castelo Branco sob a coordenação do recém criado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ele traçava um roteiro de desenvolvimento para o período 1967-1976.

²⁰⁹ Em 1970, a região Norte representava 2,2 % da produção total do país, 1,1% da produção industrial e possuía 3,9% da população. Em 1985, passou a representar 4,1% do produto total, 4,1% da produção industrial e 6,9% da população. A região Nordeste, em 1970, representava 11,6% da produção total, 7,0% da produção industrial e 30,2% da população. Em 1985, o Nordeste passou a representar 13,6% do produto total, 12,2% da produção industrial e 28,9% da população. A Região Sudeste, representava, em 1970, 65,5% do produto total, 79,1% da produção industrial e 42,8% da população. Em 1985, passou a representar 59,1% do produto total, 65,8% da produção industrial e 42,7% da população. A região Sul representava, em 1970, 16,7% do produto total, 12% da produção industrial e 17,7% da população. Em 1985, passou a representar 17,1% do produto total, 15,7% da produção industrial e 15,1% da população. A região Centro-Oeste, em 1970, representava 3,9% do produto total, 0,9% da produção industrial e 5,4% da população. Em 1985, o Centro-Oeste passou a representar 6,0% do produto total, 2,4% da produção industrial e 6,4% da população (GUIMARÃES NETO, 1995, p. 374). Para maiores detalhes desse processo de concentração/desconcentração pode-se consultar DINIZ, 1991 e 1995; GUIMARÃES NETO, 1995; CANO, 1985 e 1995b; NEGRI, 1996; PACHECO, 1998; entre outros.

dependência das demais regiões em relação ao Sudeste, especialmente por suas economias terem caráter complementar ao centro dinâmico ali concentrado. De forma semelhante, os pólos de desenvolvimento acabaram produzindo uma concentração intra-regional, criando, nas diferentes regiões, áreas privilegiadas pelo crescimento econômico e áreas completamente marginalizadas e dependentes desses centros dinâmicos regionais. Criou-se uma escala de dependência interna que reproduzia, em nível de país, uma situação semelhante à criada pela nova divisão internacional de trabalho que se produziu no pós-guerra.

O modelo implantado durante o Regime Militar ampliou ainda mais o processo de concentração de renda²¹⁰ em favor da classe dominante, acentuando as desigualdades sociais.

O processo de marginalização e exclusão social no Brasil ampliou e agravou velhos problemas sociais, como: favelização, criminalidade, prostituição, mendicância, desemprego, subemprego, desnutrição, debilitamento da saúde pública, menores abandonados ou carentes, condições de higiene e habitação precárias, comércio e uso de drogas, desagregação familiar, promiscuidade, baixa ou nenhuma escolaridade e outros.

Em termos sociais, o Brasil, sob certos aspectos, caminhou na contramão da história e do desenvolvimento humano, ao longo do ciclo militar. Em vez de avançar no sentido da construção da cidadania e da Nação, ampliou a massa dos marginalizados, despossuídos e excluídos (BRUM, 2003, p. 354).

A compreensão de política social presente nos diversos²¹¹ governos militares contribuiu muito mais para o agravamento dos “velhos problemas sociais” do que para a construção da cidadania e do desenvolvimento humano. O entendimento da política social como uma simples consequência da política econômica, como um meio de contribuir no processo de acumulação de riquezas ou como instrumento de legitimação do regime (PEREIRA, 2002b) fez com que se articulassem e/ou alternassem estratégias de repressão, controle, assistência e concessão (SPOSATI, 1998; VIEIRA, 1995; COUTO, 2004) no trato das diversas manifestações da questão social.

²¹⁰ “No período de 1960 a 1980, os 10% da PEA mais ricos aumentaram de menos de 40% para mais de 50% sua participação relativa na renda nacional. Os 10% da PEA intermediários permaneceram aproximadamente na mesma posição, com uma participação relativa um pouco acima de 15%. Os 80% da PEA mais pobres, por sua vez, sofreram perdas substanciais na sua participação proporcional na renda produzida, uma vez que sua fatia foi reduzida de 44,8% para apenas 33,7%. Os ricos ficaram proporcionalmente mais ricos e os pobres relativamente mais pobres” (BRUM, 2003, p. 348). A parcela de 1% dos mais ricos representava, em 1980, 16,9% da renda, enquanto os 50% mais pobres possuíam 12,6% da renda (BRUM, 2003, p. 348).

²¹¹ Pereira (2002b) e Couto (2004) demonstram que o entendimento da política social durante o Regime Militar apresentou características comuns, mas também aspectos específicos, em razão das diversas conjunturas que enfrentaram e dos objetivos a que se propuseram.

As estratégias de repressão buscavam desmobilizar e desarticular os instrumentos de pressão e de defesa das classes populares em relação aos direitos já conquistados ou por conquistar na relação de forças com a classe dominante (SPOSATI, 1998). Os Atos Institucionais, os Atos Adicionais, os Decretos-Lei, a Lei de Segurança Nacional, as Medidas de Emergência e o Estado de Emergência foram transformados em instrumentos legais de cassação de direitos, contenção das manifestações contrárias ao regime e eliminação dos focos de resistência²¹².

As estratégias de controle visavam “manter a população sob a guarda dos instrumentos técnicos e burocráticos do governo” (COUTO, 2004, p. 132). Isso se fez pela “desqualificação” dos demais interlocutores na compreensão e no tratamento das diversas manifestações da questão social, pois se acentuou o viés do tratamento técnico e do planejamento como resposta às mesmas. Também se efetivou um processo de centralização, excluindo qualquer representação dos trabalhadores nos organismos de gestão das políticas sociais e reorganizando os fundos sociais e os programas de assistência²¹³ de forma a mantê-los sob o controle da esfera federal (SPOSATI, 1998).

Ao recriar programas assistenciais, os governos militares buscaram obter apoio ao regime, criar novas formas de mediação entre o Estado e a sociedade e despolitizar a organização dos trabalhadores. Os programas assistenciais não utilizaram as técnicas populistas presentes no trato da política social brasileira desde a década de 1930, mas sim de uma nova compreensão do papel do Estado e dos instrumentos a sua disposição. “Usando do planejamento como técnica de consenso social e do técnico como conhecedor das necessidades e interesses das classes subalternizadas”, os governos militares transformaram essas classes em objeto passivo dos “benefícios” que ilusoriamente lhe ofereciam como antecipação a suas necessidades (SPOSATI, 1998, p.49). Ao mesmo tempo, abriram novos campos de investimento aos setores empresariais que haviam se especializado na produção de serviços e preservaram as condições possibilitadoras da acumulação capitalista, com generosa intervenção do Estado (SPOSATI, 1998).

²¹² Existe ampla literatura disponível para mostrar como o Regime Militar utilizou estes instrumentos legais para “legitimar” a ação violenta contra quem se opusesse aos seus interesses. Vide DREIFUS, 1981; GORENDER, 1987; ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, 2000; PEREIRA, 2002b; VIEIRA, 2000; entre outros.

²¹³ Sposati (1998, p. 98-103 e 106-7) relaciona os principais programas de assistência e os principais fundos sociais criados ou reorientados pelo regime militar para garantir suas estratégias de controle. Couto (2004, p. 129) traça um quadro do sistema de proteção social (previdência, assistência social, saúde, educação, habitação e trabalho) criado durante o regime militar para responder às demandas sociais e do capital.

A idéia de direitos como concessão do Estado, do governante, de lideranças, de amigos ou de políticos influentes é tradição na história social brasileira²¹⁴. Os militares utilizaram-se muito bem dessa tradição ao centralizarem a administração dos fundos e programas sociais na esfera federal e ao delegarem as decisões para pessoas de sua inteira confiança. Também utilizaram os Meios de Comunicação Social para produzir uma imagem de que a manutenção da “ordem social” era vital para o desenvolvimento do país e que os que se manifestavam contra essa ordem instituída eram “inimigos do país”. Passavam uma imagem dos governantes militares como os “defensores dos interesses da Nação”, os “guardiões da moralidade” e os “defensores dos direitos dos cidadãos de bem”. A farta concessão de subsídios²¹⁵ às atividades econômicas auxiliava a consolidar a imagem de que o governo apoiava quem estava disposto a “trabalhar para o desenvolvimento da Nação”.

Fagnani (1996), ao analisar a política social brasileira durante o Regime Militar, caracteriza-a como de “estratégia conservadora” e possuindo “cinco traços estruturais, presentes, com especificidades, em cada um e no conjunto dos setores que foram objeto da ação governamental entre 1964-85” (p. 60-1):

- 1º. *Regressividade dos mecanismos de financiamento*: a restrita utilização de recursos de natureza fiscal e a prevalência das fontes auto-sustentáveis e parafiscais;
- 2º. *Centralização do processo decisório*: centralização no Executivo Federal com ausência de controle social e exclusão da participação dos governos subnacionais. Marcada pelo autoritarismo, pelo debilitamento dos mecanismos democráticos tradicionais de representação, pelo cerceamento dos direitos civis e políticos e pela utilização de mecanismos coercitivos próprios do regime de exceção;
- 3º. *Privatização do espaço público*: a fragilização dos mecanismos democráticos de controle e representação facilitou o acesso de setores identificados com interesses particulares, empresariais e clientelistas nas arenas de decisão da política social;
- 4º. *Expansão da cobertura*: expansão quantitativa da oferta de bens e serviços na totalidade dos setores levando a uma ampliação da capacidade de intervenção do Estado no campo social;

²¹⁴ Vide PASTORNI, 1997; CARVALHO, 2002; entre outros.

²¹⁵ Uma primorosa análise da quantidade dos subsídios e quem foram os principais beneficiados podem se encontradas em PINTO, 1980; AGUIAR, 1986; PARES, 1990; entre outros.

5°. *Reduzido caráter redistributivo*: em função do baixo valor dos benefícios, da limitada cobertura, da qualidade dos serviços, da destinação dos recursos, dos resultados insatisfatórios, entre outros.

Ao final da década de 1970, acentuaram-se as contradições do modelo adotado pelos militares e a sua manutenção tornou-se insustentável, abrindo-se um período que vai preparar o retorno dos civis ao poder. Período esse conhecido como “abertura política” ou “redemocratização”. Os governos do ciclo militar haviam baseado a sua legitimidade no desempenho positivo da economia. A partir do qual justificavam a repressão, a abertura ao capital internacional, a contenção dos salários, os subsídios, a falta de investimentos na área social e o controle dos gastos públicos. Porém, quando as taxas de crescimento econômico começaram a declinar e, depois se tornaram negativas²¹⁶, deteriorou-se rapidamente o grau de legitimidade dos governos militares (BRUM, 2003, p. 392).

A perda da legitimidade interna ocorreu num período de intensas mudanças na conjuntura internacional²¹⁷, agravando ainda mais o quadro de dificuldades. A retomada²¹⁸ da mobilização das organizações da sociedade civil dava o tom da necessidade de mudanças profundas na sociedade brasileira a partir do fim do Regime Militar. Por outro lado, as elites dominantes se mobilizaram para preparar uma “transição pelo alto”²¹⁹, ou seja, uma passagem do Regime Militar para um governo democrático sem fazer grandes rupturas, quer na estrutura econômico-social ou nas relações de poder. O desfecho da transição²²⁰ garantiu, mais uma vez, o que já era tradição na história brasileira, a “conciliação”, o “jeito”, o “arranjo”, para evitar grandes mudanças.

²¹⁶ Como no caso do período de 1981 a 1983, que apresentou uma taxa média negativa do PIB de - 2,1%. A inflação saltou para 77,2% em 1979, para 110%, em 1980, e para 223,8%, em 1984 (BRUM, 2003, p. 389).

²¹⁷ Vide capítulo 1 dessa tese (1.4).

²¹⁸ Pois elas não haviam sido aniquiladas totalmente durante o Regime Militar. Muitas delas mantiveram-se, quer na clandestinidade, ao abrigo da Igreja Católica ou na oposição moderada ao Regime. Entre o final da década de 1970 e durante quase toda a década de 1980, a sociedade brasileira retoma e afirma um processo de reorganização que vai preparar as bases para o confronto do novo momento que se desenha na história do país a partir do final do Regime Militar. Existe uma farta literatura que aborda essa questão, tais como SKIDMORE, 1988; FAUSTO, 1995; GOHN, 1995; NETTO, 2000a; RAICHELIS, 2000; entre outros.

²¹⁹ Para usar uma expressão consagrada por Florestan Fernandes (1974) ao referir-se a uma tradição brasileira de fazer as “mudanças sociais” sem a participação do povo. De negociar a transição pelo alto, ou seja, a “burguesia” brasileira especializou-se em fazer acordos para evitar as grandes mudanças e apenas adaptar-se às exigências da nova realidade social criada, garantindo seus privilégios de classe e utilizando-se do Estado para efetivá-los na prática.

²²⁰ A realização de eleições indiretas para Presidente, mesmo diante do apelo de milhões de brasileiros que se mobilizaram na campanha pelas “Diretas já”.

As “conciliações” ou as “transações”, como se queira, têm composto a base dos continuísmos e da inércia de cada momento da vida política e social do Brasil, encobertos pela voragem das “reformas necessárias” e das “modernizações obrigatórias”, que à custa de enorme sacrifício da maioria da população mudam substancialmente muito pouco ou quase nada, conforme se pode verificar no período compreendido entre o golpe de 1964 e a redemocratização brasileira do Congresso Constituinte de 1987 (VIEIRA, 2000, p. 215).

A transição negociada pelo alto garantiu que se jogasse uma “pá de cal” sobre os desmandos, escândalos, corrupções e violações dos direitos humanos cometidos durante o Regime Militar, a partir de uma “anistia ampla, geral e irrestrita” como justificativa para que o Brasil pudesse entrar em uma nova fase de sua história. Uma fase de democracia, efetivação de direitos e melhoria das condições de vida de sua população. Essa era a nova promessa que se fazia a toda uma população que almejava mudanças profundas na realidade em que vivia.

A “Nova República”²²¹ nasce nesse clima de transição negociada, mobilização das diversas forças sociais e esperança de mudanças, prometendo a implantação de um Estado de Direito Democrático e o lançamento das bases de um novo ciclo de expansão econômica e correção dos desequilíbrios sociais (BRUM, 2003). A morte inesperada do Presidente eleito, antes mesmo de sua posse, fez com que seu vice assumisse a missão de reconduzir o Brasil rumo à democracia²²².

José Sarney enfrentou um primeiro ano de governo bastante conturbado. Embora tendo conseguido aprovar, no Congresso Nacional, um conjunto de leis²²³ que garantiam a restauração da democracia, encaminhava eleições diretas em todos os níveis e a elaboração de uma nova Constituição para o país, não conseguiu dar uma solução a contento para o problema da inflação²²⁴. A mudança na equipe econômica e a edição do Plano Cruzado, em 28 de fevereiro de 1986, buscavam controlar a inflação, reorientar a economia, recompor a base de sustentação do governo no Congresso e reconquistar a credibilidade e o respaldo popular. Os efeitos imediatos do plano fizeram com que o Presidente alcançasse os maiores índices de aprovação e popularidade de toda a história republicana do país (BRUM, 2003) e

²²¹ Como foi denominado o novo governo após a eleição indireta (em 15 de janeiro de 1985) de Tancredo Neves para Presidente e José Sarney como Vice, a partir de uma coligação entre o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e o PFL (Partido da Frente Liberal).

²²² Na noite de 14 de março de 1985, véspera da posse, Tancredo Neves foi internado no Hospital de base de Brasília para ser submetido a uma cirurgia de emergência. Posteriormente transferido para o Instituto do Coração (INCOR), em São Paulo, veio a falecer em 21 de abril de 1985. Com isso José Sarney assumiu a Presidência, mesmo que tenha havido muitos questionamentos quanto à legitimidade desse ato. Detalhes desse processo podem ser vistos em KOUTZII (1986).

²²³ Para detalhamento dessas leis, vide BRUM (2003, p. 400).

²²⁴ Que atingia 235,11% no ano de 1985 (BRUM, 2003, p. 415).

que o PMDB conquistasse “estrandosa” vitória²²⁵ nas eleições gerais de novembro de 1986. Porém, as deficiências do Plano²²⁶ já se fizeram sentir ao final do mesmo ano e o governo passou a corrigi-las com a edição de novos planos econômicos (Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão) sem conseguir solução a contento.

De acordo com Brum (2003), o governo Sarney não foi capaz de identificar que o problema que o país enfrentava não era apenas a inflação, mas sim o esgotamento de um “projeto de desenvolvimento” que estava centrado na industrialização por substituição de importações, no Estado como o principal agente indutor do desenvolvimento e no financiamento desse desenvolvimento por parte do Estado e do capital externo. No final da década de 1970 haviam se esgotado as possibilidades de sustentação da expansão econômica do país dentro dos padrões vigentes até então, fundamentalmente em razão do esgotamento da matriz industrial, da crise da dívida externa, do redirecionamento do capital internacional e da falência financeira do Estado Brasileiro²²⁷. Por outro lado, as forças sociais e políticas estavam excessivamente fragmentadas e não foram capazes de gerar um novo projeto nacional em substituição àquele que se esgotara.

As forças sociais e políticas estavam excessivamente fragmentadas. A limitação cultural das elites em geral e da maioria dos políticos dificultava-lhes a compreensão adequada da crise. A fraqueza da sociedade civil e a fragilidade dos partidos políticos brasileiros incapacitava-os para a formulação de propostas consistentes de médio e longo prazos e também para dar-lhes a imprescindível sustentação político-parlamentar. A ação de uns e de outros em geral estiolava-se na retórica e nos interesses político-eleitorais imediatos, sem visão histórica de longo alcance. O necessário entendimento nacional esbarrava na desconfiança e nos interesses políticos e econômicos das principais lideranças dos vários segmentos que dele deveriam participar. A necessidade de razoável consenso em torno de um projeto global chocava-se também com o personalismo e com interesses locais, regionais ou setorializados de várias lideranças (BRUM, 2003, p. 438-9).

Essa situação fez com que se marcasse passo também na construção de propostas capazes de dar conta das disparidades do desenvolvimento entre as diversas regiões do país. Contrariando as expectativas criadas, o Presidente Sarney, profundo conhecedor das disparidades regionais, dá início a um processo de abdicação da idéia do planejamento

²²⁵ O PMDB elegeu 22 dos 23 governadores (o outro foi do PFL, também Partido da base de sustentação do governo). Fez 44 das 49 cadeiras do Senado e 260 Deputados Federais. Além de fazer a maioria em quase todas as Assembléias Legislativas Estaduais (NADAI e NEVES, 1989, p. 284).

²²⁶ Para um detalhamento das razões do fracasso do Plano Cruzado pode-se recorrer a BRUM, 2003, p. 407-12.

²²⁷ Para o detalhamento de cada uma delas e para a compreensão do novo momento que a economia mundial passou a viver a partir da crise do capitalismo e do socialismo real pode-se consultar BRUM, 2003, p. 426-38.

centralizado e afirmação da descentralização, transferindo aos estados e municípios a atribuição de buscarem solução para os seus problemas.

A estratégia da descentralização, como forma de enfrentar as disparidades regionais, vinha se afirmando nos países do capitalismo central a partir da crise econômica mundial da década de 1970. Entre as razões da afirmação da estratégia de descentralização, Tavares (1986) destaca o abalo ocorrido nas bases fiscais dos governos centrais em decorrência da crise econômica; a crise das indústrias tradicionais que sustentavam os “pólos de desenvolvimento”; as fortes pressões sociais pela descentralização do poder nos países de regime unitário (França e Espanha, por exemplo); a política adotada pela União Européia de apoio às regiões menos desenvolvidas; a compreensão de que o desenvolvimento possuía fortes condicionantes que partiam das bases locais (desenvolvimento endógeno); as novas reflexões teóricas²²⁸ que afirmavam a importância e a primazia dos espaços locais e regionais na configuração do novo padrão econômico marcado pela dinamicidade e pela flexibilização.

Ao transferir aos estados e municípios a responsabilidade de buscar solução para as disparidades regionais, o governo federal, por um lado, abria espaço para que os atores regionais se tornassem protagonistas do processo de análise da sua realidade, planejamento e viabilização de soluções para os problemas que enfrentavam²²⁹, por outro, poderia significar um “lavar as mãos” diante dos problemas vividos pelas regiões. Durante o governo Sarney assistiu-se muito mais a essa segunda assertiva.

O governo Sarney foi marcado por uma forte contradição no trato da questão social. Chegando ao poder a partir de uma promessa de mudanças profundas na sociedade brasileira, após 21 anos de regime de exceção e pressionado por uma intensa mobilização da sociedade civil, o governo Sarney precisava avançar na garantia de direitos e na melhoria das condições de vida da população. Por outro lado, pressionado pelas forças conservadoras (das quais ele próprio tinha sido líder durante boa parte da ditadura militar) e pelas elites alinhadas ao capital internacional era conveniente que se fizesse uma “mudança de governo e não de regime”²³⁰.

²²⁸ Já detalhadas no 2.1, desta Tese.

²²⁹ Como se verá no Capítulo 3 desta Tese.

²³⁰ Entendendo que o governo Sarney, em função da ligação do Presidente com o Regime Militar e com as forças que lhe davam sustentação, das práticas adotadas durante a sua gestão e das negociações políticas estabelecidas,

Com o lema “tudo pelo social”, o governo Sarney reconhecia, nos documentos e planos oficiais²³¹, a enorme dívida social que assolava o país e a fragilidade dos direitos sociais e se comprometia formalmente em produzir expressivos avanços nessa área. Entre as estratégias previstas para alcançar os objetivos sociais estavam medidas de caráter emergencial, especialmente contra a fome, o desemprego e a pobreza, e medidas de caráter estrutural, que priorizavam o crescimento econômico sustentado (a partir do qual seria possível ampliar a oferta de postos de trabalho, aumentar o salário real, melhorar a distribuição de renda, garantir seguro desemprego e a reforma da legislação trabalhista e sindical) e a reforma agrária (PEREIRA, 2002b).

Possibilitando a retomada da mobilização da sociedade civil, as eleições livres e diretas em todos os níveis e o funcionamento da Assembléia Constituinte, o governo Sarney contribuiu para que a sociedade brasileira avançasse na discussão da questão social, da efetivação de direitos e das possibilidades de uma sociedade democrática com maior justiça social. Grande parte desses avanços²³² foram consolidados na “Constituição Cidadã”²³³, promulgada em 05 de outubro de 1988.

A luta política na Constituinte foi árdua – “uma longa travessia”, como diria Ulysses Guimarães – mas desembocou na Constituição de 1988. Lendo a Carta, a única derrota significativa é a reforma agrária. Ali estava a maior parte das propostas da agenda reformista, como direitos trabalhistas, a autonomia sindical e a lei de greve. Na previdência social, a equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais com os urbanos e a vinculação da aposentadoria com o salário mínimo. Introduziu-se o princípio da seguridade social e o orçamento da seguridade social. Destacam também a definição de fontes de financiamento para o seguro-desemprego, a reorganização da assistência social e a reforma urbana. Os defensores da escola pública obtiveram boas vitórias, como o reforço à vinculação de recursos para a educação. O SUS foi outra conquista extraordinária, que rompeu com a política privatista na saúde que vigorava na ditadura (FAGNANI, 2005b, p. 06).

significou muito mais uma mudança de governo (a transição de um regime autoritário para um democrático) do que de proposta de desenvolvimento para o país (PEREIRA, 2002b).

²³¹ Destacando-se a Comissão para o Plano de Governo (COPAG), o Plano de Prioridades Sociais para 1985, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR – 1986-9), o Plano de Prioridades Sociais para 1986 e o Plano de Metas (1986-9) (FAGNANI, 1996).

²³² Couto (2004, p. 156-61) detalha esses avanços no campo dos direitos civis, políticos e sociais.

²³³ Como ficou conhecida a Constituição de 1988, em razão dos avanços que representou na efetivação de direitos, especialmente no campo dos direitos individuais e dos grupos sociais, após um longo período de regime de exceção e diante das transformações que se processavam na esfera internacional que buscavam tolher direitos. Também em razão do processo constituinte ter motivado uma intensa participação da população, das mais diversas categorias profissionais, de grupos sociais, étnicos e raciais (DALLARI, 2000).

No campo dos direitos sociais, a Constituição consolidou um conjunto de categorias chave que nortearam a elaboração de um novo padrão de política social a ser adotado no país, onde todo o cidadão brasileiro é titular de um conjunto de direitos sociais independente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos. Destacam-se os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, entre outros (PEREIRA, 2002b).

As inovações trazidas pela Constituição de 1988 geraram uma sensação, especialmente nos movimentos sociais que haviam pressionado pela conquista de direitos, de que já estava “assegurada a implantação de uma sociedade democrática, com a garantia de liberdade e igualdade para todos e correção das injustiças sociais históricas” (DALLARI, 2000, p. 478). Com isso diminuiu a mobilização popular para garantir que os direitos consolidados fossem realmente efetivados na prática. Por outro lado, as inovações assustaram os adeptos da “ortodoxia liberal no Brasil” (PEREIRA, 2002b) que passaram a mobilizar-se intensamente para que esses direitos não fossem regulamentados²³⁴ e efetivados na prática.

A reação à efetivação de direitos que já se fez sentir durante o próprio governo Sarney, especialmente a partir do final de 1987²³⁵, intensificou-se após a aprovação da Constituição quando se organizou um movimento de “desconstrução do sistema formalmente esboçado na Constituição de 88”²³⁶. Essa reação se apresentou de forma clara na elaboração do Orçamento da União para 1989, na ação direta do Executivo²³⁷ e na elaboração da regulamentação complementar à Constituição (FAGNANI, 2005a). Esse movimento de “contra-reforma” (VAZQUEZ et. al., 2004) foi também respaldado nas orientações do Consenso de

²³⁴ Muitos artigos da Constituição não eram auto-aplicáveis, mas exigiam regulamentação em legislação ordinária. Nessa regulamentação existia um grande espaço para a reação por parte dos grupos conservadores e alinhados ao capital internacional. Isso não quer dizer que esses grupos não tenham se mobilizado durante a Constituinte para barrar maiores avanços e para manter seus interesses. A formação de *lobbies*, a criação do Centrão (grupo de parlamentares conservadores que se organizaram para defender os interesses das elites e barrar os avanços populares) e a pressão das organizações rurais e empresariais sobre os parlamentares foi prática constante durante o processo de elaboração da Constituição. Da mesma forma, esses grupos garantiram que não se fizessem grandes avanços na “ordem econômica”, onde conseguiram evitar mudanças na política fundiária e na própria política econômica do país (NADAI e NEVES, 1989).

²³⁵ Quando há uma ruptura do pacto constituído pela Aliança Democrática e setores conservadores do PFL retomam o controle do governo, alijando as forças progressistas do PMDB (FAGNANI, 2005a).

²³⁶ Uma verdadeira “operação desmonte”, orquestrada pelos setores conservadores da elite brasileira e pelos grupos aliados ao capital internacional que defendiam a implantação, no Brasil, de políticas de recorte neoliberal, seguindo uma tendência dominante no cenário internacional (FAGNANI, 2005a). Tratou-se de uma “contra-reforma” impulsionada pelas forças políticas conservadoras (VAZQUEZ et al., 2004).

²³⁷ Para verificar as medidas tomadas pelo Executivo que mais afetaram a área das políticas sociais pode-se consultar PEREIRA, 2002b, p. 182-3.

Washington²³⁸ que propunha, como alternativa para os países saírem da crise e ingressarem em um novo ciclo de desenvolvimento, uma ampla abertura da economia, uma forte disciplina fiscal, o controle da inflação e uma redução drástica da presença do Estado na economia e na sociedade (incentivando o processo de privatização e a contenção de direitos). A reação contou ainda com um cenário internacional favorável à contenção de direitos (FIORI, 1991; PEREIRA, 2002b; COUTO, 2004).

O final do governo Sarney foi marcado por um quadro de profunda frustração²³⁹ de amplos setores da sociedade brasileira com o primeiro governo civil após 21 anos de Regime Militar; por um caos interno ocasionado pela hiperinflação, pela perda da capacidade fiscal do Estado de agir compensatoriamente, pela estagnação econômica, pelos requisitos da dívida externa e pela mais completa falta de governo (FIOIRI, 1991); por uma forte “reação conservadora” e por um contexto internacional favorável à contenção de direitos. “Foi neste espaço e neste tempo que avançaram no Brasil as idéias neoliberais que acabaram ocupando um papel central na plataforma vitoriosa de governo do futuro presidente Collor” (FIORI, 1991, p. 117).

As eleições diretas para Presidente da República, em 1989, evidenciaram com maior clareza ainda o processo de decepção e de crise em que o país estava mergulhado. Apresentaram-se para a disputa, em primeiro turno, nada menos do que 22 candidatos, demonstrando a fragilidade do quadro partidário brasileiro que havia sido construído na saída

²³⁸ Termo empregado pelo economista inglês John Williamson durante a preparação de uma conferência organizada pelo *Institute for International Economics (IIE)*, realizada em novembro de 1989, em Washington, com a finalidade de avaliar as reformas econômicas realizadas na América Latina. A conferência reuniu economistas de renome internacional, funcionários do governo Norte-americano e dos organismos financeiros internacionais sediados nos Estados Unidos (FMI, Banco Mundial e BID). Para relatar as experiências dos países Latino-americanos foram convidados economistas desses países. As conclusões desse encontro é que receberam, posteriormente, a denominação de “Consenso de Washington” (PEREIRA, 2002b; BATISTA, 1994). O encontro, embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, acabou se revestindo de uma significação simbólica maior do que muitas reuniões oficiais no âmbito dos foros multilaterais regionais. Ele acabou ratificando, como condição para que os países latino-americanos obtivessem cooperação financeira externa, a adoção da proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha seguindo desde o governo Reagan. Em 1999, por iniciativa de John Williamson e Pedro-Pablo Kuczynski, parte desse grupo voltou a se reunir para fazer uma avaliação dos 10 anos do “Consenso de Washington” e ver como haviam sido implementadas as reformas na América Latina e os problemas que enfrentavam e preparar uma nova agenda. Os encontros ocorreram entre 2001 e 2002. Em 2003 foi publicado o novo material sob o título “After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America”. O texto foi traduzido para o Brasil em 2004, sob o título “Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina”.

²³⁹ Uma vez que o Governo Sarney não conseguiu cumprir as promessas reiteradas várias vezes durante seu mandato. Ou seja, controlar a inflação, equacionar o problema da dívida externa, retomar o crescimento econômico e efetivar um processo de distribuição de renda (BRUM, 2003). Nenhum dos candidatos a Presidência da República, nas eleições de 1989, aceitou o apoio formal do Presidente Sarney com o receio de que isso prejudicasse sua candidatura (BRUM, 2003).

do Regime Militar. Superando políticos tradicionais e cujas candidaturas eram respaldadas por grandes partidos, passaram para o segundo turno dois candidatos sem tradição na vida política brasileira e respaldados por partidos de pequena expressão eleitoral (BRUM, 2003). De um lado, Fernando Collor de Mello, do PRN (Partido de Renovação Nacional), representava as forças centro-conservadoras. De outro, Luiz Inácio Lula da Silva, do PT (Partido dos Trabalhadores), representava as forças de esquerda e centro-esquerda (BRUM, 2003).

A primeira experiência de eleições em dois turnos na história política do país deixou evidente que as elites possuíam mais força de articulação e mobilização do que os trabalhadores (DREIFUS, 1989). Ao não ter seus candidatos na disputa do segundo turno, os maiores setores representativos da elite brasileira não hesitaram em mobilizar rapidamente todas as suas forças para evitar que um líder sindical chegasse à Presidência da República²⁴⁰. Fernando Collor de Mello se elegeu²⁴¹ Presidente com base num discurso de moralização, austeridade e modernização que foi embalado pelos apoios recebidos, especialmente dos Meios de Comunicação de Massa.

A vitória de Collor não pode ser entendida sem relacioná-la ao fracasso da proposta reformista posta em prática durante o governo Sarney, especialmente nos três primeiros anos de mandato (FIORI, 1991). “[...] os reformistas tentaram avançar gerindo instrumentos e impondo novas responsabilidades a um Estado que já estava extremamente fragilizado” (FIORI, 1991, p. 119). Com isso aplainaram o caminho para o avanço das idéias neoliberais e a consagração da candidatura “inorgânica” de Collor de Mello, assentada em duas convicções que se generalizaram a partir de então: (1) o fracasso das idéias econômicas partidárias de um desenvolvimento orgânico e distributivista, coordenado pelo Estado; (2) a insustentabilidade fiscal das idéias sociais consagradas pelo poder constituinte, favoráveis à universalização dos direitos sociais e cidadãos (FIORI, 1991, p. 119).

²⁴⁰ O empresariado nacional se mobilizou para angariar fundos para a campanha e também orientou lideranças locais para fazer pressão através das entidades de classe e até mesmo nos locais de trabalho. Travou-se um verdadeiro jogo em torno das eleições, sabendo que elas seriam decisivas na definição dos rumos da Nação para as próximas décadas. Maiores detalhes sobre essa ação do empresariado para impedir que Lula chegasse ao poder podem ser encontradas em DREIFUS, 1989.

²⁴¹ Obtendo 42,75% dos votos (35.089.998 votos) contra 37,86% (31.076.364 votos) de Lula. Entre nulos, brancos e abstenções somaram-se 19,38% dos votos (NADAI e NEVES, 1989, p. 291).

Respaldo por mais de 35 milhões de votos, Collor assumiu a Presidência e passou a implementar um conjunto de medidas²⁴² que visavam “promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e na competitividade”, onde a função de motor central do desenvolvimento deixava de ser do Estado e passava a ser exercida pelo setor privado nacional e internacional (BRUM, 2003).

Para levar adiante esse plano era essencial construir uma base parlamentar majoritária que lhe desse apoio e uma estrutura de sustentação do governo nos estados e municípios. Para isso ele apostou forte no Plano Collor I²⁴³ e nas eleições de outubro de 1990, utilizando a política social como estratégia eleitoral segundo os métodos mais tradicionais do paternalismo e do clientelismo (FIOIRI, 1991). Com o fracasso do Plano e a derrota nas eleições, a resposta do governo foi o Projeto de Reconstrução Nacional²⁴⁴. Nesse momento o Governo Collor abandonou a ambigüidade²⁴⁵ de seu programa eleitoral e optou de forma nítida por uma política social de tipo seletiva e focalizada segundo o figurino neoliberal (FIOIRI, 1991).

O governo Collor passou de uma política social pouco imaginativa, descoordenada, praticamente inercial e totalmente submetida, durante 1990, aos ditames de sua política econômica de estabilização e da sua estratégia eleitoral, para uma outra política de corte cada vez mais nitidamente liberal, agora em linha de convergência com a política econômica, mas em linha de enfrentamento crescente com a sociedade e com os poderes Legislativo e Judiciário (FIOIRI, 1991, p. 126).

O enfrentamento com a sociedade se fazia sentir no confisco da poupança levado a efeito no Plano Collor I, no achatamento salarial e na reiterada idéia de suprimir direitos garantidos na Constituição de 1988. O confronto com o Congresso se fez sentir na aprovação da Lei Orgânica da Saúde, na Lei de Custeios e Benefícios da Previdência Social, no Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social, na regulamentação da Lei Orgânica da

²⁴² Essas medidas estavam centradas num plano de combate à inflação, na Reforma Administrativa e na Reforma Constitucional. Para maiores detalhes sobre essas medidas pode-se consultar BRUM, 2003, p. 475-478; FIORI, 1991, p. 120-126; entre outros. Para implantar grande parte dessas medidas, o Presidente Collor não vacilou em usar as “Medidas Provisórias”, alegando um quadro inflacionário e de dificuldades fiscais crescentes para justificá-las (PEREIRA, 2002b).

²⁴³ Lançado em 16 de março de 1990 com o objetivo de matar o “tigre” da inflação com um tiro só.

²⁴⁴ Lançado por ocasião da comemoração do seu primeiro ano de mandato, em 14 de março de 1991. Tinha como principais objetivos a desregulamentação da economia, a abertura da economia brasileira ao processo de concorrência internacional, a atração de investimentos internos, a redução do tamanho e da presença do Estado na economia, tornar as exportações brasileiras mais competitivas e promover o equilíbrio das contas públicas através de uma reforma tributária e de um ajuste fiscal (BRUM, 2003).

²⁴⁵ Collor de Mello se elegeu apresentando uma proposta eleitoral de viés social-democrata, mas quando assumiu o governo acabou se transformando no moderno precursor do desmonte do modelo nacional desenvolvimentista e da inserção do Brasil no processo de internacionalização da economia sob o ideário neoliberal (PEREIRA, 2002b).

Assistência Social, na Lei Complementar do Seguro Desemprego e na discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Com o Judiciário, o maior centro de confronto foram as questões relacionadas aos direitos dos trabalhadores e aposentados afetados pelos planos econômicos. Pode-se afirmar que os direitos sociais constituíram-se em motivos centrais desses confrontos (FIORI, 1991; FAGNANI, 1996).

Em termos de políticas de desenvolvimento regional, o governo Collor foi completamente inoperante. Mesmo sendo conhecedor das disparidades regionais do país, pouco fez para buscar soluções para as mesmas. Ao adotar uma política de desmantelamento do Estado Nacional e de vários órgãos regionais, a abertura indiscriminada da economia brasileira à concorrência externa e a manipulação de fundos públicos em benefício dos aliados políticos, o governo Collor acabou incentivando a disputa entre os Estados para a atração de investimentos e a inserção direta das próprias regiões na dinâmica da economia internacional (GUIMARÃES NETO, 1997). Com isso teve-se um período de inflexão da desconcentração espacial e o acirramento da competição entre os Estados a partir de condições extremamente desiguais.

O fim melancólico do Governo Collor, atingido por um processo de *Impeachment*²⁴⁶ ao final de 1992, não apenas desorganizou o Estado e tornou intolerável a corrupção escancarada, mas, principalmente, teve a função de deixar clara para a burguesia a necessidade de um projeto orgânico e menos imediatista e de definir quem pudesse implementá-lo, no governo, com aceitação popular e dos amplos setores da burguesia (RODRIGUES, 2000; NETTO, 2003).

Num clima de instabilidade política e de mobilização social, Itamar Franco (vice-presidente eleito) assumiu a Presidência com a missão de restabelecer a normalidade do processo democrático e constituir um governo de coalizão entre as forças que lutaram pelo

²⁴⁶ No dia 01 de setembro de 1992 começou a tramitar, na Câmara dos Deputados, o pedido de *Impeachment* do presidente Collor. O pedido estava amparado no relatório da CPI sobre o caso PC Farias que demonstrou o envolvimento pessoal do Presidente com o esquema de corrupção montado pelo seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias (PC) e numa ampla mobilização popular que passou a exigir o afastamento do Presidente. A Câmara dos Deputados aprovou o afastamento de Collor no dia 29 de setembro de 1992. Itamar Franco, seu vice, assumiu interinamente a Presidência até que o Senado referendasse ou não a decisão da Câmara. Um dia antes da votação no Senado, Collor renunciou à Presidência tentando manter seus direitos políticos. Porém, no dia 30 de dezembro de 1992, o Senado referendou a decisão da Câmara e cassou os direitos políticos de Collor por oito anos. Maiores detalhes podem ser vistos em RODRIGUES, 2000.

Impeachment. Governo esse capaz de encaminhar a solução dos graves problemas que o país enfrentava, especialmente o descontrole da inflação²⁴⁷ e a estagnação econômica²⁴⁸.

O governo transitório de Itamar Franco teve dificuldades políticas para estruturar-se e para funcionar. Não teve êxito na tentativa de formar um governo de ampla coalizão. A equipe que integrou o primeiro escalão do governo era muito heterogênea, refletindo-se em contradições internas e freqüentes mudanças nos ministérios, especialmente no da economia. O governo possuía uma insegura maioria parlamentar num Congresso envolvido em CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito), pressões da sociedade e processos de cassação. A instabilidade²⁴⁹ do próprio Presidente contribuía para agravar ainda mais o quadro. A realidade demonstrava que o país estava mergulhado numa profunda crise econômica e moral (BRUM, 2003).

“O governo adquiriu razoável consistência a partir de maio de 1993, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao comando do Ministério da Fazenda, o qual passou a exercer, na prática, funções de primeiro-ministro” (BRUM, 2003, p. 479). As negociações políticas²⁵⁰ que definiram o ingresso do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira, ao qual era filiado o novo Ministro da Fazenda) na base de sustentação do governo proporcionaram uma maioria parlamentar capaz de aprovar um plano de estabilidade econômica em longo prazo. Durante o segundo semestre de 1993 foram implementadas uma série de medidas²⁵¹ no sentido de criar as condições para a efetivação de um plano de estabilização econômica e de sensibilizar a opinião pública para ser favorável ao mesmo. Em 07 de dezembro de 1993 foi anunciado o Plano Real como sendo o plano capaz de produzir a

²⁴⁷ Que nos quatro primeiros meses de 1993 chegou a 130,33% (RODRIGUES, 2000, p. 265).

²⁴⁸ Em 1991, o PIB teve um crescimento de apenas 0,3%. Em 1992, apresentou um resultado negativo de - 0,8% (BRUM, 2003, p. 478).

²⁴⁹ Além do comportamento instável, Itamar Franco havia hesitado em assumir a presidência e, por várias vezes, teria cogitado com amigos a possibilidade de renúncia (RODRIGUES, 2000; BRUM, 2003).

²⁵⁰ A vitória do Presidencialismo no Plebiscito de 21 de abril de 1993 praticamente antecipou o debate da eleição presidencial de 1994 e sepultou a idéia do parlamentarismo defendida pelo PSDB. Nesse debate, cada vez mais, afirmava-se a polarização entre as candidaturas de Lula e Maluf. Nenhum desses dois representava uma alternativa consistente para o encaminhamento do projeto da burguesia aliada ao capital internacional. É neste momento que começa a articular-se a candidatura de uma “terceira via”, em torno de uma aliança entre o PSDB e o PFL (Partido da Frente Liberal). A composição da equipe do Ministério da Fazenda representou um ensaio desse processo. Detalhes podem ser vistos em RODRIGUES, 2000.

²⁵¹ Entre elas destacam-se o abandono da política recessiva do período Collor, a redução do déficit público, o aumento das reservas cambiais, a renegociação da dívida externa, a obtenção de saldos positivos na balança comercial, a redução das alíquotas de importação de vários produtos, o realinhamento das tarifas e preços públicos e o incentivo à livre negociação entre as partes no caso de reajustes de salários, evitando que os reajustes fossem repassados aos preços dos produtos (BRUM, 2003).

estabilidade econômica que o Brasil necessitava para voltar a crescer e solucionar os “graves problemas sociais” que o país enfrentava.

Diferente dos planos anteriores, o Plano Real foi anunciado com antecedência, teve ampla divulgação, foi discutido com o Congresso e com os principais agentes econômicos, não continha surpresas e apresentava uma proposta de implantação gradual (BRUM, 2003). Com isso, o Plano tornou-se “palatável à opinião pública”, por não ser autoritário como os anteriores (SINGER, 2003). O Plano estava estruturado em três fases gradativas e complementares entre si. Partia de um “ajuste fiscal” que buscava o equilíbrio das contas públicas, especialmente através da utilização, pelo governo federal, do mecanismo de “desvinculação de receitas”²⁵². O segundo passo foi a implantação de um indexador único da economia (a URV – Unidade Real de Valor) que visava promover o alinhamento de preços, valores e contratos. O terceiro passo foi a implantação do Real como “moeda forte” e de poder aquisitivo estável capaz de servir de referência básica das relações econômicas num processo de estabilidade (BRUM, 2003; SINGER, 2003)²⁵³.

O sucesso, ao menos aparente, do Plano Real fez com que Fernando Henrique Cardoso (FHC) se credenciasse como candidato à Presidência da República nas eleições de 1994, por uma aliança entre o PSDB e o PFL, aglutinando forças de “centro-direita”. Utilizando-se dos resultados do Plano Real, de um expressivo apoio financeiro do empresariado e habilmente manipulando e apropriando-se de bandeiras históricas da esquerda (RODRIGUES, 2000), Fernando Henrique se elegeu²⁵⁴ presidente já no primeiro turno das eleições de 03 de outubro de 1994.

Vitorioso no primeiro turno, FHC rapidamente deu efetividade ao projeto político do grande capital: sua base parlamentar, articulada fisiologicamente e reunindo as velhas e novas oligarquias, *garantiu-lhe precisamente a inviabilização do projeto social contido na Constituição de 1988* – sob pretexto da “modernização do país”, do “ingresso no Primeiro Mundo” e coisas que tais, e sustentado por uma unanimidade da mídia que nem a ditadura forçosamente obteve, o primeiro governo FHC operou eficientemente contra a alternativa social proposta na Constituição em dois planos: no plano jurídico, dando forma a uma reforma/revisão constitucional

²⁵² Que permitia ao governo federal a retenção de receitas que deveriam ser repassadas aos estados e municípios e, com isso, equilibrar as contas públicas e utiliza-las onde os interesses políticos assim o conviessem. Até o final de 1995 vigorou o Fundo Social de Emergência (FSE), pelo qual a União reteve mais de 15 bilhões de dólares que deveriam ser repassados aos estados e municípios. Ao final de 1995 o fundo foi prorrogado para vigorar até 2001, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (BRUM, 2003).

²⁵³ Para uma análise mais detalhada do Plano Real pode-se consultar SINGER, 2003.

²⁵⁴ Entre os oito candidatos que disputaram as eleições, FHC obteve 54,28% dos votos válidos (RODRIGUES, 2000).

que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais (neste sentido a “reforma da previdência” é emblemática); e, substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um “modelo de desenvolvimento” que subtraiu as bases de sustentação econômico-financeiras para uma eventual implementação daquela alternativa (NETTO, 2003, p. 79).

A reação conservadora que havia se iniciado na segunda metade do Governo Sarney e tido prosseguimento, com alguns percalços, durante os Governos de Collor e Itamar, veio a consolidar-se com o Governo FHC. A agenda das reformas orientadas para o mercado, para o Estado mínimo e para a desregulamentação finalmente chegou ao poder em condições de viabilidade política. O Governo FHC efetivou uma ampla hegemonia (apoio econômico, apoio político e sustentação ideológica) em torno do projeto neoliberal como alternativa para o Brasil sair da crise e ingressar em uma nova fase de desenvolvimento (RODRIGUES, 2000).

Para o ingresso nessa nova fase de desenvolvimento apresentou-se como absolutamente necessário a “modernidade supostamente virtuosa da desregulamentação da concorrência e da globalização financeira internacional” (MATTOSO, 2003, p. 115). Essa “modernidade geraria uma nova dinâmica na economia internacional, favorecendo o surgimento de um novo Renascimento, como uma nova era de avanços da razão e da técnica” (MATTOSO, 2003, p. 115). Para ingressar nessa modernidade bastava integrar rapidamente o país na dinâmica da economia internacional através da abertura econômica e financeira, da drástica redução da intervenção do Estado na economia, da eliminação de qualquer política de defesa da produção nacional, da estabilização monetária e da utilização da taxa de juros como forma de controlar o consumo e conter a inflação (MATTOSO, 2003).

Nesse projeto de desenvolvimento com base em políticas de recorte neoliberal, os direitos sociais apareciam como vilões a serem combatidos, pois oneravam o capital e dificultavam a competitividade das empresas brasileiras no cenário da concorrência internacional.

Ora apresentados como “privilégios”, ora grosseiramente mistificados como “injustiças”, e, sobretudo, postos como “financeiramente insustentáveis”, os direitos sociais foram objeto de mutilação, redução e supressão em todas as latitudes onde o grande capital impôs o ideário neoliberal; o Brasil de FHC, quanto a isto, apenas reiterou a receita: a governabilidade do país, conforme a equipe de FHC, dependia fundamentalmente da *flexibilização* desses direitos (NETTO, 2003, p. 81).

Essa *flexibilização* foi implementada através de uma política macroestrutural que manuseava instrumentos de intervenção em áreas específicas de forma a cortar direitos, desestimular a luta pela manutenção dos mesmos e inibir a reivindicação de novos direitos. Uma frente de combate foi em relação à Constituição de 1988, que foi completamente “desfigurada” (LESBAUPIN, 2003). “A Constituição – nossa Lei maior – se tornou uma lei ordinária, mudada a torto e a direito, de acordo com os interesses do governo” (LESBAUPIN, 2003, p. 11). Enquanto os direitos dos trabalhadores iam sendo sistematicamente flexibilizados, novos direitos eram concedidos às empresas, num verdadeiro esforço regressivo em matéria de cidadania (LESBAUPIN, 2003, p. 11).

A estratégia macroeconômica implantada com o Plano Real teve um impacto “devastador” (FAGNANI, 2005) sobre o mercado de trabalho, percebido pela concentração de renda (GONÇALVES, 2003), pelo aumento do desemprego e da informalidade (MATTOSO, 2003; FAGNANI, 2005a). Em 1990, 60% dos trabalhadores brasileiros possuíam carteira de trabalho assinada, enquanto em 2002 este percentual cai para apenas 40% (FAGNANI, 2005b). Considerando que a carteira de trabalho assinada representa a possibilidade de acesso aos direitos ligados ao trabalho, tem-se um violento retrocesso. Da mesma forma, considerando que grande parte dos recursos destinados aos programas sociais provém de contribuições diretamente vinculadas ao trabalho formal, tem-se uma contração na possibilidade de financiamento desses programas (VAZQUEZ et. al., 2004).

A estratégia macroeconômica implantada também destruiu as bases financeiras e institucionais do Estado, reduzindo sua capacidade de intervenção na área social (VAZQUEZ et. al., 2004). Os incentivos concedidos à instalação de empresas privadas significaram explicitamente renúncia de arrecadação e, com isso, de capacidade de investimento. O processo de privatização significou a venda de patrimônio público, na maioria das vezes financiado pelos próprios fundos públicos, e a redução da capacidade de ação do Estado em setores estratégicos para o desenvolvimento do país e para a implantação de programas sociais.

O modelo²⁵⁵ de ajuste fiscal implementado pelo governo FHC reduziu a capacidade de atuação do Estado na área social. Em nome do equilíbrio das contas públicas para o combate à inflação, o governo utilizou-se do mecanismo da “desvinculação de receitas” para reduzir os investimentos em educação, saúde, trabalho, previdência e assistência, e para desviar recursos dessas áreas, caracterizando uma verdadeira e intencional “sabotagem” às políticas sociais (NETTO, 2003). O modelo de ajuste gerou um comprometimento ainda maior dos recursos públicos com o pagamento de juros da dívida externa e interna, além de ampliar o endividamento²⁵⁶. Resulta disso um “brutal crescimento do montante de juros pagos pelo setor público e a conseqüente imposição do ajuste fiscal permanente, com metas de superávit primário superiores a 4,5% do PIB” (FAGNANI, 2005b, p.06). O ajuste fiscal acabou se transformando num dos principais “motores” na ofensiva contra os direitos sociais (FAGNANI, 1999).

Os recursos que o governo FHC cortou dos fundos públicos para as políticas e programas sociais foram remanejados e investidos em áreas de direto interesse do capital (NETTO, 2003). Isso torna evidente que a política social esteve inteiramente subordinada à orientação macroeconômica estabelecida segundo os ditames do grande capital.

A plena subordinação da política social estatal à estratégia macroeconômica do grande capital a situa, naturalmente, nos parâmetros mercantis: ela se torna função da *participação contributiva* dos seus usuários, cancelando qualquer pretensão de universalidade com a remissão a critérios de base *meritocrática*. Daí que sua marca evidente seja a *segmentação* dos usuários, determinando igualmente a *qualidade* das prestações: para os que mais contribuem, prestações qualificadas; para os que menos contribuem, prestações desqualificadas – ou como já se observou, “para pobre, uma política social pobre” (NETTO, 2003, p. 87).

A segmentação dos usuários era justificada pelo argumento da *focalização*, ou seja, pela demonstração do fato de que o gasto social do Estado não tem chegado, historicamente, aos setores mais pobres da população brasileira. Por isso, se fazia necessário redirecionar esses gastos, concentrando-os nos setores de maior pobreza (VAZQUEZ et. al., 2004), considerados vulneráveis no conjunto da sociedade (SILVA, 2001). A concepção de

²⁵⁵ Tendo presente que também se pode utilizar a política fiscal como meio eficaz para a distribuição de renda. As estratégias de ajuste utilizadas pelo governo FHC é que foram nocivas aos direitos sociais (GONÇALVES, 2003). Essas estratégias estiveram centradas em quatro aspectos básicos: aumento de contribuição por parte de setores onde se encontrava menor resistência, a injustiça fiscal, a penalização dos setores mais frágeis da sociedade e o não enfrentamento da vulnerabilidade das contas externas na medida em que se aprofundou a liberalização cambial, financeira e comercial (GONÇALVES, 2003).

²⁵⁶ “A dívida líquida total que era de 152 bilhões de reais em 94 (30% do PIB), passou para 881 bilhões em 2002 (55% do PIB)” (FAGNANI, 2005b, p. 06).

focalização que orientou a ação do governo FHC pode ser inserida naquela que orientou a reforma dos programas sociais na América Latina a partir do ideário neoliberal, tendo como objetivo,

[...] apenas atenuar ou mascarar a pobreza crescente oriunda do ajuste estrutural que, centrando-se no corte de recursos para programas sociais, volta-se tão-somente para criar condições de inserção do país na competitividade da economia globalizada. Trata-se de uma concepção que se pauta pelo corte de recursos dos programas sociais. Centrada em programas emergenciais/assistencialistas, insuficientes, descontínuos, direcionados para populações em extrema pobreza, condutora da desresponsabilização social do Estado que transfere para a sociedade, sob o apelo da “solidariedade” e da “parceria”, o dever da proteção social inerente ao Estado moderno (SILVA, 2001, p. 14).

A partir do argumento da “solidariedade” e da “parceria” entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, o governo FHC acabou contribuindo para ampliar uma tendência já presente no trato das políticas sociais desde o regime militar, a *privatização*. Justificada na idéia de que o Estado gastava mal os recursos escassos e não possuía instrumentos eficazes de controle social desses gastos, seria mais eficiente a realização de “parcerias” com a sociedade civil, que se incumbiria de constituir “redes de proteção social” ou “instituições de solidariedade social” encarregadas da prestação dos serviços sociais (NETTO, 2003). Essa forma de entender e gestar a política social contribui para a corrosão da idéia dos direitos sociais como direitos do cidadão e pode levar a um processo de refilantropização, como destaca Yazbek (1995).

A tendência de descentralização, presente desde a Constituição de 1988, teve continuidade com o governo FHC. Porém, a descentralização seguiu uma lógica de transferir obrigações aos estados e municípios sem o repasse de recursos correspondentes para atendê-los. A utilização do mecanismo da “desvinculação de receitas” e a Lei Kandir acabaram centralizando arrecadação na esfera federal e prejudicando os estados e municípios na efetivação de programas sociais.

[...] esta política vitimou diretamente os setores mais carentes da sociedade, que dependem crucialmente de serviços prestados pelo poder público, sobretudo em nível estadual e municipal. Hoje, a grande maioria das escolas públicas de primeiro e segundo grau assim como os postos de saúde, hospitais e prontos-socorros públicos são mantidos e operados pelos estados e municípios. O governo FHC, desde o primeiro dia de mandato, reduziu as receitas de estados e municípios e os obrigou a destinar uma parcela importante do que sobrou à amortização de suas dívidas. Não resta dúvida de que o resultado foi não só um aumento do déficit de estados e municípios, [...], mas uma deterioração dos serviços sociais – de saúde,

educação, assistência social e outros – prestados por estados e municípios (SINGER, 2003, p. 39).

Os programas sociais²⁵⁷ implantados pelo governo FHC, em seus dois mandatos, tendo como “carro chefe” o Programa Comunidade Solidária²⁵⁸, seguiram a lógica do ideário neoliberal que orientou a reforma dos programas sociais na América Latina, especialmente a partir do final de década de 1980. Essa lógica estava fundada num tripé expresso pelos princípios da focalização, da parceria e da descentralização (SILVA, 2001).

Em termos de políticas de desenvolvimento regional, o governo FHC, “ensaiou” retomar o tratamento da questão regional (TAVARES, 2002). Como primeiro passo, introduziu no Orçamento Plurianual de 1996/99 um conjunto de projetos na área de transportes, buscando aumentar a integração das regiões brasileiras. Esses projetos visavam consolidar os “eixos de desenvolvimento”, baseados no pressuposto de que a “concentração e a coordenação das intervenções em determinadas regiões provocam impactos mais positivos sobre o restante do sistema econômico nacional e regional do que a atuação dispersa e generalizada” (TAVARES, 2002, p. 245). No segundo mandato, deu-se seqüência a essa política dos eixos de “integração e desenvolvimento”, criando um ministério para tratar da questão regional, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, e extinguindo os órgãos regionais como a SUDENE e a SUDAM (TAVARES, 2002).

No âmbito do novo ministério foi gestado o “Programa das Mesorregiões Diferenciadas”²⁵⁹, que propunha um novo recorte e um novo tratamento da questão regional no Brasil (FGV, 2003). O programa criou 13 mesorregiões como instâncias intermediárias entre as macro e as microrregiões, tendo por objetivo elevar a qualidade de vida da população por meio da implementação de fóruns e de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável, mediante a gestão eficaz e eficiente das ações, a capacitação de técnicos e especialistas e os estímulos à estruturação de cadeias e investimentos produtivos (FGV, 2003).

²⁵⁷ O Comunidade Solidária, instituído em 1995; o Comunidade Ativa, em 1999; o Projeto Alvorada, em 2000; o Bolsa Escola, em 2001; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, em 1996; o Benefício de Prestação Continuada, entre outros. Para maiores detalhes a respeito desses programas pode-se consultar SILVA, 2001.

²⁵⁸ Uma preciosa e detalhada análise do Programa Comunidade Solidária pode ser encontrada em SILVA, 2001.

²⁵⁹ Uma análise mais detalhada desse programa que foi incluído no Plano Plurianual 2000-2003, dividindo o território brasileiro em 13 mesorregiões, pode ser encontrada em FGV, 2003.

Esse programa trazia uma “mudança paradigmática” na compreensão das políticas de desenvolvimento regional (FGV, 2003). O governo Federal não assume mais a posição de proeminência no processo de planejamento e execução da política, mas sim, reconhece que seu papel é atuar como órgão de coordenação das diversas políticas que contribuem para a integração e o desenvolvimento regional; reconhece que a participação ativa da sociedade local é essencial para o sucesso de qualquer processo de desenvolvimento; reconhece a inaplicabilidade das macrorregiões em função de sua extensão, dispersão, falta de vínculos e instituições de agregação e coordenação; reconhece a incapacidade do Estado atual em agir como efetivo injetor de recursos como o fizera em outros tempos; reconhece que o desenvolvimento não pode ser compartimentado, pois a pobreza, as desigualdades e a estagnação econômica são fenômenos nacionais e requerem a nacionalização das políticas de desenvolvimento (FGV, 2003).

Porém, para além dos louváveis objetivos, do reconhecimento das dificuldades do governo Federal em atuar no desenvolvimento das regiões e da importância da articulação com os atores locais, o Programa das Mesorregiões avançou muito pouco. Avançou mais onde as próprias mesorregiões assumiram a coordenação do processo através da organização da sociedade civil. Em muitos casos, o programa se resumiu à preparação de um “portfólio de oportunidades de investimento para o setor privado”, incentivando empresas, na sua grande maioria de capital multinacional, voltadas para a exportação, a se instalarem nas “regiões deprimidas”, aproveitando-se de financiamentos públicos generosos (TAVARES, 2002).

As políticas de desenvolvimento regional presentes nos Programas “Brasil em Ação” (do primeiro mandato: 1995-1998) e “Avança Brasil” (do segundo mandato: 1999-2002) continham elevado número de planos e projetos, mas seus resultados foram parciais. Não tiveram como objetivo a articulação produtiva nacional, mas a ampliação da competitividade das exportações brasileiras, através da “desobstrução de gargalos”, com a redução de custos de transporte e de armazenamento. A obsessão da equipe econômica pela obtenção de superávits primários deixou de lado os projetos ou postergou sua conclusão, tornando pífios os seus resultados (CAIADO, RIBEIRO e AMORIM, 2004).

O desgaste produzido pelas políticas de recorte neoliberal implementadas nos dois mandatos de FHC²⁶⁰ conjugadas com o cenário internacional de críticas cada vez mais constantes a esse ideário²⁶¹ fortaleceu um discurso de oposição, liderado por forças de centro-esquerda, que derrotaram o candidato do governo²⁶² nas eleições presidenciais de 2002.

A eleição de um líder sindical, com uma história de lutas em favor da classe trabalhadora, gerou expectativas de transformações profundas na estrutura de posse e distribuição da riqueza gerada pelo trabalho coletivo, nas relações de poder político e na estrutura social brasileira. Mudanças estas, reivindicadas de longo prazo e fazendo parte de uma “agenda democrática”. Não é por nada que com a posse de Lula, em janeiro de 2003, um misto de confiança e desespero tomou conta do país (NOGUEIRA, 2004). Confiança, por parte daqueles que haviam lutado pelo fim do Regime Militar e pela consolidação de uma sociedade democrática e com justiça social. Desespero, por parte daqueles que sempre defenderam os privilégios de uma pequena minoria.

O novo governo defrontou-se com um cenário econômico interno e externo problemático (NOGUEIRA, 2004). As circunstâncias herdadas de governos anteriores, as impostas pelo próprio sistema político e administrativo brasileiro ou as derivadas da estrutura econômica e financeira do capitalismo globalizado, e sem uma sólida maioria no Congresso Nacional, fizeram o Presidente Lula optar pelo caminho da prudência.

Sua opção pela prudência foi, assim, acima de tudo uma demonstração de respeito para com a realidade. Escolheu-se não entrar em atrito com o país real, buscando estabelecer com ele uma relação “amigável”, à espera da abertura de um ciclo mais favorável, no qual se fariam possíveis a retomada do desenvolvimento e a adoção de políticas eficazes para equacionar e superar o déficit social. Seria dada continuidade a muitas orientações anteriores simplesmente porque, se se tentasse

²⁶⁰ Uma análise consistente do resultado das políticas implementadas por FHC pode ser encontrada em LESBAUPIN, 2003; POCHMANN, 2004; entre outros.

²⁶¹ Em pouco mais de duas décadas as propostas de solução para a crise do capitalismo e do socialismo com base em estratégias de recorte neoliberal expandiram-se pelo mundo e demonstraram que a tão propalada alternativa não solucionava os problemas para os quais se propunha, mas, em muitos casos os agravava. As propostas levaram a “um desempenho econômico medíocre do crescimento como um todo; um alto (e incontrolável) grau de volatilidade financeira; uma fraqueza exacerbada das instituições públicas internacionais; e uma contínua deterioração da distribuição da renda em nível global” (SUNKEL, 1999, p. 175). “No que tange ao controle e à redução da inflação, uma das metas mais perseguidas pelos neoliberais, com suas políticas monetárias e fiscais, os resultados foram exitosos, porém socialmente perversos” (PEREIRA, 2002a, p. 38). As promessas de benefícios globais não foram cumpridas (STIGLITZ, 2003). O que parecia consenso rapidamente deixou de sê-lo. Suas concepções equivocadas são cada vez mais percebidas e criticadas em lugares muito variados onde foram implementadas, nos diferentes continentes e nas mais diversas formações sociais (SANTOS, 2002a).

²⁶² José Serra perdeu as eleições presidenciais de 2002 para Luiz Inácio Lula da Silva. Lula acabou recebendo 61% dos votos válidos, no segundo turno das eleições.

mudar, ocorreria ainda mais turbulência e tensão. Passou-se a admitir que o governo teria de fazer concessões e de derivar para proposições conservadoras (como a reforma da previdência) porque precisava driblar uma correlação de forças francamente desfavorável. Foi uma opção pela cautela e pela governabilidade, mas também um gesto simbolicamente forte, que representou, antes de tudo, o ingresso do PT no universo da esquerda não revolucionária: da esquerda que deseja justiça, democracia e reformas graduais, não mais o fim do capitalismo (NOGUEIRA, 2004, p. 27-8).

O governo Lula procurou fazer alguns ajustes na política econômica de forma a retomar o controle sobre a inflação, o déficit público, a política industrial e agrícola (BOITO, 2005). Adotou uma política agressiva de exportações, centrada no agronegócio e nos produtos industriais de baixa densidade tecnológica e implementou as medidas cambiais, creditícias e outras necessárias para manter essa política. Com isso angariou o apoio de parcela considerável da burguesia interna que se mostrava descontente com os rumos da política econômica do governo FHC. A política adotada não descontentou o capital financeiro e os setores ligados ao capital internacional, pois garantia superávits necessários para o pagamento dos encargos das dívidas interna e externa (BOITO, 2005) e não mexia com o limite da remessa de lucros ao exterior, algo sempre temido pelo capital externo que atua em outro país.

A retomada de uma ação mais ativa do Estado através da ação direta das empresas e organismos estatais, de financiamentos via bancos públicos, do uso de técnicas de planejamento e orientação de investimentos e da articulação com os atores regionais envolvidos, demonstrou-se como o diferencial em relação ao governo anterior. O Estado retoma a perspectiva do planejamento do desenvolvimento regional, de longa tradição no país²⁶³. Essa nova postura do governo se fez sentir no caso da política de desenvolvimento regional ao afirmar-se que o Brasil necessitava de uma “política nacional” e de uma “ação ativa” do Estado na busca de soluções para as disparidades inter e intra-regionais que caracterizam o perfil sócio-econômico do país (BRASIL, 2005).

A PNDR precisa ser uma **Política Nacional**, envolvendo iniciativas do Congresso Nacional, dos diversos entes da federação, das universidades, de entidades do setor produtivo (empresários, trabalhadores, autônomos, cooperados etc.), de ONG'S, dentre outros. O Governo Federal tem, no entanto, papel estratégico em sua concepção e implementação. As iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional (BRASIL, 2005, p. 14) [grifo do autor].

²⁶³ Já abordada nessa mesma seção, especialmente no período entre 1930 e 1985.

Na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) se fez um amplo diagnóstico²⁶⁴ das diferentes regiões do país e propôs-se a criação de um conjunto de programas²⁶⁵, ações estratégicas²⁶⁶ e instrumentos²⁶⁷ capazes de operacionalizar o planejamento proposto. A intenção expressa nessa política é a retomada do crescimento econômico, a diminuição das desigualdades inter e intra-regionais e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira como um todo (BRASIL, 2005).

Se por um lado, o governo Lula procurou adotar medidas para estabilizar a economia, retomar o crescimento econômico e diminuir as desigualdades regionais, por outro, não demonstrou uma agenda de prioridades para melhorar as condições de vida da classe trabalhadora e para tratar as diferentes manifestações da questão social. O governo Lula continuou praticando uma política de arrocho salarial; tomou medidas muito tímidas no combate ao desemprego; deu seqüência à reforma da previdência iniciada no governo FHC, retirando direitos conquistados a duras penas pelos trabalhadores dos setores público e privado; deu continuidade ao processo de flexibilização do mercado de trabalho; fez poucos avanços na política agrária e agrícola de forma a ampliar o acesso à terra e a criar melhores condições de vida para os trabalhadores do campo, os pequenos e médios proprietários (BOITO, 2005; MARQUES e MENDES, 2005).

A parcela da classe trabalhadora para a qual governo parece ter centrado sua atenção adotando uma política mais incisiva para conquistar seu apoio foi a dos trabalhadores pauperizados, desorganizados e politicamente desinformados (BOITO, 2005), dando a idéia da edificação de um “novo populismo” e da construção de uma nova base de sustentação política para além daquela em que se sustentou historicamente o Partido dos Trabalhadores (MARQUES e MENDES, 2005).

²⁶⁴ Vide BRASIL, 2005.

²⁶⁵ Os programas básicos definidos foram: “Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais” (PROMESO), “Programa de Desenvolvimento Integrado e sustentável do Semi-Árido” (CONVIVER), “Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões” (PROMOVER), “Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” (FAIXA DE FRONTEIRA), “Programa de Organização Produtiva de Comunidades” (PRODUZIR), “Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA)” (RIDE) (BRASIL, 2005).

²⁶⁶ A articulação entre os ministérios e secretarias de governo (através da Câmara de Política de Integração Nacional), o diálogo com as organizações da sociedade e com os agentes produtivos regionais, a articulação entre o governo federal, os estados e os municípios e a proposta de criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

²⁶⁷ A criação de novas instituições de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM, SUDECO e SPR(S-SE)) capazes de coordenar a ação dos diferentes órgãos de governo presentes em cada região.

Na definição da direção a ser impressa nas políticas sociais, o governo Lula acabou optando²⁶⁸ por ações focalizadas sobre os mais pobres, como o centro da política social do novo governo. Na realidade, para além das mensagens de campanha, o PT não havia formulado, durante seus anos na oposição, um diagnóstico mais denso dos desafios na área social, capaz de obter consenso partidário e de fundamentar prioridades claras de ação. Em consequência, os primeiros passos do novo governo, na área social, foram na direção de iniciativas de forte impacto simbólico, no plano nacional e internacional (ALMEIDA, 2004).

Por mais que se tenha apresentado o “Fome Zero” como sendo um programa que continha políticas estruturais e conjunturais de combate à fome e à miséria, a maioria das ações implementadas ficaram restritas à transferência direta de dinheiro ou alimentos, seguindo a lógica de atender a uma população vulnerabilizada nos moldes históricos do populismo, sem se fazer acompanhar de um programa político-pedagógico de emancipação, permanecendo assim como benesse, doação, e não como direito (PAIVA, 2006).

O Programa Fome Zero tinha o dom de despertar a simpatia universal, obtendo aprovação tanto de agências internacionais e governos estrangeiros de várias orientações, quanto de organizações e personalidades ligadas às lutas contra a globalização. Além disso, proporcionava ao governo um *succès d'estime* nos fóruns internacionais. Internamente, servia à mobilização da sociedade civil e reforçava a imagem de um presidente identificado, por sua biografia e trajetória política, com os socialmente excluídos (ALMEIDA, 2004, p. 10-1).

²⁶⁸ Os documentos sobre políticas sociais, dados a público antes e imediatamente depois das eleições que conduziram Lula à presidência são: o *Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*, de 2001, e *Política econômica e reformas estruturais*. O primeiro, de autoria de 45 pesquisadores do *think tank* petista reunidos no Instituto Cidadania, sob a orientação de José Graziano da Silva, consistia em uma combinação de políticas assistenciais com ações mais abrangentes de incentivo à agricultura familiar. O *Fome Zero* contemplaria três grandes conjuntos de iniciativas. O primeiro incluiria políticas estruturais: geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária, bolsa-escola e renda mínima. O segundo conjunto seria o das políticas específicas: programa de cupom alimentação (depois substituído por uma transferência direta de R\$ 50,00 reais a cada beneficiário, por meio do cartão-alimentação), doações de cestas básicas emergenciais, manutenção de estoques de segurança, quantidade e qualidade de alimentos, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, combate à desnutrição infantil e materna, ampliação da merenda escolar, educação para o consumo e educação alimentar. Finalmente, entrariam as políticas para áreas rurais, pequenas e médias cidades, e metrópoles, com uma série de medidas que incluem, nos dois últimos casos, bancos de alimentos, formados por doações. O segundo, elaborado pela equipe do Ministro da Fazenda, composta por economistas de orientação liberal, não pertencentes ao PT. Era um documento mais extenso sobre os rumos do governo Lula. Focalizado na política econômica, incluía um capítulo de propostas de política social. Nele, a reforma da previdência social aparecia, em lugar destacado, no capítulo dedicado ao tema do equilíbrio fiscal de longo prazo. Os objetivos declarados eram recompor o equilíbrio da previdência pública, garantindo sua solvência no longo prazo; diminuir a pressão sobre os recursos, permitindo o resgate da capacidade de gasto público; aumentar a equidade, reduzindo as distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado. O tema das políticas sociais era tratado do ângulo da redução de seus efeitos regressivos, pelo aumento da eficácia do gasto social e da efetividade dos programas e ações, a ser obtida com melhor focalização nos grupos de menor renda. O documento pouco falava das outras políticas universais além da previdência. As duas propostas indicavam as ações focalizadas sobre os mais pobres, como o centro da política social do novo governo (ALMEIDA, 2004).

Para além da aceitação da opinião pública e da publicidade (BOITO, 2005), as deficiências do programa Fome Zero foram sentidas durante o ano de 2003, levando o governo a criar, no início de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome²⁶⁹, nele centralizando o conjunto de programas sociais de caráter assistencial. A partir dessa decisão, os programas de transferência de renda²⁷⁰ existentes até então foram unificados em um único, o Bolsa Família (Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004) (MARQUES e MENDES, 2005). O Bolsa-Família passou a ser anunciado como o carro-chefe da política social do governo Lula (ALMEIDA, 2004).

Marques e Mendes (2005), ao analisar as propostas para a previdência social presentes no plano de governo do presidente Lula e implementadas nos dois primeiros anos de seu governo, apontam a continuidade das reformas iniciadas com Fernando Henrique e a opção pela criação de um sistema previdenciário básico universal, público e compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros do setor público e privado. O sistema deveria ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de aposentadoria também deveriam ser claramente definidos. Para os trabalhadores que almejam uma renda adicional, propõe-se um sistema de aposentadoria complementar que via fundos de pensão criados por empresas ou pelos próprios sindicatos. Esses fundos de pensão funcionariam também como “poderosos instrumentos” para o fortalecimento do mercado interno e da poupança em longo prazo, fundamentais para o desenvolvimento do país. Nessa idéia ressalta-se o fortalecimento de um sistema contributivo de previdência e não como direito universal do cidadão.

A reforma da previdência social implantada pelo governo Lula buscou corrigir as distorções de um sistema de benefícios iníquo e regressivo (ALMEIDA, 2004). Porém, deu continuidade à agenda de reformas da redemocratização e, mais especificamente, do governo anterior. Com isso, foi “bem recebida pelas agências internacionais, investidores externos e o *establishment* conservador nacional, todos esperando do novo governo sinais de moderação política e de disposição de manter-se dentro dos parâmetros de austeridade fiscal” (ALMEIDA, 2004, p. 10).

²⁶⁹ Através da unificação do Ministério da Segurança Alimentar e o Ministério da Assistência Social.

²⁷⁰ Para uma análise dos programas de transferência de rendas pode-se consultar SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004.

Na área da saúde, o governo se propôs a fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS), ampliar os programas de atendimento especializado e criar um programa que facilitasse o acesso da população mais pobre aos medicamentos (A Farmácia Popular). As propostas acentuavam a parceria com os estados e municípios como essenciais para o fortalecimento dessas ações. Porém, o que se viu foi a seqüência de “boicotes explícitos ao Sistema Único de Saúde”, pelo não repasse dos recursos Constitucionais definidos para o mesmo, em razão da política econômica implantada (PAIVA, 2006). Lula não conseguiu alterar os reduzidos percentuais investidos pelo Brasil em seu sistema de saúde (cerca de 3,2% do PIB), permanecendo uma enorme desvantagem na relação com outros países²⁷¹.

A falta de maiores investimentos tem prolongado uma situação caótica que se traduz numa intensa repressão da demanda, no insuportável congestionamento dos pronto-socorros e consultórios de especialidades, na precarização da atenção básica preventiva, no predomínio de intervenções tardias, nas doenças preveníveis não prevenidas, nas doenças agravadas não atendidas precocemente, nas mortes evitáveis não evitadas, e na expansão da saúde privada, via planos de saúde para a classe média e para a burguesia (PAIVA, 2006).

Em relação à educação, o governo Lula conseguiu conter a tendência privatizante adotada pelo governo FHC. Porém avançou pouco em termos de ampliação dos investimentos na qualificação do ensino público. Seus maiores avanços se deram no Programa Universidade Para Todos (PROUNI)²⁷², na expansão das Universidades Federais e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Do ponto de vista das políticas sociais, se esperava do governo Lula uma ação mais incisiva no rompimento das práticas restritivas de direitos apregoadas pelo ideário neoliberal e a efetivação de ações mais decisivas que garantissem o financiamento público para as políticas de expansão de direitos, para além da lógica orçamentária, monetarista e economicista.

²⁷¹ A Bolívia, a Colômbia, a Venezuela, a Argentina, a Rússia e a África do Sul investem, em torno de 5,12% do seu PIB. Cuba e Estados Unidos investem em torno de 6,2% do PIB. Japão, Inglaterra, Austrália, Portugal, Itália, Canadá, França e Alemanha investem em torno de 8,1% do seu PIB em saúde (PAIVA, 2006, p. 05).

²⁷² Que, para alguns, não significa nada mais do que a organização e a ampliação do uso abusivo da renúncia fiscal dos encargos previdenciários, num esforço de subvencionar o setor privado das universidades em troca da ampliação de vagas por fora do sistema público e gratuito (PAIVA, 2006).

Diferentemente do esperado, não se constatou no governo Lula o compromisso real com um amplo e consistente sistema de atenção e proteção no âmbito das necessidades humanas sociais, que contemplasse a contribuição decisiva de todas as áreas sociais, educacionais e político-culturais, combinadas com as outras medidas complementares de garantia do exercício do protagonismo da população e da emancipação dos indivíduos e grupos sociais (PAIVA, 2006, p. 02).

Isso não quer dizer que o governo Lula não tenha feito avanços importantes na área social²⁷³, sobretudo quando comparado aos feitos desastrosos dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Quer-se dizer que as ações foram tímidas e alteraram muito pouco a composição das relações e das estruturas de poder político e econômico que dominam o país desde a sua consolidação como nação independente. Da mesma forma, se quer dizer que a alteração dessas estruturas de dominação torna-se condição vital para se pensar num sistema público e universalista de garantia de direitos.

Essa retrospectiva a respeito de como se tem tratado o regional e as políticas sociais nas propostas de desenvolvimento implantadas no Brasil ao longo do século XX e início do século XXI demonstra que os grupos hegemônicos do capital, centrados na região sudeste do país, têm orientado e definido a adoção de políticas em consonância com seus interesses de classe e atendendo às necessidades de sua sustentação no poder. Com isso, a perspectiva de descentralização, definida a partir da Constituição Federal de 1988, pode estar abrindo novas possibilidades para o entendimento do regional e das políticas sociais no país.

Nessa perspectiva da descentralização torna-se importante compreender as trajetórias diferenciadas de desenvolvimento experimentadas pelas diferentes regiões do país e suas experiências de implantação de políticas sociais, tendo presente a assertiva de Harnecker (1978) de que, na maior parte das sociedades historicamente determinadas, as relações hegemônicas não se dão de forma homogênea. No próximo capítulo trata-se de analisar a trajetória da região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul – Brasil, em relação à implantação de propostas de desenvolvimento e a conseqüente visão das políticas sociais.

²⁷³ Tais com o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), o PROUNI, o FUNDEB, a Farmácia Popular, o Luz para Todos, entre outros.

3 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS NO NOROESTE DO RS

“Nas ciências humanas, o ato de explicar envolve a integração dos elementos no conjunto, a incorporação das partes no todo”.

Evaldo Vieira.

Neste terceiro capítulo busca-se a aproximação da reflexão sobre o desenvolvimento e as políticas sociais com um espaço social específico. Um “concreto vivido”, onde se produzem relações, significados, interpretações, instituições, situações concretas e reflexões teóricas que se confrontam com o “já produzido” e possibilitam a realização da dialética e a compreensão da Totalidade como categoria essencial de análise de uma realidade.

Os autores da “nova geografia”, ou também chamada “geografia crítica”²⁷⁴, entendem que o conceito de “região” significa a possibilidade de trabalhar com um espaço particular em uma determinada organização social mais ampla com a qual se articula. Possibilita a compreensão de um processo geral, universal, em um quadro territorial menor, onde se combinam o geral (as determinações já efetivadas) e o particular (o elemento de diferenciação). O conceito de região torna possível a inter-relação entre o local-regional e o global, sem cair na tendência homogeneizante ou na perspectiva regionalista²⁷⁵. Visto desta forma, o estudo de uma região “implica a análise de uma singularidade na totalidade” (PESAVENTO, 1990, p. 69). A singularidade pode ser delimitada por características sociais, políticas, econômicas e culturais que moldam um determinado espaço num período de tempo específico, entendendo o espaço como fruto do trabalho humano e da forma como os homens se relacionam entre si e com a natureza.

²⁷⁴ Geógrafos que procuram incorporar as premissas do materialismo histórico e dialético em suas análises. Procuram aliar as categorias de espaço e tempo e entendê-las em relação com a atividade humana e a organização social. Destaca-se SANTOS, 1978, 1979, 1985; CASTELLS, 1983; CORREA, 1987 e 1989; GOMES, 1995; entre outros.

²⁷⁵ Sobre este debate são elucidativos os trabalhos de MARTINS 1990; CARLEIAL 1993; VAINER 1995; entre outros.

Como não se trata, nesta Tese, de discutir as diferentes formas e critérios de regionalização, nem mesmo de entrar no mérito das diferentes regionalizações existentes no estudo do Brasil e, especialmente, do Rio Grande do Sul, opta-se por tomar como referência a região compreendida por quatro Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES): Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial, Missões e Alto Jacuí. Tem-se como referência que a atual divisão do estado do RS em 24 COREDES é uma forma que possibilita captar a diferenciação socioeconômica, a diversidade cultural, o processo histórico e as articulações políticas em vistas do desenvolvimento. Da mesma forma, se tem presente que a escolha dos quatro COREDES representa uma possibilidade de análise do Noroeste Gaúcho como uma região que foi alvo de disputas entre Portugal e Espanha durante o período colonial, palco da experiência das Missões Jesuíticas, reocupada pelo processo de colonização com imigrantes e descendentes de imigrantes europeus não-ibéricos a partir da segunda metade do século XIX e situada na fronteira com a Argentina. Uma caracterização mais detalhada da região será feita na primeira seção desse terceiro capítulo.

Na segunda seção desse capítulo, analisa-se, mais detalhadamente, o processo vivido pelo Noroeste gaúcho a partir da crise²⁷⁶ do modelo da modernização da agricultura. Uma crise que está ligada a todo um processo de reestruturação produtiva vivida pelo capitalismo nesse final do século XX, mas que apresenta especificidades locais e que faz emergir alternativas diferenciadas de desenvolvimento nas microrregiões do Noroeste gaúcho.

Para dar conta dessas alternativas diferenciadas é que se faz um estudo de cada um dos quatro COREDES a partir da escolha de um “município irradiador”. Entende-se por município irradiador aquele que está na origem histórica da microrregião, possui o maior Produto Interno Bruto, a maior população, a maior arrecadação fiscal e, de certa forma, representa o processo em curso nos demais, funcionando como uma espécie de referência para aqueles que gravitam em seu “em torno”. A partir dessa idéia realiza-se um estudo comparativo entre os municípios de Santa Rosa, Santo Ângelo, Ijuí e Cruz Alta, tendo como referência os planos microrregionais de desenvolvimento, os planos de gestão municipal, os

²⁷⁶ Entendendo por crise “aquela situação em que uma estrutura social, no seu normal desenvolvimento, coloca diante de si uma categoria de problemas que ela não pode resolver sem se transformar” (COSTA PINTO, 1986, p. 149).

orçamentos municipais e os indicadores oficiais de desenvolvimento. Esse estudo é retratado na terceira seção desse capítulo.

3.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E A PREOCUPAÇÃO COM AS POLÍTICAS SOCIAIS

Não é objeto desta tese uma reconstrução histórica exaustiva da região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, até mesmo porque já existem estudos²⁷⁷ nesse sentido e que o fazem com muita qualidade acadêmica. Interessa compreender as diferentes propostas de desenvolvimento ou os diferentes “modelos” de organização social que foram implantados em seu percurso histórico e como estes foram deixando “marcas” nas formações sociais locais, muitas delas, presentes até hoje.

Ao recuperar essa trajetória torna-se possível entender também como os atores locais se organizaram e mobilizaram nos diferentes momentos para dar conta dos seus problemas e “moldar” suas relações, instituições, soluções e o próprio processo histórico. Também é possível perceber como foram emergindo as diferentes manifestações da questão social, como elas foram compreendidas e como se propunha equacioná-las, especialmente através das políticas sociais. Com isso, busca-se perceber a articulação entre as diferentes propostas de desenvolvimento e o papel atribuído, em cada uma delas, às políticas sociais.

A região Noroeste faz parte da última área a ser incorporada a então província de São Pedro, atual Rio Grande do Sul. Pelo Tratado de Tordesilhas²⁷⁸, o território português estendia-se até Laguna, ficando toda a área de terras abaixo desse ponto pertencente à Espanha. Mesmo com o Tratado em vigor, a região permaneceu palco de conflitos entre Portugal e Espanha até o início do século XIX, quando foi, definitivamente, incorporada ao território português.

²⁷⁷ Tais como LAZZAROTTO, 1977; DACANAL, 1980; SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; FRANTZ, 1982; PESAVENTO, 1997; ZARTH, 1997 e 2002; ROTTA, 1999; CHRISTENSEN, 2001; CAVALARI, 2004; entre outros.

²⁷⁸ Tratado assinado (com a mediação do Papa Alexandre VI) entre Portugal e Espanha, em 1494, pelo qual dividiam entre si o “mundo descoberto ou por descobrir” (NADAI e NEVES, 1989).

Permanecendo por mais de um século à margem²⁷⁹ dos interesses de Portugal e Espanha, a região começou a sofrer as influências do processo de colonização a partir da crise das relações entre os “encomiendeiros”²⁸⁰ paraguaios e os padres da Companhia de Jesus (jesuítas) em relação ao tratamento dado aos nativos (SANTOS, 1993). Os jesuítas, provenientes das Missões do Paraguai, passaram a estender seu projeto para a região fundando reduções²⁸¹ com o objetivo de desenvolver a agricultura e a pecuária (PESAVENTO, 1997). Essa primeira experiência reducional não resistiu à ação dos bandeirantes paulistas que saquearam os povoados em busca de gado e de índios para serem vendidos como escravos nas lavouras açucareiras. As constantes investidas dos bandeirantes fizeram com que a experiência fosse abandonada a partir de 1640 e os sobreviventes buscassem refúgio na banda oriental do rio Uruguai, vindo ao território rio-grandense, esporadicamente, para arrebanhar o gado missioneiro disperso pelos campos (CHRISTENSEN, 2001).

A partir de 1682 os jesuítas espanhóis retomaram a experiência reducional no território rio-grandense dando início à formação dos “Sete Povos das Missões”²⁸², consolidada em 1706, com a fundação do último deles, Santo Ângelo Custódio. Essa nova experiência inseria-se no conjunto dos “Trinta Povos Guaranis” (LUGON, 1977). A experiência missioneira que se desenvolveu na região gerou um modelo de organização socioeconômica que se diferenciava em muito daquele gestado pela ocupação portuguesa no restante do território gaúcho com base nas estâncias (SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; ZARTH, 1997).

²⁷⁹ Isso não quer dizer que as duas potências não conhecessem o território e não tivessem feito expedições exploratórias, mas sim que a região estava desvinculada dos processos colonizatórios desenvolvidos por Portugal (com base na extração do pau-Brasil e depois com a cana-de-açúcar) e Espanha (com base na extração da prata de Potosi e no regime das *encomiendas*).

²⁸⁰ O encomiendeiro era o colono encarregado pelo governo espanhol para realizar o processo de colonização. A Encomienda foi uma instituição criada pela coroa espanhola pela qual ela cedia ao colono, denominado encomiendeiro, o trabalho que o índio deveria executar como forma de pagamento de tributos à coroa. Em troca, o encomiendeiro daria ao índio proteção, sustento e educação cristã. Porém, as relações foram logo derivando para um processo semelhante à escravização, o que gerou desentendimentos com os padres jesuítas que passaram a criar aldeamentos de índios para protegê-los do sistema de encomienda.

²⁸¹ As reduções eram aldeamentos de índios com o objetivo de estabelecer um processo de colonização diverso da forma praticada nas encomiendas. Os jesuítas recebiam autorização do rei de Espanha para aldear os nativos e estabelecer uma forma de ocupação do território com uma forma de organização produtiva e social, desde que cumprissem os compromissos de obediência e de pagamento de tributos à Coroa Espanhola. Nessa primeira fase, foram fundadas, no território gaúcho, 18 reduções. No caso da região noroeste é de destacar a Redução de *San Nicolas* (São Nicolau), a de *San Miguel* (São Miguel), a de *Asunción* (Assunção do Ijuí), a de *Todos los Santos* (Caaró) e a de São Carlos Del Caapi e a de *Apostoles Del Caaçapa-guaçu* (nas cabeceiras do Rio Ijuí Grande e nas margens do Ijuizinho). Maiores detalhes podem ser encontrados em CAVALARI, 2004.

²⁸² *San Francisco de Borja* (1682), *San Nicolas* (1687), *San Miguel Arcángel* (1687), *San Lorenzo* (1690), *San Juan Baptista* (1697), *San Luiz Gonzaga* (1687) e *San Angel Custodio* (1706) (CAVALARI, 2004).

Nas reduções, os jesuítas procuraram respeitar as bases da organização tribal e, aos poucos, foram introduzindo noções da religião cristã, novas técnicas de trabalho e de organização do processo produtivo, novas relações de poder e uma nova cultura (NADAI e NEVES, 1989). Criaram, com isso, uma nova forma de organização social, que, para além das variadas denominações²⁸³ recebidas, apresentava algumas características básicas: estrutura de produção fundada no uso comum da propriedade e dos meios de produção; uma forma de divisão do trabalho que respeitava as habilidades individuais, o sexo e a idade, mas que não levava a um processo de diferenciação social, pois todos eram considerados importantes para a garantia da “prosperidade comum”; a ausência da apropriação e acumulação individual permitia que todos tivessem o suficiente, sem que houvesse discriminação, e ainda deixava margem ao armazenamento e comercialização dos excedentes produzidos e não consumidos; uma convivência até certo ponto harmônica com a natureza, porém sem deixar de exercer um processo racional de exploração dos recursos que ela proporcionava; uma profunda integração entre as várias dimensões da vida, de certa forma, unidas e significadas pela dimensão religiosa (SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; NADAI e NEVES, 1989; CHRISTENSEN, 2001).

A experiência missioneira trouxe para a região a compreensão dominante na Igreja Católica da época a respeito da forma de tratar o social, isto é, pelo viés social-assistencial²⁸⁴. Os critérios da incapacidade física ou mental e do pertencimento à comunidade serviam para definir os beneficiados. A gestão da assistência estava integrada ao sistema de gestão da redução, geralmente confiado a autoridades civis recrutadas entre os próprios índios de mais “merecimento e prestígio” junto ao grupo (SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981). Tem-se claro que a definição dos pressupostos ideológicos da assistência estavam confiados, em última instância, à autoridade religiosa exercida pelo missionário jesuíta.

Em pouco mais de meio século, os Sete Povos das Missões “tornaram-se importantes centros econômicos, onde, além de erva-mate e criação de gado, realizavam-se trabalhos de fiação, tecelagem, metalurgia, ofícios vários e trabalhos artísticos com destaque na arquitetura e escultura” (PESAVENTO, 1997, p. 12). A prosperidade da experiência missioneira atraiu a

²⁸³ “Comunitarismo cristão”, “República Cristã dos guaranis”, “comunismo cristão”, “império teocrático dos jesuítas”, entre outras.

²⁸⁴ Conforme destacado no capítulo 1 desta Tese.

atenção das Coroas espanhola e portuguesa que passaram a articular sua desagregação para que o modelo social lá implantado não se difundisse para o restante de suas colônias e temendo que os jesuítas passassem a constituir “um Estado dentro do Estado” (PESAVENTO, 1997).

De uma região periférica no início do processo de colonização, a região missioneira transformou-se numa área estratégica e numa “ameaça política à segurança das monarquias ibéricas” a tal ponto de constituir-se em pauta das disposições do Tratado de Madri assinado entre Portugal e Espanha em 1750. Por esse tratado acertava-se a troca do território missioneiro pela Colônia de Sacramento²⁸⁵ e decretava-se a imediata retirada dos índios e dos jesuítas da região das missões para que Portugal pudesse implantar um novo processo de colonização na região. Como os índios não aceitaram os termos (saída imediata sem direito a levar nada e sem qualquer indenização) do acordo, iniciou-se o conflito armado, conhecido como a “guerra guaraníca”²⁸⁶ que acabou por decretar o fim da experiência missioneira. Entre os poucos índios missioneiros que conseguiram se salvar, alguns fugiram em direção à margem direita do rio Uruguai, outros se refugiaram na mata densa da própria região, vivendo de forma dispersa; outros, ainda, transformaram-se em peões de estância, mão-de-obra barata para o latifúndio pastoril (SANTOS, 1993).

A desagregação das reduções gerou um claro processo de exclusão que acabou por produzir a desagregação das comunidades nativas e sua dispersão pela região. Ao buscar emprego como peões de estância, nas expedições de coleta de erva mate, ou ainda ao levar uma vida nômade vivendo dos recursos que a natureza lhes proporcionava, os indígenas foram perdendo seus referenciais culturais e de organização da sociedade. Para sobreviver, muitas vezes, foram levados a um processo de miscigenação que intensificou a perda das referências sócio-culturais. Os dominadores pouco ou nada fizeram para dar conta dessa manifestação da questão social. Apenas em meados do século XX foram criadas algumas reservas indígenas (a mais expressiva é a reserva da Guarita, que abrange área dos municípios de Tenente Portela, Miraguai e Redentora) para tentar reagrupar esses povos dispersos. Porém, o processo de exclusão já estava configurado e a solução não respondia aos imensos

²⁸⁵ Uma Colônia fortificada, criada por Portugal em 1680, na margem esquerda do Rio da Prata para preservar os interesses portugueses na região que representava o principal porto de entrada e saída dos produtos produzidos pelas colônias da América Espanhola. Pelo Tratado de Madri, Portugal cedia definitivamente o território da Colônia de Sacramento em troca da posse definitiva do território missioneiro.

²⁸⁶ Uma guerra que uniu os exércitos de Portugal e Espanha contra a resistência organizada pelos índios guaranis e por alguns padres jesuítas que não aceitaram os termos acordados na Cláusula XVI do Tratado de Madri.

desafios que ela representava. Ainda hoje, é comum na região encontrar remanescentes destes povos vivendo nas beiras de estradas ou vagando pelas cidades, tentando vender seus produtos de casa em casa (ROTTA, 2005).

A consolidação do domínio português sobre as Missões, efetivada em 1801, deu início à estruturação de um modelo de sociedade que “rompeu radicalmente com a estrutura agrária e social do período jesuítico” (ZARTH, 1997, p. 20). Por ser uma região de fronteira e dotada de recursos naturais que facilitavam a atividade pastoril e extrativa (especialmente a erva-mate), ela foi alvo da disputa entre os caudilhos uruguaios e rio-grandenses até a década de 1820; centro de atração de novos estancieiros que recebiam terras das autoridades locais (na maioria militares) ou as compravam por preços irrisórios; alvo das preocupações dos estrategistas oficiais do governo brasileiro com a defesa do território; local de refúgio para índios missioneiros ou aqueles que resistiam aos aldeamentos; espaço dos tropeiros que conduziam o gado (vacum e muar) até as feiras de São Paulo (especialmente Sorocaba) e ainda espaço onde se desenvolveu a atividade extrativa acompanhada de uma agricultura de subsistência (ZARTH, 1997).

Essa nova realidade vai fazer com que a região das missões seja “reocupada” por uma população muito diversa: índios missioneiros dispersos, outros povos indígenas não reduzidos, escravos²⁸⁷, caboclos²⁸⁸ itinerantes que trabalhavam nas expedições de coleta da erva-mate, tropeiros (que, além do comércio de muares para a região de São Paulo, faziam também a rota dos ervais), descendentes de açorianos, levas sucessivas de paulistas e os militares-estancieiros²⁸⁹ (MARTINI, 1993).

Nesse processo de “reocupação”, a Coroa Portuguesa vai fortalecer a atuação dos estancieiros distribuindo grandes levas de terras (sesmarias) para que garantissem a posse e a ocupação produtiva do território. Com isso, o modelo das estâncias estende sua influência

²⁸⁷ A presença de escravos nessa região não foi tão intensa como na região da campanha gaúcha, mas era comum em muitas propriedades, como relata CAVALARI, 2004.

²⁸⁸ O caboclo era fruto do processo de miscigenação entre índios, negros, portugueses e espanhóis, que ocorreu constantemente no processo de ocupação da região. Maiores detalhes sobre a formação do caboclo, seu modo de vida e sua importância para a região podem ser encontrados em GEHLEN, 1991 e 1998; MARTINI, 1993; entre outros.

²⁸⁹ Assim denominados, pois possuíam capangas armados que defendiam suas posses e serviam também para a defesa do território. Muitos também eram antigos servidores da Coroa que recebiam terras por serviços prestados e tinham a missão de ocupá-las produtivamente e defendê-las. Essa prática teve continuidade com a Independência e o governo Imperial continuou concedendo áreas de terras em troca de favores prestados na defesa do território, na guarda nacional e no processo de povoamento.

para a região das missões aproveitando-se da abundância do gado remanescente das reduções. Era um modelo fundado na grande propriedade da terra, na exploração do trabalho de peões e escravos, numa baixa qualidade técnica e na produção de poucos produtos (gado em pé, couro e muares) que se destinavam aos mercados da região da campanha gaúcha, de São Paulo e dos países platinos. A atividade era lucrativa em função do baixo custo de produção, uma vez que as pastagens eram abundantes, os próprios peões e escravos garantiam seu sustento através da agricultura de subsistência e da criação de pequenos animais e a terra era obtida por concessão gratuita ou expropriada dos posseiros pela força (ZARTH, 1997). Apoiados pela Coroa e depois pelo governo Imperial, os estancieiros controlavam o poder político local, tornando-se referência de autoridade e ocupando os principais cargos na criação dos dois primeiros municípios da região, Cruz Alta (1833), Santo Ângelo (1873), Palmeira das Missões (1874) e São Luís Gonzaga (1880) (FÉLIX, 1996; FINOKIET, 2003).

Outra atividade econômica que se desenvolveu nas missões após a desagregação das reduções foi o extrativismo da erva-mate. A atividade extrativa era controlada pelas câmaras municipais que concediam o direito de exploração dos ervais (nativos ou remanescentes das reduções, na maioria declarados de domínio público, pois estavam situadas na faixa²⁹⁰ de terra pública) a pessoas que tivessem posses²⁹¹ para organizar uma “expedição” de coleta. O trabalho nos ervais era realizado durante os meses de inverno, com base no assalariamento temporário de peões que conheciam a região e sabiam lidar com a erva. Muitos desses peões eram posseiros que permaneciam na região durante o verão e se dedicavam ao cultivo de produtos de subsistência (milho, mandioca, feijão, abóbora e batata).

Apesar do “*baixíssimo nível tecnológico*” da atividade, que manteve o *carijo* como processo dominante de preparo da erva sendo substituído pelo *barbaquá* apenas no final do século XIX, e das constantes falsificações, o extrativismo da erva-mate representava a maior fonte de arrecadação tributária dos municípios da região (FÉLIX, 1996; ZARTH, 1997). A erva tinha um mercado garantido na região da campanha e nos países platinos.

²⁹⁰ Existia uma legislação que definia uma extensa faixa de fronteira declarada de domínio público. Em alguns momentos ela chegava a ser da distância de 150 Km da fronteira. Depois ela vai diminuindo conforme avança o processo de colonização.

²⁹¹ As expedições de coleta de erva exigiam capital para a compra dos equipamentos de trabalho, de transporte, alimentação e mão-de-obra. Com isso, era uma atividade dominada por estancieiros ou mercadores paulistas.

Esses dois modelos diferenciados de organização da produção e da própria sociedade, o das estâncias e o da atividade extrativa, que se formaram nas missões após a consolidação do domínio português, por vezes complementavam-se, outras tensionavam-se, outras ainda, estavam em oposição frontal (ZARTH, 1997). O domínio das estâncias, mesmo que a extração de erva-mate representasse a maior²⁹² fonte de arrecadação para os municípios e ocupasse maiores contingentes populacionais, traduzia-se no controle político das municipalidades por parte dos estancieiros-militares que buscavam preservar seus interesses e aumentar suas posses em detrimento de uma grande parcela de peões, escravos, posseiros e coletores de erva que foram sendo, aos poucos, excluídos do acesso à terra como condição de sua própria sobrevivência.

Com todo esse controle político e institucional das elites locais, as terras devolutas e os ervais públicos perderam espaço gradativamente para a privatização. Formou-se, desse modo, uma legião de homens despossuídos em meio à imensidão de terras, numa região de baixíssima densidade demográfica, à época (ZARTH, 1997, p. 69).

Trata-se de um segundo processo de exclusão que foi “empurrando” essa população desalojada do acesso à terra para as últimas reservas de terras públicas ou para as matas de difícil acesso e que, nesse momento, não interessavam aos militares-estancieiros. Com a “Lei de Terras”, de 1850, essa situação se agravou, uma vez que o governo Imperial exigiu que as terras fossem registradas e que se pagasse o custo de registro. A partir daí criou-se um “mercado de terras” na região, que atraiu negociantes especializados que tinham sua atuação facilitada pela nova política oficial de colonização²⁹³ que incentivava a vinda de colonos de descendência européia não-ibérica para estabelecer um novo modelo de organização sócio-econômica em todo o norte do estado do Rio Grande do Sul (ROCHE, 1969; ZARTH, 1997). Esses negociantes compravam grandes áreas de terras dos estancieiros ou até mesmo do Estado e as revendiam para os colonos com enormes lucros após realizarem um trabalho mínimo de infra-estrutura. Não raras vezes, esses negociantes eram estrangeiros que

²⁹² Nos primeiros orçamentos da vila de Cruz Alta, a erva mate representava em torno de 50% da arrecadação total (ROCHA, 1964).

²⁹³ “Após a independência, D. Pedro I – que não confiava por completo nos caudilhos gaúchos que mantinham atuação política e econômica de ambos os lados da fronteira e cultivavam uma proximidade com as idéias republicanas da Argentina, recentemente tornada independente – procurou fortificar a zona limítrofe mediante o uso de uma estratégia que a imperatriz Leopoldina conhecia de sua pátria, a Áustria. Para defender sua fronteira sul de ataques vindos do Império otomano, a Coroa austríaca havia colonizado, a partir de 1650, a região da Croácia com agricultores familiares leais ao imperador, que podiam ser rapidamente mobilizados como soldados em caso de guerra” (BROSE, 2005, p. 238-9).

dispunham de capital para investir e encontravam na região um espaço para aumentar seus lucros (SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; ZARTH, 1997).

Para estender o novo processo de colonização para o norte do Rio Grande do Sul e integrá-lo à economia do estado e do resto do país, o governo provincial planejou o estabelecimento de uma malha ferroviária que interligava as principais regiões produtivas e dava condições de manter os fluxos econômicos e sociais indispensáveis à consolidação das atividades produtivas (BROSE, 2005). A via férrea chegou a Cruz Alta em 1894 interligando a região com o Porto de Rio Grande, através de Santa Maria. Com isso, abriu-se uma “frente pioneira” (ZARTH, 1997) capaz de atrair imigrantes e possibilitar o “repovoamento” da região a partir de novas bases produtivas e sociais.

Durante o período de desagregação das reduções, marcado pela “convivência/tensão” entre o modelo do extrativismo e das estâncias, rompeu-se com a forma “social-assistencial” de tratar os “problemas sociais” e não foram construídas formas alternativas para pôr em seu lugar. Com isso tem-se um verdadeiro descaso em relação àqueles que necessitassem de qualquer assistência, sendo suas manifestações relegadas à esfera familiar.

A criação de um conjunto de colônias²⁹⁴ oficiais e particulares entre o final do século XIX e o início do século XX representou a afirmação do projeto de colonização com a introdução de imigrantes europeus não-ibéricos²⁹⁵ ou seus descendentes, nesse último caso, provenientes das Colônias Velhas que já começavam a enfrentar o problema da escassez de terras. De acordo com Kliemann (1986), elas representaram a consolidação dos interesses do Partido Republicano Rio-Grandense, que assumiu o poder no estado a partir da Proclamação da República. De acordo com os ideais positivistas²⁹⁶, a busca da paz social, fundamental para alcançar o progresso econômico através do trabalho produtivo, só seria alcançada pela integração étnica e cultural e pela intervenção de um Estado forte. Nesse sentido, o governo

²⁹⁴ Entre as principais destacam-se as oficiais de Ijuí (1890), Guarani (1891), Panambi (1899) e Santa Rosa (1914) e as particulares de Cerro Azul (1902), Ijuí Grande (1892), Vitória (1900), Buriti (1908), Timbaúva (1912) e Steglich (1914) (SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; ROTTA, 1999).

²⁹⁵ Referindo-se aos descendentes de europeus não provenientes dos países da Península Ibérica (Portugal e Espanha), mas de outros países da Europa. Sempre que a expressão “imigrantes europeus” ou “descendentes de imigrantes europeus” for utilizada no texto, refere-se aos não-ibéricos.

²⁹⁶ Para maiores detalhes a respeito do positivismo pode-se retomar a parte inicial do capítulo 1 (1.1) desta Tese. Para ver como o ideário positivista se instalou no Brasil pode-se retomar o capítulo 2 (2.2).

republicano gaúcho organizou um plano de ocupação das terras públicas ainda disponíveis que haviam passado para o controle estadual pela Constituição Brasileira de 1891²⁹⁷.

A proposta dos republicanos positivistas era promover um processo de diversificação econômica capaz de impulsionar a industrialização e a influência do Rio Grande do Sul no cenário nacional; conter os conflitos pela posse da terra; integrar, definitivamente, na sociedade gaúcha, os diversos grupos étnicos, fortalecendo o sentimento de amor à pátria e o respeito ao poder estabelecido; incorporar o proletariado à sociedade; fortalecer uma classe média de proprietários; incentivar a proliferação da livre empresa e da acumulação baseada no trabalho livre e assalariado; introduzir novas técnicas capazes de aumentar a produtividade do trabalho; incentivar o crescimento da pequena propriedade, como forma de fixar o homem à terra e imbuí-lo do sentimento patriótico, do amor ao trabalho e do respeito às leis estabelecidas; criar escolas agrícolas, cooperativas e associações de classe, capazes de incentivar a organização corporativa (PESAVENTO, 1979; KLIEMANN, 1986; ROTTA, 1999).

A expansão desse processo de colonização trouxe para a região uma nova forma de conceber o trabalho, a organização da sociedade e o próprio processo de reprodução da vida que vão entrar em conflito com a concepção de seus anteriores habitantes (ROTTA, 1999). Os novos “colonos”²⁹⁸ trouxeram à região uma experiência diferente de agricultura familiar²⁹⁹, de comércio e de indústria que incorporava uma concepção de trabalho trazida da Europa e, em parte, já adaptada à realidade brasileira nas Colônias Velhas e nas Novas Colônias do Planalto.

²⁹⁷ “Após a proclamação da República, com a Constituição de 1891 (artigo 64), as terras devolutas passam ao domínio dos estados e, da mesma forma, a política de colonização. O governo do estado buscou agilizar mecanismos capazes de verificar as legitimações de terras realizadas a partir de 1850 e impor maior severidade na concessão de novas legitimações. Criou, em 1897, comissões encarregadas de percorrer os municípios e regularizar a situação, verificando o montante de terras que ainda era de domínio público ou que podia ser reivindicado pelo Estado em função de legitimações de posse irregulares ou apropriações indevidas” (ROTTA, 1999, p.34).

²⁹⁸ Usa-se a expressão entre aspas por caracterizar uma designação genérica dos novos habitantes que afluíram à região. Sabe-se que nem todos eram dedicados às lides agrícolas, mas o ingresso deles estava quase que associado à posse de um lote de terra. Muitos eram artesãos, profissionais liberais, comerciantes e até mesmo industriais. Isso é demonstrado na expansão rápida que essas atividades tiveram logo que se implanta o processo de colonização. Maiores detalhes, vide ROTTA, 1999.

²⁹⁹ “A noção de agricultura familiar (ou de agricultura enquanto atividade familiar) repousa sobre a idéia de uma identidade entre família e exploração. A unidade de produção é uma família, ou seja, entre outras coisas, um grupo de trabalho no qual os membros estão unidos por laços de parentesco, um grupo que se constitui e se renova sobre a base das relações familiares. No esquema da atividade familiar, a exploração fornece um retorno permitindo assegurar a subsistência do grupo e representa um patrimônio cuja transmissão aparece como um objetivo essencial das estratégias de reprodução do grupo familiar” (LAMARCHE, 1993, p. 104).

Trabalho é meio e de certa forma fim da reprodução da vida familiar e social. O trabalho subordina e dá sentido ao tempo. Mais tempo trabalhando e maior quantidade de trabalho (força familiar) resulta em mais produção, melhorando as condições de reprodução familiar e social (= qualidade de vida). O uso de técnicas tradicionais e de energia interna (sistema sustentável) impede um salto de competitividade e acumulação, mas não impede que seja produtor para o mercado. Nesta perspectiva, o trabalho 'dignifica' o ser humano por si só. Logo, quanto mais (tempo) trabalhar mais digno e honrado. Somente o trabalho, a religião e o descanso (como recomposição de energias para o trabalho) têm legitimação social (GEHLEN, 1996, p. 04).

Num universo onde a religião ocupava um espaço importante na definição da personalidade e do conjunto de valores do indivíduo, a idéia moderna de trabalho foi incorporada e revestida de um significado antropológico e social. Transformou-se em condição para a pessoa tornar-se digna de ter recebido o dom da vida, garantia para a sua reprodução, definidora do sucesso ou não na sociedade e até mesmo requisito para ter saúde e vida longa. A concretização do sonho de uma vida melhor para si e para os filhos passava pelo trabalho como estímulo, razão de viver, condição para a realização individual e comunitária. Pelo trabalho a pessoa era valorizada, sentia-se útil, produzia algo de bom. Além de ressaltar-se a centralidade ocupada pelo trabalho na vida das pessoas, destacava-se que ele era a grande capacidade que o ser humano possuía de transformar a si próprio e a humanidade. Percebia-se o trabalho como capacidade criadora na relação dos seres humanos com a natureza e com os outros seres humanos. Desenvolveu-se uma verdadeira "ética do trabalho"³⁰⁰ (VEIGA, 1993).

Essa concepção de trabalho serviu como fundamento para a construção de referenciais não apenas para as atividades econômicas, mas também para a vida social, política e cultural. A vida social estava assentada na organização de pequenas comunidades, geralmente agrupadas pela descendência étnica e/ou opção religiosa, que cultivavam valores estáveis e sedimentados em torno da família, da cultura e da religião. A educação dos filhos visava à introdução à vida da comunidade, tendo como finalidade a preservação dos princípios da religião, da família e da cultura tradicional. As dificuldades que enfrentavam, tais como transporte, educação, saúde e comunicação, levavam a um fechamento maior ainda e a uma

³⁰⁰ Essa ética do trabalho estava fundada em três princípios básicos: a) quanto mais um indivíduo trabalha, mais ajuda a melhorar a vida da coletividade; b) quem trabalha pouco, ou não trabalha, prejudica a comunidade e não merece respeito; c) quem trabalha direito acaba tendo sucesso e quem não o alcança é por sua própria culpa (VEIGA, 1993).

união da pequena comunidade para superar as adversidades (SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981).

Essa forma de organizar a sociedade também trazia uma nova forma de estabelecer a relação com a natureza e o processo de reprodução da vida. A natureza passou a ser vista como um desafio a superar, como uma fonte de obtenção de riquezas que somente seriam conseguidas pelo trabalho árduo, de sol a sol, de todos os integrantes da família. Era preciso superar as adversidades e submeter a natureza aos domínios humanos para que ela servisse de fonte de recursos para a reprodução da vida da família e da comunidade. A reprodução da vida passava pela sujeição da natureza, pela preservação da família, da comunidade e dos costumes herdados dos antepassados (SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; GEHLEN, 1996).

Esse novo modelo de organização social não prescindia de uma relação com o mercado. Enquanto ela era dificultada pelas adversidades naturais e de meios de transporte e comunicação, desenvolveu-se uma integração parcial, especialmente a partir de alguns produtos com maior valor de mercado e mais fácil de conservar e transportar (a exemplo da banha de porco). A gradativa³⁰¹ chegada da estrada de ferro e do serviço de correios e telégrafos foi integrando a região na economia de mercado que se estabelecia no restante do estado e do país. Com isso, consolidava-se de vez o projeto positivista.

No “modelo” de sociedade que se estabeleceu na região noroeste do estado do Rio Grande do Sul a partir da consolidação do processo de colonização com imigrantes e descendentes de imigrantes europeus não ibéricos, as próprias comunidades locais foram dando conta de organizar a prestação dos principais serviços, inclusive os sociais, com reduzida³⁰² participação do Estado. É o caso da estrutura de atendimento à educação (via escolas paroquiais e confessionais), à saúde (com os hospitais comunitários), à cultura e ao lazer (com os clubes sociais, as sociedades líricas e recreativas), à religião (com as comunidades e capelas), à assistência (com as ações voluntárias, os orfanatos, os lares para idosos e os patronatos), o financiamento à habitação (com as caixas comunitárias e as cooperativas), entre outros.

³⁰¹ A estrada de ferro chega a Cruz Alta em 1894, a Ijuí em 1911, a Santo Ângelo em 1915, a Giruá em 1928 e a Santa Rosa em 1937 (ROTTA, 1999).

³⁰² A participação do Estado estava restrita ao incipiente mercado de trabalho urbano.

Na medida em que definiam a estrutura, também definiam as condições de participação, ou seja, determinavam a política a ser seguida. Kreutz (1991) destaca que essa prática está ligada a um modelo de organização social vigente na Europa no início do período moderno e que foi transplantado e adaptado às condições locais pelos imigrantes e seus descendentes. Situação bem diferente constata-se nas regiões sul e sudeste do RS onde a participação do Estado foi muito mais intensa na definição da organização dos serviços e das políticas sociais.

Essa estrutura de serviços e políticas sociais produzida pelas próprias comunidades locais, porém, não garantia que todos fossem atendidos. Eram atendidos aqueles que participavam da comunidade, estavam associados às instituições criadas, contribuía para sua manutenção ou eram “dignas” ou “merecedoras” de receber a ajuda da comunidade. Geralmente, nessa “seleção dos beneficiados”, influíam critérios étnico-culturais e ligados à “ética do trabalho” (ROTTA, 1999; WEBER, 2002). Pode-se dizer que se retoma o viés social-assistencial no trato das manifestações da questão social. Até porque a influência da Igreja Católica era muito forte na maioria das comunidades que se formaram na região a partir da colonização.

No incipiente mercado de trabalho assalariado urbano, as medidas adotadas pelo governo federal em termos de legislação trabalhista e previdenciária, especialmente a partir de 1934, começaram a ter alguma repercussão, porém eram limitadas pela carência dos mecanismos de fiscalização por parte do Estado, pela dificuldade de organização dos operários, pelo desconhecimento da legislação e pela mentalidade dos empresários³⁰³ e dos próprios trabalhadores³⁰⁴ (WEBER, 2002). Os funcionários de instituições públicas e os trabalhadores de empresas que possuíam um número maior de empregados tinham melhores condições de reivindicar os direitos sociais que começavam a ser instituídos no país. No caso dos primeiros, foi importante a criação do Instituto de Previdência do Estado (IPE)³⁰⁵, em 1931, que passou a congrega a antiga Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Funcionários

³⁰³ O empresariado brasileiro, com pouca tradição no trato do trabalho livre, assimila com dificuldade os poucos direitos a que fazia jus a ainda incipiente classe operária que despontava. Em geral o empresariado brasileiro, no período de industrialização, é nitidamente conservador e muitas vezes reacionário. Sua atitude visa a impedir ou retardar a regulamentação dos direitos sociais já conquistados, ao ignorá-los na prática (CARMO, 1992).

³⁰⁴ Que tendiam a encarar os direitos trabalhistas como favores ou concessão dada pela bondade do patrão e não como direitos.

³⁰⁵ Pelo Decreto Estadual nº 4.842, de 08/08/1931.

Públicos do Estado e a concentrar as questões ligadas ao trabalho, previdência e assistência médica dos funcionários públicos estaduais (FEE, 1983).

Na análise³⁰⁶ das condições de vida dos operários urbanos de Ijuí, nas décadas de 1930 e 1940, é possível constatar que alguns trabalhadores tinham acesso ao seguro de saúde e acidente de trabalho, à licença maternidade, à aposentadoria e ao financiamento para a construção da casa própria através dos IAP's³⁰⁷. Porém, esses direitos garantidos pela legislação trabalhista eram aplicados parcialmente e dependiam muito da fiscalização. Como os mecanismos de fiscalização eram precários, os direitos apareciam muito mais como decorrentes da “bondade” do patrão do que da luta dos trabalhadores (WEBER, 2002). Situação essa que não divergia muito do restante do estado e do país, conforme já demonstrado no segundo capítulo desta Tese.

As atividades agropecuárias e de economia familiar que ocupavam a maioria absoluta³⁰⁸ da população economicamente ativa da região permaneciam à margem das medidas adotadas pelo governo federal e estadual em relação aos trabalhadores urbanos. A medida de política social que mais atingiu essa população foi a nacionalização do ensino. Através dela, o governo federal buscava estender a educação elementar³⁰⁹ para toda a população brasileira, porém a partir de um ideário nacionalista onde se destacava o ensino em língua nacional, o sentimento patriótico, o civismo, a moralidade e a aquisição de habilidades mínimas em escrita, leitura e cálculo matemático.

Na proposta do Governo Federal atribuía-se aos Estados a função de expandir as escolas públicas, especialmente primárias e profissionalizantes, e criar uma estrutura capaz de organizar a política de educação, estabelecer normatizações e fiscalizar as atividades ligadas à educação. Para dar conta dessas atribuições o governo estadual criou a Secretaria de Educação

³⁰⁶ A partir dos relatos feitos por WEBER, 2002.

³⁰⁷ Os Institutos de Aposentadoria e Pensão foram sendo criados a partir de 1937, especialmente pelas categorias de trabalhadores mais organizadas ou com maior número de integrantes, a exemplo dos ferroviários, bancários, comerciários, transportes e cargas, industriários e marítimos. Esses institutos financiavam a habitação, pois a entendiam como uma “forma de investimento lucrativo” (FEE, 1983). No caso de Ijuí, Weber (2002) destaca a presença do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos trabalhadores da Indústria (IAPI). Esses institutos foram unificados, em 1967, através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social.

³⁰⁸ Pelo Censo de 1950, por exemplo, as atividades urbanas do município de Santa Rosa ocupavam apenas 8% da população economicamente ativa do município (ROTTA, 1999, p. 71).

³⁰⁹ Na Reforma Capanema, de 1932, entendia-se por Educação Elementar aquela compreendida pela Escola Primária, ou seja, do 1º ao 5º ano. Maiores detalhes vide TEIXEIRA, 1997.

e Saúde Pública³¹⁰ e o Conselho Estadual de Educação³¹¹. No âmbito da Secretaria criou órgãos de administração especial, encarregados das atribuições específicas que o contexto exigia, tais como o Departamento de Educação Primária e Normal, a Superintendência do Ensino Profissional, a Superintendência do Ensino Secundário, o Departamento de Educação Física e a Diretoria de Estatística Educacional (FEE, 1983).

Para implantar sua política nas diversas regiões do Estado, o governo criou as Delegacias Regionais de Ensino, dividindo o Estado em circunscrições escolares abrangendo, cada uma delas, um número reduzido de municípios a fim de facilitar as funções técnicas e administrativas. Essas delegacias eram coordenadas por um delegado nomeado pelo governador e acompanhadas por orientadores de educação elementar. Instituiu ainda a carreira do magistério primário público, com o objetivo de disciplinar as formas de acesso ao magistério público, organizar a carreira e prover as escolas de pessoal minimamente qualificado. Também criou o Plano de Estudos das Escolas Normais Rurais com o objetivo de disciplinar a formação de professores para as escolas da área rural a partir do meio social em que viviam (FEE, 1983).

A proposta de nacionalização do ensino gerou, na região noroeste do RS, um intenso conflito³¹² com as escolas comunitárias confessionais que haviam sido criadas pelos colonizadores. Nessas escolas a direção pedagógica e os professores eram definidos pela própria comunidade; os custos eram bancados pelas famílias; as aulas eram ministradas na língua falada na comunidade e os conteúdos eram voltados para a realidade local. A proposta de nacionalização acabou criando escolas públicas gratuitas em muitas dessas comunidades, que, não raras vezes, eram boicotadas e vistas como forma de intromissão, espionagem e controle ideológico por parte do governo nessas comunidades (BERWANGER, 2005).

A estrutura comunitária de políticas e serviços e a reduzida intervenção do Estado não foram suficientes para eliminar as manifestações de processos de exclusão social, pois estes

³¹⁰ Criada pelo Decreto Estadual nº 5.969, de 26/06/1935. Pelo Decreto-Lei nº 31, de 06/09/1940, o Departamento Estadual de saúde foi desincorporado e a secretaria passou a denominar-se Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. Nova mudança ocorreu em 1942, quando, através do Decreto Estadual nº 246, de 13/10/1942, passou a chamar-se Secretaria de Educação e Cultura (FEE, 1983).

³¹¹ Criado pelo Decreto Estadual nº 6.105, de 25/11/1935 como órgão de caráter consultivo e encarregado de traçar as diretrizes do ensino na esfera estadual. Atendia às exigências da Constituição de 1934 e estava estruturado nos mesmos moldes do Conselho Nacional de Educação. Até 1946 teve pouca efetividade, quando foi reinstituído pelo Decreto nº 1.163, de 31/08/1946 (FEE, 1983).

³¹² Existe uma boa literatura que analisa este conflito. Entre as quais se destaca KREUTZ, 1991.

estavam ligados à estrutura desigual de posse da terra e de acesso aos postos de trabalho que iam sendo criados. A estrutura desigual de posse da terra³¹³ permitia maior acumulação de capital nas mãos daqueles que conseguiam ter maior volume de produto para colocar no mercado. Esses conseguiam negociar melhores preços, vender e comprar diretamente dos atacadistas e reduzir os custos de transporte, promovendo uma acumulação de capital para futuros investimentos, até mesmo na compra da terra daqueles que possuíam apenas um lote ou menos do que isso. O acesso aos postos de trabalho estava ligado a laços de parentesco, compadrio, origem étnica e a ética do trabalho. Com isso, foi visível o processo de exclusão dos caboclos³¹⁴ (GEHLEN, 1998; ROTTA, 1999).

A partir da década de 1950 a região Noroeste do RS passou a enfrentar um processo de reestruturação que foi transformando sua estrutura socioeconômica e definindo uma nova forma de inserção na dinâmica do estado e do país. A expansão da moderna cultura do trigo para a região do planalto trouxe um novo processo de produção que passou a tensionar com a pecuária tradicional e com a agricultura familiar (FRANTZ, 1982). O modelo de organização social gestado a partir da colonização, com base na agricultura familiar, no pequeno comércio e na indústria tradicional, alcançou seu período áureo tendo o suíno como principal produto a ser colocado no mercado (ROTTA, 1999). A consolidação da interligação ferroviária possibilitou o ingresso definitivo da região no “mercado nacional unificado” (BRUM, 1993), intensificando a concorrência e a expansão das relações capitalistas de produção. As áreas mais próximas ao mercado consumidor, ou mais bem aparelhadas de infra-estrutura básica (produção de matéria-prima, energia, transportes, comunicação, serviços e mão-de-obra qualificada), tornaram-se mais atrativas ao investimento de capitais e capazes de concorrer com maior eficiência no mercado. A economia gaúcha, como um todo, enfrentou dificuldades para adequar-se aos novos padrões impostos pela concorrência, que exigiam acréscimos de produtividade e incorporação de novas tecnologias³¹⁵.

³¹³ Mesmo sendo uma região de colonização, o acesso à terra foi desigual. Enquanto algumas pessoas conseguiam adquirir vários lotes (em média de 25 hectares) de terras, outras adquiriam apenas um ou menos do que isso. Com dificuldades para pagar a terra, era comum a venda dos lotes e a ida para as cidades, que começavam a se formar, em busca de postos de trabalho. Maiores detalhes podem ser encontrados em ROTTA, 1999.

³¹⁴ Essa denominação abrange um conjunto heterogêneo, formado por descendentes de nativos (índios) de vários grupos étnicos, miscigenados com portugueses, espanhóis e negros (MARTINI, 1993).

³¹⁵ Alguns trabalhos elucidam bem essa problemática, tais como CANO, 1990; FEE, 1976-77, 1983, 1990; TARGA, 1989; CARRION JÚNIOR, 1986.

Paralelo a esse processo de integração mais acentuada a um mercado nacional, a região passou a enfrentar dificuldades para reproduzir o modelo implantado com a colonização. O esgotamento da fronteira agrícola ocasionou constantes repartições de colônias e uma pressão sobre o mercado de terras, aumentando o custo das mesmas e, conseqüentemente, o custo de produção dos principais produtos da região. Na medida em que a terra se tornou escassa, o agricultor passou a intensificar seu uso, abrindo mão das reservas de mata. A pouca rotatividade dos produtos cultivados, dada à necessidade de produzir o que tinha demanda no mercado, e a ausência de técnicas de preservação e correção do solo acabaram ocasionando a queda da produtividade agrícola³¹⁶, levando a um aumento do custo de produção do suíno e à perda da competitividade em relação a outras regiões do estado. O suíno era um dos produtos básicos que servia de suporte para a ativação da economia regional. A crise na sua produção acabou gerando conseqüências em cadeia que acabaram atingindo todos os setores da economia e da sociedade regional (SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; ROTTA, 1999).

O aumento da população e do custo de reprodução da unidade familiar em função das novas necessidades de habitação, vestuário, alimentação, educação e saúde, combinados com a queda na lucratividade da produção de suínos, foram comprometendo, gradativamente, as possibilidades de reprodução da unidade familiar agrícola. As atividades urbanas dependiam, em grande parte, do desempenho das atividades agrícolas e não representavam uma alternativa capaz de absorver a mão-de-obra excedente na agricultura. A falta de alternativas na própria região levou muitas famílias³¹⁷ a migrar para outros estados à procura de novas terras para produzir, bem como alternativas de trabalho (SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; FRANTZ, 1982; ROTTA, 1999).

Diante dessa nova realidade que se apresentava era necessário encontrar alternativas capazes de recompor a sociedade regional e dar-lhe perspectivas de futuro. A perda da competitividade dos produtos da economia regional e o esgotamento da fronteira agrícola despontavam como os principais problemas a serem superados. Para recuperar a competitividade sem obrigar a busca de uma nova fronteira agrícola, as lideranças locais

³¹⁶ Essa queda da produtividade pode ser vista em relação ao produto básico para a alimentação do suíno na época. A produtividade média do milho, na região, em 1920, era de 2.100 kg/ha e reduziu-se para 1.200 Kg/ha, em 1966 (KAPPEL, 1967, p. 2).

³¹⁷ O fiscal da barca de Itapiranga (principal passagem do rio Uruguai, na época, para a população da região em direção a Santa Catarina e ao Paraná) registrou, somente em 1964, mais de 3.700 famílias que migraram com destino a Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul (ROTTA, 1999).

passaram a apontar como alternativa a modernização da agricultura, a agroindustrialização e a conquista de novos mercados (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA GRANDE SANTA ROSA, 1974, p. 1.225-7). Soluções essas que iam ao encontro de propostas semelhantes defendidas em nível estadual e nacional (MÜLLER, 1979; PESAVENTO, 1997; BRUM, 2003).

A modernização da agricultura³¹⁸, que já havia dado seus passos iniciais na região com a cultura do trigo, precisava encontrar formas de se viabilizar na agricultura familiar, praticada em pequenas³¹⁹ propriedades. O projeto conhecido como “Operação Tatu”³²⁰, a atuação das Cooperativas Triticolas³²¹ e a política agrícola do governo federal³²² foram fundamentais para que isso ocorresse. Na medida em que propunham a integração entre a agricultura e a indústria, permitiam que se intensificasse a produtividade agrícola e se criasse um mercado de trabalho urbano capaz de absorver a população excedente do meio rural. A adoção de novas técnicas de produção, novos instrumentos, novos insumos e novos comportamentos permitiram que o agricultor passasse a produzir com maior competitividade

³¹⁸ Entendendo-a como uma transformação de todo o processo de produção, uma vez que exige a incorporação de novas técnicas de produção e organização do trabalho, novos instrumentos de produção, novos produtos, novas relações sociais de produção e novas formas de inserção no mercado. O projeto de modernização da agricultura era uma das estratégias fundamentais do Regime Militar para completar o processo de inserção dependente do Brasil no contexto do capitalismo internacional sob a hegemonia dos Estados Unidos da América. Maiores detalhes desse processo de modernização da agricultura podem ser encontrados em GRAZIANO DA SILVA, 1982; CORADINI e FREDERICO, 1982; KAGEYAMA, 1990; AGUIAR, 1986; MÜLLER, 1989; PARES, 1990; BRUM, 2003; entre outros. Sobre a modernização da agricultura no noroeste do RS pode-se consultar FRANTZ, 1982; ROTTA, 1999; entre outros.

³¹⁹ A grande maioria dos agricultores familiares da região possuía não mais do que 50 hectares de terra.

³²⁰ Um projeto de recuperação da fertilidade do solo, que iniciou por sugestão da Associação Rural de Santa Rosa, contando com a participação da Faculdade de Agronomia e Veterinária da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a orientação de especialistas em solo da Universidade de Wisconsin através do convênio UFRGS - USAID (United States Agency for International Development). Consistia em realizar a análise do solo e sua correção através da aplicação de calcário e adubo químico, combinadas com novas técnicas de cultivo, manuseio do solo e seleção de sementes. Com isso buscava-se melhorar a produtividade dos alimentos básicos para o suíno, especialmente o milho, mas acabou sendo determinante para a expansão da produção da soja em escala comercial. O projeto iniciado na região de Santa Rosa se expandiu rapidamente por todo o noroeste do RS. Maiores detalhes podem ser vistos em ROTTA, 1999.

³²¹ As Cooperativas Triticolas se desenvolveram na região a partir do final da década de 1950 e se transformaram num instrumento importante para que o Estado envolvesse os próprios produtores no processo de modernização da agricultura. Maiores informações podem ser encontradas em LOUREIRO, 1981; FRANTZ, 1982; entre outros.

³²² Uma política que procurava integrar a agricultura ao desenvolvimento industrial que se processava no país transformando-a em consumidora de produtos industriais, produtora de alimentos a baixos preços para a população urbana, liberadora de mão-de-obra para a indústria e produtora de excedentes exportáveis para equilibrar a balança de pagamentos deficitária em função da importação de bens de capital. Para viabilizar este processo o governo criou os instrumentos capazes de implementá-lo: a) a EMBRAPA, para produzir tecnologia ou adaptar as já existentes ao contexto nacional; b) a EMBRAER: para difundir a tecnologia; c) o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) para financiar; d) a Política de Preços Mínimos para garantir uma rentabilidade capaz de impulsionar a atividade; e) o PROAGRO, para cobrir eventuais prejuízos, principalmente às agências financiadoras, no caso dos bancos (PARES, 1990; ROTTA, 1999).

os produtos destinados ao processo de industrialização na região ou até mesmo para o mercado de fora da mesma. A criação de um setor produtor de máquinas e equipamentos, um setor produtor de insumos e uma ampla gama de serviços necessários à expansão da agricultura moderna consolidaram, na região, um mercado de trabalho urbano que, além de absorver a população excedente da agricultura deu um novo perfil à sociedade regional (ROTTA, 1999).

A agroindustrialização era destacada como a forma de agregar valor aos produtos, garantir a produção dos equipamentos necessários para a modernização da agricultura e gerar um mercado de trabalho urbano capaz de ocupar a mão-de-obra excedente no meio rural. As indústrias alimentícias (óleo de soja, erva-mate, farinha de trigo, frigorífico de suínos e laticínios) e as de máquinas e implementos agrícolas (colheitadeiras, arados, grades niveladoras e plantadeiras) foram as que alcançaram maior crescimento, inclusive, atraindo para a região capital e tecnologia internacional³²³.

Como os produtos da região encontravam dificuldades para competir no mercado gaúcho, especialmente pela distância dos principais centros urbanos, a alternativa proposta foi a inserção no mercado do restante do país e no mercado internacional. A concentração urbana³²⁴ que se acentuava na região sudeste representava um mercado promissor para os produtos derivados da agropecuária; a expansão do processo de modernização da agricultura gerava um mercado promissor para a indústria de máquinas e implementos agrícolas; o mercado externo apresentava grande demanda para a soja que rapidamente transformou-se no produto base do processo de modernização da agricultura.

O processo que ocorreu na região noroeste do RS a partir da segunda metade da década de 1950, ressalvadas suas especificidades locais, está vinculado a um projeto nacional mais amplo que visava integrar as diferentes regiões, com suas especializações produtivas, a um mercado nacional e internacional capitalista. Nesse mercado, como ressalta Carrion Júnior (1979), coube ao Rio Grande do Sul um papel periférico de um centro maior situado na região sudeste. O setor agrícola acentuou seu grau de especialização para transformar-se em exportador para o mercado internacional, gerando assim divisas essenciais às importações sofisticadas do pólo centro-sul. O setor industrial se especializou no fornecimento de bens

³²³ Casos do Grupo Massey Ferguson, Deere & Company, Avipal, entre outros.

³²⁴ Conforme já destacado no capítulo 2 desta Tese (2.2).

intermediários à indústria do centro-sul, especialmente na indústria química, metalúrgica, mecânica, de material de transporte, elétrico e de comunicações.

A integração da região a esse novo mercado e às condições expressas acima, significou uma alternativa à crise do modelo anterior de desenvolvimento, mas também a incorporação de novos riscos que poderiam corroer rapidamente a nova solução apresentada. Por um lado, representou uma oportunidade de inserção para os setores que preenchiam os requisitos de produtos, produtividade e competitividade exigidos pelo novo mercado. Por outro, representou uma ameaça crescente de exclusão para os setores que passaram a enfrentar uma concorrência bem mais livre com produtos provenientes do restante do mercado nacional e até do mercado internacional. A dependência tecnológica e de capital passaram a constituir-se em possíveis ameaças que rapidamente poderiam corroer o sucesso da solução apresentada.

O ingresso num mercado mais dinâmico e exigente, com seus *inputs e out puts*, exigiu da sociedade regional uma mudança nos referenciais básicos de orientação dos comportamentos produtivos, individuais e sociais. A “concepção industrial moderna de trabalho”, assentada num controle racional do tempo, dos processos, dos instrumentos e do gerenciamento, em vistas da maior eficiência e produtividade (GEHLEN, 1996), transformou-se na referência básica. Essa concepção significava a incorporação gradativa dos princípios tayloristas e fordistas de organização do trabalho e da produção. As empresas, as instituições, as pessoas e os grupos sociais que incorporaram mais rapidamente essa nova concepção passaram a servir de referência para os demais, ainda mais quando conseguiam ocupar uma posição de destaque no mercado.

A racionalidade moderna invadiu, dessa forma, todas as instâncias da vida social, econômica, política e cultural, destruindo as formas antigas de solidariedade e colocando em seu lugar formas anônimas e administrativas. Conforme Morin e Kern (1995), a lógica racional, ou, como ele denomina, a “lógica da máquina artificial”, se impôs, primeiro na indústria, depois, no mundo administrativo e, por fim, apoderou-se de numerosos domínios da atividade social e da vida cotidiana.

A afirmação da “concepção industrial moderna de trabalho” como dominante e determinante passou a exigir alterações no perfil da sociedade regional. A partir daí não era mais suficiente “fazer as coisas”, mas fazê-las “bem-feitas”. Ou seja, não era mais suficiente

trabalhar e ser trabalhador, mas trabalhar e ser trabalhador com determinado perfil, dentro de determinado padrão apresentado como modelo a ser seguido. A racionalização do trabalho estendeu-se para as demais esferas da sociedade que, aos poucos, passaram a modificar os padrões anteriores fundados na tradição e nos costumes herdados dos antepassados.

As formas racionais de organização (cooperativas, sindicatos e associações profissionais), com vínculos profissionais e de interesse, passaram a substituir as formas primárias de solidariedade baseadas na família, na amizade, no compadrio e na vizinhança. Os costumes passaram a ser substituídos pela convenção e pelo direito. Cada vez mais os participantes das relações (sociais e produtivas) passaram a orientar suas ações de forma “racional referente a fins” (WEBER, 1994) estabelecidos ou acordados com seus semelhantes. Agiam na expectativa da reciprocidade do outro que, com ele, havia estabelecido um conjunto de prerrogativas que deviam orientar a conduta de ambos.

A generalização de um conjunto de relações baseadas num “contrato de mútuos direitos e obrigações”, formalmente constituídos, passou a substituir as relações informais com base na palavra e na idoneidade moral daqueles que participavam da relação. O contrato de trabalho passou a reger as relações entre empregados e empregadores. A relação entre o agricultor e a instituição financeira passou a ser regida por um contrato de financiamento, custeio ou empréstimo. O agricultor e a agroindústria passaram a constituir contratos de “integração”, onde se definiam as mútuas responsabilidades. As cooperativas, que em muitos casos representavam um papel semelhante ao das agroindústrias, passaram a adotar os mesmos critérios na relação com seus associados. As relações entre vendedores e consumidores passaram a orientar-se por contratos de compra e venda.

A partir da generalização das relações contratuais, ganharam força também as instituições e os profissionais encarregados de regular os acordos estabelecidos, zelar pelo seu cumprimento, defender as partes que se achavam lesadas ou ainda propor novas bases para esses contratos. Era o caso de um conjunto de instituições e repartições públicas ou privadas ligadas aos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, que agiam através de instâncias locais ou regionais, e dos profissionais ligados a elas, principalmente advogados e funcionários públicos. Esses profissionais passaram a representar grande parcela da população urbana regional e influíram decisivamente no tipo de comportamento que se estabeleceu nesse meio. Olhando o caso das maiores cidades da região, constata-se que a maioria absoluta dos

prefeitos eleitos a partir da década de 1950 era proveniente desse segmento da população urbana.

As relações de solidariedade e ajuda mútua perderam espaço para as relações de competição guiadas pelo critério da racionalidade, da eficiência e da produtividade. As antigas formas e relações foram identificadas como “tradicionais” e as novas formas e relações, com “modernas”, a ponto de se produzir uma dicotomia entre o “tradicional” e o “moderno”. O moderno foi identificado com o novo projeto e, portanto, merecedor de elogios e com possibilidades de ascensão social. O tradicional foi identificado com o antigo projeto, causador da crise e da estagnação, portanto, merecedor de reprovação e fadado à exclusão social. Com isso, afirma-se a idéia de que os “mais eficientes”, “organizados” e “produtivos” se estabelecem, progridem, encontram espaço e conquistam poder. Os outros sucumbem, perdem suas terras, seu emprego, sua possibilidade de participação e ascensão social. As desigualdades sociais e o processo de exclusão passaram a receber uma nova justificação: o desempenho individual.

Com base nesse novo critério foram se consolidando alguns “chavões” para explicar a exclusão, tais como: “não foi capaz de se adaptar aos novos tempos”; “os mais competentes permanecem, o restante é obrigado a buscar outras atividades”; “faliu porque foi incompetente para administrar seu negócio”; “não encontra emprego porque não quer trabalhar”; entre outros. O excluído passou a ser visto como “incompetente”, “incapaz”, incorporando um sentimento de culpa pessoal pela sua exclusão. Nessa nova realidade não foram apenas os “pobres” da periferia os atingidos pelo processo de exclusão, mas também diferentes setores das mais variadas profissões.

Aos índios e aos caboclos, excluídos a partir do momento em que se afirmou o modelo da colonização com base nos descendentes de europeus não ibéricos, somaram-se os excluídos desse novo processo: agricultores familiares sem capital suficiente para investir em modernização que foram excluídos da agricultura, migrando para a cidade em busca de emprego ou permanecendo à margem e produzindo para pequenos espaços do mercado local; assalariados urbanos que não ganhavam o suficiente para suprir as necessidades básicas; desempregados que, de uma ou de outra forma, tentavam garantir sua sobrevivência exercendo atividades no mercado informal de trabalho; pequenos e médios comerciantes que

não resistiram à concorrência; pequenos e médios industriais sem capital suficiente para investir no processo de modernização.

Diante dessa gama crescente de excluídos, as formas anteriores de conceber, organizar e gestar as políticas sociais com base nas próprias comunidades locais foi se tornando insuficiente para atender a todos. Com isso as comunidades locais passaram a demandar uma maior intervenção do Estado, em suas esferas estadual e nacional. A partir da década de 1950 ampliou-se, de forma significativa, a rede de escolas públicas, tanto no meio rural quanto no urbano. Essa ampliação está vinculada a uma política de expansão do ensino básico de caráter público e gratuito levada a efeito pelo governo estadual (FEE, 1983) e pelo governo federal (ARANHA, 1989) com o objetivo de qualificar a população para inseri-la no processo de desenvolvimento em curso no estado e no país. A criação de um grande número de novos municípios, a partir da década de 1950, também contribuiu para a expansão das escolas públicas gratuitas (WEBER, 2002).

Para qualificar a mão-de-obra necessária ao novo momento que a sociedade regional vivia e para atender às “aspirações das lideranças comunitárias”, ao “interesse das autoridades públicas” e à “aspiração dos estudantes de nível médio” (BRUM, 1998) constituiu-se uma estrutura de escolas secundárias, ensino técnico e ensino superior nas principais³²⁵ cidades da região. Como a ação do Estado foi insuficiente para dar conta dessas novas necessidades, acabou predominando a atuação das Fundações Comunitárias e das Instituições Religiosas (BROSE, 2005; BRUM, 1998).

Os serviços de saúde, em sua maioria, continuaram a ser prestados pelos hospitais comunitários. Porém, esses passaram a receber subvenções do governo estadual e federal, atendendo a uma orientação do “modelo médico-assistencial privatista” (RABELO, 1994) que passou a vigorar no país durante o Regime Militar. Por esse modelo, tocava ao INPS (Instituto Nacional de Previdência Social)³²⁶ o atendimento dos trabalhadores segurados (aqueles que estavam ao abrigo do sistema formal de trabalho) e às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde o atendimento aos segmentos da população marginalizada do sistema produtivo formal.

³²⁵ Como é o caso de Cruz Alta, Panambi, Ibirubá, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga, Ijuí, Três Passos, Santa Rosa, Três de Maio, entre outras.

³²⁶ Em 1967, o Governo Federal unificou os vários institutos existentes (antigos IAPs) através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que passou a ser o responsável pela assistência médica individual, curativa e privatista dos trabalhadores pertencentes à economia formal (RABELO, 1994).

A lógica que orientava os dois tipos de atendimento era o repasse de recursos para a compra de serviços de terceiros (RABELO, 1994). A região passou a experimentar a lógica que geria a política social pública durante o regime militar, conforme já explicitado no capítulo 2 desta Tese, fundada no tratamento técnico, no direito como concessão do Estado, na despolitização, na centralização, no controle e na privatização do espaço público.

Na área da habitação, registra-se uma ampliação do acesso aos programas de aquisição da casa própria a partir da criação do BNH³²⁷, pois a atuação da Fundação da Casa Popular³²⁸ e sua correspondente gaúcha, a Companhia de Materiais Pró-Casa Popular, foram inexpressivas na região. A inexistência de centros urbanos mais expressivos na região antes da década de 1960 pode servir como indicativo para explicar a reduzida atuação dos órgãos estaduais e federais, mesmo que a habitação já ocupasse lugar importante nos debates a respeito das políticas públicas (FEE, 1983; VILLAÇA, 1986).

A partir da afirmação do modelo da modernização e da criação de um mercado de trabalho urbano em torno das indústrias e dos serviços que lhe dão sustentação, cresce a atuação, na região, do BNH. Essa atuação se deu através da COHAB³²⁹, que organizou (em convênio com os municípios) e financiou a implantação de núcleos habitacionais populares nos principais municípios da região e atuou no financiamento direto, via Caixa Econômica Federal, de moradias para as diferentes classes sociais³³⁰. Os municípios também passaram a conveniar com o BNH para a implantação de infra-estrutura urbana, especialmente na

³²⁷ Criado pela Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, com o objetivo de facilitar o acesso à casa própria para a população de baixa renda. “O BNH foi inicialmente constituído com um capital de 1 bilhão de cruzeiros antigos e sua principal fonte de recursos era a arrecadação compulsória de 1% do valor da folha de pagamento mensal de todas as empresas sujeitas ao regime de CLT do país. A partir de 1966 (Lei nº 5.107) foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (cadernetas de poupança). O BNH passou então a gerir os recursos captados por esses mecanismos, tornando-se o segundo maior banco do país, superado apenas pelo Banco do Brasil. [...] “A maioria dos críticos da política habitacional brasileira após 64 concorda que o verdadeiro objetivo do BNH nunca foi oferecer casa própria, especialmente à população de menor renda, mas sim o de usar a casa própria (se possível até mesmo para a população de menor renda) para promover a acumulação” (VILLAÇA, 1986, p. 64-5).

³²⁸ A Fundação da Casa Popular foi criada em 1º de maio de 1946, pelo Presidente Gaspar Dutra. A partir dela criaram-se as Companhias Estaduais, tais como a Companhia de Materiais Pró-Casa Popular, no Rio Grande do Sul, em 1947, no governo de Walter Jobim.

³²⁹ As Companhias de Habitação Popular (COHAB’S) foram criadas a partir da publicação da Lei Federal nº 4.830, de 21 de agosto de 1964. Suas ações eram direcionadas aos estados e municípios, constituindo-se em braço operacional do Sistema Financeiro de Habitação. No Rio Grande do Sul, a COHAB teve atuação em mais de 250 municípios, construindo mais de 110 mil habitações. Em 16 de janeiro de 1995, a Lei nº 10.357 autorizou a liquidação da COHAB e no dia 14 de março do mesmo ano, o Decreto Estadual nº 35.840 determinou a dissolução, liquidação e extinção da COHAB (www.habitacao.rs.gov.br).

³³⁰ Em torno de 50% das moradias financiadas pelo BNH se destinaram as famílias com renda acima de cinco salários mínimos (VILLAÇA, 1986).

estrutura viária e no saneamento básico³³¹. Essa atuação dos mecanismos estatais funciona como instrumento importante para ativar a economia regional e para produzir uma imagem favorável ao próprio governo, visto como quem concede esses empréstimos, financiamentos e incentivos.

A consolidação de um mercado de trabalho assalariado urbano gerou uma organização mais intensa³³² dos sindicatos e associações profissionais, introduzindo uma nova dinâmica nas relações de trabalho. O conhecimento dos direitos e a pressão para efetivá-los se tornaram mais intensos. Porém, esse momento coincide com a implantação do Regime Militar, o que acaba limitando a obtenção de maiores conquistas para os trabalhadores. O empresariado local passa a valer-se da legislação trabalhista e previdenciária como estratégias de controle e de legitimação do processo de acumulação capitalista. Aliás, em clima de repressão, muitas vezes, nem essa legislação era cumprida. As políticas sociais voltadas ao trabalho ficam restritas à intensificação dos cursos profissionalizantes nas escolas públicas e ao cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária.

A política de assistência social que se construiu nesse período foi marcada pela lógica impressa pelos “gabinetes de primeira dama”, pois a maioria dos municípios da região não possuía uma secretaria específica para cuidar da assistência. A área da assistência social estava ligada diretamente ao gabinete da primeira dama e os programas eram nitidamente assistencialistas. Por esses gabinetes passava a lógica impressa pela LBA (Legião Brasileira de Assistência)³³³ na concepção e na gestão da assistência, como se constata no Relatório Geral de Atividades da Prefeitura Municipal de Santa Rosa, de 1977:

A Legião Brasileira de Assistência, através do núcleo local, tendo a frente a senhora Ivone Giovelli, primeira dama do município, foi peça importante na

³³¹ Em torno de 30% dos recursos do BNH foram investidos em Desenvolvimento Urbano, entre os anos de 1974 e 1983, através de convênios com os estados e municípios (VILLAÇA, 1986).

³³² Já se registrava a presença de sindicatos na região desde a década de 1930, porém com limitada participação de associados, fraca atuação e efetividade. Maiores detalhes podem ser vistos em BARBIAN, 1991; WEBER, 2002. Sobre os sindicatos organizados a partir da segunda metade da década de 1950 pode-se consultar BARBIAN, 1991; ROTTA, 1999; LAZZAROTO, 2002.

³³³ A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada em 1942, pela então Primeira Dama do país, Darcy Sarmanho Vargas, com o objetivo de assistir às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Ao acabar a guerra, a LBA foi transformada numa instituição de assistência em geral e acabou polarizando a política de assistência impressa pelo governo. No Estatuto da LBA encontravam-se os objetivos de “melhorar o nível de vida dos trabalhadores, a educação popular, a saúde do povo brasileiro e o reajustamento das pessoas, moral ou economicamente desajustadas” (RIZINI e PILOTI, 1995). Também estava presente a idéia de “congregar brasileiros de boa vontade para promover, por todas as formas, serviços de assistência social, prestados diretamente ou em colaboração com o poder público e as entidades privadas” (SPOSATI et al., 1998, p. 87).

assistência social dos mutirões. Além da cozinha de soja e de outras iniciativas, foram entregues, numa conjugação de esforços com a Prefeitura Municipal, 11 cadeiras de rodas [...] (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA, 1977, p. 14).

Essa situação vivida pela assistência em nível regional seguia uma lógica nacional, pois a própria Secretaria de Assistência Social, em nível Federal, tinha a LBA, ligada ao gabinete da primeira dama do país, como a grande executora dos serviços de assistência social. E sua ação era marcada por uma lógica fragmentada e assistencialista (SPOSATI et al., 1998). Sposati (1988) mostra que a presença da LBA, através de seus programas e projetos, era forte em quase todos os municípios brasileiros, dando a tônica da assistência social.

A consolidação do modelo de organização da sociedade regional com base na modernização da agricultura se efetivou entre o final de década de 1950 e meados da década de 1980. Esse novo modelo estava fundado numa nova concepção da atividade agrícola, na agroindustrialização (especialmente no setor de máquinas e implementos agrícolas e alimentos), na criação de um amplo setor de serviços que dava suporte e sustentação ao processo, numa concepção moderna de trabalho e na expansão de um modo de vida urbano. Com a consolidação desse modelo, a região experimentou um grande crescimento econômico, modernizou sua agricultura, expandiu o parque industrial, implantou um moderno setor de serviços, constituiu uma infra-estrutura básica de suporte das atividades econômicas e da própria vida social. Porém, a mudança que ocorreu na região não foi dissociada do processo em curso no restante do país sob a gestão dos governos militares, ou seja, a consolidação de um modelo de desenvolvimento “periférico-associado-dependente”, em relação ao exterior, e “elitista-concentrador e excludente” no plano interno (BRUM, 2003).

Modelo esse que, em decorrência de suas contradições internas e das transformações no cenário internacional, passou a enfrentar dificuldades de sustentação a partir do final da década de 1970. Na medida em que o modelo nacional começou a enfrentar problemas para a sua sustentação e reprodução, os reflexos não tardaram a serem sentidos regionalmente. Novamente a sociedade regional foi desafiada a repensar sua estrutura produtiva, suas relações sociais, sua estrutura de poder, suas políticas sociais e suas perspectivas de futuro.

A capacidade de repensar e de superar seus desafios foi demonstrada nessa revisão histórica realizada até aqui. Partindo da experiência missioneira, destruída pelo conflito entre

Portugal e Espanha pela posse desse território, a região reconstruiu-se a partir do conflito entre o modelo das estâncias e a experiência cabocla. Os interesses de ocupação mais densa desse território de fronteira e sua incorporação definitiva na economia nacional fizeram com que para cá afluissem imigrantes europeus não ibéricos e descendentes de imigrantes provenientes das Colônias Velhas. O choque entre o modelo de sociedade trazido por esses novos colonizadores e os antigos residentes na região levou a que se estabelecesse uma nova forma de organizar a economia, a política, a sociedade e a cultura, predominando as concepções trazidas pelos novos colonizadores. Os problemas internos do novo modelo de organização socioeconômico que se estabeleceu não tardaram a aflorar e, aliados aos desafios provenientes do cenário externo à região, fizeram com que o mesmo entrasse em crise e exigisse ser repensado. Os atores regionais, mais uma vez, foram obrigados a mobilizar suas forças para construir alternativas. A modernização da agricultura e da agroindústria foi o caminho apontado pelas forças hegemônicas da sociedade regional. O modelo da modernização também não tardou a apresentar seus problemas e a exigir a mobilização de forças para superá-lo.

A trajetória desses diferentes modelos de sociedade constituídos na região também apresenta uma experiência diversificada na compreensão das políticas sociais. Na sociedade missionária, predominava o viés social-assistencial, onde a própria comunidade definia os beneficiados e as formas de gerir as políticas. No período onde se dá o conflito entre o modelo das estâncias e o modelo caboclo, desagrega-se a proposta social-assistencial e as políticas sociais acabam relegadas à esfera familiar, num verdadeiro descaso com uma compreensão mais coletiva da questão social. Com a chegada dos imigrantes europeus não ibéricos e seus descendentes retoma-se o viés social-assistencial, com o predomínio das organizações comunitárias e uma reduzida intervenção do Estado. A consolidação do modelo da modernização vai trazer o conflito entre duas formas de entender as políticas sociais. De um lado a experiência construída e mantida pelas próprias comunidades, marcada pelo viés social-assistencial. De outro, a intensificação da presença das políticas sociais gerenciadas pelo Estado (especialmente as de educação, saúde, habitação, previdência e assistência social)³³⁴, entendidas como mecanismos fundamentais para a implantação do novo modo de vida e atreladas ao crescimento econômico.

³³⁴ Alternado sua conotação conforme a proposta dos grupos hegemônicos que assumiam o Governo Federal e Estadual, durante o período. Maiores detalhes podem ser vistos da retomada do capítulo 2 desta Tese (2.2).

A trajetória histórica da região, demonstrada até aqui, procurou situar seus momentos relevantes e evidenciar a capacidade dos atores locais em construir alternativas para superar os momentos de crises, por mais intensas que estas tenham sido. Também procurou situar o entendimento das políticas sociais e de seu papel na dinâmica de desenvolvimento. Na seqüência, aborda-se a crise vivida pela sociedade regional a partir da década de 1980, com o esgotamento do modelo da modernização. Em torno dessa crise é que se situa o problema central desta Tese, conforme explicitado na introdução. Por isso, compreendê-la com clareza torna-se essencial para o prosseguimento da reflexão.

3.2 A CRISE DA DÉCADA DE 1980, OS PLANOS DE RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO E A COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A região noroeste do RS enfrentou, especialmente a partir da segunda metade da década de 1980, um processo de crise do modelo de desenvolvimento que havia adotado a partir da década de 1960. Essa crise está ligada a fatores internos de realização do próprio modelo, na região, mas também a fatores externos, decorrentes da crise do capitalismo e do socialismo real³³⁵, da conjuntura vivida pela sociedade brasileira³³⁶ e pelo Estado gaúcho³³⁷. Diante desse contexto, a sociedade regional é desafiada a construir alternativas que passam, necessariamente, por um diagnóstico claro da situação, pela mobilização dos diversos atores sociais, pela capacidade de “governança local”³³⁸ e pela elaboração e execução de propostas capazes de encaminhar soluções para os problemas enfrentados.

Nessa seção procura-se compreender o processo de crise e visualizar as alternativas produzidas. Parte-se do diagnóstico dos estrangulamentos internos à região gerados pelo modelo da modernização, procurando ressaltar que muitos desses estrangulamentos estão intimamente relacionados com um contexto mais global com o qual a região se articula, num processo dialético onde o local e o global determinam-se reciprocamente, algumas vezes de

³³⁵ Vide 1.4 desta tese. Para maiores detalhes sobre a crise do capitalismo e do socialismo real pode-se consultar também LIPIETZ, 1988 e 1991; VIZENTINI, 1992; HOBBSAWM, 1995; NETTO, 1995; THERBORN, 1995; GENRO, 1999; AMIN, 2001; SADER, 2001; BENKO, 2002a; entre outros.

³³⁶ Vide capítulo 2 desta Tese (2.2). Para maiores detalhes da conjuntura brasileira desse período pode-se consultar também KOUTZII, 1986; DREIFUS, 1989; NADAI e NEVES, 1989; FIORI, 1991; FAUSTO, 1995; MOTTA, 2000; BRUM, 2003; entre outros.

³³⁷ A conjuntura vivida pelo Estado gaúcho será abordada em conjunto, nesse tópico 3.2.

³³⁸ Entendendo-a como a capacidade de governo do conjunto dos atores sociais, públicos e privados, da sociedade local-regional (DOWBOR, 2001).

modo congruente e conseqüente, outras de modo desigual e desencontrado. Mesclam-se e tencionam-se singularidades, particularidades e universalidades (IANNI, 1995). Na seqüência procura-se apontar as alternativas propostas em nível de região noroeste e de suas microrregiões (Alto Jacuí, Noroeste Colonial, Missões e Fronteira Noroeste) a partir dos planos regionais de desenvolvimento.

O processo de reestruturação do capitalismo internacional, desencadeado a partir da crise da década de 1970³³⁹, repercute na região, de forma mais intensa, em meados da década de 1980. A adoção de um novo modelo tecnológico, de novas formas de organização do trabalho, de novas estratégias de concorrência, de novas formas de acumulação e de novo modo de regulação (BENKO, 2002a) repercutem na economia local e passam a exigir adequação imediata. Ao se efetuar essa adequação intensifica-se o processo de exclusão e de contenção de direitos, gerando descontentamentos e manifestações de amplos setores da sociedade local que passam a se mobilizar para produzir alternativas capazes de dar conta dos novos desafios exigidos pelo processo de reestruturação sem gerar perda generalizada dos direitos e amplos processos de exclusão.

O modelo estruturado na região a partir da modernização da agricultura e da agroindústria possuía uma forte dependência da capacidade do Estado em subsidiar o processo produtivo e funcionar como agente indutor do desenvolvimento. A incapacidade do Estado brasileiro em continuar desempenhando essa função, em razão da crise da dívida e da redefinição do papel do Estado diante do processo econômico (BRUM, 2003)³⁴⁰, gerou a necessidade de recorrer a novos padrões de financiamento, seguro, assistência técnica, comercialização, política de preços e inserção no mercado. Esses novos padrões exigem um repensar de toda a estrutura montada para dar suporte ao processo produtivo, ocasionando redefinições, também, na organização das instituições e de toda a estrutura social.

A capacidade do governo gaúcho de realizar investimentos ou fornecer incentivos ao processo produtivo também se reduziu drasticamente na década de 1980. Essa redução está associada ao esgotamento do sistema fiscal, à posição subalterna do Rio Grande do Sul no

³³⁹ Já detalhada no item 1.4 desta Tese.

³⁴⁰ Conforme já detalhado no item 2.2. desta Tese.

contexto da economia nacional e a um conjunto de soluções “ad hoc”³⁴¹ marcadas pela imprevidência (FARIA, WINCKLER e DALMAZO, 1994). Os investimentos tornaram-se residuais, dependendo de momentos em que houvesse crescimento da atividade econômica ou do sucesso do governo em reduzir suas despesas com pessoal e serviços da dívida (WINCKLER e MOURA NETO, 1992). A principal consequência para a região noroeste foi a redução dos investimentos públicos em infra-estrutura de transportes, armazenagem, energia e comunicações e a queda na capacidade de financiamento do processo produtivo.

O modelo de inserção na economia nacional, adotado pelo Rio Grande do Sul no período pós-64, foi outro fator a servir de agravante da crise vivida pela região noroeste na década de 1980, pois deixou a economia local muito suscetível às flutuações cíclicas da economia nacional (ZAMBERLAM, BAIOCCHI e FLORÃO, 1989). O RS optou por uma inserção dependente e periférica ao centro dinâmico da economia nacional situado na região sudeste. O setor industrial se especializou no fornecimento de bens intermediários, especialmente na indústria química, metalúrgica, mecânica, de material de transporte, de material elétrico e de comunicações. Enquanto o setor agrícola acentuou seu grau de especialização, transformando-se em exportador para o mercado internacional a fim de gerar divisas essenciais para custear as importações necessárias ao sofisticado pólo que se desenvolvia na região sudeste³⁴² (CARRION JÚNIOR, 1979).

Essa opção feita pelo Rio Grande do Sul representou a renúncia a um “projeto global de política industrial para o estado”, gerando a não constituição de um “bloco de poder empresarial local” capaz de influir no processo decisório nacional, inclusive na questão dos investimentos públicos e privados. Ao contrário de outros estados, essa opção fez com que o RS ampliasse sua dependência (ZAMBERLAM, BAIOCCHI e FLORÃO, 1989).

A inserção dependente fez com que se intensificasse um sistema de trocas desiguais que foi ampliando, gradativamente, o processo de descapitalização dos agentes econômicos locais e limitando suas condições para a realização de novos investimentos no processo

³⁴¹ A política fazendária levou a uma substancial perda da arrecadação; os gastos foram aumentando de forma desordenada e muitas vezes eleitoreira; investimentos foram realizados sem um planejamento mais acurado; as alternativas de financiamento adotadas para cobrir os gastos crescentes produziram um endividamento de difícil administração, tanto para o tesouro como para as empresas estatais e para o sistema financeiro estadual (FARIA, WINCKLER e DALMAZO, 1994).

³⁴² Entendendo aqui a região formada pelos COREDES do Vale do Paranhana, do Vale do Caí, do Vale do Rio dos Sinos e Metropolitana Delta do Jacuí.

produtivo. Para adquirir insumos, tecnologia, máquinas e implementos agrícolas, os agricultores foram obrigados a recorrer ao sistema financeiro que, na maioria das vezes, estava ligado ao setor produtor desses elementos indispensáveis ao processo produtivo e tinha controle do mercado dos produtos agrícolas e, ao fixar os preços, acabava estabelecendo uma relação de troca desigual. (PINTO, 1980; DELGADO, 1985; GREEN e SANTOS, 1991). Tornou-se muito comum que, ao final da safra, o agricultor tivesse que negociar novos financiamentos para “rolar” suas dívidas,

[...] considerando que na contabilidade de custos agrícolas o valor de uso da terra, sua depreciação e a das máquinas e implementos, e o trabalho do agricultor não são incluídos, a taxa de lucro obtida não reflete o real retorno do negócio, mostrando exclusivamente o retorno do custo variável em relação à receita. Logo, quando essa taxa diminui e se iguala ao custo, ou mesmo cai abaixo dele, o agricultor se descapitaliza e não consegue cumprir seus compromissos financeiros, ou repor as máquinas e os equipamentos (CEAG-RS/IDERGS, 1988, p. 08).

No caso do setor industrial local a situação foi semelhante. Ao ter que adquirir novos equipamentos e tecnologias para permanecer no mercado, foi-se ampliando a dependência em relação ao mercado financeiro ou buscou-se a parceria com grandes grupos industriais multinacionais. Essa parceria significou, gradativamente, a transferência do controle acionário das empresas locais para os grupos multinacionais parceiros³⁴³.

As grandes empresas da região, fruto de décadas de mobilização do capital e do conhecimento regional, vão sendo vendidas uma a uma a controladores estrangeiros, que tomam suas decisões baseados em outros critérios que as demandas e especificidades da região (BROSE, 2001, p. 19).

Processo semelhante ocorreu com o setor do comércio e da prestação de serviços que foram forçados a buscar “alianças” com redes nacionais e internacionais para permanecerem no mercado. Com isso, o empresariado local transformou-se em mero repassador de políticas e captador de capital para inserir no circuito da circulação nacional e internacional, perdendo completamente sua autonomia. Quem não se ligou a essas redes ou conseguiu constituir redes alternativas³⁴⁴, foi obrigado a abandonar seus empreendimentos ou permanecer à margem³⁴⁵ dos grandes negócios.

³⁴³ Podem-se citar os exemplos da Kepler Weber (Panambi), da Ideal (Santa Rosa), da Elegê Alimentos (Santa Rosa) e da SLC (Horizontina), entre outras.

³⁴⁴ Como exemplos de redes alternativas, constituídas pelo empresariado local, podem ser citadas a “Rede Sul 10” de Supermercados, a “Rede CNS” (Central Noroeste de Supermercados), a “Rede Panimel” (na área de panificação), o Sistema SICREDI (na área financeira), entre outros.

³⁴⁵ É o caso de muitos empreendimentos que redirecionaram suas atividades para atender a um mercado periférico e passaram a operar com base da mão-de-obra familiar ou num sistema cooperado com seus poucos

A ligação direta com o mercado de outras regiões ou até mesmo com o mercado externo reduziu o efeito multiplicador dos investimentos em relação à economia local. Os setores mais dinâmicos da economia local, por estarem voltados “para fora” produziram uma fraca articulação com outros setores, uma reduzida difusão dos efeitos positivos de seu crescimento e, em alguns casos, fomentaram uma relação de trocas desiguais, drenando ainda mais os poucos recursos dos agentes econômicos locais para o circuito do grande capital (ZAMBERLAM, BAIOCCHI e FLORÃO, 1989).

A estrutura fundiária³⁴⁶ da região também contribuiu para agravar o processo de crise. De um lado, a pequena propriedade rural, ao adotar padrões modernos de organização e produção, com base na monocultura e na mecanização, acabou liberando ainda mais mão-de-obra e debilitando sua capacidade de investimento pelo excessivo comprometimento com o setor financeiro e pela baixa lucratividade das atividades realizadas. Por outro lado, as áreas de grande propriedade, na maioria delas anteriormente dedicadas à pecuária, ao transformarem-se em produtoras de soja, trigo e milho, com base na mecanização, também acabaram liberando mão-de-obra (especialmente no caso de peões que lidavam com o gado), concentrando renda e mobilizando grande parte de seus recursos econômicos na aquisição de máquinas e implementos agrícolas.

As cidades da região, a maioria delas de pequeno porte (até 20 mil habitantes) e funcionando apenas como centros administrativos ou prestadores de serviço ao meio rural, apresentavam pouca capacidade de absorção da mão-de-obra excedente no meio rural. Os principais centros urbanos regionais (Cruz Alta, Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa) e as cidades que possuíam atividades industriais mais expressivas (Panambi, Horizontina, Ibirubá, Três de Maio, Três Passos) acabaram se transformando em opção para essa população excedente do meio rural. A maior parte dessa população excedente apresentava baixa escolaridade e qualificação, o que a prejudicava na concorrência pelos postos de trabalho mais bem remunerado. Com isso, acabaram dedicando-se a atividades informais, a trabalhos precários e mal remunerados, constituindo um “cinturão de miséria” nos arredores das cidades,

funcionários. Na região existem muitos empreendimentos desse tipo, especialmente no setor comercial e de prestação de serviços.

³⁴⁶ A região noroeste possui uma estrutura fundiária onde predomina a pequena propriedade (até 50 ha) com base no trabalho familiar. Porém, existem alguns municípios onde a grande propriedade (mais de 300 ha) é expressiva, como nos casos de Independência, São Luiz Gonzaga, Cruz Alta, Santo Augusto, entre outros.

demandando assistência do poder público e gerando novas manifestações da questão social no espaço regional. Situação essa descrita no Relatório da Secretaria do Trabalho e Assistência Social.

Na maior parte das vilas, 49,09% de seus moradores têm emprego fixo, 20,00%, têm emprego temporário e outros 30,90% dos moradores vivem de biscates. Essa situação se agrava quando se constata que em 54,54% das vilas os trabalhadores têm como renda familiar média até um salário mínimo regional. Somente em 34,54% das vilas os trabalhadores têm como renda familiar média até dois salários mínimos. E, 10,90% das vilas seus moradores recebem até 3 salários mínimos regionais. Essas médias de salários devem suportar os custos para manutenção de famílias que têm no mínimo 5 pessoas, com reflexos diretos portanto, nas condições de vida que são na grande maioria precaríssimas. Esses níveis de salários não permitem a satisfação das necessidades básicas nem de alimentação e nem de saúde, da habitação, do transporte e do lazer (STAS/FIDENE, 1985, p. 91).

Outra parte da população excedente no meio rural da região acabou migrando³⁴⁷ para centros industriais do Rio Grande do Sul (Vale dos Sinos, Grande Porto Alegre e Caxias) ou para outras regiões do país, representando uma perda de recursos humanos e, até mesmo, materiais ao se considerar que era uma população adulta e em condições de exercer atividade produtiva. O custo de formação dessa mão-de-obra ficou para a região, enquanto seu aproveitamento produtivo acabou ocorrendo em outros lugares.

As reduzidas opções de trabalho em atividades com maior remuneração também contribuíram para a evasão de uma população com maior qualificação profissional, caracterizando uma “evasão de cérebros” e, novamente, um desperdício do capital investido pela região para preparar essa mão-de-obra. Esse fenômeno foi muito comum em relação aos jovens que saíram da região para estudar e não retornaram a ela depois de formados. Em grande parte não retornaram em razão das reduzidas opções de trabalho na área de sua formação, dos baixos salários praticados regionalmente para essas atividades, da falta de opções regionais para a continuidade de seu processo de formação e até mesmo pelas reduzidas opções de cultura e lazer para uma população de formação de nível superior. Com isso, a região perdeu em potencial produtivo e em capacidade de inovação, muito próprio da mão-de-obra situada na faixa etária entre os 20 e os 40 anos de idade.

³⁴⁷ Caracterizando uma nova onda migratória, diferente daquela ocorrida na década de 1950 (explicitada no item 3.1), pois envolveu motivos diferentes, população diferenciada, novas condições de migração e novos destinos.

As baixas taxas de realização do capital (ZAMBERLAM, BAIOCCHI e FLORÃO, 1989) apresentadas pela economia regional acabaram fazendo com que aqueles que tivessem capital para investir optassem por fazê-lo em outras regiões do estado e do país. Exemplos típicos desse fenômeno são agricultores que passaram a constituir empreendimentos produtivos em outros estados (no Paraná, no Mato Grosso do Sul, no Mato Grosso, na Bahia, em Goiás, entre outros) e empresários industriais e comerciantes que optaram por cidades de maior porte (na região da serra, dos vale dos sinos e metropolitana) para realizar novos investimentos.

A ausência quase³⁴⁸ completa de centros de pesquisa regional foi outro fator que contribuiu para desencadear a crise. A importação de tecnologia representava um custo relativamente alto para os empreendimentos produtivos. Além disso, muitas dessas tecnologias importadas demonstraram-se inadequadas para as características locais, gerando prejuízos ainda maiores. A ausência de centros de pesquisa dificultou a construção de alternativas viáveis no contexto regional, tanto na esfera produtiva quanto na área social (ZAMBERLAM, BAIOCCHI e FLORÃO, 1989; ROTTA, 2001).

A falta de articulação política regional foi outro fator que contribuiu para agravar o quadro de crise e dificultar sua superação. As lideranças políticas, empresariais e de trabalhadores não conseguiram se articular minimamente em torno de alguns consensos básicos capazes de garantir a conquista de investimentos públicos e a atração de investimentos privados que dinamizassem o cenário econômico regional e dessem um novo impulso ao mesmo, no sentido de enfrentar e superar a crise por que passava.

O cenário de crise que a região viveu também evidenciou o esgotamento das estratégias de políticas sociais utilizadas no momento anterior. A crise econômica afetou a capacidade de sustentação das Fundações Comunitárias e Instituições Religiosas que atuavam na área da educação e da saúde. A diminuição do poder aquisitivo da população fez com que um contingente maior de pessoas necessitasse da ação do Estado para dar conta de suas necessidades de saúde, educação e habitação. Esse aumento da necessidade da ação do Estado

³⁴⁸ Usa-se essa expressão em função da existência de algumas experiências de pesquisa existentes, embora pouco expressivas. No caso do núcleo de pesquisa agropecuária, da FUNDACEP, em Cruz Alta; das cooperativas regionais que possuem áreas experimentais e realizam alguns experimentos para adaptar tecnologia agropecuária; de algumas empresas (a exemplo da Prenda S/A, de Santa Rosa) que possuíam centros de pesquisa; entre outros.

contrastava com um cenário onde essa ação tendia a diminuir por força do esgotamento da capacidade dos governos federal e estadual continuarem atuando no financiamento do processo produtivo e das políticas sociais e da emergência de uma nova postura em relação ao papel do Estado. Nova postura essa decorrente da emergência das políticas de recorte neoliberal.

O esgotamento da capacidade de financiamento e a emergência das políticas de recorte neoliberal geram uma contenção dos investimentos públicos em áreas vitais para a sustentação das políticas sociais que haviam se constituído na região no momento anterior. As ações na área da assistência social eram sustentadas pelas verbas estaduais e federais, caso dos programas mantidos pela LBA, dos programas específicos para menores carentes, idosos, portadores de necessidades especiais, entre outros. As ações existentes na área da habitação e do saneamento básico dependiam diretamente dos financiamentos obtidos junto ao BNH e seu braço estadual, caso da COHAB. As ações na área do trabalho, embora quase sempre reduzidas ao incentivo a cursos profissionalizantes, também dependiam de verbas estaduais e federais. As áreas da saúde e da educação, com maior estrutura e tradição de ação regional, também sentiram o corte dos investimentos públicos e tiveram ameaçados muitos de seus serviços ou a sua qualidade de atendimento.

Diante desse cenário de crise e das dificuldades de construir alternativas é que começaram a emergir algumas iniciativas visando mobilizar a população local para tomar consciência da problemática e pensar, de forma coletiva, as possíveis soluções. Em 1983, a FIDENE (Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do RS) promoveu o Seminário de Administração Municipal e Desenvolvimento Urbano, no qual apresentou um diagnóstico da estagnação econômica e do êxodo populacional que estava ocorrendo na região (BROSE, 2005).

Tem origem ali o Movimento para o Desenvolvimento Regional (MDR), como base numa proposta participativa, dando início a uma série de cursos para os servidores das prefeituras e à formação de uma equipe multidisciplinar para conduzir diagnósticos e planejamentos participativos nos municípios da região ao longo de 1984 e 1985. Esse processo desemboca, em 1985, na realização do Seminário Internacional de Planejamento Participativo, que viabiliza diversos projetos e iniciativas microrregionais (BROSE, 2005, p. 262).

Essa mobilização liderada pela FIDENE procurou chamar³⁴⁹ a atenção dos órgãos estaduais e federais para a crise que a região noroeste estava vivenciando e “obter sinergia para as ações públicas de intervenção” na mesma (BROSE, 2005). Mesmo que essa sinergia não tenha ocorrido e com isso tenha havido certo desânimo das prefeituras envolvidas no processo, o movimento teve continuidade e conseguiu incentivar as comunidades locais a elaborar diagnósticos³⁵⁰ mais claros da realidade que estavam vivendo e demonstrar que as soluções também deveriam partir das iniciativas locais.

Um passo significativo nessa mobilização da região noroeste foi dado com a criação da Universidade de Ijuí (UNIJUI)³⁵¹, em 1985, afirmando a idéia de que a retomada do desenvolvimento dependia diretamente da possibilidade da região produzir conhecimentos, ampliar o acesso ao ensino superior e qualificar as reflexões feitas no espaço local. Na seqüência foram criadas a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)³⁵² e a Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ)³⁵³. Três universidades comunitárias que passaram a gerar novas formas de articulação entre as instituições locais, novas perspectivas de produção de conhecimentos, novas possibilidades de formação profissional, novos campos de trabalho e novas perspectivas de futuro.

³⁴⁹ Inclusive promovendo, em Porto Alegre, em 1986, o Seminário Estadual de Articulação dos Órgãos Estaduais e Federais, em parceria com a Secretaria dos Negócios do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (BROSE, 2005).

³⁵⁰ Como exemplos podem-se citar o diagnóstico da região grande Santa Rosa, elaborado em 1985, numa parceria entre a FIDENE e Secretaria do Trabalho e Ação Social (STAS); o perfil socioeconômico do município de Santa Rosa, realizado em 1988, numa parceria entre a Associação Comercial, Industrial, Serviços e Agropecuária de Santa Rosa, a Prefeitura Municipal e o CEAG-RS/IDERGS; o diagnóstico “Cruz Alta: as perspectivas do desenvolvimento, um estudo sócio-econômico prospectivo”, elaborado em 1988-9, em cooperação entre o Núcleo de Pesquisa Professor Wilson Lorenzoni, da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas de Cruz Alta, a Prefeitura Municipal e um conjunto de entidades do município.

³⁵¹ A UNIJUI foi reconhecida pela Portaria Ministerial nº 497, de 28/06/1985, publicada no Diário Oficial da União em 01/07/1985, tendo como entidade mantenedora a Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado (FIDENE). A Portarias Ministeriais nº 1626, de 10/11/1993, publicada no Diário Oficial da União em 11/11/1993 e nº 818, de 27/05/1994, publicada no Diário Oficial da União em 30/05/1994, reconhecem o caráter regional da Universidade. Com isso ela passa a denominar-se Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. A UNIJUI mantém campi em Ijuí, Santa Rosa, Três Passos e Panambi e Núcleos Universitários em Santo Augusto, Tenente Portela e Campina das Missões.

³⁵² O Parecer nº 919/1990, do Conselho Federal de Educação, autorizou a Carta Consulta para a criação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. O Parecer nº 285, de 06/05/1992, do Conselho Federal de Educação, reconhece a Universidade. A Portaria Ministerial nº 708, de 19/05/1992, publicada no Diário Oficial da União em 21/05/1992, reconhece a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. A URI mantém campi em Santo Ângelo, Erechim, Frederico Westphalen e Santiago. E mantém extensão em São Luiz Gonzaga e Cerro Largo.

³⁵³ Reconhecida pela Portaria Ministerial nº 1.704, de 03 de dezembro de 1993, publicada no Diário Oficial da União em 06 de dezembro de 1993.

A criação dessas Universidades refletiu positivamente na qualificação das políticas sociais regionais voltadas à educação, pois ampliou a possibilidade de formação de professores para a educação básica e fomentou a pesquisa na área. Por serem Universidades comunitárias passaram a intensificar a articulação com as prefeituras e o poder público estadual no sentido de prestar assessorias e realizar projetos em conjunto, a grande maioria deles voltados para a educação. Um exemplo significativo desses projetos foi o PRAI (Programa Regional de Ação Integrada), que visava constituir um grupo de assessoria às diferentes redes de ensino no sentido de repensar os conteúdos ministrados nas diferentes disciplinas escolares e as políticas implantadas na educação. Esse programa promoveu uma série de seminários e encontros de formação com os professores, significando uma revisão completa dos pressupostos da educação regional.

Em 1987, a UNIJUÍ promoveu o I Fórum de Debates sobre os Rumos do Rio Grande do Sul, mobilizando o noroeste gaúcho para a elaboração de propostas de retomada do desenvolvimento. Entre as propostas apontadas destacaram-se as de fortalecimento da descentralização da ação do estado, a de formação de recursos humanos para a administração pública participativa, a de fortalecimento da rede de Universidades Comunitárias e a de elaboração de projetos estratégicos para as diferentes regiões do estado.

Essas propostas começaram a ser concretizadas a partir do Seminário Microrregional de Política Científica e Tecnológica de Ijuí, realizado em 1989, quando a Unijuí lidera uma nova mobilização regional envolvendo prefeituras, cooperativas, associações comerciais, empresa do setor metal-mecânico, instituições de ensino e representantes do governo do estado em uma proposta de planejamento do desenvolvimento regional. Sob o nome de Programa Regional de Cooperação Científica e Tecnológica da Região Noroeste do RS (PRCT), o programa visa “reverter a tendência à estagnação regional e desencadear um processo de otimização de suas potencialidades com vistas a implantar um programa efetivo de desenvolvimento” (BROSE, 2005, p. 262).

Esse programa serviu de referência para que a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia o estendesse para todo o estado do Rio Grande do Sul, através de parcerias com as Universidades e com os segmentos produtivos locais. Referenciando Frantz (2002), um dos idealizadores e coordenador do processo de implantação dessa proposta em nível estadual, o PRCT, mais do que um pólo do tipo clássico, constituiu-se numa dinâmica consciente de articulação entre instituições e pessoas, atuando em rede, na busca do desenvolvimento sócio-econômico das diferentes regiões do estado e tendo a capacitação científica (menos) e a tecnológica (mais) como eixo estratégico e como instrumental técnico de intervenção.

A mobilização em curso no noroeste gaúcho se fez acompanhar de manifestações similares em outras regiões do estado³⁵⁴, levando a que os deputados constituintes consolidassem, na Constituição Estadual de 1989³⁵⁵, os princípios da descentralização e da participação da sociedade na definição e implementação das políticas de desenvolvimento (SIEDENBERG, SAAD e SENGER, 2004; BROSE, 2005). Princípios esses já recomendados pela Constituição Brasileira de 1988³⁵⁶ e que também faziam parte de reivindicações dos movimentos sociais durante o processo de redemocratização.

A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento³⁵⁷, pelo governo do estado do RS, em 1991, buscou dar os primeiros passos na regulamentação dos Artigos 149 e 167, da Constituição Estadual de 1989. Porém, “apesar de fazer parte da proposta de governo, a discussão havida e interesses políticos diversos emperraram a implantação dos COREDES, que acabaram sendo instituídos oficialmente só nos últimos dias do governo de Alceu

³⁵⁴ No caso de Pelotas, com a experiência do Orçamento Participativo; de Porto Alegre, com os Conselhos Populares; de Santa Maria, com a proposição de formação de um Conselho Regional para coordenar o processo de desenvolvimento; entre outros (BROSE, 2005). O debate sobre a regionalização no estado do Rio Grande do Sul vem de longa data e envolve aspectos relacionados à economia, ao planejamento regional e à gestão pública em geral, porém ele se intensifica na década de 1980 (KREUTZ e ZIMMERMANN, 2004).

³⁵⁵ No Artigo 149, parágrafo 8º, define-se que os Orçamentos Anuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatibilizados com o Plano Plurianual, devem ser regionalizados e tem, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais. No Artigo 167, estabelece-se os mecanismos para sua operacionalização e orienta-se para a participação da sociedade civil na definição das diretrizes globais, regionais e setoriais de desenvolvimento (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

³⁵⁶ Presentes no Artigo 25, parágrafo 3º, onde se expressa que os “Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2002, p. 30). No caso dos direitos sociais, a Constituição também estabelece, em seu Artigo 10, que é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objetos de discussão e deliberação. Ao tratar da “Ordem Social”, em seu Título VIII, a Constituição também referencia, em vários momentos (Art.194, 198, 202, 204, 205, 206, 216, 224, 227) os princípios da descentralização e da participação da sociedade.

³⁵⁷ Os primeiros passos concretos para a implantação dos CRDs começaram a ser dados a partir de 1990, com a realização das primeiras reuniões e seminários informativos em alguns municípios-pólo do Estado, sendo promovidos pelas Universidades regionais. No ano seguinte a nova administração estadual (do Governador Alceu Colares – PDT) deu continuidade a essas iniciativas, tanto que, até o final do ano de 1991, 17 Conselhos Regionais de Desenvolvimento já haviam sido organizados. Os outros 5 conselhos, que completavam a abrangência territorial do Estado, foram sendo criados ao longo do processo. Em 1994, depois de longa tramitação e mobilização dos representantes e agentes envolvidos, foram criados e regulamentados oficialmente os COREDES, (em substituição aos CRDs), pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, publicada no Diário Oficial do Estado em 14 de novembro de 1994. Esta lei dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento desses Conselhos. O Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, regulamentou e instituiu oficialmente os 22 COREDES no Rio Grande do Sul, como instituições civis de direito privado. Este foi um dos últimos atos administrativos da gestão de 1991-1994. Embora a lei e o decreto não fizessem referência direta aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), estava implícita a posterior criação dos mesmos em todos os municípios (KREUTZ e ZIMMERMANN, 2004; SIEDENBERG, SAAD e SENGER, 2004). Em janeiro de 2007, o Rio Grande do Sul contava com 25 COREDES instituídos.

Colares” (SIEDENBERG, SAAD e SENGER, 2004, p. 08). Mesmo assim, o debate estadual desencadeado com a proposta de criação dos COREDES manifestou a necessidade de conhecimento maior das diversidades regionais e de uma ampla mobilização dos atores locais na busca de solução para os problemas enfrentados em cada região (BECKER, 2000).

Na região noroeste foram criados quatro Conselhos Regionais de Desenvolvimento: Alto Jacuí, Noroeste Colonial, Missões e Fronteira Noroeste. Num primeiro momento esses conselhos enfrentaram dificuldades em seu processo de organização, funcionamento, participação e compreensão da sociedade local em relação a suas funções (CRD/NORC, 1994). Porém, passado esse momento inicial, os Conselhos foram transformando-se em instrumentos fundamentais no processo de organização e mobilização da sociedade regional com vistas ao seu desenvolvimento. Foram se constituindo em espaços de participação, de aprendizado coletivo, de debate democrático, de explicitação dos conflitos, de pactuação de consensos provisórios, de articulação regional, de elaboração de diagnósticos mais consistentes sobre a realidade local-regional, de laboratório de projetos e iniciativas e de produção de visibilidade social a respeito da reflexão e do envolvimento da população no debate sobre o desenvolvimento (CRD/NORC, 1994; BECKER, 2000, BROSE, 2005; DALLABRIDA e BÜTTENBENDER, 2006).

Os diagnósticos e planos³⁵⁸ elaborados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento estruturados no noroeste do estado tiveram impactos e resultados diferenciados nas quatro microrregiões do mesmo, muitas vezes dependendo da mobilização e do envolvimento da sociedade local, da habilidade das lideranças, da capacidade de articulação com os níveis estadual e federal e da própria dinâmica da sociedade brasileira e mundial como um todo. Esses impactos e resultados serão objetos de análise na próxima seção ao efetuar-se um estudo comparativo entre os quatro municípios pólo da região noroeste do RS (Cruz Alta, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa).

³⁵⁸ Em 1994, o Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial, assessorado pela UNIJUÍ, tornou público o seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional. Em 1996, houve a integração de cinco conselhos regionais (Noroeste Colonial, Missões, Alto Jacuí, Fronteira Noroeste e Médio Alto Uruguai) na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Em 1997, os oito COREDES da Região Norte do RS se uniram para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai, em articulação com a Assembléia Legislativa. Na seqüência houve a articulação com as Associações de Municípios do estado de Santa Catarina e do Paraná na elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul. Plano esse que passou a fazer parte dos programas prioritários do Ministério da Integração Nacional (BROSE, 2005). Na década de 2000, novas experiências de Planejamento regional estão nascendo. Para maiores detalhes sobre elas pode-se consultar ROTTA, 2004; DALLABRIDA e BÜTTENBENDER, 2006; entre outros.

A mobilização da sociedade regional, proporcionada por ocasião da elaboração de diagnósticos e planos de desenvolvimento e pela afirmação, em nível nacional, dos princípios da descentralização e da participação da sociedade, consolidados³⁵⁹ na legislação nacional e estadual a partir da Constituição de 1988, contribuiram para a emergência de uma nova compreensão do papel atribuído às políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento local-regional. As comunidades locais passaram a apropriar-se do debate, organizar-se para participar ativamente, sentirem-se integrantes da definição e da gestão das políticas, acompanhar e cobrar os resultados, perceber os avanços conquistados e mobilizar-se por novas conquistas.

Existe um debate intenso³⁶⁰, em nível nacional e internacional, a respeito do que realmente seja descentralização e participação da sociedade e sobre as diferentes formas de implementá-los. Não é objeto desta Tese a reconstituição desse debate, mas sim demonstrar que ele contribuiu para afirmar uma nova compreensão das políticas sociais, especialmente no noroeste do estado do Rio Grande do Sul.

No caso brasileiro, a retomada³⁶¹ da idéia de descentralização esteve associada ao movimento pela redemocratização e pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos e arranjos de poder fortemente centralizados. Isso fez com que a descentralização se tornasse um “sinônimo incontestado” da democracia, de maior equidade na distribuição dos bens e serviços e de maior eficiência na operação do aparato estatal (SILVA e COSTA, 1995).

A Constituição Federal de 1988, aprovada no auge da luta pela redemocratização da sociedade brasileira, garantiu dispositivos importantes para a efetivação do processo de descentralização com maior participação da sociedade. O reconhecimento do município como ente autônomo da Federação e a transferência para o âmbito local de novas competências e recursos públicos³⁶² valorizaram a instância local como espaço de poder, de disputa de

³⁵⁹ Mesmo que, muitas vezes, entendidos de forma ambígua e não isentos de retrocessos. Aspectos já destacados no Capítulo 2 (item 2.2.) desta Tese.

³⁶⁰ Para maiores detalhes a respeito pode-se consultar AFFONSO e SILVA, 1995 e 1996; PEREIRA, WILHEIM e SOLA, 1999; ARRETICHE, 2000; BRAVO e PEREIRA, 2002; SANTOS, 2002b e 2004; VERGARA e CORRÊA, 2004; entre outros.

³⁶¹ Pois na história brasileira essa idéia não é nova. Ela já se fazia presente em vários momentos da história do país, como demonstra OLIVEIRA, 1995.

³⁶² Mesmo sabendo que, em muitos casos, transferiram-se atribuições sem o conseqüente repasse de recursos para garantir sua efetiva realização.

projetos, de embate de idéias, de participação da sociedade na definição das políticas e investimento dos recursos públicos (BRAVO, 2002).

As possibilidades abertas para a criação de instâncias regionais de articulação entre os municípios foram importantes no sentido de viabilizar projetos de infra-estrutura social (Hospitais Regionais, Universidades, Escolas Técnicas, Consórcios Intermunicipais de saúde, de coleta e reciclagem de lixo, entre outros) e econômica (estradas, aeroportos, centros de pesquisa, armazenagem, apoio técnico, telecomunicações, logística, entre outros), de possibilitar maior articulação política no sentido de garantir representatividade nas esferas estadual e federal, de viabilizar eventos culturais (festivais, congressos, feiras, etc.), de fomentar a identidade regional, de buscar a potencialização para a atração e a realização de investimentos produtivos e de elaborar planejamentos integrados de desenvolvimento.

A categoria “controle social”, inscrita na Constituição Federal de 1988, traz a idéia de participação da sociedade na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas (BRAVO, 2002). A participação é concebida como mecanismo importante para a definição das políticas, para o acompanhamento de sua execução e para a avaliação das mesmas. As diferentes instâncias da sociedade civil organizada são desafiadas a ingressar do debate público da elaboração de propostas, da definição de estratégias de implantação, do acompanhamento e da avaliação. A consolidação de práticas colegiadas (a exemplo dos diversos conselhos instituídos na lógica do “controle social”) trouxe uma nova idéia de poder: mais próximo dos cidadãos, mais partilhado, mais co-responsável, menos autoritário, menos personalista e menos populista.

Sabe-se que essa trajetória de descentralização e de democratização não é isenta de percalços. Ela avançou mais nas sociedades local-regionais onde a sociedade civil conseguiu criar mecanismos capazes de “socializar a política e o poder” (SADER, 2002); onde as diferentes esferas de poder foram “cercadas da cidadania organizada” (DEMO, 1994); onde se ultrapassaram os limites da democracia liberal tradicional em direção a uma democracia efetiva com a participação dos cidadãos nos processos que os envolvem (CHAUÍ, 2001; DEMO, 2003).

Nos cenários de crise é que as contradições se explicitam e que as alternativas de superação começam a emergir (COSTA PINTO, 1986). A crise vivida pela região Noroeste

do RS, de forma mais intensa na década de 1980, está intimamente relacionada com todo um contexto de redefinição do cenário internacional, nacional e estadual, decorrente do processo de reestruturação produtiva, especialmente para as economias capitalistas. Porém, a crise também apresentou nuances locais-regionais associadas à redefinição do modelo da modernização que havia se estruturado na região a partir da década de 1960. Nessa interface entre as características locais e as características mais abrangentes é que se desenham os cenários e que se passa a constituir as alternativas de superação.

A crise vivida pela região na década de 1980 deixou evidente a necessidade de maior articulação intra e inter-regional, tanto econômica quanto política e social; deixou explícita que as economias e sociedades locais precisam tornar-se menos dependentes das políticas e investimentos feitos pelos governos estadual e federal; demonstrou os riscos da construção de um modelo econômico dependente de apenas alguns setores da economia e da produção para o mercado externo; evidenciou a dependência tecnológica que a economia local possui em relação aos grandes centros do país e do exterior; explicitou os problemas da estrutura fundiária diante dos desafios de ocupar mão-de-obra e se inserir numa economia de mercado; manifestou a importância do protagonismo dos atores locais na construção de alternativas e deixou evidente a diferença entre as microrregiões do Noroeste gaúcho.

Tem-se claro que a busca de alternativas para a superação da crise passa pela capacidade de reflexão e de articulação dos atores regionais³⁶³ e requer um repensar³⁶⁴ da estrutura social, econômica e política e da sociedade regional. É objeto desta Tese procurar apontar as contribuições que podem ser dadas pelas políticas sociais na busca de superação desse contexto de crise. Para isso, parte-se agora para uma reflexão mais específica tentando identificar políticas sociais realizadas pelos diferentes municípios e microrregiões do Noroeste do RS em resposta à crise e a possibilidade das mesmas constituir-se em instrumentos importantes para retomar o crescimento econômico e, tornando-se, até mesmo, um diferencial entre eles. Aspectos esses que serão abordados na seqüência.

³⁶³ Na perspectiva do que foi trabalhado no capítulo 2 (2.1) desta Tese, ao abordar-se as tendências da vertente regionalista do desenvolvimento.

³⁶⁴ Tendo presente as novas reflexões feitas a respeito do desenvolvimento, abordadas ao longo desta Tese, especialmente do item 1.5.

3.3 ESTUDO COMPARATIVO DOS PRINCIPAIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL

Nesse tópico busca-se analisar o papel representado pelas políticas sociais na construção de alternativas para a crise que a região Noroeste do RS passou a enfrentar no final da década de 1980 com o esgotamento do modelo da modernização da agricultura e da agroindústria. Procura-se investigar em que medida elas representaram ou não um diferencial para os municípios e microrregiões na resposta a essa crise, inclusive impulsionando o próprio crescimento econômico.

Para realizar a análise selecionou-se os quatro principais municípios do Noroeste gaúcho para um estudo mais detalhado a respeito dos Planos Plurianuais estabelecidos na década de 1990, os investimentos feitos a partir da execução orçamentária na referida década e os indicadores de desenvolvimento apresentados no primeiro e no último ano da década a partir dos dados estabelecidos no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e no Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE).

Definiram-se como os principais municípios da região aqueles que polarizam cada uma das quatro microrregiões, quer por sua importância econômica, sua origem histórica, seu contingente populacional, sua influência política e sócio-cultural. Sendo assim, procede-se o estudo dos municípios de Cruz Alta, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa.

Inicia-se por uma breve³⁶⁵ caracterização e contextualização de cada um deles. Na seqüência se faz uma análise dos Planos Plurianuais de Investimento gestados na década de 1990, procurando evidenciar as proposições apontadas para superar o processo de crise do modelo da modernização. Nessa análise se dá prioridade às proposições direcionadas para as políticas sociais de educação, saúde, trabalho, habitação e assistência social. Diante da enormidade de proposições presentes nessas cinco áreas de políticas sociais, nos três Planos Plurianuais analisados, opta-se por uma análise mais global de cada área. Tem-se presente que essa opção pode representar uma limitação, mas é o caminho possível diante de um universo

³⁶⁵ Breve, pois apresentará apenas uma visão panorâmica da realidade atual de cada município visando situá-los e mostrar algumas diferenças e semelhanças entre eles. Ao longo desse tópico 3.3 se fará uma abordagem mais detalhada de cada município.

tão abrangente apresentado pela pesquisa nos referidos Planos. Por outro lado, essa limitação pode abrir espaços para futuros trabalhos que explorem essas diversidades.

Após destacar as proposições, se faz uma análise dos investimentos feitos nos Orçamentos Municipais da década em cada uma dessas cinco áreas das políticas sociais. Para finalizar procura-se relacionar as propostas apresentadas nos Planos Plurianuais e os investimentos feitos com os indicadores de desenvolvimento apresentados por esses municípios na década de 1990, buscando demonstrar as possíveis inter-relações.

3.3.1 Caracterização dos principais municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul

Como já se destacou no tópico inicial desse terceiro capítulo, a região Noroeste faz parte da última área a ser incorporada a então província de São Pedro, atual estado do Rio Grande do Sul. A partir de 1801 ela passou a fazer parte do território português. Em 1808 o Brasil foi transformado na sede do governo Português³⁶⁶ e em 1809 foram criados os primeiros municípios na Província de São Pedro³⁶⁷. O noroeste gaúcho passou a pertencer ao município de Rio Pardo que representava mais da metade do território do Rio Grande do Sul³⁶⁸ (FELIZARDO, 1968).

Com a proclamação da Independência do Brasil, em 1822, e a promulgação da sua primeira Constituição, em 1824, o município se consolidou como a sede do poder local. Poder esse exercido através das Câmaras Municipais que eram responsáveis pela administração da localidade. De acordo com Brum (1988), o municipalismo é uma herança do sistema político português, embora seus princípios tenham sido desvirtuados na aplicação prática implantada no Brasil³⁶⁹.

³⁶⁶ Com a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil em razão de Portugal ter sido invadido pelo exército napoleônico.

³⁶⁷ Através da Provisão Real, datada de 07 de outubro de 1809 e assinada pelo Príncipe Dom João, foram criados os quatro primeiros municípios rio-grandenses: Porto Alegre, Rio Grande, Santo Antônio da Patrulha e Rio Pardo. Nesse documento oficial, as sedes dos municípios eram consideradas vilas e já havia a indicação das autoridades a nomear e as freguesias (povoações com autonomia religiosa) a serem oficializadas.

³⁶⁸ Vide no anexo 03 o mapa dos quatro primeiros municípios gaúchos. Em Felizardo (1968) é possível acompanhar os sucessivos desmembramentos que os municípios gaúchos vão sofrendo até 1965. No site do IBGE (www.ibge.gov.br) é possível verificar os desmembramentos posteriores, a data de criação de cada município e de onde ele foi desmembrado.

³⁶⁹ No sistema político português, a comuna era uma ordem eminentemente popular, formada do homem sem foro nem privilégios pessoais. Ela possuía um caráter antifeudal e antiaristocrático. No caso brasileiro, a comuna acabou transformando-se numa ordem aristocrática que consolidava o poder dos grandes proprietários rurais e

A constituição dos principais municípios do Noroeste gaúcho se dá a partir do momento em que o governo imperial planeja uma reocupação mais efetiva de uma extensa área de fronteira com a Argentina, inserindo-a, definitivamente, no contexto da economia nacional³⁷⁰. Na seqüência faz-se uma breve caracterização dos quatro principais municípios do Noroeste gaúcho (Cruz Alta, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa), procurando evidenciar alguns aspectos históricos e as características básicas em relação à sua estrutura econômica e social. Na abordagem observa-se a seqüência histórica de fundação do município, iniciando por Cruz Alta e passando, posteriormente, por Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa.

a) O município de Cruz Alta

O município de Cruz Alta foi o primeiro a constituir-se no noroeste gaúcho. Em março de 1833, a Câmara de Rio Pardo recebeu ordem do Conselho Administrativo da Província para a realização de eleições nos Termos de São Borja e Espírito Santo da Cruz Alta, ambos integrantes da Comarca das Missões, mas pertencentes ao município de Rio Pardo (CAVALARI, 2004). Era o primeiro passo para a criação dos novos municípios no noroeste gaúcho. Os limites dos dois novos municípios foram definidos e Cruz Alta foi elevada à categoria de Vila, pela Lei Provincial de 28 de maio de 1834. As eleições para a composição de sua primeira Câmara foram realizadas em 1º de abril de 1834, tendo a instalação da mesma ocorrida no dia 04 de agosto do mesmo ano (CAVALARI, 2004).

O município de Cruz Alta se constituía assim com a maior extensão geográfica dos 14 municípios gaúchos existentes em 1834 (FELIZARDO, 1968, p. 13). Dessa extensa área se constituiu a maior parte³⁷¹ dos municípios do atual noroeste gaúcho, entre eles, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa, também objetos desse estudo comparativo.

não permitia ao povo o exercício do poder político. O sentido público perdeu espaço para o sentido privado, desvirtuando o espírito municipalista (BRUM, 1988).

³⁷⁰ Essa trajetória já foi evidenciada no tópico 3.1 desta Tese.

³⁷¹ Em Cavalari (2004) há uma descrição minuciosa dos limites do município de Cruz Alta por ocasião de sua criação, dando uma idéia de sua imensidão ao norte e noroeste do território gaúcho. Esses limites e os distritos criados a partir da emancipação dão uma idéia dos municípios atuais que pertenciam a esse território. Alguns municípios do noroeste gaúcho pertenceram originalmente a São Borja, emancipado de Rio Pardo juntamente com Cruz Alta. Maiores detalhes podem ser encontrados em FELIZARDO, 1967; CAVALARI, 2004; entre outros.

O atual município de Cruz Alta possui uma área geográfica de 1.360,37 Km² e abriga uma população estimada de 68.804 habitantes³⁷², da qual 91,7% residem da área urbana e 8,3% na área rural (IBGE, 2006). O PIB per capita, para 2003, era de R\$ 10.100,00. (FEE, 2006). A economia do município apresenta um amplo setor de serviços (que representava, em 2002, 61,3% do Valor Adicionado Fiscal - VAF) que atende à microrregião do Alto Jacuí, onde se destacam os ligados ao crédito, seguros e capitalização, imóveis, transporte e comunicação, alojamento e alimentação, saúde, educação, administração e planejamento e os voltados à agropecuária; uma agropecuária (que representava, em 2002, 19,2% do VAF) diversificada onde se destaca a produção de soja, milho e trigo e a pecuária de corte e leiteira; um setor industrial (que representava, em 2002, 19,5% do VAF) diversificado, baseado em empreendimentos de pequeno porte, com destaque para minerais não metálicos, metalúrgica, mecânica, madeira e mobiliário, gráfica, têxtil, alimentos e construção civil (IBGE, 2006; IPD, 2006).

O meio rural apresenta uma estrutura fundiária onde predominam propriedades até 50 hectares (64,2%), embora estas ocupem a menor área em relação à área total (IPD, 2006). A produção mecanizada de culturas de exportação faz com que se empregue pouca mão-de-obra e que as atividades tornem-se bastante vulneráveis às crises cíclicas do mercado. A concentração de renda no meio rural é acentuada, onde os trabalhadores rurais e pequenos proprietários auferem uma parcela inexpressiva da renda, embora representem o maior percentual de população residente no meio rural. As condições de infra-estrutura são precárias, enfrentando dificuldades no acesso à água canalizada, rede elétrica, serviços de saúde e educação e condições de trafegabilidade das estradas, em sua maioria de chão batido.

Na área urbana apresenta-se uma realidade multifacetada. Residem na cidade muitos proprietários rurais que auferem renda de suas atividades agrícolas possibilitando-lhes levar um padrão de vida acima da média local. O empresariado urbano é constituído de industriais, comerciantes e prestadores de serviço; na sua maioria com pequenos e médios empreendimentos que se tornam bastante vulneráveis às flutuações do mercado local e às tendências do mercado estadual e nacional. Realidade semelhante é vivida pelos “profissionais liberais”³⁷³, que vivem períodos de melhor obtenção de renda nos momentos de

³⁷² População estimada pelo IBGE em 01.07.2005.

³⁷³ Utiliza-se essa denominação para caracterizar um conjunto de profissionais que possuem autonomia para a realização de suas atividades, tais como advogados, dentistas, médicos, engenheiros, arquitetos, entre outros.

conjuntura econômica mais favorável e enfrentam adversidades nas épocas de retração econômica.

Os trabalhadores que possuem acesso aos empregos formais apresentam uma diversidade muito grande, predominando remunerações até três salários mínimos nacionais (66%). A baixa remuneração dificulta o acesso dessa população aos bens básicos para a garantia de uma vida com qualidade (casa própria, educação em seus diferentes níveis, saúde, alimentação de qualidade, entre outros). Uma pequena parcela desses trabalhadores do mercado formal possui remuneração acima dos cinco salários mínimos nacionais (20,6%), o que lhes permite o acesso aos bens básicos para uma vida de qualidade (IBGE, 2006).

Outra face da realidade urbana é experimentada pelos trabalhadores que não possuem acesso ao mercado formal de trabalho e encontram formas de “ganhar a vida” dedicando-se a atividades informais³⁷⁴. Em sua maioria, são pessoas provenientes da área rural, com baixo grau de escolaridade e reduzida qualificação profissional. A inconstância da remuneração, a ausência de direitos trabalhistas, as precárias condições de trabalho e o próprio estigma³⁷⁵ produzido pela sociedade os colocam numa situação de vulnerabilidade social, encontrando extremas dificuldades para ter acesso aos bens necessários para uma vida digna.

b) O município de Santo Ângelo

O segundo município a constituir-se no noroeste gaúcho foi Santo Ângelo, emancipado de Cruz Alta através da Lei nº 835, de 22 de março de 1873 (FREITAS, 2005), ocupando parte do território dos municípios de São Borja e de Cruz Alta. Herdeiro³⁷⁶ de uma tradição missioneira, o município foi transformando sua estrutura social a partir do processo

³⁷⁴ Não existem estatísticas oficiais para precisar a quantidade de trabalhadores que vivem das atividades informais. As pessoas que residem na cidade afirmam (em informações fornecidas ao autor) que esse número é expressivo e vem aumentando, especialmente nos últimos anos.

³⁷⁵ O estigma é um processo pelo qual a sociedade culpabiliza os próprios excluídos pelo seu fracasso, através da atribuição de “rótulos”, categorias, consensos e hierarquias que reforçam uma compreensão social a respeito de si e do grupo a que pertencem (GOFFMAN, 1975).

³⁷⁶ Santo Ângelo foi o último dos Sete Povos das Missões. Fundado em 1706, em homenagem ao Anjo Custódio das Missões, tornou-se um dos Povos mais ricos de toda a região missioneira. A partir da desagregação da experiência missioneira, o território pertencente à Missão de Santo Ângelo Custódio passou por um processo de “reocupação” com descendentes de portugueses e de europeus não-ibéricos. Em 1857 foi fundada a Vila de Santo Ângelo, tendo como sede o mesmo local da antiga redução. Maiores detalhes da história de Santo Ângelo podem ser encontrados em FINOKIET, 2003; FREITAS, 2005; entre outros.

de reocupação com descendentes de portugueses e de europeus não ibéricos, no final do século XIX e início do século XX.

O município apresenta atualmente uma área geográfica de 681 Km² e abriga uma população estimada de 79.603 habitantes³⁷⁷, da qual 84,5% residem da área urbana e 15,5 na área rural (IBGE, 2006). Em 2003, o PIB per capita era de R\$ 7.152,00 (FEE, 2006). O setor de serviços é predominante na composição do Valor Adicionado Fiscal do município (representando, em 2002, 65,7%). Esse setor é composto por atividades ligadas à área financeira, de imóveis, transporte e comunicação, alimentação e alojamento, saúde, educação, administração pública e atividades agropecuárias que atendem à demanda proveniente das cidades vizinhas integrantes do COREDE Missões. O desenvolvimento do turismo, especialmente ligado às “Missões Jesuíticas”³⁷⁸ vem se constituindo num impulsionador do setor de serviços (IBGE, 2006; IPD, 2006).

O setor agropecuário do município representa a menor parcela na composição do Valor Adicionado Fiscal (13,5%, em 2002), destacando-se a produção de soja, milho, trigo e hortifrutigranjeiros, a pecuária leiteira, a criação de suínos e de aves. A estrutura fundiária demonstra a predominância de propriedades até 50 hectares (89,9%) que também correspondem à maior área total. O processo de mecanização intensiva das atividades tem reduzido a necessidade de ocupação de mão-de-obra, com exceção do setor de hortifrutigranjeiros que necessita de mais pessoas para a realização das atividades. A mão-de-obra empregada é predominantemente familiar (mais de 80%). As oscilações do mercado para os produtos da agropecuária local têm produzido certo desalento na maioria dos produtores, levando a uma intensificação do êxodo rural. A infra-estrutura precária em termos de serviços de saúde, saneamento, educação e trafegabilidade das estradas contribui ainda mais para agravar o quadro de vulnerabilidade vivido pela população residente no meio rural (IBGE, 2006; IPD, 2006).

O setor industrial está concentrado no meio urbano, predominando atividades ligadas à metalurgia, madeira e mobiliário, gráfica, produtos alimentícios, couro e construção civil. Esse setor representa 20,7% do Valor Adicionado Fiscal (dados de 2002). Predominam

³⁷⁷ População estimada pelo IBGE em 01.07.2005.

³⁷⁸ Nos últimos anos o setor vem se organizando e aumentando a potencialidade de atração de investimentos e geração de renda. A definição da “Rota Missões” e a sua divulgação no cenário nacional e internacional têm contribuído para isso.

empreendimentos de pequeno porte que, em sua maioria, atendem a demandas locais e microrregionais, encontrando dificuldades para atingir mercados mais expressivos do centro do estado e de outras regiões do país. A necessidade de articulação e de integração tem sido apontada³⁷⁹ como um dos maiores estrangulamentos vividos pelo setor (IBGE, 2006; IPD, 2006).

A população residente na área urbana apresenta uma realidade contraditória. Os empresários, em sua maioria de pequeno e médio porte, apresentam condições de renda e de acesso aos bens necessários para uma vida com relativa qualidade. Porém essa condição é muito vulnerável às oscilações do mercado. Os “profissionais liberais” também sofrem os efeitos das oscilações da conjuntura econômica, porém conseguem, na média, ter acesso a um padrão de vida com relativo conforto e qualidade. Entre os trabalhadores inseridos no mercado formal, predominam remunerações de até três salários mínimos nacionais (66,7%). Essa baixa remuneração faz com que enfrentem dificuldades para a obtenção dos bens básicos para uma vida com qualidade. Apenas 20,9% dos trabalhadores do mercado formal apresentam remuneração acima de cinco salários mínimos nacionais, o que lhes permite relativa qualidade de vida, observados os padrões locais (IBGE, 2006).

A realidade urbana também apresenta um grande³⁸⁰ contingente de trabalhadores que não possuem acesso ao mercado formal de trabalho. Em sua maioria, são pessoas com reduzida qualificação profissional, baixo grau de escolarização formal e residentes na periferia da cidade. Além das precariedades inerentes à vida na periferia urbana, enfrentam a alternância de períodos com trabalho e períodos sem trabalho, a falta de uma renda fixa, a ausência de direitos trabalhistas, as precárias condições de trabalho e o preconceito social. A realidade em que vivem pode ser qualificada como uma manifestação da questão social decorrente da lógica da própria reprodução da sociedade capitalista.

c) O município de Ijuí

A constituição do município de Ijuí está relacionada com o processo de expansão da fronteira agrícola para o noroeste gaúcho, na busca de “terras novas” para abrigar os

³⁷⁹ Vide CONSÓRCIO BOOZ ALLEN – FIPE – HLC, 2005.

³⁸⁰ Da mesma forma que para Cruz Alta, não existem informações oficiais sobre o número de trabalhadores que se dedicam a atividades informais. As informações da população local denotam que esse número é expressivo.

descendentes de europeus não ibéricos que enfrentavam o esgotamento da fronteira agrícola nas “colônias velhas”³⁸¹ da região da Serra e do Vale dos Sinos. A criação, pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, da *Colônia Ijuhy*, em 1890, foi o passo inicial. A colônia cresceu rapidamente e, em 31 de janeiro de 1912, alcançou sua emancipação de Cruz Alta. O Decreto nº 1.814, do Governador do Estado, Borges de Medeiros, estabeleceu o novo município e fixou seus limites (LAZZAROTTO, 2002).

O atual município de Ijuí possui uma área territorial de 689 Km², abrigando uma população estimada (para 01/07/2005) de 78.990 habitantes, da qual 85,9% residem na área urbana e 14,10% na área rural (IBGE, 2006). Em 2003, o PIB per capita era de R\$ 9.856,00 (FEE, 2006). Na composição do Valor Adicionado Fiscal predomina o setor de serviços, com 66% do mesmo (dados de 2002). Além da demanda local, esse setor também atende aos demais municípios do COREDE Noroeste Colonial e da região noroeste como um todo. O setor é composto por atividades ligadas à área financeira, de imóveis, de transporte e comunicações, de alimentação e alojamento, de saúde, de educação, de agropecuária e de administração pública (IBGE, 2006; IPD, 2006).

O setor agropecuário do município representa a menor parcela na composição do Valor Adicionado Fiscal (11,75%, em 2002), destacando-se a produção de soja, milho e trigo, a pecuária leiteira e a criação de suínos. A estrutura fundiária demonstra a predominância de propriedades até 50 hectares (88%) que também correspondem à maior área total ocupada. A mão-de-obra utilizada nas atividades agropecuárias é predominantemente familiar (em torno de 90%). O processo de mecanização intensiva e as poucas perspectivas de futuro para as atividades agropecuárias têm provocado um “esvaziamento” do meio rural, especialmente por parte da população mais jovem (IBGE, 2006; IPD, 2006). As condições de infra-estrutura existentes no meio rural são um pouco melhores se comparadas com os municípios de Cruz Alta e Santo Ângelo. Grande parte disso é em decorrência do modelo de colonização, alicerçado nas pequenas comunidades rurais que buscavam prover seus serviços de educação, estradas, saúde e lazer. A malha viária do município é melhor estruturada e conservada, permitindo maior trafegabilidade e ligação com as rodovias asfaltadas que recortam o município nas diferentes direções.

³⁸¹ Termo utilizado para designar as primeiras colônias criadas para abrigar os imigrantes alemães e italianos, especialmente na região do Vale dos Sinos e na região da Serra Gaúcha.

O setor industrial representa 22,2% do Valor Adicionado Fiscal do município (dados de 2002). Está concentrado no meio urbano, predominando atividades ligadas ao ramo metal mecânico, madeira e mobiliário, gráfico, têxtil e vestuário, alimentício e da construção civil (IBGE, 2006; IPD, 2006). Predominam empreendimentos de pequeno e médio porte que, em sua maioria, atendem a demandas locais e microrregionais, encontrando dificuldades para atingir mercados mais expressivos do centro do estado e de outras regiões do país. Na perspectiva de superar esse estrangulamento, estão sendo dados os passos iniciais na organização de redes de cooperação³⁸² e de arranjos produtivos locais³⁸³, em parceria com a Universidade (UNIJUÍ) e o poder público municipal e estadual.

A população residente na área urbana dedica-se a atividades econômicas diversificadas e possui condições de vida diferenciadas. O empresariado, em sua maioria de pequeno e médio porte, apresenta condições de renda e de acesso aos bens necessários para uma vida com relativa qualidade para os padrões locais. Porém essa condição é muito vulnerável às oscilações do mercado. Os “profissionais liberais” também conseguem ter acesso a um padrão de vida com relativo conforto e qualidade, embora um pouco mais afetados pelos efeitos das oscilações da conjuntura econômica. Entre os trabalhadores inseridos no mercado formal, predominam remunerações de até três salários mínimos nacionais (65,3%). Apenas 20,5% dos trabalhadores do mercado formal apresentam remuneração acima de cinco salários mínimos nacionais, o que lhes permite relativa qualidade de vida, observados os padrões locais (IBGE, 2006).

A excessiva concentração da população no meio urbano e a incapacidade do mercado formal em incorporar o contingente total de trabalhadores acabam gerando um conjunto de ocupações à margem dos direitos trabalhistas, inconstantes, com baixa remuneração,

³⁸² No ano 2000, por iniciativa da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais do Estado do Rio Grande do Sul, foi criado o programa Redes de Cooperação. Um programa que visava desenvolver a cultura associativa entre empresas e criar melhores condições para que estas pudessem enfrentar as exigências da competitividade no cenário atual. O programa busca reunir empresas com interesses comuns, constituindo uma entidade jurídica sem quotas de capital, que mantém a independência legal e a individualidade de cada empreendimento participante. “A formação de uma rede permite a realização de ações conjuntas, facilitando a solução de problemas comuns e viabilizando novas oportunidades que isoladamente não seriam possíveis. As empresas integrantes conseguem reduzir e dividir custos e riscos, conquistar novos mercados, qualificar produtos e serviços e acessar novas tecnologias” (SEDAI, 2006). No governo de Germano Rigotto o programa foi mantido e normatizado através do Decreto nº 42.950, de 17 de março de 2004.

³⁸³ Entende-se por arranjo produtivo uma aglomeração de empresas localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. Um Arranjo Produtivo Local é caracterizado pela existência da aglomeração de um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal (SEBRAE, 2006).

submetidos a condições precárias de trabalho e sujeitas a enfrentar o preconceito social. As pessoas que exercem essas atividades, em sua maioria, apresentam reduzida qualificação profissional e baixo grau de escolarização formal. Além das precariedades enfrentadas pela realidade do mundo do trabalho são submetidas à vida na periferia urbana, com reduzido acesso a condições dignas de habitação, saneamento básico, saúde, educação e segurança. A realidade em que vivem pode ser qualificada como uma manifestação da questão social decorrente da lógica da própria reprodução da sociedade capitalista ocorrendo em nível local.

d) O município de Santa Rosa

A necessidade de estabelecer uma ocupação mais estável e efetiva numa extensa área de fronteira com a Argentina e de abrir novas frentes de expansão da fronteira agrícola fez com que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul criasse as colônias oficiais (Guarani e Santa Rosa) e incentivasse a expansão das colônias particulares (Boa Vista, Campina, Porto Lucena). Essa “reocupação” é estabelecida com imigrantes europeus não ibéricos e seus descendentes, especialmente provenientes das “colônias velhas” e das “novas colônias do Planalto”³⁸⁴ e com “colonos nacionais”³⁸⁵. A rápida expansão dessas colônias fez com que Santa Rosa buscasse sua emancipação política de Santo Ângelo em 1931. O município de Santa Rosa foi criado pelo Decreto nº 4.823, de 01 de julho de 1931, do então Interventor do Estado, o general José Antônio Flores da Cunha. A instalação oficial do município deu-se em 10 de agosto de 1931 (ROTTA, 1999).

O atual município de Santa Rosa possui uma área territorial de 489,81Km², abrigando uma população estimada (para 01/07/2005) de 69.232 habitantes, da qual 86% residem na área urbana e 14% na área rural (IBGE, 2006). Em 2003, o PIB per capita era de R\$ 12.941,00 (FEE, 2006). Na composição do Valor Adicionado Fiscal existe um relativo equilíbrio entre a participação do setor industrial e do setor de serviços. O primeiro representa 46,36% do mesmo, enquanto o segundo representa 43,58% (dados de 2002). O setor

³⁸⁴ Expressão utilizada para caracterizar as colônias de uma segunda geração de descendentes de imigrantes europeus que ocupam a área do Planalto riograndense a partir do final do século XIX.

³⁸⁵ A colônia Santa Rosa foi criada com o objetivo de abrigar também os “colonos nacionais”, por isso teve a característica de ser uma colônia mista. Os colonos nacionais eram os descendentes dos antigos habitantes das Missões que vinham sendo “empurrados” para as últimas áreas de terras públicas em decorrência da expansão da colonização para o noroeste do RS. Os nacionais receberam incentivos para facilitar a sua integração ao processo de colonização. Maiores detalhes dessa realidade podem ser vistos em SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; SEGAT, CHRISTENSEN e SARTORI, 1981; ROTTA, 1999; entre outros.

agropecuário contribui com apenas 10,06% do Valor Adicionado Fiscal do município (IBGE, 2006).

O setor industrial é formado por um forte pólo metal mecânico que gravita em torno das Indústrias de Colheitadeiras Automotrizes instaladas em Santa Rosa (AGCO - Massey Fergusson) e Horizontina (John Deere) e também produz peças para outras indústrias situadas na região noroeste e no restante do estado do Rio Grande do Sul. Predominam empreendimentos de pequeno e médio porte, com exceção da AGCO do Brasil que possui a característica de uma grande montadora de colheitadeiras. É expressiva também a presença da indústria alimentícia, especialmente direcionada para a área de suínos, leite, erva mate e processamento de grãos. Nessa área predominam empresas de grande porte, mas também estão presentes agroindústrias familiares e de pequeno porte. A partir da década de 1990 também houve uma expressiva expansão da indústria de minerais não metálicos, gráfica, construção civil e madeira e mobiliário. Nessas áreas predominam empreendimentos de pequeno e médio porte (IBGE, 2006; IPD, 2006).

O setor comercial é constituído por empreendimentos de pequeno e médio porte que atendem a uma demanda local e microrregional. Entre os mais expressivos destacam-se os ligados à área financeira, de imóveis, de transporte e comunicação, de alimentação e alojamento, de saúde, de educação, de administração pública e de agropecuária. Esse setor é intensivo em ocupação de mão-de-obra e muito sensível à conjuntura econômica apresentada pelo setor industrial e agropecuário local e regional.

O setor agropecuário do município representa a menor parcela na composição do Valor Adicionado Fiscal (10,06%, em 2002), destacando-se a produção de soja, milho, trigo e hortigranjeiros, a pecuária leiteira e a criação de suínos. A estrutura fundiária demonstra a predominância de propriedades até 20 hectares (72,9%), sendo inexpressiva as propriedades acima de 50 hectares (apenas 5,49% das mesmas). A mão-de-obra utilizada nas atividades agropecuárias é predominantemente familiar (em torno de 95%). O processo de mecanização intensiva e as poucas perspectivas de futuro para as atividades agropecuárias têm provocado um “esvaziamento” do meio rural, especialmente por parte da população mais jovem (IBGE, 2006; IPD, 2006). As condições de infra-estrutura existentes no meio rural são um pouco melhores se comparadas com os municípios de Cruz Alta e Santo Ângelo e muito semelhantes às do município de Ijuí. Fato esse que também está associado ao modelo de colonização,

alicerçado nas pequenas comunidades rurais que buscavam prover seus serviços de educação, estradas, saúde e lazer. A malha viária do município é recortada por rodovias asfaltadas que ligam o mesmo aos municípios vizinhos, de tal forma que os trajetos de estrada de chão tornam-se relativamente curtos, o que facilita sua manutenção. Porém, as condições do terreno (terra avermelhada) e os reduzidos investimentos em melhorias das condições estruturais têm provocado descontentamentos da população residente no meio rural.

O declínio das atividades agropecuárias e a atração exercida pelas atividades industriais e de serviços têm gerado, nas duas últimas décadas do século XX, a concentração da população do município na área urbana. Tendência essa que também se observa em nível estadual e nacional (IBGE, 2001). Essa concentração faz emergir, de forma mais clara, as contradições do modo capitalista de produção. Contradições que se apresentam no mercado de trabalho e no acesso às condições necessárias para uma vida com dignidade.

As contradições presentes no mercado de trabalho podem ser sentidas nas diferenças de remuneração, condições de trabalho e acesso ao mercado de trabalho formal. Entre os trabalhadores inseridos no mercado formal 52,76% recebem remuneração até dois salários mínimos nacionais, 27,6% mais que dois e até cinco salários mínimos nacionais, enquanto apenas 19,64% recebem mais de cinco salários mínimos nacionais (IBGE, 2006). Percebe-se que a renda é relativamente baixa, pois 80,36% dos trabalhadores do mercado formal recebem até cinco salários mínimos nacionais. Quanto aos trabalhadores do mercado informal não existem dados oficiais para demonstrar, mas percebe-se que estes enfrentam condições precárias de trabalho, remunerações inconstantes, ausência de direitos trabalhistas e certo preconceito por parte da sociedade local.

Quanto às condições necessárias para uma vida com dignidade, percebe-se que a universalização do acesso à saúde, à educação³⁸⁶ e à assistência tem contribuído para a efetivação de garantias mínimas, porém persistem contradições evidentes. Os empresários, em sua maioria, de pequeno e médio porte, apresentam condições de renda que lhes permite o acesso a serviços de saúde e educação particulares, com maior conforto e comodidade. Da mesma forma, residem na área urbana que possui melhor infra-estrutura. Situação semelhante é experimentada pelos profissionais liberais, porém esses enfrentam maior oscilação de seus

³⁸⁶ Referindo-se ao Ensino Fundamental e Médio.

rendimentos, gerando maiores incertezas quanto à manutenção de um padrão de vida com relativo conforto e qualidade. Os trabalhadores que recebem acima de dez salários mínimos nacionais (6,96% dos ocupados no mercado formal) (IBGE, 2006), também apresentam um padrão de vida com relativo conforto e qualidade, tendo condições de usufruir a extensa gama de serviços postos à sua disposição pela economia local e regional.

Essa breve caracterização dos quatro principais municípios do Noroeste gaúcho demonstrou que eles formaram-se em momentos históricos diferenciados, o que lhes confere características socioeconômicas um tanto diversas. Cruz Alta é o município que possui a maior área geográfica entre eles, representando quase três vezes o território de Santa Rosa. Em termos de população, as diferenças são pouco expressivas, sendo Santo Ângelo e Ijuí os que apresentam maior população. Em termos de PIB *per capita*, Santa Rosa apresenta uma diferença expressiva, a maior, se comparado com Santo Ângelo e Ijuí. A distribuição do Valor Adicionado Fiscal em Cruz Alta, Santo Ângelo e Ijuí se concentra no setor de serviços, enquanto em Santa Rosa existe um equilíbrio maior entre o setor industrial e de serviços. O setor agropecuário, nos quatro municípios, é o que apresenta a menor contribuição na composição do VAF.

Nos quatro municípios predomina a população urbana sobre a rural. Os quatro possuem uma economia diversificada, porém a maior parte das atividades está direcionada para a produção de alimentos (grãos, leite e carnes) e máquinas e implementos agrícolas. A modernização das atividades produtivas foi gerando um grande contingente de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho que se concentraram nas periferias urbanas, constituindo-se num desafio para as gestões públicas e em foco privilegiado de atenção das políticas sociais.

Com a crise do modelo da modernização, os quatro municípios viram agravados os problemas já existentes, desafiando soluções inovadoras. Na busca dessas soluções, as novas reflexões feitas na perspectiva do desenvolvimento regional têm evidenciado o protagonismo dos atores locais e a importância do papel representado pelas políticas sociais. Na seqüência abordam-se como os quatro municípios projetaram suas políticas sociais e realizaram seus investimentos a partir da relação de forças que se estabeleceu na elaboração de seus Planos Plurianuais e na execução de seus orçamentos na década de 1990.

3.3.2 Prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais

Para a análise das prioridades estabelecidas em cada uma das cinco áreas de políticas sociais definidas no estudo desta Tese, buscou-se, junto às respectivas Prefeituras Municipais, o acesso direto aos Planos Plurianuais de Investimentos elaborados para a referida década. Constatou-se a existência de três Planos Plurianuais elaborados em cada município durante a década de 1990. O primeiro refere-se ao período de 1991 a 1993, o segundo, ao período de 1994 a 1997 e o terceiro, ao período de 1998 a 2001. A partir da leitura dos Planos procedeu-se a sistematização das prioridades.

Dada à formatação diferenciada³⁸⁷ com que os Planos se apresentavam em cada município, procedeu-se a organização das áreas e a redação das prioridades de forma a permitir uma visão clara da intenção expressa na proposta estabelecida, procurando manter, ao máximo, a redação original. As informações obtidas foram organizadas em quadros para facilitar a visualização e a comparação. Na organização dos quadros procurou-se manter a perspectiva de um possível paralelo entre os municípios a fim de facilitar a visualização das semelhanças e diferenças. Mesmo que alguns quadros se tornassem extensos demais, quebrando a fluência do texto, optou-se por deixá-los no corpo do trabalho em razão da importância que as prioridades elencadas assumem na visualização das idéias presentes a respeito das políticas sociais.

A apresentação dos Planos Plurianuais foi organizada seguindo a seqüência cronológica de sua realização. Em cada Plano expõem-se as prioridades definidas nas cinco áreas de políticas sociais selecionadas e realiza-se a análise logo após a apresentação dos quadros com as prioridades estabelecidas. Mesmo selecionando as cinco áreas, teve-se a oportunidade de trabalhar com os Planos em sua totalidade, pois algumas prioridades só podem ser compreendidas na visualização do seu conjunto.

³⁸⁷ A apresentação variava com a utilização de programas, projetos, metas, objetivos, ações e investimentos. De forma semelhante, essa diversidade também apareceu na divisão das áreas, de tal forma que se optou pela anexação da cultura à educação, do urbanismo à habitação e do meio ambiente e saneamento à saúde. Essa aproximação se deu também para facilitar a comparação com os investimentos orçamentários feitos, uma vez que os Balanços Gerais dos Municípios contemplam os gastos por função e, na disposição das funções, há um agrupamento em cinco funções básicas para as políticas sociais estudadas: (01) educação e cultura, (02) habitação e urbanismo (03) saúde e saneamento, (04) trabalho, (05) assistência e previdência. Esse agrupamento segue a ordenação presente nos Relatórios disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1995.

a) Prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais de 1991 a 1993.

Tem-se presente que o Plano Plurianual deve ser elaborado no primeiro ano de mandato de uma legislatura, tendo validade para os três anos seguintes da mesma e o primeiro ano de mandato da legislatura posterior³⁸⁸. O Plano Plurianual de 1991 constitui-se numa exceção, pois foi produzido logo após a conclusão dos trabalhos de elaboração das novas Leis Orgânicas Municipais que precisaram ser adaptadas à nova Constituição Estadual e Federal³⁸⁹. Em razão disso ele foi elaborado com vigência apenas para três anos.

Diante disso, definiram-se, nos respectivos municípios e para as cinco áreas de políticas sociais, as prioridades estabelecidas nos quadros analisados a seguir:

Quadro 01: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1991/93 para a Área de Educação e Cultura.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Educação e Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Construção e ampliação de escolas municipais; • Aquisição de equipamentos e material permanente; • Promoção da difusão cultural no município e apoio à cultura e leitura do educando. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, reforma, ampliação e manutenção de creches; • Construção de escolas; • Construção de Patronato Agrícola - 1º Grau; • Construção de Centro de Atendimento ao Menor de Rua; • Ampliação e reforma de prédios; • Aquisição de mobiliário e equipamentos para escolas municipais; • Assistência a educandos; • Instalação de classes para o Ensino Pré-Escolar; • Reforma e aquisição de equipamentos para as cozinhas da 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e reforma de prédios escolares; • Construção de quadras de esportes em escolas municipais; • Reequipamento das salas de aula das escolas municipais; • Ampliação do acervo bibliográfico da Biblioteca Comunitária SESC/Prefeitura Municipal; • Aquisição de imóveis para instalações de escolas municipais; • Implantar e administrar o Sistema Municipal de Ensino; • Aquisição de veículos para o transporte escolar e serviços da Secretaria Municipal de 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização profissional do professor; • Remuneração adequada aos professores; • Controle de evasão e repetências do alunado; • Orientação profissional dos alunos; • Orientação religiosa (ecumênica) dos estudantes; • Ampliação dos serviços de educação de 1º grau nas áreas urbana e rural; • Orientação profissional a adolescentes; • Assistência aos educandos de 2º Grau; • Programas de qualificação e

Continua...

³⁸⁸ Aspectos esses definidos na Lei Federal nº 4.320/1964, que instituiu normas da Contabilidade Pública, e ratificada na Lei Federal nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

³⁸⁹ A Constituição Federal foi promulgada em 05 de outubro de 1988. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul foi aprovada em 03 de Outubro de 1989. As Leis Orgânicas dos Municípios estudados foram promulgadas durante o ano de 1990. A partir daí instituiu-se a nova base legal que deu sustentação à elaboração dos Planos Plurianuais.

Continuação

Educação e Cultura		<p>rede de escolas municipais;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construção de quadras e parques recreativos nas escolas municipais; • Aquisição de material para laboratório de Ciência Físicas e Biológicas para as escolas de 5ª a 8ª Série; • Realização de cursos, seminários e treinamentos; • Construção de prédio para a instalação do Centro Cultural; • Promoção periódica de Seminário de Estudo do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural no Município; • Levantamento, tombamento e manutenção do Patrimônio Histórico e Cultural; • Aquisição de equipamentos para formação de uma Banda Marcial Municipal Estudantil. 	<p>Educação e Cultura;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instalação do Sistema de Informação Administrativa da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; • Atividades culturais e de assistência ao educando; • Programa de Educação Básica aos Adultos; • Aquisição de equipamentos para esporte e educação física; • Aquisição de material didático; • Implantação de laboratórios, gabinetes odontológicos, cozinhas e refeitórios em escolas municipais; • Promoção de eventos educacionais e de aperfeiçoamento da docência; • Elaboração e publicação de material didático-pedagógico; • Política de valorização do professor; • Provimento de cargos de professores; • Promoção do desenvolvimento científico e tecnológico; • Aquisição de veículos, máquinas, e equipamentos para a Escola Fazenda; • Ampliação e conservação de prédios e instalações da Escola Fazenda; • Construção de Parque Poliesportivo Municipal; • Construção, reforma e manutenção de parques recreativos, quadras e praças para esporte e lazer comunitário; • Criação e manutenção de áreas verdes; 	<p>inserção profissional aos alunos de 2º Grau;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integração dos Institutos de Ensino Superior da região com o objetivo de instituir uma Universidade regional; • Desenvolvimento de projetos de transporte escolar; • Manutenção e ampliação dos benefícios do subsídio ao transporte escolar; • Desenvolvimento e aperfeiçoamento do Projeto Musicante Sul Americano de Nativismo; • Desenvolvimento de estudos culturais e comunitários (conferências, painéis, seminários, etc.); • Promoção de amostras, exposição e feiras de arte (teatros, danças, pinturas, música, literatura, etc.); • Construção da Casa da Cultura; • Promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual; • Incentivo e apoio às iniciativas do desporto amador; • Incentivo às iniciativas do esporte profissional; • Construção de quadras de esportes nas escolas, bairros e núcleos residenciais (nas áreas urbanas e rurais); • Construção de centros sociais – esportivos (ginásios); • Desenvolvimento de projeto de recreação comunitária;
---------------------------	--	--	---	--

Continua...

Continuação

Educação e Cultura			<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento, tombamento e manutenção do patrimônio histórico, artístico e cultural; • Manutenção e apoio ao desenvolvimento de órgãos culturais e artísticos; • Promoção de eventos artístico-culturais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instalação de parques de recreação infantil nos núcleos residenciais nas áreas urbana e rural; • Ampliação e aperfeiçoamento na área de “camping” e “picnic” no Parque Municipal de Exposição; • Incentivo e apoio às festas campeiras.
---------------------------	--	--	---	---

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Percebe-se a priorização de atividades tradicionais, ligadas à construção, ampliação, reforma, manutenção dos prédios e dos serviços prestados à população e apoio a eventos culturais já existentes em cada município. Os avanços mais significativos ficam por conta da preocupação com a qualificação e remuneração de professores (Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa), a produção de material didático (Ijuí), a criação de Programa de Educação Básica aos adultos (Ijuí), o controle da evasão e da repetência (Santa Rosa) e a implantação do transporte escolar (Ijuí e Santa Rosa). O município de Ijuí já apresenta como uma das prioridades a implantação e manutenção do Sistema Municipal de Ensino, evidenciando que a reflexão a respeito da descentralização já está presente antes mesmo da aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996. No município de Santa Rosa, destaca-se a preocupação manifesta não apenas com o ensino de 1º Grau (prioridade constitucional atribuída aos municípios), mas também com o 2º e até mesmo com o 3º Grau, ressaltando-se a intenção de integração dos Institutos de Ensino Superior da região para a criação de uma Universidade Regional³⁹⁰.

Quadro 02: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1991/93 para a Área de Habitação e Urbanismo

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Habitação e Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> • Urbanização de área para a construção de casas populares; • Urbanização da Av. Benjamin Constant; • Asfaltamento de vias urbanas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de Loteamentos Populares; • Implantação de Olaria; • Construção, manutenção, 	<ul style="list-style-type: none"> • Regularização das áreas urbanas do município ocupadas por famílias de baixa renda; • Criação de Programas de 	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação e ordenamento territorial (planejamento e controle de uso, parcelamento e ocupação) do solo

Continua...

³⁹⁰ Preocupação essa que se tornou realidade com a regionalização da Universidade de Ijuí, iniciada em 1990 e consolidada em 1993.

Continuação

Habitação e Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do Plano Diretor da Cidade; • Melhoria de iluminação pública. 	<p>ampliação e remodelação de praças, parques, jardins e canteiros;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extensão e implantação de novos pontos de iluminação pública. 	<p>Habitação Popular;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação de Programas de Reabilitação Habitacional em Unidades de Sub-Habitação; • Urbanização de áreas destinadas a planos habitacionais; • Arborização de ruas, praças e jardins; • Construção de passeios, ruas de lazer e calçadas públicos; • Pavimentação de vias públicas com pedras irregulares; • Pavimentação asfáltica de vias públicas. 	<p>urbano;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de projeto de parcelamento de solo urbano para ocupação por população de baixa renda; • Desenvolvimento de projeto de localização de áreas industriais; • Urbanização de área para habitações populares; • Ampliação e melhoria nas redes de esgotos cloacal e pluvial; • Pavimentação de ruas e avenidas da cidade (centro, bairros e vilas); • Ampliação, melhoria da rede de iluminação pública; • Construção de passeios públicos; • Arborização e ajardinamento das ruas e avenidas da cidade (centro, bairros e vilas); • Arborização e ajardinamento da faixa de domínio da RFFSA.
------------------------------	---	---	---	--

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Nas prioridades estabelecidas para a área de Habitação e Urbanismo percebe-se a preocupação com a manutenção e a melhoria da infra-estrutura urbana (iluminação, pavimentação de ruas, esgoto, arborização e ajardinamento, entre outros) e com a criação de programas habitacionais para a população de baixa renda. A primeira está ligada a uma atribuição que tradicionalmente faz parte do universo simbólico da própria vida na cidade. A segunda denota uma preocupação que foi assumindo ares de prioridade a partir da década de 1980, na região, em razão da intensificação da migração da população do campo para a cidade.

A população que migrou do campo para a cidade, em sua grande maioria, chegou praticamente descapitalizada e passou a situar-se nas periferias das cidades. Em áreas de loteamentos irregulares e sem as mínimas condições de infra-estrutura e saneamento urbano.

Com isso passaram a demandar ao poder público a constituição dessa infra-estrutura e das condições básicas de saneamento. Em muitos casos foi necessário transferir essas populações para outras áreas em função de as mesmas terem ocupado áreas de preservação permanente (áreas verdes) ou imprópria para habitação, casos de margens de riachos e de encostas, muito suscetíveis às constantes inundações e deslizamento de terras. A demanda por habitação, especialmente para as populações de baixa renda (até três salários mínimos nacionais), fez com que fossem criados, nos quatro municípios, núcleos habitacionais em vilas de periferia urbana. Esse financiamento público para moradias populares, na maioria dos casos, foi permeado de clientelismo e assistencialismo, não contribuindo para afirmar a idéia da moradia como direito do cidadão.

Destaca-se ainda, para essa área, a preocupação com a elaboração do Plano Diretor da Cidade (Cruz Alta) e o desenvolvimento de projeto de localização de áreas industriais (Santa Rosa). Preocupações essas que denotam a necessidade de repensar o espaço urbano e exercer uma ação ativa sobre ele, aspectos decorrentes das políticas descentralizadoras definidas na Constituição de 1988. Ao analisar a política de descentralização promovida a partir da Constituição Federal de 1988 para a área de habitação, Cardoso (2002) destaca que ela tem se mostrado positiva, especialmente pela potencialidade da gestão local em ampliar a eficácia, a eficiência, a integração, o controle e a democratização das políticas. Porém, a nova Constituição estabeleceu um “modelo ambíguo” de descentralização, ampliando as competências e atribuições municipais, mas mantendo uma superposição de atribuições entre os níveis de governo de forma a justificar ou gerar omissões no trato das questões relacionadas à área.

Quadro 03: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1991/93 para a Área de Saúde, Meio Ambiente e Saneamento.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Saúde, Meio Ambiente e Saneamento	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de Usina de Reciclagem de Lixo Urbano; • Ordenamento de Serviços de Limpeza Pública; • Implantação de Cemitério Público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e manutenção de Postos de Saúde; • Aquisição de gabinete odontológico; • Abastecimento de água; • Saneamento geral; • Aquisição de 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e reforma de laboratórios, ambulatórios, consultórios e postos de saúde; • Aquisição de veículos; • Aquisição de equipamentos para laboratório, 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de projeto de saneamento básico; • Desenvolvimento e implantação de projetos de saúde; • Prevenção de doenças; • Prevenção de cárie dentária; • Assistência à

Continua...

Continuação

Saúde, Meio Ambiente e Saneamento		caminhões com equipamentos para coleta de lixo.	ambulatório e consultório; <ul style="list-style-type: none"> • Ampliação e manutenção da Central Única de Medicamentos; • Provimento de cargos técnicos da área da saúde; • Recuperação e preservação de nascentes e mananciais hidrográficos; • Controle da poluição ambiental na cidade; • Fiscalização sanitária de gêneros alimentícios; • Integrar o município no Sistema Único de Saúde; • Ampliação da rede de esgoto; • Construção de abrigos para lixo tóxico; • Construção da Usina de Lixo Urbano; • Ampliação da rede de distribuição de água à população urbana; • Canalização e/ou capeamento de riachos e arroios. 	maternidade e à infância; <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento e implantação de projetos de assistência médica-odontológica às crianças e jovens estudantes (nas creches, núcleos do CEBEM e escolas); • Levantamento, exame, estudo e combate à verminose; • Instalação de usina de processamento de lixo; • Saneamento de cursos d'água e esgotos; • Preservação de cursos d'água e meio-ambiente observadas a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual; • Produção e distribuição de mudas de árvores para reflorestamento, através da implantação de horto florestal.
-----------------------------------	--	---	---	---

Fonte: Sistematização do pesquisador

Percebe-se o predomínio de uma visão administrativa e assistencial na maioria das prioridades estabelecidas. Chama atenção o fato do município de Cruz Alta praticamente nem se referir à questão da saúde, numa clara alusão de que essa era de responsabilidade exclusiva do Estado e da União. Entre os avanços importantes podem-se destacar a preocupação com políticas de saúde preventiva (Santa Rosa), a integração do município ao Sistema Único de Saúde (Ijuí), o acesso da população à água potável (Santo Ângelo, Santa Rosa e Ijuí), o recolhimento e tratamento do lixo urbano (nos quatro municípios) e o acesso à rede de esgotos (Ijuí).

A perspectiva de descentralização nessa área demonstrava-se muito incipiente nos municípios pesquisados em razão de um conjunto de fatores que podem ser agrupados em três aspectos básicos. O primeiro deles refere-se à posição assumida pelo Governo Federal que se manteve como “tutor do processo” para preservar o controle político e operacional da

implantação da descentralização (SILVA e COSTA, 1995). O segundo está ligado à posição assumida pelos governos estaduais que, na sua maioria, encontraram dificuldades em assimilar o esvaziamento de seu papel como definidores e executores da política de saúde, buscando conservar parcelas de poder adquiridas e consolidadas (MISOCZKY, 1998). O terceiro refere-se às dificuldades enfrentadas pelos próprios municípios para assumir suas novas atribuições constitucionais, especialmente em razão de sua fragilidade política e técnica (MISOCZKY, 1998).

Quadro 04: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1991/93 para a Área do Trabalho.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de aprimoramento funcional para os servidores municipais; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico manifesta a preocupação em gerar novos empregos; • Porém não consta nenhuma referência específica de política social em relação ao trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Treinamento e qualificação dos servidores municipais; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico manifestam a preocupação em gerar novos empregos. • Porém não consta nenhuma referência específica de política social em relação ao trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualificação dos servidores municipais; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico manifestam a preocupação em gerar novos empregos e atrair novas empresas; • Porém não consta nenhuma referência específica de política social em relação ao trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos para a qualificação dos servidores municipais; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico manifestam a preocupação em gerar novos empregos, capacitar trabalhadores e empresários. • Porém não consta nenhuma referência específica de política social em relação ao trabalho.

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Em relação à área do Trabalho encontra-se uma preocupação centrada na qualificação dos servidores municipais, não constando nenhuma referência ao trabalho enquanto política social. Esse fato pode estar relacionado à idéia dominante até praticamente o final do século vinte que entendia o trabalho como algo associado exclusivamente às políticas macroeconômicas, portanto, de competência exclusiva do Governo Federal. Significa um aspecto positivo a presença da preocupação com a geração de novos postos de trabalho nas referências feitas ao desenvolvimento econômico, pois denota a relativa consciência da questão e as primeiras preocupações com seu enfrentamento.

É importante considerar que as políticas sociais relacionadas ao trabalho estiveram pouco presentes na tradição da sociedade regional³⁹¹. Fato esse que pode ser relacionado à

³⁹¹ O que pode ser visto na retomada do item 3.1 desta Tese.

forte presença de uma “ética do trabalho”³⁹², muito mais ligada aos aspectos individuais e da índole do sujeito do que aos aspectos sociais e da estrutura produtiva. Ou ainda pode estar ligado ao fato das políticas relacionadas ao trabalho, na tradição brasileira³⁹³, ficarem quase que restritas a ambientes urbanos e industriais. Com as atividades urbano-industriais só se tornaram mais significativas no universo regional a partir da década de 1970, as políticas relacionadas ao trabalho demoram mais tempo para serem sentidas e reivindicadas.

Quadro 05: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1991/93 para a Área de Assistência e Previdência.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Assistência e Previdência	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência comunitária, • Assistência ao menor; • Aquisição de equipamento e material permanente; • Assistência Social Geral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência à população carente; • Assistência ao menor carente; • Assistência ao idoso desamparado; • Aquisição de carro fúnebre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de oficinas para atendimento ao menor; • Aquisição de equipamentos para oficinas de atendimento ao menor; • Construção de creches; • Aquisição de equipamentos para as creches e núcleos; • Aquisição de veículos; • Construção de albergues; • Aquisição de equipamentos para albergues; • Provimento de cargos técnicos da área de ação social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reaparelhamento e aperfeiçoamento dos Núcleos do CEBEM; • Manter e aperfeiçoar os trabalhos desenvolvidos pela UCAM, integrando os menores e seus familiares em atividades e promoções objetivando a promoção pessoal ; • Desenvolvimento de projeto de paternidade responsável; • Assistência a excepcionais e deficientes físicos; • Construção de albergues para abrigar pessoas carentes em situação de extrema necessidade; • Construção de creches para crianças de 4 meses a 6 anos, em período integral; • Assistência ao idoso.

Fonte: Sistematização do pesquisador.

No que se refere à área da Assistência e Previdência denota-se uma preocupação acentuada com o menor carente, com os idosos e com os deficientes físicos e mentais. As ações propostas concentram-se na política assistencial e na construção de creches e casas especializadas para acolher a população demandante. Essa preocupação é caracterizada por

³⁹² Compreensão já explicitada no item 3.1 desta Tese.

³⁹³ Aspecto já abordado no item 2.2 desta Tese.

Pereira (2002c) como uma “providência administrativa emergencial, de pronto atendimento, voltado tão-somente para reparar carências gritantes de pessoas que se quedaram em estado de pobreza extrema” (p. 218). A idéia de descentralização da política de Assistência Social está restrita ao gerenciamento dos recursos provenientes da esfera estadual e federal de governo, mantendo as características tradicionais do fisiologismo, do paternalismo e do clientelismo (PEREIRA, 2002c).

b) Prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais de 1994 a 1997.

Faz-se necessário considerar que esses Planos foram elaborados num contexto histórico que apresentava características bem diferentes do momento da elaboração dos Planos anteriores³⁹⁴. Entre as características mais expressivas desse novo contexto pode-se destacar que a democracia brasileira já havia demonstrado sinais de maior estabilidade e efetivação (a tal ponto de depor um Presidente e substituído sem recorrer a regimes de exceção); que se dava início a um plano de estabilização econômica (Plano Real); que as novas legislações municipais (Leis Orgânicas), estadual e federal (Constituições) já eram mais conhecidas; que o processo de descentralização já havia dado passos mais consistentes (aprovação da LOAS e da Lei Orgânica da Saúde); que a população brasileira já havia avançado na compreensão dos seus direitos e na consciência da necessidade de se mobilizar para efetivá-los; que a reação conservadora (de viés neoliberal) já se punha em marcha. As prioridades estabelecidas estão relacionadas no quadro abaixo:

Quadro 06: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área de Educação e Cultura.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Educação e Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Promover condições de atendimento a criança em idade pré-escolar; • Aperfeiçoar as condições das instituições da administração e instrumentalizar a equipe técnica da SME; • Intensificar e 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação, manutenção e aquisição de equipamentos e veículos para as Creches; • Construir, ampliar, equipar e reequipar escolas municipais; • Implantação de um Centro Profissionalizante 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção e reforma de parques recreativos junto às Escolas; • Construir, reformar, ampliar e reequipar as escolas da rede municipal; • Ampliar o acervo bibliográfico da Biblioteca Comunitária SESC / Prefeitura Municipal; 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação de escolas municipais; • Reforma e conservação de escolas; • Aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas; • Manter Programa de Material Didático e Pedagógico; • Aquisição de

Continua...

³⁹⁴ Vide cap. 2 desta Tese (item 2.2).

Continuação

Educação e Cultura	<p>redimensionar as atividades técnico administrativo pedagógico das escolas municipais, visando melhorias na qualidade de ensino e conseqüentemente do rendimento escolar;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformular e viabilizar o plano de carreira do magistério público municipal; • Propiciar cursos de aperfeiçoamento e atualização dos professores; • Valorizar e apoiar o profissional de educação municipal; • Prever recursos suficientes, para a secretária e unidades subordinadas; • Dotar a secretaria bem como a rede de ensino do município de condições adequadas, prevendo recursos destinados a cobertura de despesas; • Realizar edificações e instalações, visando oportunizar o acesso da clientela em idade escolar no processo educacional; • Propiciar atendimento a clientela de Ensino Médio; • Transferir recursos orçamentários, anuais, para o Centro de Extensão da Universidade de C. Alta – UNICRUZ; • Alocação de recursos para a construção de um centro poliesportivo com infra-estrutura completa; • Obras e infra- 	<p>Agroindustrial;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar a frota de veículos e / ou contratar empresas para transporte escolar; • Assistência a Educandos; • Instalação de Classes de Pré-Escola; • Dotar as escolas municipais da zona urbana e rural com telefones para facilitar a comunicação; • Construção de quadras e parques recreativos nas escolas municipais; • Atualizar e qualificar os professores visando melhorar a qualidade de ensino; • Transformação de escolas municipais em Escolas de Tempo Integral; • Aquisição de materiais de educação física; • Desenvolver atividades de alfabetização de adultos; • Auxiliar financeiramente estudantes de 1º e de 2º graus com dificuldades financeiras; • Programa de Crédito Educativo para o Ensino Superior; • Assistência financeira às Instituições de Ensino Superior do Município visando desenvolver o ensino universitário, a pesquisa e a extensão; • Construção de quadras e campos para prática de esporte amador; • Oferecer condições para que todas as práticas esportivas, recreativas e de lazer se desenvolvam no município; • Construção de um Ginásio Poli- 	<ul style="list-style-type: none"> • Adquirir imóveis para instalação de Escolas Municipais; • Implantar e administrar o Sistema Municipal de Ensino; • Adquirir veículos para o transporte escolar e serviços da Secretaria Municipal e Cultura; • Instalar o Sistema de Informação Administrativa da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; • Desenvolver atividades culturais e de assistência ao educando; • Desenvolver programas de educação básica aos adultos; • Construir quadras de esporte em Escolas Municipais; • Adquirir equipamentos para esporte e educação física; • Adquirir material didático; • Implantar laboratórios, gabinetes odontológicos, cozinhas e refeitórios em Escolas Municipais; • Promover eventos educacionais e de aperfeiçoamento da docência; • Elaborar e publicar material didático-pedagógico; • Promover política de valorização do professor e prover os cargos necessários; • Incentivar a produção científica e tecnológica no município; • Ampliar, conservar prédios e instalações e adquirir veículos, máquinas e equipamentos para a Escola Fazenda; 	<p>material didático e pedagógico;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar o número de profissionais na Secretaria de Educação; • Ampliação da área dos terrenos das escolas; • Criação de laboratórios para Área de Ciências; • Manter convênio com a FIDENE; • Manutenção de convênio com APAE e APADA; • Construir e manter parques recreativos e desportivos; • Adquirir material de educação física e desporto; • Apoiar entidades esportivas do município; • Construção da Casa de Cultura; • Manutenção do Cinema Municipal; • Regulamentação da Banda Municipal; • Aquisição de equipamentos de som e luz; • Musicanto Sul-Americano de Nativismo; • Criação do Coral e Teatro Municipal; • Apoio a eventos culturais de entidades locais, • Criação do Museu Municipal; • Manutenção e ampliação das creches municipais; • Manter convênios com entidades públicas e privadas para aumentar o número de vagas em creches; • Regularizar as classes de pré-escola; • Manutenção e ampliação de núcleos do CEBEM a fim de garantir à criança e ao adolescente o
---------------------------	--	---	---	--

Continua...

Continuação

<p>Educação e Cultura</p>	<p>estrutura para o esporte amador;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceder auxílio financeiro, para custear estudos de alunos carentes; • Prever recursos destinados a auxiliar os alunos carentes no transporte escolar; • Promover o desenvolvimento cultural e social da clientela estudantil, oferecendo meios de pesquisa e lazer; • Proporcionar atendimento educacional aos portadores de deficiência e superdotados. 	<p>Esportivo;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir e equipar o Museu Arqueológico e Etnográfico; • Reestruturar, ampliar e equipar o Museu Municipal Dr. José Olavo Machado; • Aquisição de acervo bibliográfico, coleções e objetos históricos; • Manutenção do Centro Municipal de Cultura; • Promoção de eventos ligados às áreas histórica, artística e cultural, • Equipamentos para o Teatro Municipal; • Formação do Coral e Banda Marcial Municipal; • Estruturar o Arquivo Histórico, • Instalação de classes para Educação Especial; • Repassar recursos à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais; 	<ul style="list-style-type: none"> • Concluir, ampliar e conservar o Parque Poliesportivo Municipal; • Construir e manter quadras e praças para esporte e lazer comunitário; • Construir centros de educação e atividades múltiplas; • Tombamento, conservação e divulgação de pontos turísticos; • Promoção e participação em eventos artístico-culturais, atividades populares, desportivas, turísticas e de lazer coletivo; • Levantamento, tombamento e manutenção do patrimônio histórico, artístico e cultural; • Manutenção e apoio a órgãos culturais e artísticos; • Promover; • Apoiar e promover as etnias organizadas do município. 	<p>atendimento integral;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivar a organização e desenvolvimento das associações estudantis; • Fornecimento de bolsas de estudo para facilitar o acesso ao ensino médio e superior aos alunos carentes, • Criação do Caminhão da Cultura Básico; • Manutenção da Casa do Estudante; • Transporte Escolar.
----------------------------------	---	--	--	--

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Percebe-se uma preocupação ainda centrada no provimento de infra-estrutura física e material para o funcionamento das escolas e creches municipais. Constata-se um avanço significativo no Plano do município de Cruz Alta ao incluir preocupações com a qualificação da estrutura administrativa, com a valorização do magistério municipal, com o atendimento aos alunos do Ensino Médio, com o apoio ao Ensino Superior, com o apoio aos alunos carentes, com o transporte escolar e com o atendimento aos portadores de deficiências e superdotados. No município de Santo Ângelo incluiu-se como prioridade a viabilização do transporte escolar, a implantação de um Centro Profissionalizante Agroindustrial, a transformação de escolas municipais em escolas de tempo integral, a alfabetização de adultos, a preocupação com o acesso ao 2º Grau e ao Ensino Superior e a intensificação de ações voltadas para a preservação do patrimônio artístico e cultural do município. Os municípios de Ijuí e Santa Rosa apresentam propostas de intensificação e qualificação das ações já previstas

no Plano anterior, tendo como novidade o fornecimento de bolsas de estudo para facilitar o acesso ao Ensino Superior aos alunos carentes, no caso de Santa Rosa.

Quadro 07: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área de Habitação e Urbanismo.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Habitação e Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de casas populares, de alvenaria, incluindo infra-estrutura completa; • Construção e recuperação da camada asfáltica das ruas da cidade e interior, com mão de obra própria ou de terceiros; • Implantação de usina de lixo, com infra-estrutura completa; • Aquisição de máquinas e veículos, destinados a execução de serviços de limpeza pública; • Contratação de serviços de terceiros para execução de serviços de limpeza e reciclagem de lixo; • Implantação de cemitério jardim ou convencional, com infra-estrutura completa; • Melhoria e ampliação da iluminação pública; • Construção e recuperação de Praças. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Habitação Popular visando diminuir e se possível eliminar o déficit habitacional, principalmente entre a população de baixa renda; • Reassentar moradores que vivem em áreas alagadiças, impedindo novas ocupações destes locais; • Implantação de Olaria Municipal; • Adquirir veículos para facilitar as atividades da Secretária de Habitação; • Subsidiar material necessário para reformas e ampliações de casas de pessoas carentes; • Revisão do Código de Obras e do Plano Diretor; • Remodelação e manutenção de praças, parques, jardins, canteiros, ruas e avenidas; • Aquisição de veículos e equipamentos para limpeza urbana; • Implantação de coleta seletiva e ampliação da Usina de Reciclagem de Lixo; • Ampliação e manutenção dos Cemitérios Municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dar continuidade e criar programas de habitação popular; • Construir e concluir albergues; • Regularizar áreas urbanas do município ocupadas irregularmente; • Manutenção do Programa de Reabilitação Habitacional em Unidades de Sub-Habitação; • Viabilizar a participação do município em programas habitacionais em convênio com a União e / ou Estado através de Cooperativas Habitacionais e comunidade em geral e implantação do programa Cesta Básica; • Melhoria no Sistema de Eletrificação e Telefonia Rural; • Urbanizar áreas destinadas a construção de moradias à população de baixa renda; • Ampliar e aperfeiçoar o Sistema de Coleta do Lixo Urbano e Hospitalar e Reciclagem do Lixo Urbano; • Arborização de ruas, praças e jardins; • Construção de passeios, ruas de lazer e calçadas públicas; • Pavimentação de vias públicas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Código Municipal de Posturas e Código Municipal de Edificações; • Erradicação de Favelas; • Implantação de Loteamentos Populares; • Firmar convênios com empresas locais para construir moradias aos seus trabalhadores; • Criação do Fundo Municipal do Bem Estar Social para habilitar o município ao acesso a recursos federais para habitação; • Terceirizar o serviço de coleta de lixo urbano; • Implantar o sistema de Coleta Seletiva de Lixo; • Implantar a unidade de Bio-Transformação e Reciclagem de Resíduos Sólidos; • Limpeza de áreas públicas; • Lixeiras públicas; • Serviços funerários; • Iluminação pública; • Manutenção de parques e praças; • Construção de praças de lazer.

Continua...

Continuação

<p>Habitação e Urbanismo</p>			<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção e melhoramento de estradas vicinais e acesso rodoviários; • Construção, ampliação e melhoramento em sedes de bairros. 	
-------------------------------------	--	--	---	--

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Na área de Habitação e Urbanismo percebe-se que a preocupação central se mantém em torno da qualificação da infra-estrutura urbana e da criação de programas que facilitem o acesso à moradia para a população de baixa renda. A problemática do lixo urbano começa a merecer maior atenção dando origem a projetos de coleta seletiva (Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa) e usina de reciclagem (Santo Ângelo e Santa Rosa). O município de Santo Ângelo apresenta proposta de revisão de seu Código de Obras e Plano Diretor, enquanto o de Santa Rosa se propõe a implantar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Código Municipal de Posturas e o Código Municipal de Edificações, demonstrando preocupação com o ordenamento sócio-territorial do espaço urbano. Ijuí e Santa Rosa apresentam propostas na direção de efetivar convênios com as demais esferas de governo para viabilizar programas de habitação para a população de baixa renda, denotando uma perspectiva mais evidente de busca da descentralização e da municipalização dessa política.

Quadro 08: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área de Saúde, Meio Ambiente e Saneamento.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
<p>Saúde, Meio Ambiente e Saneamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prover o órgão e unidades subordinadas de recursos suficientes que possibilitem proporcionar atendimento à comunidade, visando à promoção e recuperação da saúde; • Alocar recursos destinados ao atendimento de despesas com pessoal, material de consumo e Serviço de terceiros e 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e manutenção de postos de saúde; • Aquisição de gabinetes odontológicos; • Aquisição de ambulância; • Aquisição de Unidade Móvel de Tratamento Médico-Odontológico; • Programa de Prevenção Médico-Odontológico; • Auxílio a Associação Hospitalar de 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e / ou reformas de laboratórios, ambulatorios, consultórios e postos de saúde; • Equipar o órgão com ambulâncias, unidades móveis e veículos para racionalizar o serviço de assistência à saúde e ao meio ambiente; • Equipar os ambulatorios, consultórios e 	<ul style="list-style-type: none"> • Defesa contra erosão e inundação; • Controle da poluição; • Implantar o Código Municipal de Meio Ambiente; • Manter e ampliar a rede de abastecimento de água no município; • Ampliar a rede de esgoto cloacal e pluvial da cidade; • Assistência médica e sanitária a população; • Construção e

Continua...

Continuação

Saúde, Meio Ambiente e Saneamento	<p>Encargos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotar o órgão de recursos condizentes para a construção de unidades ambulatoriais, unidades padrão de saúde, unidade de saúde mental e outros, a fim de possibilitar atendimento assistencial, promocional e preventivo; • Dar condições ao órgão, possibilitando, equipar-se, adequadamente, com bens moveis, máquinas, equipamentos, utensílios e acessórios atinentes a suas atividades; • Canalização de arroios e esgoto cloacal em vilas e bairros do município. 	<p>Caridade de Santo Ângelo;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Assistência de Saúde a Carentes; • Implantação de sistemas de captação e redes de distribuição de água; • Ampliação da rede de esgoto pluvial; • Ampliação da rede de esgoto cloacal da cidade; • Construção da Estação de Tratamento Primário de Esgoto; • Aquisição de caminhão para esgotar fossas sépticas. 	<p>laboratórios;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliação e manutenção da Central Única de Medicamentos; • Provimento de cargos técnicos na área da saúde; • Recuperar e preservar nascentes e mananciais hidrográficos; • Controle da poluição ambiental na cidade; • Fiscalização sanitária de gêneros alimentícios; • Consolidar a Municipalização da Saúde; • Ampliar a rede de esgoto; • Ampliar e aperfeiçoar o Sistema de Coleta do Lixo Urbano e Hospitalar e a Reciclagem do Lixo Urbano; • Ampliar a rede de distribuição de água à população urbana; • Canalização e/ou capeamento de riachos e arroios; • Construção de microbacias; • Construção de viveiros; • Incentivar a proteção ao meio ambiente. 	<p>manutenção do Fundo Municipal de Saúde;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construção e ampliação de Postos de Saúde; • Conservação e manutenção de prédios dos Postos de Saúde; • Aquisição de equipamentos e materiais permanentes para Postos de Saúde e Hospital; • Aquisição de ambulâncias; • Conservação e manutenção de veículos de atendimento à saúde; • Informatização do Sistema de Saúde; • Manter convênios com hospitais particulares; • Integrar todas as ações de saúde do município através da Municipalização da Saúde; • Implantar e manter Programas de Atenção Integral à Saúde; • Implementar o Sistema de Fiscalização do Serviço de Saúde e Inspeção Sanitária.
--	---	---	---	---

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Na área da Saúde, Meio Ambiente e Saneamento percebe-se que, enquanto os municípios de Ijuí e Santa Rosa definem como prioridades a municipalização das ações nessa área, os municípios de Cruz Alta e Santo Ângelo priorizam ações para equipar as secretarias que atendem a essa área. O município de Santa Rosa iniciou o processo de municipalização da saúde em 1993, na condição de gestão incipiente³⁹⁵, com a criação da Secretaria Municipal da Saúde e do Meio Ambiente e do Fundo Municipal de Saúde. Em 1994, a administração

³⁹⁵ Onde só compete ao município gerenciar as ações básicas de saúde, relacionando-se com o nível federal na situação de prestador de serviços, recebendo recursos financeiros de acordo com a quantidade de procedimentos realizados (MISOCZKY, 1998).

municipal e o Conselho de Saúde³⁹⁶ optaram pela condição de gestão semiplena, em que o município passava a receber a totalidade dos recursos de custeio ambulatorial e hospitalar e gerenciava o sistema em nível local. Essa condição se constituía como a forma mais avançada de descentralização possível nesse momento (MISOCZKY, 1998). O município de Ijuí não efetivou o processo de municipalização³⁹⁷.

Quadro 09: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área do Trabalho.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar o quadro de carreira dos servidores; • Cursos de qualificação profissional para os servidores municipais; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico manifesta a preocupação em apoiar as atividades existentes e gerar novos empregos. • Porém não consta nenhuma referência específica de política social em relação ao trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Treinamento e qualificação dos servidores municipais; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico manifesta preocupação com o apoio às atividades existentes e à criação de novas oportunidades de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de Aperfeiçoamento para os servidores do município; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico, manifesta preocupação com a atração de novas indústrias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manter o Vale-Transporte; • Manter Programa de Prevenção de Acidentes do Trabalho; • Formar mão-de-obra qualificada para a indústria; • Destinar recursos para o FUNDESI, visando incentivar a atividade industrial e reduzir o desemprego; • Construção de vestiários na Secretaria de Obras; • Manutenção do Sistema Previdenciário do Município e Contribuição ao INSS; • Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Na área do Trabalho, as prioridades mantêm-se praticamente as mesmas do período anterior, concentrando-se no quadro de servidores municipais e na disposição de promover o crescimento econômico para a geração de novos postos de trabalho. Uma novidade interessante é expressa no Plano de Santa Rosa, ao incluir a formação de mão-de-obra qualificada para a indústria, o Programa de Prevenção de Acidentes do Trabalho e a destinação de recursos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Industrial. Esses programas estiveram relacionados com um projeto de fortalecimento do pólo metal-mecânico

³⁹⁶ O Conselho Municipal de Saúde já tinha sido criado em agosto de 1992, de acordo com a Legislação do Sistema Único de Saúde (MISOCZKY).

³⁹⁷ De acordo com informações recebidas da Assessoria de Imprensa do Município de Ijuí, em 07/10/2006.

e de combate ao desemprego, implantados em Santa Rosa entre os anos de 1994 e 1996, através de parceria entre o poder público municipal, as empresas locais, o governo estadual e o governo federal.

Quadro 10: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1994/97 para a Área de Assistência e Previdência.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> • Prever recursos capazes de possibilitar assistência: educacional, social, psicológica e material ao menor carente; • Prover recursos para despesas de pessoal, de consumo e de serviço de terceiros, visando o atendimento do adolescente, gestante, adultos e idosos, atendendo, principalmente, os grupos mais carentes da comunidade; • Alocar recursos, visando a construção, remodelação e ampliação de creches, extra-classe, clube de mães, oficinas profissionalizante, centro do idoso, olaria, centro de estudos permanentes e outros; • Dotar o órgão e unidades subordinadas de bens móveis e imóveis, máquinas, equipamentos e acessórios, necessários ao desenvolvimento de suas atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência à população carente; • Dotar as comunidades dos bairros carentes com oficinas, oportunizando a geração de renda complementar às famílias e o treinamento de mão-de-obra; • Assistência ao menor carente; • Implantar o Centro de Apoio à Criança e ao Adolescente; • Assistência ao Idoso Desamparado; • Apoio aos Clubes de Mães; • Construção de Albergues Municipais; • Dotar a Secretária de Trabalho e Ação Social de um carro fúnebre, visando dar atendimento à população carente; • Manutenção do Fundo de Bem-Estar Social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferecer condições de treinamento e orientação profissional a menores carentes, com a finalidade de paulatinamente introduzi-los ao mercado de trabalho; • Aquisição de equipamentos para Oficinas de Atendimento ao Menor; • Ampliar o oferecimento dos serviços de creches e núcleos à criança residentes nos Bairros; • Aquisição de equipamentos para creches e núcleos; • Dar condições de atendimento às creches, albergues, núcleos, assim como transporte funerário à população carente; • Construção de albergues para dar abrigo às mulheres, idosos, inválidos e crianças em situação de dificuldades temporárias; • Aquisição de equipamentos para albergues; • Provimento de cargos técnicos da área de ação social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar assistência social a todo o cidadão que dela necessitar conforme artigo 203 e 204 da Constituição Federal, de acordo com o Conselho Municipal de Assistência Social; • Conceder nos termos da Lei, que institui o Plano de Auxílio, auxílios e subvenções a entidades que assistam à criança e ao adolescente, idoso, deficiente e a mulher; • Promover a assistência e proteção à criança e adolescente nos termos do "E.C.A.", através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; • Construção de uma Escola Aberta para amparar e dar formação profissional aos meninos de rua; • Incentivar a organização de entidades comunitárias.

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Na área da Assistência e Previdência constata-se a manutenção da centralidade nos programas de atendimento à população carente, especialmente às crianças e adolescentes,

mulheres e idosos. As ações estão direcionadas para a construção de creches (Cruz Alta e Ijuí), centros de apoio (Cruz Alta e Santo Ângelo), albergues (Santo Ângelo e Ijuí), oficinas profissionalizantes (Cruz Alta, Santo Ângelo e Ijuí) Escola Aberta (Santa Rosa) e para o apoio a entidades comunitárias que atendem a população em condições de vulnerabilidade social (Santa Rosa e Santo Ângelo). A presença do Fundo de Bem-Estar Social (Santo Ângelo), do Conselho Municipal de Assistência Social e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (ambos em Santa Rosa) denotam indicativo de descentralização e municipalização.

As propostas apresentadas por Santa Rosa demonstram uma visão diferenciada da assistência, na medida em que evocam o cumprimento dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. Nesses artigos afirma-se a idéia da universalidade, da descentralização e da participação da sociedade. A regulamentação desses artigos se fez através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993. Percebe-se, portanto, que o município de Santa Rosa está dando os primeiros³⁹⁸ passos para a implantação da LOAS. O processo que gerou a LOAS, envolvendo a participação da sociedade civil, exige dos municípios um conjunto de mudanças que vão desde o sentido simbólico e político da assistência à sua organização gerencial enquanto política pública (SILVA e HACKBART, 1998).

A transformação da assistência em política pública se constitui num passo decisivo para superar sua compreensão histórica, marcada pelo assistencialismo, pelo clientelismo, pela caridade e pelo voluntariado (REIS e PESTANO, 2006). Na análise dos quatro municípios da região, percebe-se que Santa Rosa foi aquele que deu os passos mais decisivos nesse sentido.

Percebem-se importantes avanços nos Planos Plurianuais elaborados em 1994 na relação com os elaborados em 1991, tanto na qualidade do texto quanto na definição de prioridades para as políticas sociais. Os textos possuem maior articulação entre os programas, os objetivos, as metas e os recursos, evidenciando um cuidado maior na elaboração, melhor qualidade do planejamento e melhores possibilidades de serem postos em prática. Em relação às prioridades para as políticas sociais percebe-se que elas não estão mais restritas apenas ao

³⁹⁸ Conforme informações recebidas da Secretaria de Desenvolvimento Social, em 1993, realiza-se a 1ª Conferência Municipal de Assistência Social que encaminha a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, dando os primeiros passos na linha da municipalização.

provimento de recursos físicos e materiais, mas começam a incorporar, de forma cada vez mais intensa, a idéia de políticas, de direitos e de atenção aos sujeitos.

As políticas sociais passam a ocupar espaços privilegiados na definição das prioridades, recebendo atenção semelhante às políticas de crescimento econômico, de gestão e de manutenção da infra-estrutura material dos municípios. Nos quatro municípios, as políticas sociais representam a maior parte dos programas previstos e a intenção de realização dos maiores investimentos³⁹⁹. Isso demonstra que elas passam a constituir-se em ferramentas básicas para a promoção do desenvolvimento.

c) Prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais de 1998 a 2001⁴⁰⁰.

Para a compreensão desse período histórico e dos planejamentos realizados é importante considerar que o país já havia consolidado seu plano de estabilização econômica (Plano Real); que já estava em vigor a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei nº 9.394/96); que as políticas de recorte neoliberal eram hegemônicas no cenário político nacional e internacional, porém já começavam a receber críticas mais veementes⁴⁰¹; que o processo de descentralização das políticas públicas já era uma realidade e desencadeava discussões nacionais sobre as melhores formas de implementá-lo⁴⁰²; que o mundo enfrentava a ameaça de uma crise global em decorrência da “crise financeira”⁴⁰³; que as políticas sociais estavam sendo geridas nacionalmente a partir do ideário neoliberal que orientou a reforma dos programas sociais na América Latina e estavam fundadas no tripé da focalização, da parceira e da descentralização (SILVA, 2001).

³⁹⁹ No item 3.3.3 desta Tese pode-se verificar os investimentos realizados e comprovar esta assertiva.

⁴⁰⁰ Mesmo que a proposta de estudo desta Tese tenha estabelecido a década de 1990 como recorte temporal, opta-se por manter o período de vigência do Plano Plurianual em razão de sua impossibilidade de desagregação, pois ele não define ações anuais, mas para o período como um todo.

⁴⁰¹ Vide SADER e GENTILI, 1996; CARRION e VIZENTINI, 1997; MARTIN e SCHUMANN, 1998; entre outros.

⁴⁰² A exemplo do Seminário Internacional realizado pela FUNDAP, em maio de 1995, tendo como tema os “Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil” (AFFONSO e SILVA, 1995) e do Seminário sobre “Reforma do Estado e Sociedade”, organizado em São Paulo, em maio de 1998, pelo Conselho da Reforma do Estado e pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (PEREIRA, WILHEIM e SOLA, 1999).

⁴⁰³ MARTIN e SCHUMANN, 1998; VIZENTINI e CARRION, 1998; entre outros.

Quadro 11: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1998/2001 para a Área da Educação e Cultura.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Educação e Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Promover e assegurar o desenvolvimento científico e tecnológico; • Atender as necessidades educacionais da população infantil, em sua primeira fase de vida, em regime normal e/ ou de semi-internato; • Preparar a criança menor de 07 anos para o seu ingresso no ensino regular funcional; • Construção e ampliação de grupos escolares para melhor atendimento da clientela escolar; • Adquirir materiais permanentes, de consumo e outros necessários ao atendimento e manutenção dos programas; • Oferecer aos jovens da zona rural condições de concluírem o ensino de 2º grau; • Apoio a UNICRUZ; • Alocar recursos para implantação do crédito educativo municipal ou auxílio financeiro através de bolsas de estudos ao estudante universitário; • Construção de parques recreativos e desportivos; • Apoio ao estudante carente; • Dispor de viaturas e veículos próprios e / ou contratados, necessários ao transporte de alunos da zona urbana e rural e respectivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação, manutenção e aquisição de equipamentos para creches e escolas maternais; • Instalação de classes de pré-escola; • Aquisição de veículos; • Programa de Assistência à Criança; • Construção, ampliação e manutenção de prédios escolares; • Manter e ampliar o programa de transporte escolar para os alunos do ensino fundamental, médio e superior; • Dotar as escolas municipais com equipamentos de informática, áudio e vídeo, utensílios domésticos, antenas parabólicas, equipamentos de laboratório, moveis e máquinas, jogos pedagógicos e livros didáticos; • Programa de Assistência ao Educando; • Adquirir telefones para melhorar o acesso a comunicação do Sistema de Ensino; • Autonomia financeira das escolas; • Adquirir material esportivo para a recreação e aprendizagem dos alunos; • Construção de quadras e parques recreativos nas escolas; • Aperfeiçoamento de docentes; • Desenvolver 	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação do sistema municipal à nova LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; • Construção e ampliação de prédios escolares; • Equipar as escolas com recursos de informática para agilizar os serviços burocráticos; • Preparar técnica e pedagogicamente as equipes pedagógicas municipais e os professores para trabalhar com computadores enquanto recurso didático; • Aquisição de bibliografias e materiais audiovisuais para bibliotecas; • Proporcionar aos alunos do 1º e 2º graus transporte escolar gratuito; • Aquisição de equipamentos e informatização da Biblioteca Pública; • Formação continuada dos professores através de grupos de estudos com assessoramento da UNIJUÍ; • Conhecimento da realidade de cada escola, buscando alternativas para melhorar a qualidade do ensino público municipal; • Elaborar uma política salarial com recuperação gradativa do salário dos profissionais da educação; • Dotar escolas em diferentes pontos da cidade de recursos materiais e humanos para o 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de Escola Aberta para atender adolescentes fora da faixa etária de escolarização; • Realização de encontros regionais e participação no Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação; • Atualização permanente dos Conselheiros; • Implantação de proposta municipal para alfabetização de jovens e adultos; • Estabelecer proposta pedagógica para alunos que frequentam o "CEBEM"; • Manutenção e ampliação das creches municipais; • Manutenção de convênios com entidades públicas e privadas; • Programa de Atualização dos Profissionais das Creches; • Aquisição de equipamentos e materiais permanentes para as creches; • Regularizar classes de educação infantil; • Ampliação, reforma, conservação e aquisição de equipamentos, material permanente e material didático e pedagógico; • Prover pessoal necessário para a Secretaria e para as escolas; • Ampliação da área dos terrenos das escolas; • Adquirir veículos para o transporte escolar das escolas de

Continua...

Continuação

<p>Educação e Cultura</p>	<p>recursos humanos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotar o município de acervo histórico sobre sua origem, tradição cultural e histórica de seu desenvolvimento; • Viabilizar gratificação para os professores que atuam em classes especiais. 	<p>projetos de alfabetização e cidadania para todos os munícipes que não tiverem a oportunidade de ler e escrever;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oferecer merenda escolar de boa qualidade atendendo a Municipalização da Merenda; • Programa de Combate à Repetência e à Evasão Escolar; • Nucleação de escolas; • Implantação de Diretrizes Curriculares para o Médio Rural; • Implantação de Conselhos Escolares; • Proporcionar auxílio financeiro às instituições de Ensino Superior, visando desenvolver o ensino universitário, a pesquisa e a extensão; • Construção de quadras e campos para prática do esporte amador; • Incentivar a prática de esportes; • Construção de ginásios esportivos; • Manter e implantar parques de lazer; • Construir e equipar o Museu Arqueológico e Etnográfico; • Aquisição de acervo bibliográfico, coleções e objetos históricos; • Manutenção do Centro Municipal de Cultura; • Promoção de eventos ligados às áreas históricas, artísticas e culturais; • Equipamentos para o Teatro Municipal; • Formação do Coral e Banda Marcial 	<p>desenvolvimento da educação especial;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criar gratificação salarial para os profissionais que trabalham com educação especial; • Apoio a eventos e a projetos educacionais complementares (APAE, APASI); • Aquisição de materiais e equipamentos para biblioteca e videoteca; • Parcerias com entidades culturais e sociais; • Manutenção e aquisição de instrumentos para a Banda Municipal; • Apoio e incentivo às atividades culturais desenvolvidas nas escolas; • Apoio ao Museu Antropológico Diretor Pestana de Ijuí; • Adoção de uma nova política subsidiária do sistema de transporte escolar; • Manter convênio para projetos de merenda escolar; • Aquisição de materiais didático-pedagógicos, equipamentos de esportes, livros para o ensino fundamental e outros materiais para manutenção do processo ensino-aprendizagem; • Qualificação das equipes pedagógicas; • Incentivar a prática esportiva e criar condições para o lazer junto à comunidade através da criação de escolinhas, apoio a ligas esportivas, construção e melhorias de quadras e ginásios esportivos e apoio a eventos da comunidade; 	<p>1º Grau;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manter contratos de prestação de serviços de transporte escolar, subsidiando as passagens urbanas aos alunos; • Apoio às entidades estudantis; • Criação de Laboratórios de Ciências, de Informática e outros; • Manutenção da merenda escolar nas escolas públicas e entidades; • Continuar o processo de atualização do corpo docente; • Organizar viagens de estudo e visitas a escolas com projetos novos; • Realização de Olimpíada Municipal; • Organização de celebração de Ação de Graças; • Manutenção dos projetos de parceria; • Manutenção de convênios com FIDENE – UNIJUI; • Conveniar com entidades para a efetivação do Pólo de Alimentos; • Banco de Dados da Prefeitura Municipal; • Construções, ampliações e manutenções de parques recreativos, desportivos, de exposição e lazer; • Criar, manter e conveniar escolinhas municipais desportivas, recreativas e culturais; • Construção de ginásios e um Centro Poli-Esportivo; • Realização de campeonatos, torneios e outras competições; • Construção da Casa da Cultura; • Manutenção do Cinema Municipal;

Continua...

Continuação

Educação e Cultura		Municipal; <ul style="list-style-type: none"> • Estruturar e equipar o Arquivo Histórico; • Desenvolver programas de incentivo aos artistas de todas as áreas; • Instalação de classes para Educação Especial; • Repassar recursos à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do Fundo Municipal de Crédito Educativo para estudantes universitários. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação da Banda Municipal; • Aquisição de equipamentos de som e luz; • Apoio à realização do Musicanto Sul-Americano de Nativismo; • Criar o Coral e Teatro Municipal; • Apoio a eventos culturais de entidades locais; • Ampliação do Museu Municipal; • Informatizar a Biblioteca Pública Municipal e aumentar seu acervo; • Editar livro anual com textos de escritores de Santa Rosa, criando o Projeto Nossos Escritores; • Criar formas de intercâmbio no Mercosul; • Colocar sistema de som e ventilação no auditório do Centro Administrativo do Parque de Exposições.
---------------------------	--	---	---	---

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Constata-se a manutenção de prioridades voltadas para a conservação e ampliação da estrutura física e material das escolas da rede, dando um acento especial agora ao processo de melhoria da comunicação, construção de laboratórios e informatização. Verifica-se a preocupação em adequar-se às determinações emanadas da nova LDB e ao processo crescente de municipalização do ensino, especialmente no que concerne ao transporte escolar, à merenda escolar, à autonomia das escolas e ao processo de participação da sociedade via Conselhos Escolares e Conselhos Municipais. Percebe-se que os quatro municípios intensificam ações voltadas para os alunos portadores de necessidades especiais, para os alunos de ensino médio e de ensino superior.

Em relação ao município de Cruz Alta constata-se a emergência da preocupação com o desenvolvimento científico e tecnológico do município; a preocupação com a criação de possibilidades para que os jovens do meio rural tenham acesso ao ensino médio; a perspectiva

de criação do crédito educativo municipal para ampliar o acesso ao ensino superior; a preocupação com a garantia do transporte escolar a todos os alunos do ensino fundamental e médio; a criação de gratificação para os professores que atuam em classes especiais e a ampliação das atividades de incentivo à cultura. Essas prioridades denotam um importante avanço em relação aos planos anteriores, porém evidenciam que Cruz Alta se mantém muito aquém dos outros três municípios pesquisados, especialmente em relação a Ijuí e Santa Rosa, na área da educação.

No que se refere ao município de Santo Ângelo, percebem-se avanços importantes na preocupação com a democratização das escolas municipais através da autonomia financeira e da implantação dos Conselhos Escolares; a preocupação com o combate à evasão e à repetência; a municipalização da merenda escolar; a nucleação de escolas, especialmente do meio rural e a melhoria dos canais de comunicação entre a rede de escolas e a estrutura administrativa da secretaria. Consolida-se a opção por transformar Santo Ângelo num pólo regional de turismo ratificando prioridades ligadas à preservação da memória histórica e cultural e a promoção de eventos ligados à história missioneira. As prioridades elencadas denotam que Santo Ângelo avançou mais do que Cruz Alta em relação ao assumir integralmente o processo de descentralização; à preocupação com a qualificação da rede municipal de ensino; à democratização do processo e à universalização do direito à educação e à cultura. Porém, percebe-se que esses avanços ficam aquém dos ocorridos em Ijuí e Santa Rosa.

Referindo-se a Ijuí, as prioridades estabelecidas para a educação e a cultura, nesse Plano de 1998 a 2001, reafirmam prioridades anteriormente destacadas em relação à qualificação da infra-estrutura física, material e de pessoal da rede municipal. Constatam-se avanços em relação à adequação do Sistema Municipal de Ensino aos preceitos da nova LDB; à preocupação com a preparação das equipes pedagógicas da secretaria e das escolas; à informatização da rede municipal; à recuperação do salário dos professores; à qualificação das atividades de atendimento à educação especial e a criação de programa de crédito educativo para estudantes universitários. As prioridades presentes nos três Planos analisados demonstram que Ijuí caminhou progressivamente para a consolidação de um Sistema Municipal de Ensino⁴⁰⁴ com qualidade material e pedagógica, democratização do processo e

⁴⁰⁴ O Sistema Municipal de Ensino de Ijuí foi estabelecido pela Lei Municipal nº 3.540, de 02 de junho de 1999, (Conforme informações recebidas da Assessoria de Imprensa do Município, em 07/10/2006).

universalização do acesso, especialmente na área de competência Constitucional do município. Em relação ao Ensino Médio e Superior, procurou criar políticas capazes de incentivar o acesso, principalmente às pessoas com maiores dificuldades materiais para tal.

Analisando as prioridades apontadas pelo município de Santa Rosa, percebe-se uma preocupação acentuada com a consolidação do Sistema Municipal de Ensino. Preocupação esta manifesta na proposta de capacitação dos Conselheiros para atuarem nos diferentes conselhos que envolvem a área de educação e cultura; na elaboração de uma proposta municipal para a alfabetização de jovens e adultos; na montagem de um banco de dados municipais capazes de subsidiar a elaboração de diagnósticos mais precisos a respeito do município; na construção de uma “Escola Aberta” capaz de atender adolescentes e jovens fora da faixa etária de escolarização e na preocupação com a consolidação do Pólo de Alimentos. Este último desenvolvido em parceria com a UNIJUÍ e as empresas locais. As ações direcionadas para a qualificação da infra-estrutura física, material e de pessoal da rede municipal também são intensificadas. Assim como as ações na área da cultura, do esporte e do lazer. Percebe-se que Santa Rosa, de forma semelhante a Ijuí, deu passos consistentes na consolidação de um sistema⁴⁰⁵ público de educação e de qualidade, na perspectiva da universalização do acesso e da participação da sociedade nos diferentes momentos do processo.

Quadro 12: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1998/2001 para a Área de Habitação e Urbanismo.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Habitação e Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de Loteamento Popular; • Urbanização de áreas para a construção de casas populares • Aumentar a coleta de lixo domiciliar, melhorando a qualidade de vida da população; • Manutenção, implantação e administração de cemitérios; • Implantação, 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Habitação Popular para meio urbano e meio rural; • Banco de Materiais de Construção; • Adquirir veículos e equipamentos para o desenvolvimento dos programas habitacionais e de limpeza urbana; • Construção, remodelação e manutenção de praças, parques, jardins e canteiros; 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Municipal de Habitação Popular; • Levantamento da totalidade de áreas pertencentes ao município; • Regularização de áreas ocupadas; • Aquisição de áreas para assentamento; • Implantação de projetos habitacionais; • Levantamento das famílias sem teto com renda inferior a 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e executar projetos visando erradicar a sub-moradia; • Desapropriar áreas e criar loteamentos para pessoas de baixa renda, eliminando a ocupação de áreas públicas; • Realizar convênios com empresas para construir moradias a seus trabalhadores; • Criar o Fundo Municipal de Bem Estar Social,

Continua...

⁴⁰⁵ O Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa foi criado pela Lei Municipal nº 3.221, de 14/07/1999.

Continuação

Habitação e Urbanismo	<p>ampliação, manutenção e operação dos serviços de iluminação de vias e logradouros públicos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantação e manutenção de parques, jardins e arborização de vias públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação da coleta seletiva e ampliação da Usina de Reciclagem de Lixo; • Ampliação e manutenção de Cemitérios Municipais; • Programa de Construção e Melhoria dos Passeios Públicos; • Limpeza pública. 	<p>5 salários mínimos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realização de obras de infra-estrutura (calçamento, água e luz) nas áreas ocupadas; • Conclusão, abertura, pavimentação e melhoramento de vias urbanas; • Construção de pontes e bueiros. 	<p>habilitando o município para o recebimento de recursos de órgãos federais para a habitação;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formar cooperativas Habitacionais e apoiar às já existentes; • Reassentar moradores de áreas de risco e preservação permanente; • Implantar a Unidade de Bio-Transformação e Reciclagem de Resíduos Sólidos; • Limpeza de áreas públicas; • Dotar a zona urbana de lixeiras eficientes e visualmente agradáveis; • Manter serviços funerários às pessoas carentes; • Manter e conservar os Cemitérios Municipais; • Manter, ampliar e organizar a iluminação pública; • Implantação e manutenção de parques e praças; • Construir um Aterro Sanitário; • Adquirir caminhões próprios para a coleta de lixo; • Prever espaço físico para a ampliação dos Cemitérios; • Revisar o Plano Diretor e outros; • Colocar placas de sinalização e informativas.
--------------------------------------	---	--	--	---

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Percebe-se a manutenção das prioridades já destacadas no Plano anterior, especialmente as voltadas para a construção de casas populares à população de baixa renda e à conservação dos serviços públicos prestados no espaço urbano. Para o município de Cruz Alta ressalta-se a intensificação da preocupação com a construção de casas populares e a urbanização de áreas destinadas a essa finalidade. O município de Santo Ângelo apresenta

como novidade a proposta de efetivação de um banco de materiais de construção e a realização de programa de habitação popular para o meio rural. O Município de Ijuí denota a preocupação com a aquisição de áreas para assentamento e implantação de programas habitacionais para famílias de baixa renda. O município de Santa Rosa apresenta como novidade o incentivo à formação de cooperativas habitacionais e o apoio às já existentes, o reassentamento de moradores de áreas de risco e preservação permanente e a preocupação com a colocação de lixeiras e placas de sinalização na área urbana.

O destaque dado à habitação popular e a realização de serviços de manutenção do espaço urbano denotam que os municípios pólo da região noroeste do Rio Grande do Sul passam a enfrentar problemas semelhantes aos vividos nas grandes cidades brasileiras, latino-americanas e até mesmo mundiais em razão da intensificação do processo de urbanização ocorrido durante o século vinte (SIRKIS, 2003). As demandas se agravaram a partir da década de 1990, pois as cidades brasileiras entre 20 e 100 mil habitantes foram as que tiveram um crescimento mais acentuado da população urbana (IBGE, 2001).

Quadro 13: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1998/2001 para a Área da Saúde, Meio Ambiente e Saneamento.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Saúde, Meio Ambiente e Saneamento	<ul style="list-style-type: none"> • Construções de Postos de Saúde; • Criação e manutenção de infra-estrutura para a prestação de serviços médicos através da rede hospitalar, dos ambulatórios e postos de saúde; • Controle das Doenças Transmissíveis; • Vigilância Sanitária; • Produção, distribuição e suprimento de produtos farmacêuticos em geral, com a finalidade de possibilitar sua comercialização a preços populares e o atendimento de 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, ampliação e manutenção de postos de saúde; • Aquisição de gabinetes odontológicos para equipar os postos de saúde; • Aquisição de ambulâncias; • Aquisição de Unidade Móvel de Tratamento Médico – Odontológico; • Criar programas de prevenção médico-odontológica para as comunidades mais carentes; • Prestar assistência de saúde com distribuição de medicamentos, especialmente de uso contínuo, 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalização da saúde – gestão plena do Sistema; • Elaboração do Plano Municipal,; • Realização de convênios e credenciamento de serviços; • Garantir atendimento ao trabalhador rural; • Aderir ao Sistema Nacional de Auditoria; • Manter o Fundo Municipal; • Implantar laboratório; • Produzir insumos; • Implementar os programas de atenção integral à saúde da mulher, do adulto, da criança e do adolescente, mental, oral, 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a assistência à saúde em postos e hospitais; • Viabilizar assistência médica, medicamentos, exames laboratoriais e radiológicos; • Manutenção do Fundo Municipal de Saúde; • Manter, ampliar e qualificar a equipe de funcionários e a estrutura da FUMSSAR; • Manter e ampliar a informatização do Sistema de Saúde; • Manter convênio com instituições e hospitais; • Conclusão e funcionamento do Hemocentro Regional de Santa

Continua...

Continuação

<p>Saúde, Meio Ambiente e Saneamento</p>	<p>programas assistenciais;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoção, preservação ou recuperação da saúde da criança ou da mulher, orientadas para a redução da morbimortalidade infantil, e para a assistência integral à mulher durante todo o seu ciclo vital; • Oferecer melhores condições de saúde para a população através da extensão da rede de esgoto, abastecimento d'água e canalização de arroios. 	<p>exames ou serviços especializados;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir, equipar e manter o funcionamento do Pronto Socorro 24 horas; • Centro de Apoio à Criança e à Gestante; • Manter e ampliar os programas de saúde preventiva e de orientação a população através dos Agentes de Saúde; • Instituir farmácia de manipulação, própria ou por convenio, para produzir medicamentos a preços mais baixos; • Dotar a rede municipal de saúde de equipamentos necessários a manutenção dos serviços; • Auxílio a Associação Hospitalar de Caridade de Santo Ângelo; • Dotar gabinetes odontológicos existentes com recursos humanos com regime de horário compatível com a demanda dos usuários; • Qualificação dos agentes de Saúde; • Apoio e implementação do Conselho Municipal de Entorpecentes; • Implantação de sistemas de captação e redes de distribuição de água; • Ampliação da rede de esgoto pluvial; • Ampliação da rede de esgoto cloacal da cidade; • Aquisição de caminhão para 	<p>ocupacional e da família;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantar programa de Agente Comunitário de Saúde; • Implementar campanhas de esclarecimento à comunidade; • Coleta de informações e implantação de um sistema de controle Epidemiológico; • Implantar Programa de Vigilância Sanitária; • Participar de Consórcios de Saúde; • Melhorar a rede física da Secretaria Municipal de Saúde e Meio Ambiente; • Aquisição de veículos; • Participação da população no Sistema Único de Saúde, através do Conselho Municipal de Saúde, das Secretarias Executivas e da Conferência Municipal; • Realizar a capacitação dos trabalhadores da saúde; • Criação de serviços públicos ambulatoriais "porta aberta"; • Implementar programas de fiscalização, proteção e restauração do Meio Ambiente nas áreas de: poluição do solo, água, ar, sonoro e visual, resíduos sólidos, domésticos, industriais e hospitalares, agrotóxicos; • Educação ambiental; • Coleta seletiva de 	<p>Rosa;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver Programas de Atenção Integral à Saúde; • Manter o Serviço de Vigilância Sanitária; • Aquisição de medicamentos, insumos, equipamentos e materiais para a rede de serviços; • Cadastrar moradores conforme o Distrito de Saúde a que pertencam; • Implementar, em conjunto com o CODIS, farmácia de manipulação e Laboratório de Análises Clínicas; • Criar um Centro de Referência à Saúde da Mulher e da Criança, à Saúde do Trabalhador e à saúde mental; • Participar do Consorcio Distrital de Saúde (CODIS); • Implantar Centro de Zoonoses; • Manutenção e aquisição de veículos e ambulâncias; • Manter a gestão dos prédios do Estado e da União em razão da municipalização; • Realizar e participar de seminários, cursos e jornadas para viabilizar a ação conjunta na área de agrotóxicos; • Capacitação de conselheiros do Conselho Municipal de Saúde; • Realizar as Conferências Municipais de Saúde; • Divulgação em Rádio, Televisão e Jornais; • Manter o Programa de Agentes Comunitários de Saúde;
---	--	--	--	---

Continua...

Continuação

Saúde, Meio Ambiente e Saneamento		esgotar fossas sépticas a famílias de baixa renda.	lixo; • Reflorestamento nas margens de rios e riachos;	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação e manutenção do Programa de Planejamento Familiar; • Programa de Apoio e Esclarecimento sobre a AIDS e às Vítimas do HIV. • Ampliar a rede de esgoto cloacal e pluvial da cidade; • Fiscalização de esgotos cloacais na área central; • Defesa contra a erosão e controle da poluição; • Implantar a Lei Municipal de Meio Ambiente; • Canalizar e dragar os rios e riachos que cortem a cidade; • Ampliar e/ ou recuperar os locais com arborização deficientes nas avenidas e logradouros públicos; • Aperfeiçoamento da Legislação sobre áreas de preservação permanente; • Manter e ampliar a rede de abastecimento de água no município, priorizando a abertura de poços artesianos e fontes drenadas para abastecer famílias rurais com água potável; • Levar saneamento às famílias rurais.
--	--	--	---	--

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Percebe-se que esse Plano Plurianual de 1998-2001 realiza uma mudança importante em termos de foco na orientação das prioridades para a área da saúde. As ações preventivas passam a merecer maior atenção, ocupando a centralidade na definição de prioridades. Esse fato pode estar ligado ao debate nacional que ocorre na década de 1990 em relação à universalização do direito à saúde e ao modelo de saúde a ser implantado no país a partir do processo de redemocratização (BRAVO, 2002).

Para o município de Cruz Alta, o avanço mais expressivo que se constata é justamente a inclusão de prioridades voltadas para a saúde preventiva. O município de Santo Ângelo, além de destacar programas preventivos, também apresenta como novidades a distribuição de medicamentos de uso contínuo, a realização de exames especializados, a farmácia de manipulação, o pronto socorro 24 horas, o centro de apoio à criança e à gestante, o programa agentes de saúde e a criação do Conselho Municipal de Entorpecentes.

O município de Ijuí apresenta como novidade a Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde⁴⁰⁶ e a criação dos mecanismos necessários para seu funcionamento e controle social - Conselho de Saúde e Conferência de Saúde (BRAVO, 2002), realização de campanhas de esclarecimento da população acerca da gestão plena, implantação de um laboratório para produzir insumos e a participação em consórcios intermunicipais para viabilizar os serviços de saúde assumidos com a gestão plena.

O município de Santa Rosa já exercia a gestão do Sistema de Saúde Municipal desde 1994, na condição de Gestão Semi-Plena. Em fevereiro de 1998, ele assume a condição de Gestão Plena do Sistema. A área de atenção básica já se considerava consolidada. Os avanços propostos são na direção da criação de centros de referência em saúde mental, da mulher, da criança e do trabalhador, no cadastramento dos moradores do município conforme o seu distrito de saúde, na realização de campanhas de esclarecimento da população a respeito de doenças e a importância do caráter preventivo, na viabilização do Hemocentro Regional, na qualificação dos trabalhos realizados, na realização das Conferências Municipais e na participação em consórcios intermunicipais para viabilizar os serviços em que o município não tinha condições de manter de forma individual.

⁴⁰⁶ Embora as informações obtidas junto ao município dêem conta de que se implantou apenas, em 1997, a Gestão em Atenção Básica e não a Gestão Plena como se tinha proposto. Em 2004, o processo caminhou para a Atenção Básica Ampliada (Conforme informações obtidas junto à Assessoria de Imprensa do Município de Ijuí, em 07/10/2006).

Quadro 14: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1998/2001 para a Área do Trabalho.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de qualificação para os servidores municipais; • Distribuição de vales alimentação aos funcionários municipais; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico aparece a preocupação com o apoio às atividades produtivas existentes e a geração de novos postos de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Treinamento e qualificação de servidores municipais; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico aparece a preocupação com o incentivo às diversas atividades produtivas e a necessidade de criar novos postos de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do restaurante do trabalhador, • Criação de um cadastro permanente de desempregados, • Criação de uma Secretária Especial de Combate ao Desemprego; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico demonstra a preocupação com o apoio às atividades existentes e a atração de novos investimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manter o Vale-transporte; • Implantar Centro de Referência em Saúde do Trabalhador; • Ao referir-se ao desenvolvimento econômico manifesta a preocupação com o apoio às atividades existentes e a criação de novas atividades, especialmente na indústria e nos serviços.

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Constata-se que a área do trabalho continua merecendo pouca atenção dos municípios. Na maior parte deles mantém-se a preocupação com os servidores municipais e a inclusão do trabalho na perspectiva do desenvolvimento econômico. O município de Ijuí demonstra um avanço significativo ao propor a criação do restaurante do trabalhador, o cadastro permanente dos desempregados e uma Secretaria Especial de Combate ao Desemprego. A novidade apresentada pelo município de Santa Rosa é a criação de um Centro de Referência em Saúde do Trabalhador. Essa reduzida preocupação com a perspectiva do trabalho enquanto política social denota que ela não foi assumida pelos municípios, permanecendo no imaginário local como sendo de responsabilidade do Estado e da União.

Quadro 15: Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 1998/2001 para a Área de Assistência e Previdência.

Área	Cruz Alta	Santo Ângelo	Ijuí	Santa Rosa
Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> • Amparar e proteger o menor, objetivando o atendimento de suas necessidades básicas, o desenvolvimento de sua personalidade e a sua integração na vida comunitária; • Amparar e proteger 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência à População Carente; • Construção de Oficinas Comunitárias; • Assistência ao Menor Carente; • Centro de Apoio à Criança e ao Adolescente; • Assistência ao Idoso 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente: fortalecimento do vínculo familiar, projetos extra-classe, programas profissionalizantes, palestras e atividades de orientação para a 	<ul style="list-style-type: none"> • Repasse de recursos financeiros para o Fundo Municipal de Assistência Social; • Garantir a ação conjunta entre Estado, Município e Sociedade Civil para consolidar rede de atenção integral à Pessoa Portadora de

Continua...

Continuação

Assistência Social	<p>a velhice;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amparar e proteger as pessoas em geral, individual ou coletivamente, em especial das classes mais carentes; • Assistência Comunitária; • Dotar o município de creches, capazes de atender a população. 	<p>Desamparado;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoio aos Clubes de Mães; • Construção de Albergues Municipais; • Manutenção do Fundo de Assistência Social; 	<p>família, auxílio a instituições de atendimento infanto-juvenis, melhorar o atendimento nos abrigos do Município, projeto pequeno aprendiz, encaminhamentos e orientação profissional para o adolescente no turno inverso ao da escola, projeto bombeiro mirim e pelotão esperança, projeto Vida Nova (oficinas), recursos para aplicação em cursos e projetos gratuitos para implantar nos bairros e interior, auxílio financeiro e a cedência de um veículo para o Conselho Tutelar, criação da Bolsa Escola, criação do Programa de Renda Mínima,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Albergues Municipais, • Programa de Atenção Integral ao Idoso, • Manutenção, ampliação, construção e conclusão de creches, • Programa de enfrentamento à pobreza e a miséria: campanhas de agasalho, clubes de mães, projetos de geração de renda, programa emergencial de assistência alimentar, hortas domésticas e distribuição de cestas básicas, • Programa de atenção integral ao portador de deficiência. 	<p>Deficiência;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestar assistência a todo o cidadão conforme Arts. 203 e 204 da Constituição Federal, de acordo com o Conselho Municipal de Assistência Social; • Conceder, auxílios e subvenções a entidades que assistam à criança, ao adolescente, ao idoso, ao deficiente e à mulher; • Promover a assistência e proteção à criança e ao adolescente nos termos do “ECA”, através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; • Construção e Manutenção de uma Escola Aberta; • Organização das entidades Comunitárias; • Lavouras Comunitárias; • Indústria Escola Moveleira; • Programa de Distribuição de Leite; • Ampliação do atendimento aos idosos através do Projeto Conviver; • Construção de uma Casa de Passagem para População Adulta de Rua; • Dar suporte administrativo ao Conselho Municipal de Assistência Social; • Ampliação da Casa Albergue para Mulheres; • Criar um Centro de Atendimento à Mulher; • Construção de creche para os filhos dos servidores; • Manter e ampliar convênios existentes; • Ampliação dos cursos profissionalizantes aos adolescentes e
---------------------------	--	--	---	---

Continua...

Continuação

Assistência Social				<p>treinamento em parceria com entidades comunitárias;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de prevenção e atendimento de crianças e adolescentes dependentes de entorpecentes e drogas afins; • Campanhas contra violência e exploração sexual e auxílio a entidades de atendimento a crianças e adolescentes prostituídos; • Adesão à campanhas nacionais e estaduais de defesa dos direitos da criança e do adolescente; • Redimensionamento e construção de novos modelos de CEBEMs; • Participação dos Conselheiros dos Conselhos de Direitos em cursos e encontros; • Estruturação de uma sede para o COMUDICAS; • Manutenção do Conselho Tutelar e aquisição de veículo novo para seu atendimento.
---------------------------	--	--	--	--

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Constata-se que os municípios de Cruz Alta e Santo Ângelo praticamente mantêm os mesmos programas e o viés assistencial do Plano Anterior. O município de Ijuí modifica a perspectiva da “população alvo” (passando para a idéia da atenção integral) e o perfil dos programas propostos (que agora passam a ter um caráter mais estruturante⁴⁰⁷ e não apenas de prestador de assistência). O município de Santa Rosa mantém o viés de atenção integral já demonstrado no Plano anterior e propõe um conjunto de programas novos com destaque para casos específicos da mulher, da criança, do adolescente, do idoso, da população de rua, de dependentes do uso de drogas e das vítimas de violência e exploração sexual. Para Santa Rosa

⁴⁰⁷ No sentido de propor políticas que enfrentem a origem dos problemas e apresentem soluções capazes de encaminhar os sujeitos para a superação da situação de vulnerabilidade que enfrentam.

destaca-se ainda a perspectiva da gestão integrada e participativa dos programas, prevendo a participação do poder público (em suas diferentes esferas) e da sociedade civil.

Percebe-se o diferencial apresentado pelos municípios de Ijuí e Santa Rosa nos programas apresentados para a área de Assistência Social. Entende-se que esses dois municípios avançaram na superação do viés assistencialista e ligado a atividades de “primeira dama” e caminharam na direção de entender a assistência como um direito do cidadão que dela necessitar, no “espírito” da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social). Muito disso está diretamente relacionado ao processo de municipalização da assistência que avançou mais em Ijuí e Santa Rosa do que em Cruz Alta e Santo Ângelo. Com a municipalização se criaram maiores possibilidades de pensar a assistência a partir das necessidades e dos desafios locais, com os profissionais do local e com a compreensão das políticas sociais presentes no espaço local. Essa possibilidade fez com que se criassem programas mais direcionados para a população local e com maior participação da população na gestão dos mesmos.

A análise dos três Planos Plurianuais elaborados pelos municípios pólo da região Noroeste do RS durante a década de 1990 evidencia que houve avanços significativos na medida em que os municípios foram assumindo a perspectiva da descentralização, especialmente na área da saúde, da educação e da assistência social. Esses avanços, tanto na qualidade das propostas quanto na quantidade das mesmas, foram mais significativos nos municípios de Santa Rosa e de Ijuí, municípios que assumiram de forma mais intensa o processo de descentralização da gestão das políticas sociais. Interessa saber, na seqüência, se as propostas elencadas nos Planos tiveram a correspondente priorização na destinação dos recursos orçamentários. Para isso é que se passa a analisar os investimentos realizados por esses municípios, na década de 1990, nessas cinco áreas das políticas sociais.

3.3.3 Investimentos realizados em políticas sociais

A análise dos investimentos⁴⁰⁸ realizados pelos municípios pólo do Noroeste gaúcho busca evidenciar se as prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais tiveram o correspondente investimento para pô-las em prática, qual foi a atenção dada às políticas

⁴⁰⁸ Utilizou-se como base para a pesquisa o Balanço Geral dos municípios, apresentados em 31 de dezembro de cada ano.

sociais na composição e execução do orçamento e quais as principais diferenças entre os municípios na priorização dos investimentos em políticas sociais.

Inicia-se por uma análise das execuções orçamentárias, segundo as áreas de políticas sociais selecionadas e observando-se a seqüência de datas da elaboração dos Planos Plurianuais. Em seguida passa-se a analisar o montante dos investimentos realizados, convertendo-os para a moeda atual (valor base de 01 de setembro de 2006) a fim de facilitar a compreensão e perceber o que foi investido em cada uma das áreas de políticas sociais e as principais diferenças entre os municípios.

Tabela 01: Execução orçamentária segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Percentuais do investimento total realizado. Período 1991-1993.

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%
1991	IJUI	17,74%	4,45%	4,06%	0,00%	8,55%
1991	SANTA ROSA	35,22%	8,75%	13,40%	1,69%	14,94%
1991	SANTO ANGELO	26,94%	16,20%	3,20%	0,00%	18,64%
1992	CRUZ ALTA	12,71%	35,96%	0,20%	0,00%	3,21%
1992	IJUI	16,41%	2,95%	3,67%	0,00%	7,78%
1992	SANTA ROSA	25,89%	6,28%	25,65%	1,02%	13,73%
1992	SANTO ANGELO	26,50%	17,34%	3,17%	0,00%	11,20%
1993	CRUZ ALTA	21,53%	19,59%	0,36%	0,00%	18,69%
1993	IJUI	14,41%	1,33%	6,50%	0,00%	10,29%
1993	SANTA ROSA	30,09%	9,74%	10,93%	2,08%	15,06%
1993	SANTO ANGELO	25,02%	9,72%	6,75%	0,80%	16,28%

Fonte: Sistematização do pesquisador.

A execução orçamentária dos quatro municípios demonstra alguns diferenciais elevados que chamam a atenção. Santa Rosa e Santo Ângelo apresentam investimentos em educação e cultura muito acima do evidenciado em Ijuí e Cruz Alta. Verificando-se as prioridades definidas nos Planos Plurianuais constata-se que Ijuí apresenta um conjunto elevado de propostas dificilmente executáveis com tão reduzido percentual investido. Cruz Alta, por outro lado, mantém certa coerência, ao definir um conjunto restrito de propostas. Nos casos de Santa Rosa e Santo Ângelo, o conjunto de propostas elevado justifica uma priorização dessa área na execução orçamentária.

É importante lembrar que já vigorava a exigência constitucional do investimento de, no mínimo, 25% do Orçamento municipal em educação. Entre os quatro municípios analisados, apenas Santa Rosa e Santo Ângelo cumprem essa exigência constitucional nos três anos analisados. Cruz Alta se aproxima dessa exigência no ano de 1993. Ijuí, porém, se mantém muito aquém da exigência constitucional nos três anos de vigência desse Plano Plurianual, o que atesta, mais uma vez, que as prioridades elencadas não tiveram o conseqüente investimento para transformá-las em realidade.

Na análise dos investimentos em habitação e urbanismo, fica saliente o diferencial demonstrado por Cruz Alta e Santo Ângelo. Porém, ao se verificar as prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais, percebe-se que Ijuí e Santa Rosa é que apresentam um conjunto maior de programas. No caso de Cruz Alta, talvez, o asfaltamento de vias urbanas e a elaboração do Plano Diretor da cidade possam explicar boa parte desses investimentos. Por outro lado, poder-se-ia, especialmente em 1992, ligar esse alto percentual investido (35,96%) com a conjuntura de ser um ano de eleições municipais. Também pode ser um indicativo de explicação o fato de Cruz Alta, para esse período, manter as áreas de saúde, habitação e assistência social incluídas numa mesma secretaria, a Secretaria de Saúde, Habitação, Assistência e Bem Estar Social, dificultando uma diferenciação mais clara entre as rubricas e funções. Essa situação também pode significar um indicativo para explicar o reduzido investimento desse município em saúde e saneamento, pois os investimentos se concentravam na função habitação e urbanismo.

No caso de Santo Ângelo, impressiona a redução ocorrida entre o final de uma gestão (em 1992 investiu-se 17,34%) e o início da seguinte (em 1993 investiu-se 9,72%). Fato esse que traz, mais uma vez, a ligação dos investimentos com os cenários eleitorais ocorridos nos municípios. Nos casos de Ijuí e Santa Rosa, para os investimentos em habitação e urbanismo, o que impressiona é o contra-senso entre as prioridades definidas nos Planos Plurianuais e os percentuais investidos para pô-las em prática. Em Ijuí a situação chega a ser alarmante, pois os investimentos são irrisórios, enquanto as propostas elencadas são consideráveis.

Verificando os dados referentes à saúde e saneamento, constata-se um diferencial apresentado por Santa Rosa, especialmente para o ano de 1992. Ao considerar-se que esse ano foi um ano de eleições municipais pode-se aventar possíveis ligações com a conjuntura política. Porém, a diferença de investimento em relação aos outros três municípios é

acentuada para todo o período. Ao se analisar as prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais percebe-se que as ações previstas por Santa Rosa e Ijuí são bem mais intensas em quantidade e necessidade de recursos, o que não se comprova no caso de Ijuí. No caso de Cruz Alta, a escassez de investimentos está em sintonia com a ausência, quase que completa, de propostas apresentadas para a área no Plano Plurianual e com o fato já demonstrado anteriormente. 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 veio a ocorrer com a Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000⁴⁰⁹.

Na análise dos investimentos realizados em trabalho, constata-se que apenas Santa Rosa apresenta algum percentual investido na seqüência dos três anos, embora sendo quase irrisório. Ijuí e Cruz Alta não apresentam nenhum investimento nessa área e Santo Ângelo apresenta apenas para o ano de 1993 e, também, pouco expressivo. Essa falta de investimentos na política social de trabalho contrasta com a necessidade que existia, nessa mesma época, de buscar soluções para um ambiente de crise econômica e falta de empregos que a região vivia. Essa falta de investimentos pode estar relacionada com a concepção existente na região a respeito dessa política (ela ser de atribuição do governo federal) e com a individualização da problemática, como já abordado anteriormente. As referências a essa política nos Planos Plurianuais também é irrisória e, quando aparece, está relacionada apenas à qualificação de servidores municipais ou dependente de políticas de desenvolvimento econômico.

Para a área de assistência e previdência⁴¹⁰ percebe-se um diferencial acentuado entre os investimentos de Santa Rosa e Santo Ângelo na relação com Cruz Alta e Ijuí, especialmente nos anos de 1991 e 1992. Ressalta-se o aumento expressivo que ocorre em Cruz Alta entre o ano de 1992 (3,21%) e 1993 (18,69%). Tal fato pode estar relacionado à mudança de governo municipal e uma compreensão diferenciada da área de assistência. Ao se comparar os investimentos com as prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais, percebe-

⁴⁰⁹ A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 fixou percentuais mínimos de investimentos para o Governo Federal, para os estados e para os municípios. No caso dos municípios deveria haver um 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%.

⁴¹⁰ No caso da Previdência mantém-se sua referência, pois é dessa forma que se apresenta a rubrica no Balanço Geral dos municípios ao referir-se ao “gasto por função”, porém tem-se presente que os municípios não realizam quase nenhuma atividade relacionada à mesma e que os investimentos realizados nessa área destinam-se, em sua totalidade, à assistência social.

se que Santo Ângelo apresenta alto investimento e uma não correspondência em relação às propostas construídas. No caso de Ijuí, a relação de propostas poderia demandar um investimento maior de recursos para pô-las em prática.

Chama atenção, na análise dos percentuais, que o município de Santa Rosa mantém uma média de 71,49% do seu orçamento investido nessas cinco áreas de políticas sociais, enquanto o município de Ijuí mantém uma média de apenas 32,84%, significando uma diferença clara na sinalização de prioridades. O município de Santo Ângelo aproxima-se de Santa Rosa, com uma média de investimento de 60,58%, enquanto o de Cruz Alta mantém a média de 54,06% no período. Percebe-se que apenas o município de Ijuí não alcança uma média de metade do orçamento investido em políticas sociais, o que é um contraste com o que ele estabelece como prioridades no Plano Plurianual.

Tabela 02: Execução orçamentária segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Percentuais do investimento total realizado. Período 1994-1997.

Ano	Município	Educ. e Cult.	Hab. e Urb.	Saúde e San.	Trabalho	Assist. e Prev.
1994	CRUZ ALTA	28,14%	20,91%	3,38%	2,32%	8,53%
1994	IJUI	13,51%	1,80%	5,35%	0,00%	8,23%
1994	SANTA ROSA	22,47%	6,62%	23,64%	1,00%	20,24%
1994	SANTO ANGELO	23,22%	9,87%	7,66%	1,45%	14,92%
1995	CRUZ ALTA	12,47%	20,40%	2,04%	6,22%	7,60%
1995	IJUI	19,04%	1,33%	8,81%	0,00%	13,60%
1995	SANTA ROSA	19,05%	8,32%	36,88%	0,58%	13,70%
1995	SANTO ANGELO	20,54%	8,89%	6,39%	1,18%	12,62%
1996	CRUZ ALTA	18,36%	18,99%	4,41%	6,53%	7,89%
1996	IJUI	21,15%	1,50%	10,13%	0,00%	13,16%
1996	SANTA ROSA	21,81%	7,34%	39,23%	1,43%	12,88%
1996	SANTO ANGELO	24,19%	8,80%	7,02%	1,40%	14,10%
1997	CRUZ ALTA	22,83%	19,59%	5,94%	6,38%	6,65%
1997	IJUI	18,35%	1,83%	9,95%	0,00%	13,75%
1997	SANTA ROSA	21,89%	4,40%	37,18%	1,87%	12,91%
1997	SANTO ANGELO	24,68%	7,99%	8,06%	1,93%	15,66%

Fonte: Sistematização do pesquisador

Percebe-se que os investimentos em educação e cultura adquirem uma característica bem mais equilibrada, situando-se em torno de 20% para os quatro municípios no período. Observa-se que os quatro municípios descumprem o preceito constitucional de investimento de, no mínimo, 25% do seu orçamento em educação. Cruz Alta cumpre a lei em 1994, após não cumpre mais. Os outros três municípios a descumprem em todo o período analisado. Em

alguns casos e momentos, a distância entre o previsto pela Constituição e o investido pelos municípios é bastante expressiva, casos de Ijuí, em 1994, e de Cruz Alta, em 1995. Esse maior equilíbrio também é constatado ao compararem-se os investimentos com as prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais.

Na análise da política social de habitação e urbanismo percebe-se que Cruz Alta permanece com um diferencial acentuado nos investimentos nessa área, mas apresenta pouco investimento em saúde e saneamento e assistência e previdência, denotando a seqüência da união das secretarias e o lançamento de grande parte dos investimentos numa função orçamentária (conforme já destacado na análise do período anterior). Ijuí continua mantendo um investimento inexpressivo contrastando com o conjunto significativo de prioridades definidas, para a área, em seu Plano Plurianual. No caso de Santa Rosa, é expressiva a queda nos investimentos ocorrida no ano de 1997, denotando um contraste com as prioridades definidas em seu Plano Plurianual. Pode-se inferir uma ligação com a mudança de administração municipal e o estabelecimento de novas prioridades. Santo Ângelo apresenta uma tendência de queda nos investimentos, também já constatada no período anterior.

Em relação aos dados apresentados na política social de saúde e saneamento é expressivo o diferencial demonstrado por Santa Rosa, a tal ponto de a soma dos outros três municípios não atingir o percentual investido pelo mesmo. O investimento médio de 34,23% do seu orçamento, no período, em saúde e saneamento demonstra a priorização da área em decorrência da implantação do processo de municipalização, com a gestão semiplena. Também evidencia uma coerência com as prioridades estabelecidas no seu Plano Plurianual. Ijuí aumenta seus investimentos, mantendo certa coerência com as prioridades definidas em seu Plano Plurianual. Fala-se em “certa coerência”, pois ao observar o Plano Plurianual, percebe-se a proposição de um conjunto de ações e programas semelhantes a Santa Rosa, o que necessitaria muito mais recursos para ser posto em prática. No caso de Santo Ângelo, percebe-se um acréscimo dos investimentos em saúde e saneamento, na relação com o período anterior, em relativa consonância com a qualificação do Plano Plurianual.

Na política social de trabalho, constata-se que o município de Cruz Alta passa a apresentar investimentos expressivos, tanto em relação ao período anterior quanto em relação aos demais municípios. Porém, esse aumento dos recursos investidos não se respalda na qualificação do Plano Plurianual para a área. Santo Ângelo também apresenta um crescimento

importante nos recursos investidos, porém não há qualificação correspondente em seu Plano Plurianual. O município de Ijuí permanece não apresentando nenhum investimento na área do trabalho, embora refira ações em seu Plano Plurianual. Santa Rosa amplia suas proposições no Plano Plurianual, mas os recursos investidos não apresentam a mesma correspondência.

Os investimentos em assistência e previdência demonstram maior equilíbrio, com exceção de Cruz Alta que reduz expressivamente seus investimentos contrariando a tendência de ampliação de ações definidas no Plano Plurianual do período. Para os demais municípios, a entrada em vigor da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), parece ter contribuído para garantir um conjunto de ações nos Planos Plurianuais e o conseqüente investimento para pô-las em prática.

Na análise da média do investimento realizado em políticas sociais durante o período de vigência do Plano Plurianual (1994-1997) constata-se que apenas o município de Ijuí ficou abaixo da média de 50% dos investimentos orçamentários aplicados em políticas sociais, com apenas 40,37%. Os demais municípios ultrapassaram os 50%, destacando-se novamente Santa Rosa com um investimento médio de 78% do seu orçamento em políticas sociais. O município de Cruz Alta apresentou uma média de 57,14%, aumentando seus investimentos em relação ao período anterior. O município de Santo Ângelo apresentou uma média de 55,14%, diminuindo seus investimentos em relação ao período anterior, mesmo que de forma pouco expressiva.

Considerando-se que esse período foi um dos momentos mais intensos de aplicação de políticas de recorte neoliberal no país, gerando uma contenção dos investimentos em políticas sociais e uma completa subordinação das mesmas ao projeto macroeconômico de estabilização da moeda (NETTO, 2003; FAGNANI, 1999), o impacto na região pode ser visto como pouco significativo, ao menos, nas execuções orçamentárias. No caso de Santa Rosa, inclusive, constata-se uma marcha na contramão desse projeto de recorte neoliberal, pois os investimentos orçamentários em políticas sociais aumentaram em 6,51%, no período.

Tabela 03: Execução orçamentária segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Percentuais do investimento total realizado. Período 1998-2000⁴¹¹.

Ano	Município	Educ. e Cult.	Hab. e Urb.	Saúde e San.	Trabalho	Assist. e Prev.
1998	CRUZ ALTA	25,95%	8,19%	7,05%	6,13%	6,08%
1998	IJUI	18,43%	2,34%	13,51%	0,00%	11,58%
1998	SANTA ROSA	20,92%	4,46%	35,01%	1,63%	11,55%
1998	SANTO ANGELO	28,25%	10,12%	9,69%	0,97%	12,28%
1999	CRUZ ALTA	29,85%	14,85%	9,45%	3,26%	5,42%
1999	IJUI	21,62%	3,89%	14,80%	0,00%	12,29%
1999	SANTA ROSA	21,88%	4,96%	34,10%	1,77%	10,03%
1999	SANTO ANGELO	25,75%	8,69%	11,36%	1,00%	13,19%
2000	CRUZ ALTA	24,42%	15,83%	11,26%	3,23%	3,95%
2000	IJUI	30,43%	5,41%	18,83%	0,00%	11,38%
2000	SANTA ROSA	24,92%	4,79%	31,88%	1,41%	10,96%
2000	SANTO ANGELO	29,93%	6,05%	13,50%	0,93%	13,34%

Fonte: sistematização do pesquisador.

Constata-se que os investimentos em educação e cultura se mantêm equilibrados, com a maior oscilação sendo apresentada por Ijuí, que passa de um investimento de 18,43%, em 1998, para 30,43%, em 2000. Esse equilíbrio reflete a obrigação constitucional dos municípios investirem, no mínimo, 25% de seus orçamentos em educação, obrigação essa apenas cumprida por Santo Ângelo nesse período. É importante considerar que, nesse período, há maior proximidade da obrigação constitucional do que no período anterior analisado. O aumento dos investimentos está em sintonia com a qualificação e a ampliação de ações definidas nos Planos Plurianuais do período.

Nos investimentos em habitação e urbanismo percebe-se uma maior atenção sendo dada pelos municípios de Cruz Alta, com uma média no período de 12,95%, e Santo Ângelo, com uma média no período de 11,51%. De certa forma, isso reflete a preocupação manifesta nos Planos Plurianuais desses municípios com a implantação de loteamentos populares (urbanização de áreas e construção de habitações) para a população de periferia urbana e a realização de programas de habitação popular para o meio rural, respectivamente. O município de Ijuí apresenta a menor média de investimento entre os quatro municípios, 3,88%, mas essa média significa mais que o dobro da média do período anterior, que havia

⁴¹¹ Mesmo que a vigência do Plano Plurianual tenha sido até o ano de 2001, optou-se pela análise da execução orçamentária até o ano 2000 em razão de ser o último ano da década de 1990, estabelecida como recorte temporal para a pesquisa efetuada por esta Tese.

sido de apenas 1,61%. Porém, esse baixo investimento é um contra-senso com as prioridades estabelecidas no seu Plano Plurianual. O município de Santa Rosa apresenta uma média de investimento, para o período, de 4,73%, bem abaixo do período anterior que havia sido de 6,67%. Considerando-se que o Plano Plurianual de Santa Rosa é o que mais destaca metas para a área, essa queda no investimento representa um contra-senso entre o previsto no Plano e o investido para executar as prioridades.

Nos investimentos em saúde e saneamento permanece o destaque efetivo para Santa Rosa, com uma média de investimentos, no período, de 33,66%. Esse significativo investimento está em sintonia com as opções e prioridades estabelecidas no Plano Plurianual. O município de Ijuí apresenta um crescimento significativo nos investimentos, passando de uma média de 8,56%, no período anterior, para 15,71% nesse período. Esse crescimento do investimento em Ijuí significa uma articulação com as metas estabelecidas no Plano Plurianual do período em que se ampliam as ações e se estabelecem prioridades claras na direção da municipalização da área. Cruz Alta e Santo Ângelo permanecem com os menores investimentos, embora tenham apresentado um significativo acréscimo em relação ao período anterior. Essa ampliação dos investimentos está em sintonia com novas prioridades e opções definidas em seus Planos Plurianuais, especialmente em programas de saúde preventiva.

Na área do trabalho constata-se que o município de Ijuí mantém a tendência verificada ao longo da década de não apresentar nenhum investimento, mesmo que sinalize prioridades importantes no Plano Plurianual a exemplo da criação do restaurante do trabalhador, do cadastro permanente dos desempregados e da Secretaria Especial de Combate ao Desemprego. O município de Cruz Alta é o que apresenta o maior investimento (média de 4,20%, no período), seguindo uma tendência já constatada no período anterior (onde apresentava uma média de 5,36%), mesmo que esse investimento não esteja respaldado em programas definidos em seu Plano Plurianual. O município de Santa Rosa apresenta um pequeno acréscimo de investimentos em relação ao período anterior (média de 1,60%, contra 1,22%, do período anterior), sintonizando com o Plano Plurianual que prevê novas ações, especialmente em relação à saúde do trabalhador. Santo Ângelo demonstra uma pequena redução nos investimentos na comparação com a média do período anterior (média de 0,96% contra 1,49% do período anterior), mesmo não havendo nenhuma alteração na definição das prioridades em seu Plano Plurianual.

Na área da assistência e previdência percebe-se uma diminuição dos investimentos nos quatro municípios, na relação com o período anterior. Para o município de Cruz Alta, essa diminuição é constante desde o ano de 1994, evidenciando pouca atenção para com a área, fato também constatado nos dois Planos Plurianuais do período. O município de Santo Ângelo é o que apresenta os maiores investimentos na área. Porém, em seu Plano Plurianual se mantém a tendência assistencialista dos períodos anteriores. Nos casos de Ijuí e Santa Rosa, onde os Planos Plurianuais prevêm ações estruturantes e de atenção integral, a diminuição dos recursos investidos representa um contra-senso. Essa tendência de queda pode significar um reflexo, mesmo que tardio, da implantação de políticas restritivas de direitos na área da assistência, seguindo o ideário neoliberal dominante no país.

Na análise do conjunto dos investimentos em políticas sociais, para esse período, percebe-se que, pela primeira vez na década, os quatro municípios apresentam investimentos médios que ultrapassam os 50% do orçamento. Santa Rosa mantém a perspectiva constatada ao longo da década de investir mais de 70% do seu orçamento em políticas sociais, o que representa um indicativo claro de priorização das mesmas na composição do seu orçamento e do seu projeto de desenvolvimento. O município de Ijuí apresenta, nesse último período, um significativo crescimento atingindo 54,83%, contra 40,37% do período anterior. Cruz Alta e Santo Ângelo se mantêm na média do período anterior com pequenas oscilações anuais.

Ao se analisar a trajetória de investimentos feitos ao longo da década nas cinco áreas de políticas sociais, percebe-se que a maior ampliação dos percentuais investidos encontra-se nas áreas de educação e cultura e saúde e saneamento. Esse fenômeno pode estar ligado ao fato de que essas duas áreas foram onde mais avançou o processo de descentralização das políticas sociais, muito disso, em razão da pressão exercida pelos movimentos sociais e pelos trabalhadores dessas áreas (ARRETCHE e RODRIGUES, 1999).

Porém, isso não quer dizer que se tenha alcançado um nível ótimo de prestação de serviços, de organização, de gestão e de participação da sociedade, até mesmo porque, em muitos casos, significou um simples repasse de obrigações aos municípios sem o conseqüente repasse financeiro ou a repartição dos custos entre as três esferas da Federação. Não houve um processo e um projeto integrado de discussão do modelo de descentralização, pois grande parte dele foi realizado a partir de idéias de recorte neoliberal e dentro de um contexto de crise financeira do Estado (ARRETCHE e RODRIGUES, 1999). O que não se pode negar é que,

em muitos municípios, a descentralização contribuiu para melhorar os serviços e tornar mais próxima do cidadão a reflexão sobre a garantia de direitos.

O crescimento dos percentuais investidos em políticas sociais pode indicar também que os municípios vêm incorporando a nova reflexão sobre o desenvolvimento, valorizando também os indicadores sociais e a qualidade de vida de sua população e não apenas o crescimento econômico na definição de seus projetos e de suas estratégias. A análise do comportamento do montante dos investimentos realizados, em valores atualizados, pode contribuir para produzir maior clareza a respeito da afirmação feita acima.

Para analisar o comportamento do montante dos investimentos realizados tomaram-se por base os Balanços Financeiros, apresentados por cada município como prestação de contas, ao final de cada ano da década pesquisada. No Balanço Financeiro utilizou-se a despesa realizada por função e atualizaram-se os valores para 01 de setembro de 2006, com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas⁴¹². Seguiu-se a mesma disposição temporal apresentada nos Planos Plurianuais e, ao final, apresentou-se um comparativo entre o primeiro e o último ano da década, compondo assim um conjunto de dados capazes de traduzir em valores os indicadores anteriormente apresentados em percentuais. Evita-se reproduzir a análise já realizada, apenas chamando a atenção para alguns aspectos que podem ser importantes no estudo comparativo entre os municípios pólo da região.

Tabela 04: Montante dos investimentos realizados segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Período 1991 a 1993.

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

Fonte: sistematização do pesquisador.

⁴¹² Disponível em www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/servicos/pq_atualizacao_valores.php.

Percebe-se que há certa equiparação do “tamanho” do orçamento dos quatro municípios, nos anos de 1991 e 1992, pois o montante investido praticamente corresponde ao percentual estabelecido na relação com outro município. Ou seja, Cruz Alta apresenta, no balanço de 1991, 16,38% (conforme tabela 01) de investimento em educação e isso representa praticamente a metade do valor apresentado por Santa Rosa que investe 35,22% (conforme tabela 01). Porém, para o ano de 1993, o balanço de Cruz Alta se sobrepõe aos demais em valores absolutos. Essa situação pode representar momentos econômicos diferenciados vividos pelos municípios da região em razão de conjunturas favoráveis ou não aos principais produtos que movimentam a economia microrregional.

Constata-se que os investimentos se concentram, nesse período, em três áreas, sendo pouco expressivos na área de saúde e saneamento e de trabalho, com exceção para Santa Rosa e Ijuí que iniciam uma tendência de diferenciação, também constatada nos Planos Plurianuais, especialmente para a área de saúde e saneamento. A área de trabalho demonstra uma tendência que vai se manter ao longo da década, ou seja, a de ser a área de políticas sociais que recebe o menor montante de recursos investidos nos municípios pólo da região. Considerando-se que havia uma crise econômica expressiva na região (conforme evidenciado anteriormente), essa política social deveria receber tratamento mais consistente por parte dos municípios.

Ao analisar o aumento real do montante investido, ocorrido entre 1991 e 1993, percebe-se que os maiores ocorrem em Cruz Alta nos investimentos em educação e cultura, com 116,78% e assistência e previdência, com 683,39%. No caso da educação e cultura pode significar um esforço para se aproximar da exigência constitucional de investimento de, no mínimo, 25% do seu orçamento nessa área de políticas sociais. Cabe lembrar ainda que há uma mudança de administração municipal a partir de 1993, mesmo estando em vigor o Plano Plurianual da administração anterior em que as propostas para a área fossem bastante restritas. No caso da assistência e previdência, a mudança também ocorre apenas na passagem de governo, pois se manteve reduzido nos dois primeiros anos de vigência do Plano Plurianual.

As maiores reduções nos montantes investidos ocorrem em Ijuí, na área de habitação e urbanismo, com 76,70% e Santo Ângelo, na mesma área, com 60,31%. Os investimentos em

educação e cultura apresentam reduções expressivas em Santo Ângelo (38,60%), Ijuí (36,50%) e Santa Rosa (28,01%). Essas reduções de montantes investidos, para os municípios de Ijuí e Santa Rosa, são praticamente idênticas às reduções ocorridas em termos de percentuais investidos nas respectivas áreas. Porém, para Santo Ângelo, além de uma redução dos percentuais investidos, constata-se uma redução do orçamento municipal como um todo. Situação essa que pode demonstrar que, nesse período, o município de Santo Ângelo sente a crise econômica de forma mais intensa do que os outros três.

Tabela 05: Montante dos investimentos realizados segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Período 1994 a 1997.

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

Fonte: sistematização do pesquisador.

Na análise dos montantes investidos, constata-se um aumento significativo dos valores em todas as áreas de políticas sociais, com destaque para a área de saúde e saneamento, especialmente para o caso de Santa Rosa, o que comprova a prioridade estabelecida no Plano Plurianual do período. Os orçamentos de Cruz Alta e Santo Ângelo diminuem substancialmente seus valores totais, o que pode estar ligado ao fenômeno da perda de

território decorrente da emancipação⁴¹³ de alguns de seus distritos importantes, especialmente em termos de produção. Mas também pode se ligar ao fato desses municípios sentirem mais a crise econômica e encontrarem dificuldades para construir alternativas capazes de retomar as receitas e realizar investimentos.

Os municípios de Santa Rosa e Ijuí, por sua vez, aumentam significativamente seus orçamentos totais. No caso de Santa Rosa é onde ocorre o aumento mais expressivo. Dois exemplos podem elucidar bem esse fato. O primeiro, na comparação com o investimento do período anterior: em 1993, o município investiu 30,09% (vide tabela 01) em educação e cultura, representando um valor real de R\$ 3.877.028,26 (tabela 04), enquanto em 1997, investindo 21,89% (tabela 02), os valores chegaram a R\$ 13.156.211,18 (tabela 05). Mesmo diminuindo de percentual, houve um aumento real de investimento na ordem de 239,33%. O segundo, na comparação com o município de Ijuí: em 1996, Santa Rosa e Ijuí investiram praticamente os mesmos percentuais em educação e cultura (21,81% e 21,15%, respectivamente – vide tabela 02), porém os montantes investidos por Santa Rosa foram 34,73% superiores aos de Ijuí (vide tabela 05). Essa realidade demonstra que Santa Rosa dá passos mais significativos que os outros três municípios na construção de alternativas para superar a crise da década de 1980.

Ao se verificar os acréscimos de investimentos mais significativos, destaca-se o caso de Santa Rosa, especialmente nas áreas de trabalho (346,66%), saúde e saneamento (273,47%) e educação e cultura (124,84%); Cruz alta, na área de trabalho (221,46%); Santo Ângelo, nas áreas de trabalho (125,19%) e educação e cultura (79,24%); Ijuí, nas áreas de saúde e saneamento (92,21%) e assistência e previdência (72,45%). Esses aumentos expressivos demonstram uma valorização maior das políticas sociais nas dinâmicas de desenvolvimento local, o que, em grande parte, também está expresso nos Planos Plurianuais do período.

⁴¹³ No caso de Santo Ângelo é expressiva a perda de receita com a emancipação do município de Vitória das Missões, emancipado de Santo Ângelo em 1992. No caso de Cruz Alta tem-se a emancipação de Boa Vista do Incra, em 1996.

Tabela 06: Montante dos investimentos realizados segundo as áreas de políticas sociais selecionadas. Período 1998 a 2000.

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: sistematização do pesquisador.

Percebe-se que os montantes investidos já apresentam uma tendência de alternar aumentos e quedas, em alguns casos bem significativos, contrastando com o período anterior que apresentou uma tendência geral de aumento nos investimentos. Os aumentos mais expressivos ocorreram em relação aos municípios de Ijuí, para as áreas de habitação e urbanismo (91,92%) e educação e cultura (39,19%); e de Cruz Alta, na área de habitação e urbanismo (73,76%). As quedas mais expressivas foram constatadas em relação aos municípios de Santo Ângelo, na área de habitação e urbanismo (54,46%); Cruz Alta, na área do trabalho (52,66%); Santa Rosa, nas áreas de trabalho (31,52%) e saúde e saneamento (27,48%).

Chama a atenção o fato de que os investimentos diminuíram nos quatro municípios na área de assistência e previdência e na área de trabalho (nessa última, o município de Ijuí não diminuiu, pois não teve nenhum investimento apresentado em toda a série da década). Essa diminuição dos investimentos contrasta com o estabelecido nos Planos Plurianuais e com a própria expectativa que se havia criado com a implantação da Lei Orgânica da Assistência Social. Para a área do trabalho, esse fato consolida a tendência constatada ao longo de toda a década, a inexistência de programas e ações para essa área de políticas sociais, especialmente nos seus Planos Plurianuais. Ao considerar-se a realidade de crise econômica e necessidade de buscar alternativas, significa um equívoco a não priorização dessa área.

Examinando os montantes totais presentes nos relatórios de final de gestão, para esse período, percebe-se que se mantém um diferencial significativo entre os orçamentos de Santa Rosa e Ijuí na relação com Santo Ângelo e Cruz Alta, porém a diferença cai em se comparada com o período anterior. Como a estrutura econômica desses municípios é muito suscetível a fenômenos sazonais de conjuntura econômica ou de comportamento climático é difícil precisar a causa, porém verifica-se uma alteração significativa do PIB desses municípios ao se analisar ano a ano. Nesse sentido, a análise do comportamento da década, a ser realizada na próxima tabela e no item 3.3.4 desta tese poderão produzir maior clareza.

Tabela 07: 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	TOTAL	18.292.969,07	10.734.748,99	3.792.864,98	259.654,75	7.443.737,53
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	TOTAL	51.762.962,86	14.656.944,55	36.813.125,52	2.536.704,03	18.935.532,61

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

Fonte: sistematização do pesquisador.

O crescimento real dos investimentos é muito significativo nas cinco áreas e em praticamente todos os municípios. A única diminuição de investimentos constata-se na área de habitação e urbanismo no município de Santo Ângelo. O município de Ijuí permanece, ao longo de toda a década, sem nenhum investimento na área do trabalho. O maior crescimento em valores totais constata-se na área de educação e cultura, para a qual se investia, em 1991, R\$ 18.292.969,07, passando-se para R\$ 51.762.962,86, significando um aumento real de 182,96%. É a área que apresenta o maior volume investido, denotando uma constante demonstrada ao longo dos três Planos Plurianuais de qualificação e intensificação dos programas e ações estabelecidas. Essa priorização da educação como uma das estratégias de

construir o desenvolvimento faz parte da tradição histórica da região⁴¹⁴ e tem-se fortalecido durante a década analisada.

Os maiores crescimentos, em termos percentuais, do montante investido ocorrem na área do trabalho, com um acréscimo de 876,95%. Porém, essa área é a que apresenta os menores valores totais e a menor preocupação nos Planos Plurianuais, conforme já ressaltado anteriormente. A área da saúde e saneamento vem na seqüência, com um crescimento de 870,58% nos valores investidos. Essa área conquistou, ao longo da década, uma expressiva valorização, tanto na destinação de recursos quanto na elaboração de programas e ações previstas nos Planos Plurianuais.

A área de assistência e previdência teve um acréscimo de recursos investidos na ordem de 154,38%. Foi uma área que avançou bastante em termos de qualificação de programas e ações previstas nos Planos Plurianuais, porém não obteve a equivalente valorização em termos de destinação de percentuais de investimento na execução orçamentária. Dos quatro municípios analisados, em dois deles (Santa Rosa e Santo Ângelo) essa área teve uma diminuição dos percentuais da destinação orçamentária (conforme tabelas 01 e 03). Em Cruz Alta ocorreu um acréscimo pouco expressivo. Em Ijuí é que houve o maior aumento nos percentuais investidos, passando de 8,55%, em 1991, para 11,38% em 2000 (conforme tabelas 01 e 03). No caso do município de Ijuí pode-se afirmar que a qualificação dos programas e das ações apresentadas, para a área, foi acompanhada de conseqüente destinação de recursos orçamentários para buscar implementá-las.

A área de habitação e urbanismo apresentou um 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 e também na relação com a qualificação e intensificação das prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais dos municípios analisados. Pode-se afirmar que foi uma área que perdeu em valorização, mesmo constituindo-se num dos maiores desafios para os municípios pólo na medida em que a crise econômica da década de 1980 intensificou o processo de concentração da população nas cidades. Também se pode inferir que essa desvalorização tratou-se de um

⁴¹⁴ Conforme já destacado no item 3.1 desta Tese.

equivoco, pois essa área é a que responde mais rapidamente⁴¹⁵ em momentos em que há a necessidade de gerar postos de trabalho e reativar a economia local.

Ao se analisar cada um dos municípios, nas cinco áreas de políticas sociais, tem-se que o município de Cruz Alta apresenta a maior ampliação de investimentos na área da saúde e saneamento, pois em 1991 não havia discriminação de valores para essa área. Porém, mesmo significando a maior ampliação, os valores investidos ficam abaixo dos outros três municípios comparados. A segunda maior ampliação fica por conta da área de trabalho, que também não apresentava valores investidos em 1991. Entre as áreas que apresentavam investimentos informados, em 1991, o maior crescimento é verificado em educação e cultura, com 278,74%, vindo na seqüência a área de assistência e previdência, com 155,02%, e, por fim, a área de habitação e urbanismo, com 35,69%. Comparando-se o comportamento dos investimentos com as prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais percebe-se certa coerência em termos de evolução de propostas e destinação dos recursos. Porém, tem-se claro que, na maioria das áreas (educação e cultura, saúde e saneamento e assistência e previdência) o município fica aquém dos demais, tanto em recursos investidos quanto em prioridades definidas em seus Planos Plurianuais.

Referindo-se ao município de Ijuí constata-se que não é registrado nenhum investimento na área do trabalho ao longo de toda a década, o que significa algo lastimável e incoerente com o estabelecido em seus Planos Plurianuais. Nas demais áreas acontecem crescimentos expressivos nos investimentos, destacando-se a área de saúde e saneamento, com 728,60%, vindo na seqüência a educação e cultura, com 206,71%, a assistência e previdência, com 137,84% e a habitação e urbanismo, com 35,68%. Esse comportamento dos investimentos apresenta coerência com as prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais.

Analisando a situação apresentada pelo município de Santa Rosa, verifica-se que os investimentos aumentam de forma significativa nas cinco áreas estudadas. O mais expressivo é o aumento registrado na área da saúde e saneamento, com 716,96%, vindo na seqüência os apresentados pela área do trabalho, com 184,26%, da assistência e previdência, com 152,07%, da educação e cultura, com 143,04% e da habitação e urbanismo, com 88,02%. Esse

⁴¹⁵ É comum ouvir analistas econômicos afirmarem que a construção civil e a realização de obras de infraestrutura são atividades de retorno imediato em termos de geração de postos de trabalho e de ativação da economia local.

comportamento dos investimentos também é coerente com o estabelecido nos Planos Plurianuais. O destaque absoluto para as cinco áreas de políticas sociais na destinação dos recursos orçamentários e, dentre elas, uma priorização da área da saúde e saneamento, põe Santa Rosa na vanguarda, na relação com os demais municípios, em termos de projetar o desenvolvimento local-regional a partir da idéia da qualidade de vida de sua gente.

O município de Santo Ângelo é o único que apresenta queda de investimento em uma das áreas, habitação e urbanismo, com 15,54%. Essa queda no investimento é incoerente com o estabelecido em seus Planos Plurianuais. Na área do trabalho não havia investimento em 1991, prejudicando qualquer termo de comparação. Ocorre um crescimento expressivo do investimento na área de saúde e saneamento, com 854,34%, vindo na seqüência a assistência e previdência, com 174,95%, e a educação e cultura, com 151,09%. Esse crescimento possui respaldo nas prioridades estabelecidas nos Planos Plurianuais, talvez não nessa ordem, mas devendo maior destaque à área de educação e cultura.

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.

Na análise geral percebe-se que o aumento dos investimentos em políticas sociais é significativo para o período, pois em todos os municípios ultrapassa 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). Para buscar maior clareza nessa relação é que, no tópico seguinte, procurar-se-á analisar se esses investimentos se traduziram em melhoria da qualidade de vida e em crescimento econômico para os municípios da região.

3.3.4 Indicadores de desenvolvimento e sua relação com as políticas sociais

A análise do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁴¹⁶ e do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS (IDESE)⁴¹⁷, tendo como referência a década de 1990, busca verificar se os municípios pólo do Noroeste gaúcho que apresentaram propostas mais qualificadas para as políticas sociais em seus Planos Plurianuais e realizaram maiores investimentos nas mesmas tiveram melhoria em seus indicadores de desenvolvimento. Não se quer estabelecer um “ranking-mania”, mas sim constatar se as prioridades estabelecidas e os investimentos realizados se traduziram em resultados práticos capazes de impulsionar o desenvolvimento num momento de crise e redefinição da sociedade regional.

⁴¹⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao final da década de 1980, com o objetivo de superar os indicadores anteriores que tinham como base o Produto Interno Bruto (PIB). Além do PIB, o IDH propôs agregar indicadores de educação e longevidade. O novo modelo foi aplicado pela primeira vez no Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento apresentado pela ONU em 1990. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal foi criado a partir do IDH, procurando adaptar sua fórmula para o nível municipal em razão dos espaços municipais serem mais abertos que o espaço nacional. Maiores informações sobre as adaptações para produzir o IDH-M podem ser encontradas em www.pnud.org.br/atlas.

⁴¹⁷ 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 estado do Rio Grande do Sul 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/ideese.

Inicia-se pela análise do IDH-M, considerando que o mesmo é uma referência básica para a produção do IDESE e é um indicador conhecido nacional e internacionalmente. Em seguida, trabalha-se com o IDESE, pois ele apresenta um conjunto maior de variáveis (12 ao todo) para a composição dos quatro blocos (educação, renda, condições de domicílio e saneamento e saúde), capazes de identificar aspectos importantes num processo de desenvolvimento. Nas tentativas de “mensurar o desenvolvimento”, o IDH é considerado um “índice de segunda geração”, enquanto o IDESE é considerado de “terceira geração” (VEIGA, 2005). Isto é, o IDESE toma por base o IDH e procura avançar em alguns aspectos.

Os dados apresentados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil para a década de 1990 permitem comparar o desempenho dos quatro municípios em relação aos índices de longevidade, educação e renda. Inicia-se pelos dados referentes à longevidade, fecundidade e mortalidade.

Tabela 08: Indicadores de longevidade, fecundidade e mortalidade, 1991 e 2000.

INDICADORES	CRUZ ALTA		IJUÍ		SANTO ÂNGELO		SANTA ROSA	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Mortalidade até 1 ano de idade (por 1000 nascidos vivos)	21,3	14,2	23,2	22,5	18,9	16,2	22,7	11,4
Esperança de vida ao nascer (anos)	69	73,4	68,2	69,5	70,1	72,4	68,4	74,9
Taxa de Fecundidade Total (filhos por mulher)	2,9	2,2	2,3	1,9	2,6	2,1	2,4	2,2

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003. Dados organizados pelo autor.

Percebe-se que o município de Santo Ângelo era o que possuía a menor taxa de mortalidade infantil e a maior esperança de vida ao nascer, em 1991, enquanto Ijuí possuía a maior taxa de mortalidade infantil e a menor esperança de vida ao nascer. A maior taxa de fecundidade era a apresentada por Cruz Alta e a menor, por Ijuí. Em 2000, a situação altera-se consideravelmente. Santa Rosa passa a apresentar a menor taxa de mortalidade infantil e a maior esperança de vida ao nascer, demonstrando os resultados das prioridades estabelecidas em seus Planos Plurianuais e dos investimentos feitos na área da saúde e saneamento. Ijuí, que também demonstrou importantes avanços da área de saúde e saneamento nos Planos Plurianuais e nos investimentos, mantém a menor taxa de fecundidade, porém apresenta pouca redução na taxa de mortalidade e pouca elevação na esperança de vida ao nascer, o que pode sinalizar problemas na operacionalização das propostas e nos investimentos dos

recursos. Os municípios de Cruz Alta e Santo Ângelo apresentam importantes avanços nos três indicadores, demonstrando o resultado da ampliação dos investimentos ocorridos na área durante a década (vide tabela 07), mesmo que seus Planos Plurianuais não tenham evidenciado, com clareza, essas opções.

De uma forma geral, os quatro municípios melhoraram seus indicadores nos três aspectos utilizados para compor o indicador de longevidade. Isso demonstra que a área de saúde e saneamento obteve importantes avanços durante a década de 1990, o que já foi destacado anteriormente na análise dos Planos Plurianuais e do montante de investimentos realizados pelos municípios. As melhorias mais significativas foram apresentadas por Santa Rosa e por Cruz Alta, em relação à redução da mortalidade infantil (49,77% para Santa Rosa e 33,33% para Cruz Alta) e ao aumento da esperança de vida ao nascer (9,5% para Santa Rosa e 6,37% para Cruz Alta). Em relação à redução da taxa de fecundidade os coeficientes foram bastante semelhantes, com exceção de Santa Rosa que apresenta a menor redução.

Comparando-se os dados apresentados pelos municípios da região com os do estado do Rio Grande do Sul, para o mesmo Atlas do Desenvolvimento Humano, tem-se que apenas o município de Ijuí apresenta coeficiente de mortalidade infantil acima da média estadual em 2000 (22,5 para Ijuí e 17,0 para o RS), enquanto os outros três municípios ficam abaixo da média estadual. Santa Rosa e Cruz Alta, inclusive, bem abaixo da média estadual. Em relação à esperança de vida ao nascer, também apenas o município de Ijuí fica abaixo da média estadual em 2000 (69,5 para Ijuí e 72,1 para o RS). No caso da taxa de fecundidade, as situações se invertem, com Ijuí tendo uma taxa bem menor do que a média estadual (1,9 para Ijuí e 2,2 para o RS) enquanto os outros três municípios ficam na média estadual (Cruz Alta e Santa Rosa) ou um pouco abaixo da mesma (Santo Ângelo).

Em relação aos aspectos ligados à educação, o IDH-M trabalha com o nível educacional da população jovem (até 24 anos) e o da população adulta. Inicia-se com a apresentação dos dados e a comparação dos indicadores da população jovem, para depois se efetuar a análise da população adulta.

Tabela 09: Nível educacional da população jovem, 1991 e 2000.

FAIXA ETÁRIA	CRUZ ALTA							
	Taxa de analfabetismo		% com menos de 4 anos de estudo		% com menos de 8 anos de estudo		% frequentando a escola	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
(anos)								
7 a 14	8,8	4	-	-	-	-	90,6	97,9
10 a 14	2,7	0,6	41,5	29,8	-	-	89,9	97,2
15 a 17	2,7	0,6	12,5	5,7	63,1	41,3	65,6	82,1
18 a 24	2	2	9,4	7,5	51,6	36,5	-	-
IJUI								
Faixa etária	Taxa de analfabetismo		% com menos de 4 anos de estudo		% com menos de 8 anos de estudo		% frequentando a escola	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
	(anos)							
7 a 14	6,8	3,7	-	-	-	-	90,9	98,3
10 a 14	1,9	0,8	39,2	25,3	-	-	89	97,7
15 a 17	1,6	1,3	12,2	4,4	64,8	42,5	58,8	77,2
18 a 24	1,6	1,8	8,1	5,4	50,2	31,9	-	-
SANTO ÂNGELO								
Faixa etária	Taxa de analfabetismo		% com menos de 4 anos de estudo		% com menos de 8 anos de estudo		% frequentando a escola	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
	(anos)							
7 a 14	8,1	5,1	-	-	-	-	90	98
10 a 14	3,4	1,7	36,2	29,2	-	-	87,9	98
15 a 17	1,6	1,3	9	4	63,2	45,6	67,1	82,2
18 a 24	2,7	1,2	11,5	6,1	52,6	31,1	-	-
SANTA ROSA								
Faixa etária	Taxa de analfabetismo		% com menos de 4 anos de estudo		% com menos de 8 anos de estudo		% frequentando a escola	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
	(anos)							
7 a 14	6	4,2	-	-	-	-	89,5	99,2
10 a 14	1,2	0,7	40,6	24,8	-	-	87,7	99,2
15 a 17	0,4	1,1	5,9	4	64,4	39,6	59,1	87,3
18 a 24	2,8	1,9	8,5	4,4	53,2	31,1	-	-

(-) Não se aplica.

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003. Dados organizados pelo autor.

Constata-se que aumenta consideravelmente o percentual de crianças na faixa etária dos 07 aos 14 anos frequentando a escola entre 1991 e 2000, com os quatro municípios (na média com 98,35%) ficando acima da média do Estado (que foi de 97,3%). Cai drasticamente também o percentual médio de jovens entre 15 a 17 (de 63,87 para 42,25) e entre 18 a 24 (de 51,9 para 32,65) anos com menos de 08 anos de estudo. Números esses, que também superam a média estadual, pois essa fica em 46,9% para os jovens entre 15 a 17 anos e 37,4% para os jovens entre 18 e 24 anos. Em relação à taxa de analfabetismo entre jovens até 24 anos, percebe-se que ela é muito baixa, ficando na média estadual.

Esse desempenho demonstra que a intensificação e qualificação dos programas e ações apresentadas pelos quatro municípios em seus Planos Plurianuais e a crescente destinação de recursos orçamentários se traduziram em resultados efetivos. Os quatro municípios obtêm importantes avanços na área, deixando claro que a mesma vem se constituindo em uma das prioridades básicas para a retomada do desenvolvimento, conforme já destacado anteriormente.

No comparativo entre os municípios percebe-se que as diferenças entre os mesmos, nos quatro aspectos destacados na tabela, não são assim tão expressivas, porém, fica evidente que o município de Santa Rosa é o que apresenta o avanço mais considerável na década estudada, especialmente no que se refere à ampliação da escolaridade dos jovens acima de 15 anos e ao percentual de crianças de 07 a 14 anos freqüentando a escola. As propostas de apoio ao Ensino Médio (parcerias com o governo estadual para ampliar o acesso ao Ensino Médio, realização de convênios com entidades para facilitar o acesso ao ensino médio e superior para alunos carentes, política de transporte escolar, entre outras) e de ampliação e qualificação da rede pública municipal, previstas nos Planos Plurianuais contribuíram para esse resultado.

Santo Ângelo destaca-se por apresentar a redução mais significativa de taxa de analfabetismo entre os jovens de 18 a 24 anos (de 2,7%, em 1991, para 1,2%, em 2000). Os programas de alfabetização de adultos, previstos nos Planos Plurianuais de 1994/97 e 1998/2001, certamente contribuíram para que esses resultados fossem alcançados.

Tabela 10: Nível educacional da população adulta (25 anos ou mais), 1991 e 2000.

INDICADORES	CRUZ ALTA		IJUI		SANTO ÂNGELO		SANTA ROSA	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Taxa de analfabetismo	11	7	9,5	6	10,4	6,7	8,8	7,1
% com menos de 4 anos de estudo	27,5	20,5	24,5	19,9	27,1	20,7	23	19,6
% com menos de 8 anos de estudo	68,1	59,3	71,2	61,5	67,7	59,1	70,3	63
Média de anos de estudo	5,9	6,8	5,7	6,6	5,9	6,8	5,8	6,5

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003. Dados organizados pelo autor.

Os dados referentes à população adulta demonstram que os quatro municípios melhoraram seus indicadores em todos os aspectos investigados. Em relação à taxa de analfabetismo percebe-se que as maiores reduções do índice ocorrem nos municípios de Cruz Alta (de 11% para 7%) e de Santo Ângelo (de 10,4% para 6,7%) e a menor redução ocorreu em Santa Rosa (de 8,8% para 7,1%), justamente o município que apresentava o menor índice de analfabetismo em 1991. Isso demonstra que o combate ao analfabetismo da população adulta não foi priorizado por Santa Rosa em seus Planos Plurianuais e nos investimentos orçamentários e obteve maior atenção nos outros três municípios. Apenas no Plano Plurianual de 1998/2001 é que Santa Rosa inclui a implantação de uma proposta municipal de alfabetização de jovens e adultos.

O município de Ijuí é o que apresenta o menor índice (6%) de analfabetos entre a população adulta em 2000. A presença de prioridades voltadas para a educação de adultos, desde o Plano Plurianual de 1991/93, certamente, deve ter contribuído para a obtenção desse resultado. Comparando-se os dados da população adulta, apresentados pelos municípios da região com os dados estaduais, percebe-se que os quatro municípios apresentam taxa de analfabetismo um pouco abaixo da média estadual que ficou em 7,8%, para 2000. Tem-se presente que a região Noroeste do RS é originária de um processo de colonização com descendentes de europeus não-ibéricos, em que a educação sempre foi uma das prioridades no imaginário cultural das pessoas. Por outro lado, os estudos também evidenciaram que, na década de 1990, houve uma importante valorização da educação como uma estratégia para retomar o desenvolvimento, fato esse demonstrado na intensificação de programas e ações definidas nos Planos Plurianuais e no montante de recursos orçamentários investidos.

Ao se analisar o percentual da população adulta com menos de quatro anos de estudo, novamente, percebe-se a maior redução ocorrendo em Cruz Alta (de 27,5% para 20,5%) e Santo Ângelo (de 27,1% para 20,7%), embora Santa Rosa e Ijuí apresentem as menores taxas, tanto em 1991, quanto em 2000. Comparando-se com os dados estaduais, também se verifica que a região possui um percentual menor de população adulta com menos de quatro anos de estudo do que a média estadual, que ficou em 22,1%, no ano de 2000.

Ao referir-se ao percentual da população adulta com menos de oito anos de estudo tem-se que as maiores reduções ocorrem em Ijuí (de 71,2% para 61,5%) e Cruz Alta (de 68,1% para 59,3%) e a menor em Santa Rosa (de 70,3% para 63%). O município de Santo Ângelo era o que apresentava a menor taxa de população adulta com menos de oito anos de estudo em 1991 (67,7%), mantendo sua posição em 2000 (59,1%). Ao se comparar com os dados estaduais, percebe-se que apenas o município de Santa Rosa se mantém acima da média estadual, que ficou em 62,4%, em 2000. Mais uma vez é manifesta a opção equivocada de Santa Rosa em apenas incluir, em seu Plano Plurianual de 1998/2001, programas destinados à educação de jovens e adultos.

Em relação à média de anos de estudo da população adulta, constata-se que os municípios de Cruz Alta, Ijuí e Santo Ângelo conseguiram aumentar 0,9 anos no período, enquanto Santa Rosa aumentou apenas 0,7 anos. Os municípios de Cruz Alta e Santo Ângelo

eram os que possuíam os melhores indicadores em 1991, mantendo-se em 2000. O município de Santa Rosa era o que possuía a menor média em 1991 (5,8), mantendo-se em 2000 (6,5). Na comparação com os dados estaduais, percebe-se que os municípios da região apresentam média de anos de estudo acima da estadual que ficou em 6,4 anos, para 2000. Mais uma vez manifesta-se a assertiva já destacada anteriormente, da valorização da educação no imaginário cultural regional e nas estratégias de retomada do desenvolvimento.

Em relação aos dados da população adulta, de uma forma geral, percebe-se um melhor desempenho dos municípios de Cruz Alta e Santo Ângelo. Grande parte disso pode estar ligado ao fato desses municípios terem sido, até o final da década de 1980, os que possuíam maior poder econômico e político em termos regionais. Eles concentravam as agências regionais dos órgãos públicos estaduais e federais, criando um contingente expressivo de funcionários públicos que obtinham melhor renda e possuíam melhores condições para ampliar seu nível de escolarização. Além disso, o ciclo da soja favoreceu os municípios nos quais havia maior concentração da propriedade rural e de empresas que lidavam com a compra, o armazenamento, o beneficiamento e a venda do referido produto. Porém, a situação que foi se configurando ao longo da década de 1990, para a área da educação e cultura, foi estabelecendo certo equilíbrio entre os quatro municípios, perceptível na visualização da média de anos de estudo.

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. Parte-se agora para a análise desses indicadores em relação aos municípios pólo da região.

Tabela 11: 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: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003. Dados organizados pelo autor.

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 diferença⁴¹⁸ entre a sua média de renda *per capita* e a média estadual. 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

⁴¹⁸ Essa diferença era de 15,07%, em 1991, e foi reduzida para 8,69%, em 2000.

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 mais bem 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 12: Porcentagem da renda apropriada por estratos da população, 1991 e 2000.

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

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003. Dados organizados pelo autor.

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 diminui 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.

A composição dos dados de longevidade, educação e renda analisados, anteriormente, vão gerar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, visualizado e analisado a seguir.

Tabela 13: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991 e 2000.

INDICES	CRUZ ALTA		IJUI		SANTO ANGELO		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: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2003. Dados organizados pelo autor.

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

umentar 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)⁴¹⁹. Para os municípios do Rio Grande do Sul, no período analisado por esta Tese, 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 todo⁴²⁰, 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. Inicia-se a análise pelos dados referentes à educação.

Tabela 14: Composição do IDESE – Educação por indicador e índice, dos municípios e do Estado, para 1991 e 2000.

ESTADO E MUNICÍPIOS	TAXA DE EVASÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL		TAXA DE REPROVAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL		TAXA DE ATENDIMENTO NO ENSINO MÉDIO		TAXA DE ANALFABETISMO		IDESE-EDUCAÇÃO	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Cruz Alta	0,924	0,966	0,836	0,830	0,378	0,575	0,903	0,935	0,790	0,850
Ijuí	0,941	0,970	0,844	0,883	0,304	0,562	0,914	0,943	0,785	0,862
Santa Rosa	0,937	0,969	0,842	0,888	0,277	0,563	0,918	0,943	0,780	0,863
Santo Ângelo	0,927	0,962	0,832	0,884	0,307	0,633	0,904	0,939	0,776	0,872
Rio Grande do Sul	0,929	0,958	0,828	0,856	0,262	0,485	0,899	0,933	0,765	0,834

Fonte: IDESE, 2003. Dados organizados pelo autor.

É possível perceber que, em praticamente todos os indicadores, os quatro municípios melhoraram seus índices. A única exceção é o município de Cruz Alta, que diminuiu seu índice em relação à taxa de reprovação no Ensino Fundamental. Os crescimentos mais significativos foram constatados no aumento da taxa de atendimento no Ensino Médio, comprovando as decisões acertadas dos municípios em buscar estratégias, em seus Planos Plurianuais (parcerias, transporte escolar) para facilitar o acesso ao Ensino Médio. Há um equilíbrio muito grande nos quatro municípios, em todos os indicadores, com exceção de Cruz Alta na taxa de reprovação para o Ensino Fundamental. Nesse caso, poderia se perguntar da ligação desse fato com a inclusão tardia (apenas no Plano Plurianual de 1998/2001) da

⁴¹⁹ Maiores detalhes sobre a diferença desses índices pode ser encontrada em VEIGA, 2005.

⁴²⁰ Vide a tabela completa do IDESE no anexo 04.

preocupação com a qualificação do corpo docente, enquanto os outros municípios já prevêm essa prioridade em planos anteriores. É nesse aspecto também o único indicador que se apresenta abaixo da média estadual. O IDESE-Educação dos quatro municípios supera a média estadual, o que demonstra que as prioridades apresentadas nos Planos Plurianuais e o aumento nos investimentos apresentaram resultados consistentes.

Tabela 15: Composição do IDESE – Condições de Domicílio e Saneamento, por indicador e índice, dos municípios e do Estado, para 1991 e 2000.

ESTADO E MUNICÍPIOS	PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS ABASTECIDOS COM ÁGUA (REDE GERAL)		PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS ATENDIDOS COM ESGOTO SANITÁRIO (REDE GERAL OU PLUVIAL)		MÉDIA DE MORADORES POR DOMICÍLIO		IDESE-CONDIÇÕES DE DOMICÍLIO E SANEAMENTO	
	1991	2000	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem
Cruz Alta	0,856	0,890	0,100	0,233	0,451	0,521	0,513	0,591
Ijuí	0,757	0,842	0,000	0,342	0,464	0,533	0,425	0,611
Santa Rosa	0,800	0,866	0,135	0,269	0,457	0,528	0,500	0,593
Santo Ângelo	0,804	0,885	0,155	0,210	0,465	0,543	0,511	0,581
Rio Grande do Sul	0,729	0,797	0,113	0,274	0,472	0,535	0,457	0,562

Fonte: IDESE, 2003. Dados organizados pelo autor.

Percebe-se que os quatro municípios melhoraram seus índices em todos os indicadores. As melhoras mais expressivas ocorreram no percentual de domicílios atendidos com esgoto sanitário, embora estejam aí, também, os piores indicadores e onde apenas o município de Ijuí supere a média estadual para 2000. Essa posição alcançada por Ijuí tem uma relação direta com o fato de o mesmo ter sinalizado, em seus Planos Plurianuais de 1991/93 e 1994/1997, prioridade relacionada à ampliação do acesso ao esgoto cloacal. Em relação ao percentual de domicílios abastecidos com água (rede geral), destaca-se a posição de Cruz Alta e Santo Ângelo, bem acima da média estadual, enquanto Santa Rosa e Ijuí apresentam índices um pouco menores, mas também acima da média estadual. Os quatro municípios apresentaram prioridades, pelo menos em dois Planos Plurianuais, na direção da ampliação do acesso à rede de água. Na média de moradores por domicílio, apenas Santo Ângelo apresenta índice melhor do que a média estadual.

No IDESE-Condições de Domicílio e Saneamento, os quatro municípios superaram a média estadual, com destaque para Ijuí que apresenta o índice mais elevado. Boa parte dessa posição alcançada por Ijuí liga-se ao fato das melhorias implementadas por esse município no

percentual de domicílios atendidos com esgoto sanitário. Os dados demonstram, porém, que é nesse bloco onde os municípios da região apresentam os piores indicadores. Grande parte disso está relacionado ao fato dos poucos investimentos em rede de esgoto cloacal e em melhorias nas condições de habitação da população local.

O desempenho bastante modesto em relação às condições de domicílio e saneamento pode ser relacionado ao fato de que a área de políticas sociais em habitação e urbanismo foi a que apresentou o menor crescimento dos investimentos ao longo da década de 1990, apenas 36,53%, em média. No município de Santo Ângelo, inclusive, houve uma redução dos investimentos ao longo da década. Na área de saúde e saneamento, o crescimento dos investimentos foi bem mais expressivo, na ordem de 870%, em média. Porém, percebe-se que a maior parte desses recursos foi direcionada à saúde, ficando o saneamento em segundo plano. Com isso pode-se considerar que, mesmo havendo a definição de prioridades importantes nos Planos Plurianuais para melhorar as condições de domicílio e saneamento, não houve o conseqüente aporte de recursos para garantir que as mesmas fossem postas em prática.

Tabela 16: Composição do IDESE – Saúde, por indicador e índice, dos municípios e do Estado, para 1991 e 2000.

ESTADO E MUNICÍPIOS	PERCENTUAL DE CRIANÇAS COM BAIXO PESO AO NASCER		TAXA DE MORTALIDADE DE MENORES DE 5 ANOS		EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER		IDESE-SAÚDE	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Cruz Alta	0,801	0,759	0,907	0,927	0,702	0,807	0,803	0,831
Ijuí	0,828	0,777	0,958	0,953	0,755	0,736	0,847	0,822
Santa Rosa	0,873	0,870	0,940	0,954	0,661	0,832	0,825	0,886
Santo Ângelo	0,864	0,812	0,947	0,970	0,719	0,789	0,843	0,857
Rio Grande do Sul	0,838	0,817	0,941	0,956	0,685	0,784	0,821	0,853

Fonte: IDESE, 2003. Dados organizados pelo autor.

Em relação ao percentual de crianças com baixo peso ao nascer, percebe-se que os quatro municípios pioraram seus índices, com quedas mais acentuadas para Santo Ângelo, Ijuí e Cruz Alta. Mesmo com uma pequena queda (de 0,873 para 0,870), Santa Rosa ainda é o município que apresenta o melhor indicador e o único com índice acima da média estadual. Em relação à taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos, tem-se uma queda de índice apenas para Ijuí, porém apenas Santo Ângelo apresenta índice acima da média estadual.

Em relação à expectativa de vida ao nascer, apenas Ijuí apresenta queda no índice e um índice menor que a média estadual, para o ano de 2000. São expressivos os aumentos da expectativa de vida ao nascer ocorridos em Santa Rosa e Cruz Alta durante a década analisada.

Em relação ao IDESE-Saúde, apenas o município de Ijuí piorou seu indicador geral durante a década analisada e passou a apresentar um desempenho abaixo da média estadual. Essa situação de Ijuí corrobora o fato já destacado na análise do IDH-M e faz com que se retome a pergunta em relação à causa desse desempenho, uma vez que houve um aumento expressivo (728,60%) dos investimentos e uma sinalização clara de prioridades importantes para a área. O município de Cruz Alta melhora um pouco seu indicador, mas não o suficiente para alcançar a média estadual. É de se considerar, também, que Cruz Alta era o único, entre os quatro municípios analisados, a apresentar, em 1991, desempenho abaixo da média estadual. Essa situação de Cruz Alta pode relacionar-se ao fato de o mesmo não ter priorizado a área da saúde, nem em seus Planos Plurianuais e nem na destinação de recursos orçamentários.

O desempenho no IDESE-Saúde, apresentado pelos municípios de Santo Ângelo e Santa Rosa situam-se acima da média estadual. Santo Ângelo apresentava um desempenho bem acima da média estadual em 1991. Manteve-se acima da média estadual, mas reduzindo a diferença em relação à mesma. Isso demonstra que seu desempenho, na década, foi inferior à média estadual, o que resulta numa situação de alerta para compreender as causas dessa realidade. Causas essas que podem estar relacionadas ao modesto conjunto de prioridades estabelecidas em seus Planos Plurianuais, uma vez que houve um expressivo (854,34%) aumento dos investimentos, na área, durante a década analisada. O desempenho apresentado por Santa Rosa tem uma relação direta com a priorização da área da saúde, em seus Planos Plurianuais e na destinação dos recursos orçamentários, conforme já demonstrado anteriormente. A esse desempenho cabe um alerta em relação ao percentual de crianças com baixo peso ao nascer, uma vez que houve uma queda no indicador na relação com o ano de 1991, e em relação à taxa de mortalidade de menores de cinco anos, que se mantém abaixo da média estadual.

Tabela 17: 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
Cruz Alta	0,630	0,690	0,754	0,764	0,692	0,727
Ijuí	0,663	0,702	0,794	0,826	0,729	0,764
Santa Rosa	0,714	0,751	0,746	0,745	0,730	0,748
Santo Ângelo	0,634	0,645	0,716	0,721	0,675	0,683
Rio Grande do Sul	0,701	0,766	0,715	0,748	0,708	0,757

Fonte: IDESE, 2003. Dados organizados pelo autor.

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 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 divergência⁴²¹ 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

⁴²¹ Que pode estar relacionada à metodologia de cálculo ou à fonte de obtenção dos dados.

necessidade apresentada pela sociedade regional de repensar sua estrutura socioeconômica e construir alternativas de desenvolvimento.

Tabela 18: 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, 2003. Dados organizados pelo autor.

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 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.

Essa resposta mais propositiva dos municípios de Santa Rosa e Ijuí pode estar relacionada com a presença 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 quanto na década de 1990. Essas reflexões estiveram balizadas pela perspectiva do desenvolvimento regional, da sustentabilidade e das novas reflexões sobre desenvolvimento que atribuem um papel importante às políticas sociais.

A compreensão apregoadada pela vertente regionalista⁴²², de que o desenvolvimento passa pela atuação decisiva dos atores locais e pela mobilização da sociedade em torno de

⁴²² Conforme explicitado no item 2.1 desta Tese.

projetos “minimamente consensuados”, foi 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 (BROSE, 2005). A idéia da atuação decisiva dos atores locais e da mobilização da sociedade em busca do desenvolvimento manifestou-se com força a partir do processo de redemocratização, especialmente em algumas microrregiões do norte gaúcho. No caso do Noroeste Colonial e da Fronteira Noroeste, Brose (2005) referencia que elas recobram suas raízes históricas fundadas na experiência de desenvolvimento comunitário.

Ao longo desse terceiro capítulo procurou-se reconstituir a trajetória histórica do noroeste gaúcho com o objetivo de evidenciar as características socioeconômicas e político-culturais que foram “moldando” as diferenciações básicas entre as quatro microrregiões polarizadas pelos municípios de Cruz Alta, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa. Nessa retomada da trajetória histórica também se procurou evidenciar como foram se constituindo “modelos” socioeconômicos diferenciados e, nesses, se pensaram as políticas sociais. A retrospectiva histórica possibilitou situar a crise vivida pela sociedade regional na década de 1980 e compreendê-la como decorrente de fatores internos à própria região, mas também associada a fatores decorrentes de transformações no cenário estadual, nacional e internacional.

Na perspectiva do enfrentamento dessa crise é que se procurou analisar as prioridades elencadas pelos municípios pólo do noroeste gaúcho em seus Planos Plurianuais e nas suas execuções orçamentárias, centrando a atenção em cinco áreas de políticas sociais. Entendeu-se, como ponto de partida, que as políticas sociais poderiam representar diferencial importante, construído por algumas microrregiões, para encontrar alternativas à crise. A análise realizada demonstrou que essa assertiva, em grande parte, constituiu-se como verdadeira e que as microrregiões polarizadas por Santa Rosa e Ijuí tiveram, nas políticas sociais, uma estratégia fundamental para mobilizar a sociedade em torno de projetos de desenvolvimento regional com base na idéia de sustentabilidade⁴²³ e de valorização do ser humano.

⁴²³ A idéia de sustentabilidade é referida como objetivo central do *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*, elaborado por cinco Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Noroeste Colonial, Fronteira Noroeste, Alto Jacuí, Médio Alto Uruguai e Missões) e coordenado pelas instituições de ensino superior da região, em meados da década de 1990 (CRDS-NOROESTE-RS, 1996, p. 11).

A preocupação com a promoção do desenvolvimento sustentável pode ser percebida também nas prioridades apontadas pelos municípios nos Planos Plurianuais de desenvolvimento. Nos Planos de 1991/93, 1994/97 e 1998/2001, percebe-se uma intensificação das ações voltadas para um maior cuidado com o ambiente, para a melhoria das condições de infra-estrutura e saneamento e com o acesso de toda a população aos serviços e condições básicas que lhes garantam uma vida com dignidade, humanidade, participação social e cidadania.

A análise dos Planos Plurianuais e dos indicadores de desenvolvimento também demonstrou que os municípios de Santa Rosa e de Ijuí incorporaram, com maior clareza e intensidade, ao longo da década de 1990, a nova reflexão que vinha se fazendo no cenário nacional e internacional a respeito do papel das políticas sociais nas dinâmicas de desenvolvimento. A idéia de que as políticas sociais são instrumentos fundamentais para impulsionar os processos de desenvolvimento na medida em que qualificam as habilidades produtivas das pessoas, expandem a capacidade criativa dos agentes, ampliam as oportunidades de negócios, investimentos e espaços de trabalho, contribuem para a melhora generalizada das condições de vida da população e criam um ambiente favorável ao crescimento econômico com maior equidade social (SEN, 2000).

CONCLUSÃO

A reflexão sobre o desenvolvimento e sobre as políticas sociais apresenta-se hoje como um imperativo para as diferentes sociedades diante do quadro de crises e incertezas que tomou conta da humanidade a partir das últimas décadas do século XX. O desafio está posto e exige de cada profissional, em sua área do conhecimento, o engajamento nessa tarefa. Por mais simples que sejam as reflexões, elas podem estar significando um gesto de não se omitir, mas sim participar numa tarefa coletiva e necessária. Ao participar dessa tarefa torna-se importante revisitar trajetórias teóricas, retomar experiências, ampliar o universo de estudos já existentes e ousar produzir alternativas.

Na retrospectiva histórica, realizada no primeiro capítulo, percebeu-se que a idéia de desenvolvimento nasceu associada ao projeto da modernidade que previa a emancipação do ser humano e da sociedade em relação aos preceitos da tradição, do pensamento mágico e da religião, através da afirmação da capacidade do ser humano gerir sua própria historicidade pelo uso da razão. A afirmação da modernidade rompeu as formas tradicionais de pertencimento e proteção social, exigindo a produção de novos mecanismos e instrumentos que deram origem às políticas sociais. Portanto, desenvolvimento e políticas sociais são produtos da modernidade e como tais devem ser reconhecidos e analisados.

Ao traçar-se uma retrospectiva histórica das grandes idéias que orientaram as diferentes sociedades modernas na construção de seus projetos de desenvolvimento e de políticas sociais procurou-se demonstrar que o tema de estudo proposto possui uma pertinência e não pode ser analisado apenas a partir de sua manifestação atual. Muitos aspectos de sua manifestação atual possuem uma origem de longa data e precisaram ser evidenciados para facilitar a compreensão e a análise da situação concreta do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul.

A retrospectiva histórica também foi importante para demonstrar que as idéias nascem a partir de situações concretas vividas pelas sociedades e procuram responder a essas situações, não de forma monolítica, mas sim de forma tensa e contraditória. As compreensões de desenvolvimento construídas ao longo da história da humanidade responderam a interesses concretos de classes ou frações de classes e subsistiram até que encontraram legitimidade social para tal. No momento em que essa legitimidade foi sendo corroída, especialmente pela emergência de manifestações contrárias, elas precisaram ser reconstruídas ou substituídas por novas idéias capazes de produzir uma nova legitimação e um rearranjo de forças e de interesses.

Nos estudos sobre desenvolvimento regional, feitos no segundo capítulo, constatou-se que as experiências 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. Nesse espaço é que o sentimento de exclusão passou a gerar formas de protesto, organização e criação de uma nova consciência capaz de dar origem a experiências alternativas de inserção, participação e construção de novas relações societárias. Enquanto as lutas tradicionais se mostravam cada vez mais impotentes, as lutas locais-regionais demonstraram que era possível produzir uma contra-hegemonia ao movimento da globalização feita de cima para baixo. A valorização do espaço local-regional não pode ser entendida como uma nova apologia e nem como um “efeito-moda”, mas sim como o reconhecimento de que é em nível local que o desenvolvimento realmente ocorre.

A partir dessa visão é que se fez uma revisão bibliográfica dos estudos que abordam o desenvolvimento a partir do viés regional, procurando analisar também qual a compreensão de políticas sociais que apresentam. Constatou-se que esses estudos encontram-se polarizados em duas grandes linhas teóricas. A primeira, a “vertente globalista”, sustenta-se na tese da homogeneização do espaço em decorrência do processo de globalização e das transformações produtivas e tecnológicas que vêm ocorrendo no mundo a partir do final do século XX. Essa tendência não representa uma alternativa, mas sim a consolidação do ideário da globalização sob a hegemonia neoliberal. Para essa linha teórica, as políticas sociais cumpririam um duplo papel nesse processo. Por um lado, elas atuariam como mecanismos compensatórios para os efeitos negativos da inserção na sociedade global de fluxos. Por outro, elas são compreendidas como estratégias de competição entre as regiões pela atração de investimentos.

A segunda linha teórica, a “vertente 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. Nessa abordagem, as políticas sociais são vistas como elementos ativos e integrantes do processo de desenvolvimento e não como mecanismos compensatórios ou como estratégias de competição. 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. 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.

Ao retomar-se a reflexão do desenvolvimento na perspectiva do regional tornou-se importante também rever como se tem tratado o regional e as políticas sociais nas propostas de desenvolvimento implantadas no Brasil ao longo do século XX e início do século XXI. Essa revisão demonstrou que os grupos hegemônicos do capital, centrados na região sudeste do país, têm orientado e definido a adoção de políticas em consonância com seus interesses de classe e atendendo às necessidades de sua sustentação no poder, na maioria das vezes relegando as regiões periféricas e as reivindicações de parcelas expressivas da população brasileira. A perspectiva de descentralização, definida a partir da Constituição Federal de 1988 e emanada do processo de redemocratização, pode estar abrindo novas possibilidades para o entendimento do regional e das políticas sociais no país.

Para constatar as possibilidades e limites do processo de descentralização das políticas sociais e das propostas de desenvolvimento regional realizou-se o estudo da região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, no terceiro capítulo dessa Tese. No estudo ficou evidente que a década de 1990 representou um marco na qualificação das políticas sociais implementadas nos municípios pólo da região. Ao compararem-se os Planos Plurianuais elaborados no início da década (1991-93) com os produzidos para o final da década (1998-2001), percebeu-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.

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.

O estudo demonstrou que houve 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 chegou 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 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 evidenciou que a qualificação dos Planos Plurianuais e o aumento dos investimentos trouxeram resultados práticos em termos de qualidade de vida e de crescimento econômico. Olhando a partir do IDH-M, percebeu-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, constatou-se que a educação e a saúde foram as áreas que apresentaram os melhores desempenhos e os maiores crescimentos nos índices foram 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 foi decorrente do aumento dos índices nos quatro blocos analisados. Em Ijuí, o crescimento foi decorrente do avanço em três blocos, excetuando-se a saúde.

Na resposta ao problema proposto para esta Tese (em que medida as políticas sociais representaram ou não um diferencial para os municípios e microrregiões do Noroeste do RS na resposta à crise vivida pela região na década de 1980, inclusive impulsionando o próprio crescimento econômico?), pôde-se demonstrar que as políticas sociais representaram um

diferencial para os municípios de Ijuí e Santa Rosa e, por consequência, 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, ficou evidente que essa 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.

Foi possível demonstrar, ainda, que nessas duas microrregiões polarizadas por Ijuí e Santa Rosa, as reflexões sobre o desenvolvimento estiveram balizadas pela perspectiva do desenvolvimento regional e da sustentabilidade. A compreensão de desenvolvimento apregoada por essas duas perspectivas entende como fundamental o papel desempenhado pelas políticas sociais e como decisiva a atuação dos atores locais e a mobilização da sociedade em torno de projetos “minimamente consensuados”. Essa 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 foi hegemônica nos municípios de Cruz Alta e Santo Ângelo.

Numa comparação mais específica entre Ijuí e Santa Rosa, foi possível evidenciar 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 de políticas sociais estudadas. Na comparação entre o primeiro e o último ano da década, constatou-se que o município de Santa Rosa foi o que apresentou 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.

Nessa conclusão não se poderia deixar de apontar as dificuldades enfrentadas na realização desse estudo. Em primeiro lugar, os escassos estudos existentes na área do serviço social a respeito da temática do desenvolvimento e da ligação desse tema com as políticas sociais. Em segundo lugar, os escassos estudos sobre as políticas sociais no estado do Rio Grande do Sul, especialmente para o período pós-1964. Em terceiro lugar, a escassez de estudos sobre as políticas sociais no Noroeste do estado do Rio Grande do Sul. Em quarto lugar, as dificuldades apresentadas pelos arquivos públicos municipais para disporem a documentação referente aos Planos Plurianuais e aos Balanços de Final de Gestão. Em alguns casos, essa dificuldade foi sanada pelos arquivos das Câmaras Municipais de Vereadores, que pareceram mais eficientes e organizados em termos de documentação.

Essa escassez de estudos e as dificuldades enfrentadas na disponibilização de informações são indicativos de que existe uma espaço de pesquisa ainda por ser explorado, tanto pelos pesquisadores da área de serviço social quanto por outras áreas das ciências sociais e sociais aplicadas. O estudo sobre as políticas sociais no Rio Grande do Sul, especialmente nos período pós 1964, é um desafio urgente que requer o empenho de instituições e de pesquisadores comprometidos com a melhoria da qualidade de vida da população e o avanço da ciência.

Mesmo diante das dificuldades enfrentadas, dos limites claros desse estudo e das carências do próprio pesquisador, o estudo pôde demonstrar que o processo de descentralização da reflexão sobre o desenvolvimento e as políticas sociais foi salutar para a região Noroeste do RS. Nos quatro municípios estudados pôde-se perceber que a qualidade dos Planos Plurianuais melhorou muito, que os projetos elencados nos mesmos se tornaram mais consistentes, que os investimentos em políticas sociais se ampliaram, que o acesso da população às informações sobre o município está melhorando e que a participação da população nos espaços de reflexão sobre o desenvolvimento vem se ampliando. Esse conjunto de fatores leva a acreditar que as políticas sociais e as estratégias de desenvolvimento, quando pensadas, implementadas, gestadas e avaliadas a partir da esfera local possuem maior possibilidade de se tornarem instrumentos efetivos na garantia de direitos e na melhoria da qualidade de vida da população.

Pensar o desenvolvimento e as políticas sociais a partir do espaço local não significa uma dessintonia com os fenômenos que ocorrem nas outras esferas, pois como dizia o saudoso Octávio Ianni, o local e o global determinam-se reciprocamente. Acredita-se que na esfera local seja mais factível a mediação dos conflitos e a produção dos consensos básicos que permitam avançar na realização de políticas e projetos. Experiências recentes⁴²⁴ implantadas em locais mais diversificados do Brasil e do mundo têm demonstrado isso e têm se transformado em importantes laboratórios para a produção da inovação social e para a demonstração de que “um outro mundo é possível”.

⁴²⁴ Para conhecimento dessas experiências pode-se consultar SANTOS 1999, 2002b e 2004; TRIGUEIRO, 2003; FLEURY, 2004; SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004; entre outros.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, Sérgio H.; SANTOS, Wanderlei G. dos.; COIMBRA, Marcos A. **Política social e combate à pobreza**. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. p. 09-31.
- ADORNO, Theodor W. Progresso. **Lua Nova**. São Paulo: [S.ed], 1992. n. 27. p. 217-36.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Federalismo no Brasil**: descentralização e políticas sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AGUIAR, Ronaldo Conde. **Abrindo o pacote tecnológico**: Estado e pesquisa agropecuária no Brasil. São Paulo: Polis; Brasília: CNPq, 1986.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. **Desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1976.
- ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **Reconstruindo a agricultura**: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997. p. 33-55.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A política social no governo Lula. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 70, 2004. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br>> Acesso em: 02 de abril de 2006.
- ALMEIDA. R. **Planejamento do combate às secas**. Fortaleza: BNB, 1953.
- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 14, p. 35-73, dez. de 1996.
- AMIN, Samir. A economia política do século XX. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (Orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001, p. 179-95.
- ANDERSON, Perry. **As origens da pós-modernidade**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3.ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho, ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2000.

ARANHA, Maria Lucia de Arruda. **História da educação**. São Paulo: Moderna, 1989.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando: introdução à filosofia**. 2.ed. rev. e atualizada. São Paulo: Moderna, 1994.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: nunca mais**. 31.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.

ARRUDA, José Jobson de Andrade. **A revolução industrial**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1991.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA GRANDE SANTA ROSA. **Planejamento microrregional**. Termos de referência. Santa Rosa, 1974.

BANDEIRA, Moniz. **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil: 1961-1964**. 6.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

BARBIAN, Hilário. **Círculo operário e sindicalismo em Ijuí**. Florianópolis: UFSC, 1991. Dissertação de Mestrado.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, São Paulo, n. 06, set. 1994.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

BECKER, Dinizar F. **REDENEP: a pesquisa, o planejamento e a gestão em rede do desenvolvimento local-regional**. Lajeado: UNIVATES Editora, 2000.

BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Cultrix, 1987.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização**: na aurora do século XXI. 3.ed., São Paulo: Hucitec, 2002a.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs.). **As regiões ganhadoras**: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 1994.

BENKO, Georges. Organização econômica do território: algumas reflexões sobre a evolução no século XX. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Orgs.). **Território**: globalização e fragmentação. 5.ed. São Paulo: Editora Hucitec/ANPUR, 2002b. p. 51-71.

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.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11.ed., Tradução de Carmen C. Varriale et al. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

BOFF, Leonardo. Ecologia e espiritualidade. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 35-43.

BOISIER, Sérgio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 13, p. 111-145, jun. de 1996.

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.

BOITO, Armando. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 06-11, maio de 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29.ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL (Ministério da Integração Nacional). **Política Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/index.asp>> Acesso em: 19 de setembro de 2006.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. 2.ed., São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002, p. 43-65.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

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.

BROSE, Markus. Uma abordagem empírica sobre o desenvolvimento regional, como contribuição para o debate na fronteira noroeste. 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. (Coleção Trabalhos Acadêmico-científicos. Série Eventos Acadêmicos).

BRUM, Argemiro J. **Democracia e partidos políticos no Brasil**. Ijuí: Editora da UNIJUÍ, 1988.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 12. ed. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 1993.

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. UNIJUÍ, 1998. 2 v.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 4.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. p. 29-40.

BUARQUE, Cristovam. **A desordem do progresso**: o fim da era dos economistas e a construção do futuro. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BUARQUE, S. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Recife: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

CAIADO, Aurílio S. C.; RIBEIRO, Thiago F. F.; AMORIM, Ricardo L. C. Políticas neoliberais e reestruturação produtiva. In: POCHMANN, Márcio (Org.). **Reestruturação produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 63-146.

CAMARGO, Aspásia. Governança para o século 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas do conhecimento. 3.ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 307-21.

CANO, Wilson. Algumas implicações espaciais da terceira revolução industrial no Brasil. In: GONÇALVES, Maria F. (Org.). **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995a. p. 123-32.

CANO, Wilson. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995b. p. 399-415.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

CAPRA, Fritjof. Alfabetização ecológica: o desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas do conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 19-33.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional: a descentralização perversa. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, ano XV, nº 02, ago-dez 2001; ano XVI, nº 01, jan-jul 2002, p. 105-22, 2002.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARDOSO, Vicente. **Município de Santa Rosa**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1947.

CARLEIAL, Liana M. da F. A questão regional no Brasil contemporâneo. In: LAVINAS; CARLEIAL; NABUCO (Orgs.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1993. p. 35-58.

CARMO, Paulo Sérgio do. **A ideologia do trabalho**. São Paulo: Moderna, 1992.

CARRION JUNIOR, Francisco M. A economia do Rio Grande do Sul: evolução recente. In: DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sérgio (Orgs.). **RS: economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979. p. 403-24.

CARRION JÚNIOR, Francisco M. **O Rio Grande em busca de novos caminhos, por um projeto regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEI, Mariângela B.; BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. 2.ed. revista e ampliada. São Paulo: EDUC, 2000. p. 17-50.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura – **O poder da Identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio: a era da informação: economia, sociedade e cultura.** Tradução de Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. vol. III. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura.** vol. I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Antônio Barros de. **Sete ensaios sobre a economia brasileira.** Rio de Janeiro: Forense, 1971, 2 v.

CASTRO, Manuel M. **História do serviço social na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000.

CAVALARI, Rossano Viero. **A gênese da Cruz Alta.** Cruz Alta: UNICRUZ, 2004.

CEAG-RS/IDERGS. **Perfil sócio-econômico do município de Santa Rosa.** Porto Alegre: CEAG/IDERGS, 1988.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia.** 7.ed. São Paulo: Ática, 2001.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** Tradução de Silvana Finzi Foá e Vito Letizia. São Paulo: Xamã, 1996.

CHRISTENSEN, Teresa Neumann de Souza. **História do Rio Grande do Sul em suas origens missionárias.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2001.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento.** São Paulo: Perspectiva, 1976.

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.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONDORCET, Jean C. M. de. **Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano.** Campinas: Editora da UNICAMP, 1990.

CONSÓRCIO BOOZ ALLEN – FIPE – HLC. **Relatório Síntese da Avaliação Final - Organização Territorial e Desenvolvimento Regional.** Relatório – Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Projeto RS Rural, Programa de Apoio ao Planejamento e à Formulação de Políticas Estratégicas para a Economia do Rio Grande do Sul - Módulo II. Porto Alegre: Secretaria de Estado da Coordenação e Planejamento, 2005.

CONTADOR, Cláudio R. A importância da teoria geral do emprego, do juro e da moeda (Apresentação da edição brasileira). In: KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992. p. 11-20.

CORADINI, Odacir L.; FREDERICQ, Antoinette. **Agricultura, cooperativas e multinacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

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)

CORREA, Roberto L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORREA, Roberto L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1987.

COSTA PINTO, L. A. **Sociologia e desenvolvimento**: temas e problemas de nosso tempo. 9.ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

COSTA, Maria Cristina C. **Sociologia, introdução à ciência da sociedade**. São Paulo: Moderna, 1997.

COUTINHO, Luciano. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 01, p. 69-87, 1992.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

CRD/NORC (CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE COLONIAL DO RIO GRANDE DO SUL). **Plano estratégico de desenvolvimento regional**. Ijuí: Imprensa Universitária – FIDENE/UNIJUÍ, 1994.

CRDS-NOROESTE-RS. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. Três de Maio: Samavi, 1996.

DACANAL, José Hildebrando (Org.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão do desenvolvimento. In: ROTTA, Edeimar; 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. (Coleção trabalhos acadêmico-científicos. Série Eventos Acadêmicos)

DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro Luís. **Planejamento estratégico territorial**: a experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste-RS-Brasil. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2006.

DALLABRIDA, Valdir Roque et al. Uma experiência de planejamento territorial do desenvolvimento na fronteira noroeste do estado do Rio Grande do Sul. In: IX Seminário Internacional de La Red Iberoamericana de Investigadores em Globalización y Territorio. **ANAIS [recurso eletrônico]**. Bahia Blanca (Argentina): Universidade Nacional Del Sur, 2006. 1 cd-rom (Texto completo).

DALLABRIDA, Valdir Roque; SIEDENBERG, Dieter Rugard; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, n. 04, p. 33-62, jul/dez., 2004.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Território. In: SIEDENBERG, Dieter R. (Coord.). **Dicionário do desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 161-2.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Sociedade, Estado e direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: Editora SENAC, 2000. p. 439-88.

DELGADO, G. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone e Ed. da UNICAMP, 1985.

DEMO, Pedro. Focalização de políticas sociais, debate perdido, mais perdido que a agenda perdida. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 76, ano XXIV, p. 93-117, nov. 2003.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1994.

DIAS, José Luciano. **O BNDE e o Plano de Metas (1956-61)**. São Paulo: FGV/BNDES, 1996. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/plametas/pdf>> Acesso em: 23 de outubro de 2005.

DIEGUES, Antônio C. **Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis**. Ecologia humana e planejamento em áreas costeiras. São Paulo: NUPAUB, 1996.

DINIZ, Clélio Campolina. **Dinâmica regional da indústria no Brasil: início da desconcentração, risco da reconcentração**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Tese de Professor Titular, 1991.

DINIZ, Clélio Campolina. Dinâmica regional recente e suas perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 417-29.

DOWBOR, Ladislau. Gestão social e transformação da sociedade. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (Orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001. p. 197-221.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DREIFUS, René Armand. **1964: a conquista do Estado, ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DREIFUS, René Armand. **A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios**. Petrópolis: Vozes, 1996.

DREIFUS, René Armand. **O jogo da direita**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

DUQUE, J. G. **Solo e água no Polígono das Secas**. Fortaleza: DNOCS, 1953.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Editor). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59-83.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 13, p. 155-78, dez. 1999.

FAGNANI, Eduardo. O desmonte do projeto de Estado social e a distribuição de migalhas. **Jornal de UNICAMP** (versão eletrônica), Campinas, Edição 301 - 12 a 18 de setembro de 2005b, p. 06 (Entrevista concedida a Luiz Sugimoto). Disponível em: <<http://www.unicamp.br>> Acesso em: 12 de março de 2006.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, Tese de Doutorado, 2005a.

FAGNANI, Eduardo. Políticas sociais e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 21, p. 59-102, 1996.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 8.ed. revisada. São Paulo: Cortez, 2000.

FARIA, Luiz Augusto Estrella (Coord.). **O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80**: subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre: FEE, 1994.

FARIA, Luiz Augusto E.; WINCKLER, Carlos R.; DALMAZO, Renato. A guisa de conclusão: agruras da sujeição e da imprevidência. In: FARIA, Luiz Augusto E. (Coord.). **O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80**: subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 437-55.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **Resumo Estatístico RS**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/ptcontent/resumo/pg_municipios.php> Acesso em: 29 de setembro de 2006.

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.

FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **Indicadores Econômicos FEE – Desempenho da economia do RS – 1991**. Porto Alegre, v. 19, nº 04, jan. 1992.

FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **A economia gaúcha e os anos 80**: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira. Tomo 3. Porto Alegre: FEE, 1990.

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). **25 anos de economia gaúcha**. 5v. Porto Alegre: FEE, 1976-77.

FÉLIX, Loiva Otero. **Coronelismo, borgismo e cooptação política**. 2.ed. revisada e ampliada. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.

FELIZARDO, Júlia Netto. **Evolução administrativa do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Instituto Gaúcho de Reforma Agrária, 1968.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1974.

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.

FICO, Carlos. O Brasil no contexto da guerra fria: democracia, subdesenvolvimento e ideologia do planejamento (1946-1964). In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transição. São Paulo: Senac, 2000. p. 163-82.

FINOKIET, Bedati Aparecida. **Arca da memória**. Santo Ângelo: Gráfica Jornal das Missões, 2003.

FIORI, José Luiz. A política social do Governo Collor. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. VI, n. 02, p. 115-27, jul./dez. 1991.

FIORI, José Luiz. **O vôo da Coruja**: para reler o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FLEURY, Sônia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORREA, Vera L. de A. (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004. p. 91-115.

FLICKINGER, Hans Georg. **Marx**: nas pistas da desmistificação filosófica do capitalismo. Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.

FONSECA, Pedro Dutra. Gênese e precursores de desenvolvimentismo no Brasil. **Segundas Jornadas de História Regional Comparada e Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada – Anais**. Porto Alegre, PUCRS, 03 a 06 de outubro de 2005. [Conferência de Abertura].

FRANCO, Augusto de. **A revolução do local: globalização, glocalização, localização**. Brasília: AED; São Paulo: Cultura, 2003.

FRANTZ, Telmo Rudi. **Cooperativismo empresarial e desenvolvimento agrícola**. Ijuí: COTRIJUÍ, FIDENE, 1982.

FRANTZ, Telmo Rudi. **Inovação tecnológica, aprendizagem e competitividade: um olhar sobre a experiência brasileira**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2002 [Cadernos Unijuí, Série Ciências Sociais, n. 23].

FREITAS, Délcio José Possebon de (Org.). **Um olhar sobre os aspectos históricos e geográficos de Santo Ângelo**. Santo Ângelo: EDIURI, 2005.

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.

FURTADO, Celso. **Análise do “modelo” brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1979.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3.ed. revista pelo autor, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GEHLEN, Ivaldo. Identidade estigmatizada e cidadania excluída: a trajetória cabocla. In: ZARTH, Paulo Afonso et al. **Os caminhos da exclusão social**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1998. p. 121-41.

GEHLEN, Ivaldo. Noções e ambigüidades sobre o trabalho dos agricultores familiares nos complexos agroindustriais. Campina Grande, **XVII Encontro Nacional do PIPSA**, 1996.

GEHLEN, Ivaldo. **Terres de lutte et luttés pour la terre: étude sur le mouvement social pour la terre et la réforme agraire au Sud du Brésil**. Nanterre: Université de Paris X, Tese de Doutorado em Sociologia, 1991.

GENRO, Tarso. **O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária**. Petrópolis: Vozes, 1999.

GOFFMAN, Erwing. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Tradução de Márcia B. de Mello. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais:** a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil.** São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, Paulo Cezar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia:** Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 49-76.

GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação:** balanço do governo FHC. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 45-74.

GORENDER, Jacob. **Combate nas trevas:** a esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada. São Paulo: Ática, 1987.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A modernização dolorosa:** estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GREEN, Raúl H.; SANTOS, Roseli Rocha dos. **Economia de red y restructuración del sector agroalimentario.** Paris: INRA; Curitiba: Universidad de Parana, 1991.

GTDN (GRUPO DE TRABALHO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE). **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste.** Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1959.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 15, p. 41-93, junho de 1997.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A federação em Perspectiva:** ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 373-97.

HARNECKER, Marta. **O capital:** conceitos fundamentais. São Paulo: Global Editora, 1978.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 5.ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HOBBSBAWM, Eric. **A era do capital, 1848 – 1875.** Tradução de Luciano Costa Neto. 8.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

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.

HOBBSBAWM, Eric. **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo.** Tradução de Donaldson M. Garschagen. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos**, o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSAWM, Eric. **Mundos do trabalho**. Tradução de Waldea Barcellos e Sandra Bedran. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HOBBSAWM, Eric. **Os trabalhadores**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

IAMAMOTO, Marilda V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IANNI, Octávio. **A idéia de Brasil moderno**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

IANNI, Octávio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. In: ADORNO, Sérgio (Org.). **A sociologia entre a modernidade e a contemporaneidade**. Porto Alegre: Editora da Universidade/Sociedade Brasileira de Sociologia/PPGS/UFRGS, 1995.

IANNI, Octávio. **Sociologia da sociologia**. 3. ed. revista e aumentada, São Paulo: Ática, 1989.

IBGE (FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Censo Demográfico da população brasileira**. Rio de Janeiro: FIBGE, 2001.

IBGE (FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Cidades**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.br/cidadesat/default.php>> Acesso em: 29 de setembro de 2006.

IPD (Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional). **Banco de Dados**. Ijuí, 2006. Disponível em <<http://www.ipd.unijui.edu.br>> Acesso em: 21 de setembro de 2006.

KAGEYAMA, Angela (Coord.). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. C. (Org.). **Agricultura e políticas públicas**. Série IPEA, nº 127, Brasília, 1990. p. 113 -221.

KAPPEL, Paulo. **Plano de melhoramento da fertilidade do solo**. Santa Rosa: ASCAR, 1967.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992.

KEYNES, John Maynard. O Fim do “Laissez-faire”. In: SZMRECSANYI, Tamás (Org.). **Keynes: economia**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1984. p. 106-26.

KLIEMANN, Luíza H. S. **RS: terra e poder. História da questão agrária**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

KLINK, Jeroen Johannes. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

KOUTZII, Flávio (Org.). **Nova República**: um balanço. Porto Alegre: L&PM, 1986.

KRAUSE, Gustavo. A natureza revolucionária da sustentabilidade. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 3.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001. p. 15-9.

KREUTZ, Ivar; ZIMMERMANN, Claudete Maria. A descentralização, participação e planejamento no desenvolvimento regional: o caso do Corede Missões. **Anais do II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: UDUNISC, 2004.

KREUTZ, Lúcio. **O professor paroquial**: magistério e imigração alemã. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS; Florianópolis: Ed. da UFSC; Caxias do Sul: EDUSC, 1991.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LAMARCHE, Hugues (Org.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. tradução de Ângela Maria Naoko Tijiwa. v.1. Campinas, São Paulo: Editora da UNICAMP, 1993.

LARA, Tiago Adão. **Caminhos da razão no ocidente**: a filosofia ocidental, do renascimento aos nossos dias. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito? **PROPOSTA**, Rio de Janeiro, n. 71, p. 05-10, fevereiro de 1997.

LAZZAROTTO, Danilo. **História de Ijuí**. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2002.

LAZZAROTTO, Danilo. **História de Ijuí**. Ijuí: Museu Antropológico Diretor Pestana/Fidene, 1977.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

LEFF, Henrique. **Epistemologia ambiental**. Tradução de Sandra Valenzuela. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEIS, Héctor Ricardo. Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial. In: VIOLA, Eduardo J. et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. 3.ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001. p. 15-43.

LEIS, Héctor Ricardo; D'AMATO, José Luís. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórico, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 4.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. p. 77-103.

LEROY, Jean-Pierre. Da comunidade local às dinâmicas mirrorregionais na busca do desenvolvimento sustentável. **PROPOSTA**, Rio de Janeiro, n. 71, p. 17-25, fevereiro de 1997.

LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

LIPIETZ, Alain. **Audácia**: uma alternativa para o século 21. São Paulo: Nobel, 1991.

LIPIETZ, Alain. **Miragens e milagres**. Problemas da industrialização do Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

LOPES, Raul. **Competitividade, inovação e territórios**. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2001.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. Teoria social e questão ambiental: pressupostos para uma práxis crítica em educação ambiental. In: LOUREIRO, Carlos F. B.; LAYRARGUES, Philippe P.; CASTRO, Ronaldo Souza de (Orgs.). **Sociedade e meio ambiente**: a educação ambiental em debate. São Paulo: Cortez, 2002. p. 13-51.

LOUREIRO, Maria Rita. **Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1981.

LUGON, C. **A república “comunista” cristã dos guaranis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

MAIMON, Dália. Responsabilidade ambiental das empresas brasileiras: realidade ou discurso? In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 4.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. p. 399-416.

MALDONADO FILHO, Eduardo. Globalização e neoliberalismo: o surgimento do novo ou a volta ao passado? In: CARRION, Raul K.M.; VIZENTINI, Paulo G. F. (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações**: quem decide este jogo? Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997. p. 21-33.

MARQUES, Mário Osório. **Conhecimento e modernidade em reconstrução**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1993.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. **Notas sobre o social no governo Lula**: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. 2005. Disponível em: <<http://www.desempregozero.org.br/artigos/index.php>> Acesso em: 31 de março de 2006.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**: tratado introdutório. Tradução revista de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch; introdução de Ottolmy Strauch. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARSHALL, T. H. **Política social**. Tradução de Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social**. 3. ed. São Paulo: Globo, 1998.

MARTINI, Maria Luiza. **Sobre o caboclo-camponês, “um gaúcho a pé”**. Porto Alegre: PPGS/UFGRS, Dissertação de Mestrado, 1993.

MARTINS, Paulo H. O Nordeste e a questão regional: os equívocos do debate. In: SILVA, Marcos A. da (Org.). **República em migalhas, história regional e local**. São Paulo: Marco Zero, 1990. p. 51-66.

MARX, Karl. **O capital: Crítica da economia política**. Livro Terceiro – O processo global da produção capitalista. v. IV. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. 6.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

MASI, Domênico. **A sociedade pós-industrial**. 2.ed. São Paulo: SENAC, 1999.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Página Aberta, 1995.

MATTOSO, Jorge. Produção e emprego: renascer das cinzas. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 115-32.

MERQUIOR, José Guilherme. O liberalismo social. In: MERQUIOR, José Guilherme; PAIM, Antônio; KUJAWSKI, Gilberto de Mello. **O liberalismo social: uma visão histórica**. São Paulo: Massao Ohno Editor, 1998. p. 09-43.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). **Democracia e Governança Mundial: Que Regulações para o Século XXI**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 266-91.

MILANI, Carlos. **Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. Salvador, 2005. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/documentos>> Acesso em: 22 de julho de 2006.

MINAYO, Maria C. **O desafio do conhecimento**. 6.ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MISOCZKY, Maria Ceci et al. Inovação Gerencial no Sistema Único de Saúde: o caso do município de Santa Rosa - Rio Grande do Sul – Brasil. **Concurso de Monografias do Congresso "Administração Pública e Reforma do Estado"**. Madri (Espanha): Centro Latinoamericano de Apoyo al Desarrollo (CLAD), outubro de 1998. Disponível em <<http://www.funssar.com.br/news/congresso.html>> Acesso em: 30 de agosto de 2006.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. Traduzido do francês por Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 1995.

MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

MOUSINHO, Patrícia. Glossário. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas do conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 332-67.

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.

MÜLLER, Geraldo. **Complexo agroindustrial e modernização agrária**. São Paulo: HUCITEC/EDUC, 1989.

MURTEIRA, Mário. **Lições de economia política do desenvolvimento**. 2.ed. revista e atualizada. Lisboa: Editorial Presença, 1990.

NADAI, Elza; NEVES, Joana. **História do Brasil**: da Colônia à República. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

NAPOLEONI, Cláudio. **Smith, Ricardo e Marx**. Tradução de José Fernandes Dias. 8.ed. São Paulo: Graal, 2000.

NASCIMENTO, Elimar P. Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade. In: DOUBOR; IANNI; RESENDE (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 74-94.

NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.

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.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. Em busca da contemporaneidade perdida: a esquerda brasileira pós-64. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: Editora SENAC, 2000a. p. 219-45.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 75-89.

NETTO, José Paulo. Reforma do Estado e impactos no ensino superior. **Temporalis**, nº 01. Brasília, ABESS, jan/jul 2000b, p. 11-34.

NICOLAS, Daniel Hiernaux. Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização? In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. 5.ed. São Paulo: Editora Hucitec/ANPUR, 2002. p. 85-101.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA. **Macropédia e Micropédia**. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda, 1999, [Versão eletrônica, 1 cd rom].

NOVAES, Washington. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas do conhecimento**. 3.ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 323-31.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. **Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”)**. Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. São Paulo: Instituto Polis, 2003.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, Luiz C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 119-45.

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.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 77-90.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: Crítica à razão dualista**. Petrópolis: Vozes, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. 4. ed., Petrópolis: Vozes, 1988.

ORTIZ, Renato. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PACHECO, A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Instituto de Economia, 1998.

PAIM, Antônio. O liberalismo social. In: MERQUIOR, José Guilherme; PAIM, Antônio; KUJAWSKI, Gilberto de Mello. **O liberalismo social: uma visão histórica**. São Paulo: Massao Ohno Editor, 1998. p. 45-63.

PAIVA, Beatriz. **A timidez das políticas sociais no governo Lula**: “quando o fundo do poço tornou-se a nossa morada”. Santa Catarina, UFSC, 2006. Disponível em <http://www.ola.cse.ufsc.br/analise/20060306_timidez.pdf> Acesso em: 31 de março de 2006.

PARES, A. C. G. Estado e modernização: a função do crédito agrícola e da política de garantia de preços mínimos. In: FIGUEIREDO, Vilma. **Estado, sociedade e tecnologia agropecuária**. Brasília: UNB - FINEP, 1990. p. 29-78.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XVIII, n. 53, p. 80-101, março de 1997.

PAZZINATO, Alceu Luiz; SENISE, Maria Helena Valente. **História moderna e contemporânea**. São Paulo: Ática, 1992.

PEDRO, Antônio. **História moderna e contemporânea**. São Paulo: Moderna, 1985.

PELIZZOLI, M. L. **A emergência do paradigma ecológico**: reflexões ético-filosóficas para o séc. XXI. Petrópolis: Vozes, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 67-116.

PEREIRA, Luiz C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Potyara A. Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria I. S.; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. 2.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002a. p. 25-42.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: para uma crítica a los patrones mínimos de sobrevivência. São Paulo: Cortez, 2002b.

PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria I. S.; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. 2.ed., São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002c. p. 217-33.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. 8.ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1997.

PESAVENTO, Sandra J. História regional e transformação social. In: SILVA, Marcos A. da (Org.). **República em migalhas**: história regional e local. São Paulo: Marco Zero/MCT/CNPq, 1990.

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.

PINTO, Luís Carlos G. **Notas sobre política agrícola e crédito rural**. Campinas: UNICAMP, 1980, Tese de Doutorado.

PISÓN, José Martínez de. **Políticas de bienestar**: un estudio sobre los derechos sociales. Madrid: Editora Tecnos, 1998.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em <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.

POCHMANN, Márcio. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1967.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1945.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 43.ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. **Relatório Geral de Atividades**. Santa Rosa: GRAFIGRAN, 1977.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. **Relatório da Gestão 1964–1967**. Santa Rosa, 1967.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

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.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2. ed. Revisada. São Paulo: Cortez, 2000.

REIS, Carlos Nelson dos. Exclusão social: a multidimensionalidade de uma definição. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, nº 1, ano I, nov. 2002.

REIS, Carlos Nelson dos. Inclusão social: uma proposta de integração articulada de políticas sociais públicas. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, nº 4, ano IV, dez. 2005.

REIS, Carlos Nelson dos; HERPICH, Marta Carrer. Exclusão social e descentralização político-administrativa: a especificidade da política de assistência social. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, nº 2, ano II, dez. 2003.

REIS, Carlos Nelson dos; PESTANO, Cíntia Ribas. A especificidade da assistência social: algumas notas reflexivas. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, nº 5, ano V, nov. 2006.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, Orlando A. (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 261–89.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Tradução de Rolf Kuntz. Os Pensadores. 3.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p. 251-350.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, 1989**. 8.ed. Porto Alegre: CORAG, 2000.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

ROCHA, Prudêncio. **A história de Cruz Alta**. Cruz Alta: Tipografia Liderança, 1964.

ROCHE, Jean. **A colonização alemã e o Rio Grande do Sul**. V. I e II. Porto Alegre: Globo, 1969.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **O Brasil de Fernando a Fernando: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994**. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2000.

ROHDE, Geraldo Mário. Mudança de paradigma e desenvolvimento sustentado. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 4.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. p. 41-53.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.). Tradução de Sérgio Bath. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

ROSTOW, W.W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Tradução de Octávio Alves velho. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

ROTTA, Edeimar. **A construção do desenvolvimento: análise de um “modelo” de interação entre regional e global**. Ijuí: Ed. da UNIJUI, 1999.

ROTTA, Edeimar. Fronteira Noroeste: revendo a memória para pensar o desenvolvimento. In: ROTTA, Edeimar; BROSE, Markus; DALLABRIDA, Valdir R. **Seminário sobre Desenvolvimento Regional na Fronteira Noroeste: textos para subsidiar os debates pré-**

seminário. Ijuí: UNIJUÍ, 2001. p. 05-16 [Coleção trabalhos acadêmico-científicos. Série Eventos Acadêmicos].

ROTTA, Edegar. Novas mediações societárias entre o público e o privado. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; BELINI, Maria Isabel Barros (Orgs.). **Textos & Contextos**: Perspectivas da produção do conhecimento em Serviço Social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004. p. 57-75 [Coletâneas em Serviço Social, nº 02].

ROTTA, Edegar. Trabalho e desenvolvimento na construção do social. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 04, dez. 2005.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI, desenvolvimento e meio ambiente**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Nobel; Fundap, 1993.

SACHS, Ignacy. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. In: PEREIRA, Luiz C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 197-217.

SACHS, Ignacy. Prefácio. In: VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p. 09-11.

SADER, Emir. **Século XX**: uma biografia não autorizada. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Em defesa das políticas sociais. In: MAIA, Marilene (Org.). Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. 1º Seminário Balanço e Perspectiva das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual – II Fórum Social Mundial. **Caderno Ideação**. Santa Maria: Gráfica Pallotti, 2002a. p. 21- 32.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 33-75.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente**. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

SANTOS, Júlio R. Quevedo dos. Povoados missionários & identidade regional. **Anais do 1º Encontro de Cientistas Sociais sobre a problemática regional: aportes para o futuro.** Ijuí: UNIJUÍ/UNaM/UNOESC, 1993. p. 108-32.

SANTOS, Milton. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade.** Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Nova.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova.** São Paulo: Hucitec, 1978.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço e Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Wanderlei G. dos. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio H.; SANTOS, Wanderlei G. dos.; COIMBRA, Marcos A. **Política social e combate à pobreza.** 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. p. 33-63.

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.

SCOTT, Allen J. A economia metropolitana: organização industrial e crescimento urbano. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs.). **As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica.** Oeiras (Portugal): Celta Editora, 1994. p. 63-73.

SEBRAE. **Arranjos produtivos locais.** Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/br/cooperecrescer/arranjosprodutivoslocais.asp>> Acesso em: 22 de junho de 2006.

SEDAI (Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais no governo do estado do Rio Grande do Sul). **Programa Redes de Cooperação.** Disponível em: <<http://www.sedai.rs.gov.br/programas21.html>> Acesso em: 17 de agosto de 2006.

SEGAT, Vera M. M.; CHRISTENSEN, Teresa N.; SARTORI, Sonia J. **Pelos caminhos de 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.

SENNETT, Richard. **A cultura do novo capitalismo**. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. In: BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. p. 157-73.

SIEDENBERG, Dieter Rugard; SAAD, Andréa Zamin; SENGER, Carine Maria. Bases do planejamento e estratégias do desenvolvimento regional no RS. **Anais do II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: UDUNISC, 2004.

SILVA, Jaqueline Oliveira; HACKBART, Patrícia da Silva. Gestão da pobreza, governabilidade e assistência social. In: SILVA, Jaqueline Oliveira (Org.). **Prática do Serviço Social**: espaços tradicionais e emergentes. Porto Alegre: DaCasa, 1998. p. 09-27.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O comunidade solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **O Serviço Social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. São Paulo: Cortez, 1995.

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.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e crise da Federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 261-83.

SINGER, H. **Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste**. Recife: Condepe, 1962.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 25-44.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento e crise**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. 2.ed. São Paulo: Contexto, 1998.

SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio Ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental em suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 214-29.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Tradução de Mário Silviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

SMITH, Adam. **Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. v.1 e 2. Tradução de Teodora Cardoso e Luís Cristóvão de Aguiar. 4.ed. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

SOUZA, Maria das Graças de. **Ilustração e história: o pensamento sobre a história no iluminismo francês**. São Paulo: Discurso Editorial, 2001.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (Coord.). **A assistência social no Brasil, 1983 – 1990**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

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. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: MAIA, Marilene (Org.). Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. 1º Seminário Balanço e Perspectiva das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual – II Fórum Social Mundial. **Caderno Ideação**. Santa Maria: Gráfica Pallotti, 2002. p. 33- 53.

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

STAS/FIDENE (SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL; FUNDAÇÃO DE INTEGRAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL). **Diagnóstico da região grande Santa Rosa**. Porto Alegre: Secretaria do Trabalho e Ação Social, 1985.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. 4.ed. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2003.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 173-95.

SZMRECSANYI, Tamás (Org.). **Keynes: economia**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1984.

TARGA, Luiz R. P. Comentário sobre os “paradigmas” da economia gaúcha. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 10, n.2, p.351-4. 1989.

TARGA, L. R. P. **Gaúchos e paulistas: dez escritos de história regional comparada**. Porto Alegre: FEE, 1996a.

TARGA, L. R. P. Violência revolucionária e fundação do Estado burguês. In: TARGA, L. R. P. **Gaúchos e paulistas: dez escritos de história regional comparada**. Porto Alegre: FEE, 1996b.

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.

TAVARES, Maria da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 11.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

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

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39-50.

THOMPSON, Edward P. **A formação da classe operária**. Tradução de Denise Bottmann. v. 1. A árvore da liberdade. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma**: para compreender o mundo de hoje. Tradução de Gentil Avelino Tilton. Petrópolis: Vozes, 2006.

TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas do conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

TRINDADE, Liana Salvia. **As raízes ideológicas das teorias sociais**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1994.

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.

VAZQUEZ, Daniel Arias. et al. Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 147-67, jul./dez. 2004.

VEIGA, José Eli da. A insustentável utopia do desenvolvimento. In: LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana M. da Frota; NABUCO, Maria R. (Org.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1993. p. 149-69.

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

VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VIEDERMAN, Stephen. A economia da sustentabilidade. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife: FJN/IPS, v. 11, n. 1, p. 141-68. jan/jun. 1995.

VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XVIII, n. 53, p. 67-73, março de 1997.

VIEIRA, Evaldo. Brasil: do golpe de 1964 à redemocratização. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: Editora SENAC, 2000. p. 185-217.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e política social na década de 1990**. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.). Estado e políticas sociais no Brasil. Cascavel: Edunioeste, 2001.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

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

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Héctor R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, Eduardo J. et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**. 3.ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001. p. 134-60.

VIZENTINI, Paulo F. (Org.). **A grande crise: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90**. Petrópolis: Vozes, 1992.

VIZENTINI, Paulo F.; CARRION, Raul. (Org.). **Século XXI, barbárie ou solidariedade: alternativas ao neoliberalismo**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão de Gabriel Cohn, 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

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

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. v. 2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2003.

WILHEIM, Jorge. Por que reformar as instituições? In: PEREIRA, Luiz C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 15-22.

WINCKLER, Carlos Roberto; MOURA NETO, Bolívar Tarragó. Welfare State à brasileira. **Indicadores Econômicos FEE: desempenho da economia do RS**, 1991, Porto Alegre, v. 19, n. 04, p. 108-31, jan. 1992.

WOOD JUNIOR, Thomas. Fordismo, toyotismo e volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, nº 32, p. 6-18, set/out. de 1992.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG/CNAS**, São Paulo, p. 15-24, out. 1995.

ZAMBERLAM, Jurandir; BAIOCCHI, Mário; FLORÃO, Santo Reni dos Santos. **Cruz Alta: as perspectivas do desenvolvimento**: um estudo sócio-econômico prospectivo. Cruz Alta: APROCruz, 1989.

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

ZARTH, Paulo et al. **Os caminhos da exclusão**. Ijuí: Ed. UNIJUI, 1998.

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

OBRAS CONSULTADAS

ALAYON, Norberto. **Assistência e assistencialismo**: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ALONSO, José Antônio Fialho. **Evolução das desigualdades inter-regionais de renda interna no Rio Grande do Sul**: 1939-70. Porto Alegre: FEE, 1986 [Série Teses, n. 09].

AMMANN, Safira. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1980.

ANDERSON, Perry. **O fim da história**: de Hegel a Fukuyama. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (Orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001.

AREND, Marcelo; CÁRIO, Sílvio A. F. Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da Teoria Institucional de Douglas North. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, Número Especial, p. 63-94, maio 2005.

BANDEIRA, Pedro S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional**: Determinantes e Desafios Contemporâneos. vol.1. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. p. 23-128.

BECATTINI, Giacomo. O distrito Marshalliano, uma noção socioeconômica. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs.). **As regiões ganhadoras**: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 1994. p. 19-31.

BECKER, Dinizar F. Sustentabilidade: um novo (velho) paradigma de desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F. (Org.). **Desenvolvimento sustentável**: necessidade e/ou possibilidade? Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1997. p. 27-94.

BELLUZO, Luiz Gonzaga. Globalização, Estado e capital financeiro. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo F. (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações**: quem decide esse jogo? Porto Alegre: Ufrgs, 1997. p. 53-60.

BENEVIDES, Maria Victoria. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política -1956/1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Global, 1985.

CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo F. (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide esse jogo?** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997.

CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 4.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 3.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001.

CUIN, Charles-Henry; GRESLE, François. **História da sociologia**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 2.ed. São Paulo: Ensaio, 1994.

DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sérgio (Orgs.). **RS: economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3.ed. revista e ampliada, São Paulo: Atlas, 1995.

DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionais. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octávio; RESENDE, Paulo Edgar (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 09-16.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **Índice social municipal ampliado para o Rio Grande do Sul – 1991-98**. Relatório de pesquisa. Porto Alegre: FEE, 2001.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro. Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. **Revista EURE**, Santiago do Chile, v. 27, n. 82, 2001.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórico**. São Paulo: IDESP, 1986.

FIORI, José Luiz. A sonolência da razão. **Indicadores Econômicos FEE: desempenho da economia do RS – 1991**, Porto Alegre, v. 19, n. 04, p. 102-07, jan. 1992.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas técnicas para o trabalho científico**. 14. ed. Porto Alegre: [S.ed.], 2006.

GARAFOLI, Gioacchino. Os sistemas de pequenas empresas. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs.). **As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 1994. p. 33-47.

GUZMAN, Eduardo S. Origem, evolução e perspectivas do desenvolvimento sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **Reconstruindo a agricultura**: idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997. p. 19-32.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do Estado do Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 18, set. 1992.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1968.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, São Paulo, vol. 21, n. 55, p.30-41, nov. 2001.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Tradução de Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (Orgs.). **Depois do Consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. Tradução de Célio Knipel Moreira e Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2004.

LAURELL, A. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

LAUTERT, Vladimir. A dinâmica da concentração geográfica da indústria no Rio Grande do Sul: 1872 a 2000. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, Número Especial, p. 37-62, maio 2005.

LAVINAS; CARLEIAL; NABUCO (Orgs.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1993. p. 35–58.

LOWY, Michael; VARIKAS, Eleni. A crítica do progresso em Adorno. **Lua Nova**, São Paulo, n. 27, p. 201-15, 1992.

MARTINELLI, Maria L. **Serviço Social, identidade e alienação**. São Paulo: Cortez, 1991.

MARTON, Scarlett. **Nietzsche**: a transvaloração dos valores. São Paulo: moderna, 1993.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 7. ed., São Paulo: Hucitec, 1989.

MELO, Marcus A. B. C. de. A década perdida: globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil. In: GONÇALVES, Maria Flora (Org.). **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 249-60.

MENESES, Maria Aparecida Ramos de.; MENESES, Jaldes Reis de. O projeto profissional do serviço social entre a universalidade e a particularidade: desenvolvimentismo dependente e

welfare state. In: ABEPSS - **Anais do Seminário Latino-Americano de Serviço Social**. Porto Alegre, 2003. p. 647-51.

MOORE, Barrington. **Injustiça, as bases sociais da obediência e da revolta**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MORIN, Edgar. **As grandes questões do nosso tempo**. 4.ed. Lisboa: Notícias, 1991.

MORIN, Edgar. **O método II. A vida da vida**. 2.ed. Portugal: Publicações Europa América, 1980.

PETERSEN, Sílvia R. Ferraz. As greves no Rio Grande do Sul (1890-1919). In: DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sérgio (Orgs.). **RS: economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979. p. 277-327.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo (Orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

POULANTZAS, Nicos (Org.). **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA/INSPETORIA DE TERRAS DO NOROESTE. **Guia geral de Santa Rosa**. Santa Rosa: Tipografia Nehls, 1940.

REIS, Carlos Nelson dos. Crescimento econômico e pobreza na América Latina: notas sobre uma relação assimétrica. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, nº 3, ano III, dez. 2004.

RICHARDSON, Roberto Jarry (Org.). **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. **Companhia de Habitação Popular (COHAB)**. Disponível em: <<http://www.habitacao.rs.gov.br>> Acesso em: 16 de agosto de 2006.

RODRÍGUEZ, F. (Ed.). **Manual de desarrollo local**. Oviedo: Trea Ediciones, 1999.

RODRIGUEZ, Ricardo Vélez. **Castilhismo: uma filosofia da República**. Caxias do Sul: Escola Superior de Teologia de Brindes/Universidade de Caxias do Sul, 1980.

ROSDOLSKY, Roman. **Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx**. Tradução de César Benjamin. Rio de Janeiro: EDUERJ; Contraponto, 2001.

ROTTA, Edeimar. Uma sociedade que muda rapidamente. In: KREUTZ, Estanislau et al. **Diocese missioneira de Santo Ângelo: 40 anos de evangelização**. Santo Ângelo, EDIURI, 2002, p. 51-66.

SADER, Emir. Da privatização do Estado à privatização da esfera pública. In: VIZENTINI, Paulo F.; CARRION, Raul (Orgs.). **Século XXI, barbárie ou solidariedade: alternativas ao neoliberalismo**. Porto Alegre: Ufrgs, 1998. p. 257-67.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Cia Brasileira, 2002. p. 649-79.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SKOCPOL, Theda. **Estado e revoluções sociais**. Lisboa: Presença, 1979.

TILLY, Charles. **A coerção, o capital e os estados europeus**: 990 d.c a 1992. (cópia da 2ª prova da versão original), 1996.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIOLA, Eduardo J. et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. 3.ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis:Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

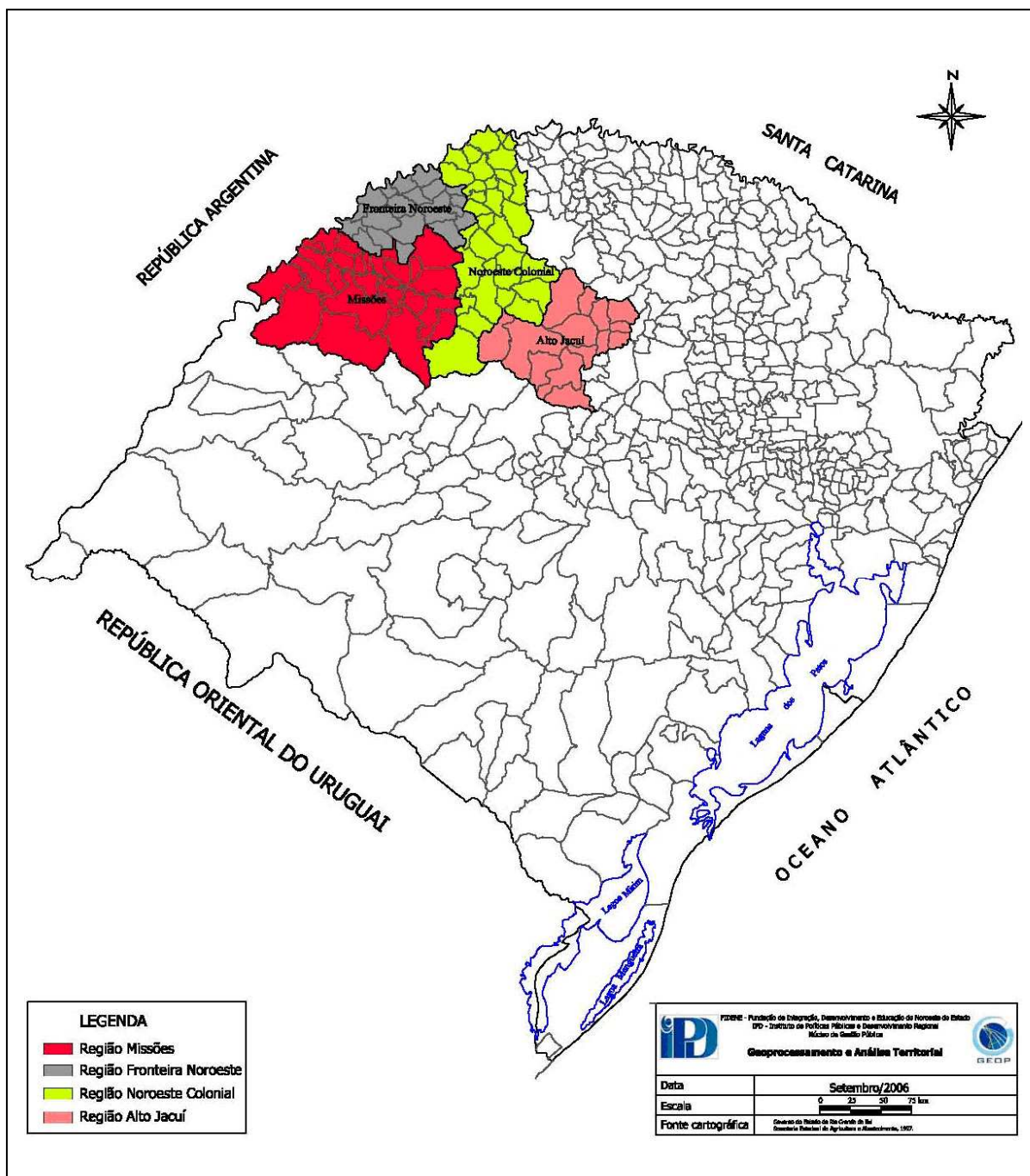
WANDERLEY, Mariângela Belfiore. **Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 12.ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

ZINGARELLI, Délia. Offe: o Estado no capitalismo maduro. In: MASI, Domênico. **A sociedade pós-industrial**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 1999. p. 299-313.

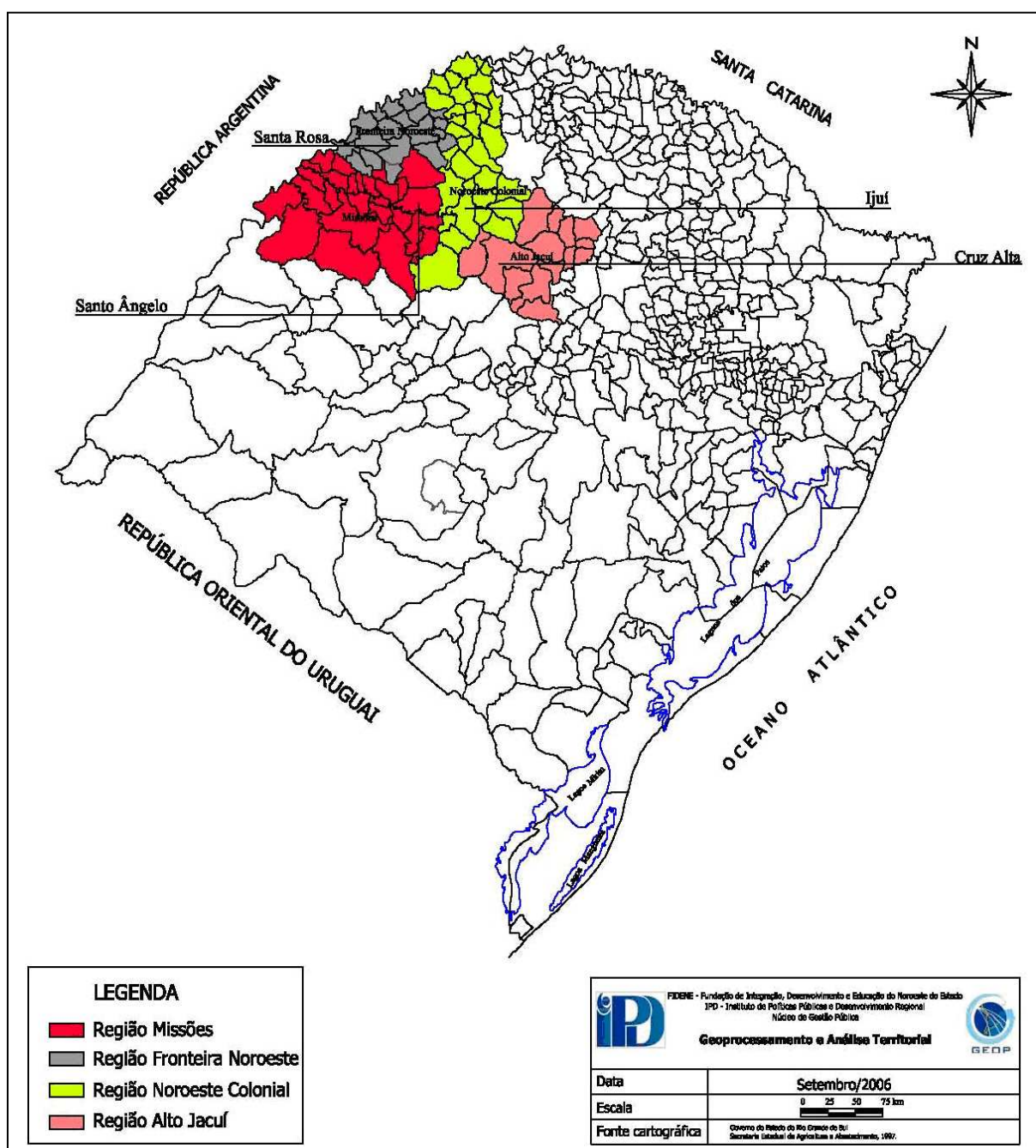
ANEXOS

ANEXO 01: Mapa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento que integram o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul.

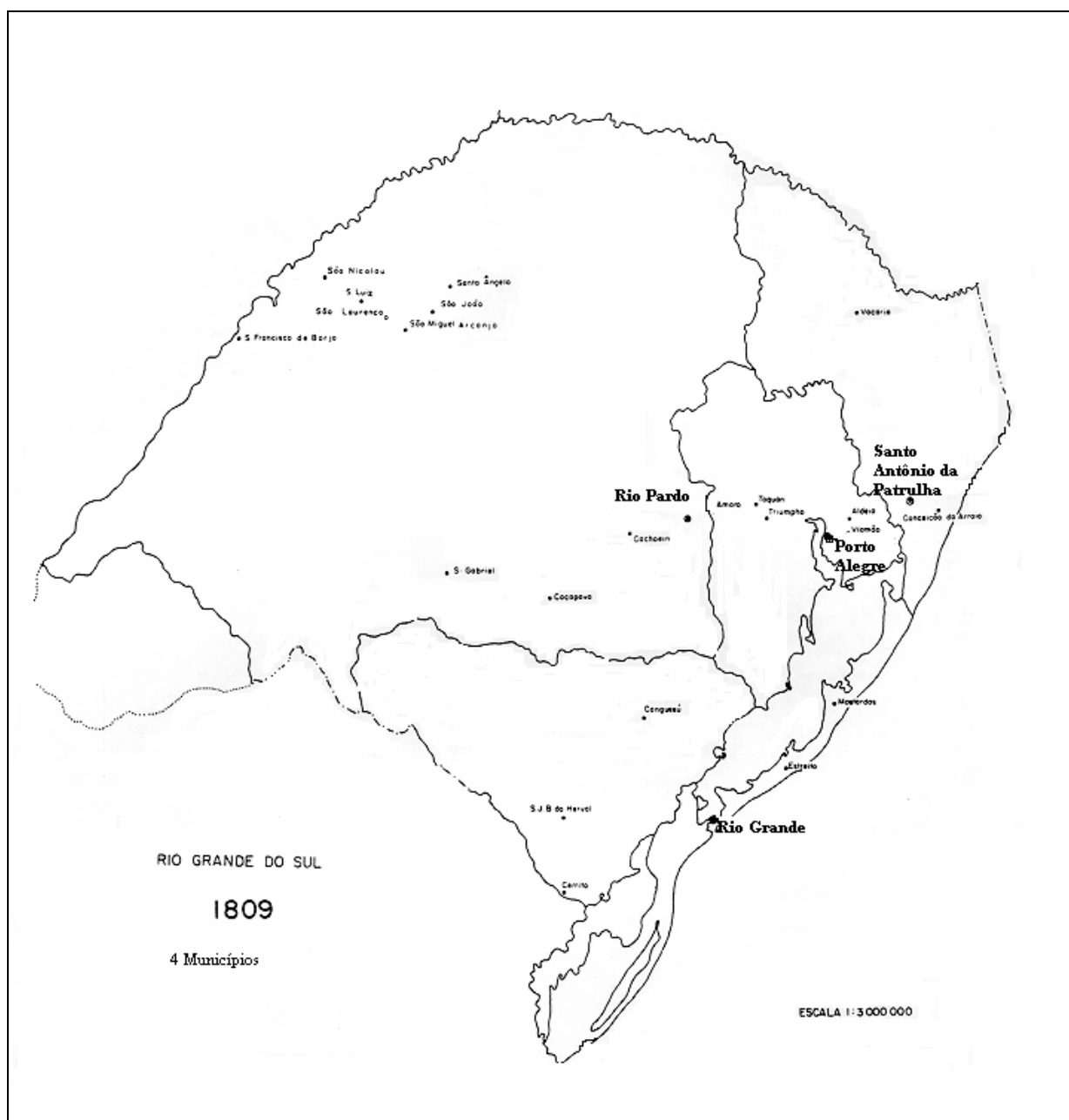


Fonte: IPD – Laboratório de Geoprocessamento e Análise Territorial.

ANEXO 02: Localização dos municípios pólo do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: IPD – Laboratório de Geoprocessamento e Análise Territorial.

ANEXO 03: Mapa dos quatro primeiros municípios gaúchos.

Fonte: FELIZARDO, 1968, p. 08.

ANEXO 04: Tabela dos Blocos, pesos, limites e fontes que compõem o IDESE.

BLOCOS	ÍNDICES	PESO NO BLOCO	PESO NO IDESE	LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR	FONTES DOS DADOS BRUTOS
Educação	Taxa de Evasão no ensino fundamental	0,25	0,0625	100%	0%	Secretaria da Educação do RS
	Taxa de reprovação no ensino fundamental	0,20	0,0500	100%	0%	Secretaria da Educação do RS
	Taxa de atendimento no ensino médio	0,20	0,0500	0%	100%	IBGE
	Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade	0,35	0,0875	100%	0%	IBGE
Renda	Geração de renda - PIB pc	0,50	0,1250	100 (\$ ppp)	40 000 (\$ ppp)	FEE
	Apropriação de enda - VAB pc (Comércio, alojamento e alimentação)	0,50	0,1250	11,22 (\$ ppp)	4 486,64 (\$ ppp)	FEE
Condições de Domicílio e Saneamento	Percentual de domicílios abastecidos com água (rede geral)	0,50	0,1250	0%	100%	IBGE
	Percentual de domicílios atendidos com esgoto sanitário (rede geral ou pluvial)	0,40	0,1000	0%	100%	IBGE
	Média de moradores por domicílio	0,10	0,0250	6 moradores	1 morador	IBGE
Saúde	Percentual de crianças com baixo peso ao nascer	0,33	0,0833	30%	4%	Datasus; Ministério da Saúde
	Taxa de mortalidade de menores de 5 anos	0,33	0,0833	316 por mil	4 por mil	Datasus; Ministério da Saúde
	Expectativa de vida ao nascer	0,33	0,0833	25 anos	85 anos	ONU/IDH

Fonte: FEE, 2003, p. 09.