



6º Encontro Internacional de Política Social
13º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl
Marx para pensar a crise do capitalismo
Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

Eixo: Política Social e estratégias de desenvolvimento.

**POLÍTICAS SOCIAIS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: FUNDO PÚBLICO
COMO DIFERENCIAL NO DESENVOLVIMENTO**

Edemar Rotta¹
Ivann Carlos Lago²
Caroline Hentges³

Resumo: O artigo analisa a aplicação do fundo público em políticas sociais em pequenos municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul, no período compreendido entre 1997 e 2015, visando estabelecer possíveis correlações com a dinâmica de desenvolvimento dos mesmos. Guia-se pelas premissas do método materialista histórico dialético no trabalho com os dados das contas municipais, disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Demonstra-se e compara-se os dados, visando identificar possíveis correlações com os indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Consta-se tendência de crescimento dos valores totais; ampliação dos percentuais em 88,6% dos municípios; repercussões diretas nos indicadores de desenvolvimento, com destaque para longevidade e educação.
Palavras-chave: Fundo público; políticas sociais; pequenos municípios; desenvolvimento.

**SOCIAL POLICIES IN SMALL MUNICIPALITIES: PUBLIC FUND AS A
DIFFERENTIAL IN DEVELOPMENT**

Abstract: The article analyzes the application of the public fund in social policies in small municipalities of the Northwest of Rio Grande do Sul, in the period from 1997 to 2015, in order to establish possible correlations with the dynamics of their development. It is guided by the premises of the dialectical historical materialistic method in the work with the data of the municipal accounts, available on the website of the National Treasury Secretariat (STN). Data are shown and compared to identify possible correlations with the indicators of the Municipal Human Development Index (IDHM). There is a tendency of growth of the total values; increase of the percentages in 88.6% of the municipalities; direct repercussions on development indicators, with emphasis on longevity and education.
Keywords: Public fund; social policies; small municipalities; development.

Introdução

O Brasil possui 5.570 municípios, dos quais 68,4% apresentam população até 20 mil habitantes, sendo considerados de pequeno porte e concentrando 15,8% (32,3 milhões de habitantes) da população do país. Por outro lado, os municípios com mais de

¹ Doutor em Serviço Social. Professor do quadro permanente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: <erotta@uffs.edu.br>.

² Doutor em Sociologia Política. Professor do quadro permanente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: <ivann@uffs.edu.br>.

³ Graduanda em Administração. Estudante Voluntária em Pesquisa. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: <caroline.hentges@hotmail.com>.

500 mil habitantes são apenas 0,736% (41 ao todo) e concentram 29,9% da população do país (61,6 milhões de habitantes) (IBGE, 2017).

A Constituição brasileira de 1988 elevou os municípios à condição de “entes federativos, dotados de autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação” (LENZA, 2013, p. 473). Com isso eles passaram a desempenhar papel decisivo na concepção, organização e gestão das políticas públicas. Pode-se dizer que essa assertiva torna-se ainda mais importante para o caso das políticas sociais, nas quais o processo de descentralização e controle social acabou por delegar aos municípios papel determinante no perfil das mesmas. Porém, os “modelos” de organização dessas mesmas políticas, no caso brasileiro, seguem padrões que se aplicam a municípios de médio e grande porte, de forma especial aqueles com população acima de 50 mil habitantes, que representam apenas 11,45% (638) dos mesmos (CNM, 2015; IBGE, 2017).

Trata-se de uma realidade contraditória, pois ao mesmo tempo em que delega-se aos municípios papel determinante na gestão das políticas públicas, se exige e se aplica a eles padrões nos quais grande parte dos mesmos não consegue se enquadrar. Neste cenário, o estudo da situação vivenciada pelos pequenos municípios⁴, em termos de organização das políticas públicas, pode representar contribuição importante para entender a realidade e apresentar contribuições que possam qualificar os processos e as práticas. Nesta direção é que apresenta-se este artigo, como um dos resultados decorrentes de projeto⁵ de pesquisa em andamento, junto ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), que visa analisar a aplicação do fundo público em políticas sociais no âmbito dos municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul.

Nos pequenos municípios as políticas públicas e, nestas, de forma especial, as sociais, tendem a adquirir papel determinante nas dinâmicas de desenvolvimento, na medida em que mobilizam grande parte do fundo público disponível; representam os principais espaços de disputa política entre os atores locais; qualificam as pessoas;

⁴ Para efeitos deste texto compreende-se como pequenos municípios aqueles que apresentam população até 20 mil habitantes. Trata-se de compreensão corrente nos meios políticos (CNM, 2015) e amplamente utilizada para efeitos de estatísticas oficiais e do estabelecimento de políticas públicas (IBGE, 2017).

⁵ Projeto que vem sendo desenvolvido desde 2014 e que contou, em sua primeira fase (investigação dos municípios polo), com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS. A segunda fase, na qual se estende a pesquisa para os demais municípios da região (77 ao todo), conta com apoio institucional da UFFS.

garantem direitos; ampliam as oportunidades e contribuem para a melhoria das condições de vida da população local (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

Os estudos a respeito da relação entre políticas sociais e dinâmicas de desenvolvimento ampliam-se, de forma significativa, a partir das últimas décadas do século XX. Em grande parte, essa ascensão como área de estudo, em diversas disciplinas, dá-se pelo fato do questionamento dos indicadores tradicionalmente utilizados para aferir o desenvolvimento de um país ou de uma região, especialmente o Produto Interno Bruto (PIB), e a emergência de novos indicadores, muitos deles ligados às áreas sociais. Com isso as políticas sociais passam a constituir, junto com o crescimento econômico, espaço privilegiado de atenção dos pesquisadores e dos agentes sociais e políticos que buscam entender e dinamizar processos de desenvolvimento (ROTTA, 2007).

Este texto insere-se neste propósito de compreender a relação entre políticas sociais e dinâmicas de desenvolvimento, com foco voltado para a realidade específica de um conjunto de pequenos municípios da região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul. Organiza-se o mesmo em três partes essenciais. Na primeira, apresentam-se os pressupostos teóricos que orientam a pesquisa em curso e que é referência deste texto, com destaque para os conceitos analíticos de referência. Na segunda, apresenta-se a proposta metodológica utilizada na busca dos dados e na análise dos mesmos. Na terceira, demonstra-se os dados evidenciados e as análises realizadas a respeito da relação entre a aplicação do fundo público nas políticas sociais selecionadas e a dinâmica de desenvolvimento dos municípios.

1 Conceitos analíticos de referência

A pesquisa em curso a respeito da aplicação do fundo público em políticas sociais nos pequenos municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul, e que serve de referência para a elaboração deste texto, trabalha com três conceitos fundamentais: políticas sociais, fundo público e desenvolvimento. Tem-se presente que já são conceitos com tradição reflexiva consolidada na área das ciências humanas e sociais aplicadas, por isso não se pretende uma abordagem recorrente, mas sim deixar explícito o enfoque dado aos mesmos nesta pesquisa. Enfoque este também manifesto em publicações decorrentes desta pesquisa, com especial destaque para Rotta, Lago e Rossini (2017). Portanto, aqui, recobra-se algumas reflexões sobre estes conceitos.

Para o serviço social, o estudo das políticas sociais possui relação intrínseca com o seu objeto central: a questão social. A emergência da questão social, no contexto da sociedade capitalista e das relações tensas e contraditórias entre capital e trabalho, nas primeiras décadas do século XIX, na Europa Ocidental, fez com que fossem criadas diferentes estratégias para seu enfrentamento e que, muitas dessas, tivessem em sua base a concepção e implantação de políticas sociais. Esta relação umbilical entre questão social e políticas sociais fez do serviço social um espaço por excelência de estudo das políticas sociais, gerando tradições teóricas diferenciadas que evidenciam as múltiplas faces do tema e como ele se apresenta em contextos específicos (FALEIROS, 2000; BEHRING e BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2014).

Analisando experiências concretas de implantação e posições teóricas presentes nos debates sobre políticas sociais, entre profissionais de diferentes áreas do conhecimento, Castro (2012) demonstra a inexistência de um conceito inequívoco ou consensual a respeito do que seja política social. Ciente dessa multiplicidade de definições, ele aponta para um campo multidisciplinar e com foco central nas ações do Estado, na perspectiva de garantir direitos aos cidadãos. Propõe que se entenda as políticas sociais como o “conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos do mercado” (p. 1014), com vistas a realizar a proteção e a promoção social. Retomando uma tradição que remonta aos clássicos da área do Serviço Social brasileiro⁶, Pfeifer (2014) relembra que as políticas sociais devem ser pensadas na perspectiva de responder “ao conjunto de necessidades sociais humanas” (p. 748), que são construídas e reconstruídas de acordo com o grau de desenvolvimento das sociedades (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

Na tradição da produção teórica do serviço social é hegemônica a compreensão que situa as políticas sociais no conjunto das relações macroeconômicas do processo de produção e reprodução do capital e do contexto específico no qual o mesmo se realiza. Ou seja, elas devem ser situadas no contexto mais amplo de discussão a respeito dos projetos de sociedade em disputa; das relações entre capital e trabalho; dos conflitos de classe; das concepções de Estado e das próprias políticas públicas em seu conjunto.

⁶ Tradição presente, de forma especial, na área do Serviço Social, a partir dos estudos de José Paulo Netto, Marilda Yamamoto, Potyara Pereira, Vicente de Paula Faleiros, Evaldo Vieira, Aldaíza Sposati, Elaine R. Behring, entre outros.

Neste processo elas são perpassadas por conflitos de classe e desempenham, de forma especial, três “funções”: econômica, política e ideológica. Econômica, ao atuar no processo de barateamento da força de trabalho por meio da socialização dos custos de produção. Política, no sentido de garantir ao Estado, e, por consequência, ao grupo hegemônico que o controla, o controle de sua concepção e dos mecanismos básicos de sua operacionalização. Ideológica, ao funcionar como mecanismo de legitimação da ordem social vigente (NETTO, 1992; PASTORINI, 1997; FALEIROS, 2000; BEHRING; BOSCHETTI, 2006; SILVA, 2014).

Em relação à compreensão de fundo público, trabalha-se com a definição dada por Salvador (2012), ao entendê-lo como sendo “toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia” (p. 07) e nas demais dimensões de organização da sociedade, quer via empresas públicas, política monetária, fiscal e tributária ou orçamento público, visando ao desempenho de suas múltiplas funções. Trata-se de parte do trabalho excedente que é apropriado pelo Estado, a fim de que o mesmo desempenhe as atribuições que a correlação de forças sociais define como de responsabilidade do Estado (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

Na mesma dimensão do que ocorre com as políticas sociais, o fundo público desempenha papel relevante no processo de produção e reprodução do capital e da força de trabalho. Também está perpassado por relações de classe e pelas amplas disputas que se estabelecem na sociedade pela sua definição, sua operacionalização e seu controle. No caso brasileiro, Salvador (2012) destaca que o fundo público tem desempenhado, historicamente, muito mais uma função de transferir recursos do Estado para o processo de reprodução do capital, do que funcionar como mecanismo de redução das desigualdades e de garantia de direitos (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

No que concerne à compreensão de desenvolvimento, a pesquisa filia-se ao enfoque histórico-estrutural, da tradição brasileira e latino-americana sistematizada nos escritos de Celso Furtado e Raúl Prebisch. Nesta tradição, a ideia de desenvolvimento possui ao menos três dimensões.

A primeira refere-se ao incremento da eficácia do sistema social de produção, na medida em que o mesmo, mediante a acumulação e o progresso técnico, eleva a produtividade de sua força de trabalho. A segunda relaciona-se à satisfação das necessidades humanas elementares da população no sentido de garantir a dignidade e promover a cidadania. A terceira diz respeito ao projeto ideológico de futuro, à consecução dos objetivos definidos na esfera política e de interesses de grupos e classes sociais. Por isso Furtado reitera que só haverá

verdadeiro desenvolvimento onde existir um projeto social subjacente (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017, p. 449).

Desenvolvimento implica, portanto, em um processo de transformação da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza. Trata-se de um fenômeno que acontece na dinâmica das relações sociais e em contextos concretos, conjugando crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população como um todo. É objeto do jogo de forças, dos conflitos de classes, dos interesses dos diferentes grupos, das políticas públicas, dos governos e dos organismos nacionais e internacionais. É produto das relações tensas e contraditórias que se estabelecem no interior das sociedades e na relação destas com as demais (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

As reflexões sobre sustentabilidade (SACHS, 2004) tem destacado que só há verdadeiro desenvolvimento quando o mesmo for pensado de forma a garantir condições de vida digna⁷ para todos, nesta e nas futuras gerações. Neste sentido são incluídas as dimensões econômica, política, cultural, social e ambiental. Faz-se necessário reduzir as desigualdades sociais e regionais, garantir a participação de todos, aperfeiçoar a democracia, respeitar as diversidades culturais e ideológicas, garantir as liberdades individuais e coletivas, preservar os ambientes naturais, buscar formas de convivência sustentável com a natureza, entre outros.

2 Metodologia utilizada na pesquisa

No desenvolvimento da pesquisa que é base para a elaboração deste texto trabalha-se com o método materialista histórico dialético, em suas categorias fundamentais da historicidade, da contradição e da totalidade. A historicidade no sentido da processualidade, da não naturalização dos fenômenos, da contextualização, do entendimento das suas vinculações objetivas com o real concreto vivido e com os espaços específicos. A contradição como possibilidade de perceber os diversos interesses em disputa, a não linearidade, os avanços, retrocessos e tensões que permeiam qualquer realidade concreta e suas manifestações. A totalidade como imperativo que permite perceber a interligação entre os diferentes elementos que compõem qualquer fenômeno, realidade ou manifestação do mesmo.

⁷ Entendendo vida digna como a garantia de das condições básicas para que o indivíduo possa viver e participar da sociedade de forma livre e cidadã.

O procedimento metodológico de referência é a análise de conteúdo como ferramenta auxiliar do método dialético. Bardin (1979) destaca três etapas a serem seguidas no processo de uso da análise de conteúdo: a *pré-análise*, que é a fase de organização do material; a *descrição analítica*, onde o material organizado é submetido a um estudo aprofundado com base nos referenciais teóricos da pesquisa; e a *interpretação referencial*, onde os elementos da pesquisa são relacionados com as variáveis mais complexas da mesma e com a totalidade social em que estão inseridos.

Definiu-se como *locus* da pesquisa o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, caracterizado por quatro microrregiões de COREDES, aglutinadas como “Região Funcional 07” a partir da estratégia de Planejamento da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAN)⁸. O período definido para a pesquisa (1997-2015) dá-se em razão da disponibilidade dos dados junto à Secretaria do Tesouro Nacional em formato semelhante que permite a organização e a comparação a partir da “planilha gasto por função”, contendo os dados contábeis consolidados dos municípios referenciados. Esta opção foi realizada após pesquisas em outras fontes disponíveis⁹ e diálogo com os profissionais responsáveis pelo setor de contabilidade dos municípios que apontaram ser esta a melhor opção para a comparação proposta na pesquisa.

As planilhas de “gasto por função”, dos 77 municípios integrantes da região selecionada, no período proposto, foram extraídas do sistema da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁰ e os dados organizados a partir das áreas de políticas sociais definidas¹¹. Depois de organizados, os dados foram atualizados para a data de 31 de outubro de 2016, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), a fim de

⁸ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS (COREDES) foram agregados em nove Regiões Funcionais de Planejamento, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e outras características similares (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

⁹ Nas câmaras municipais de vereadores, prefeituras e Tribunal de Contas do Estado do RS.

¹⁰ Entre os anos de 1997 a 2012 os dados das contas municipais eram disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional através da Finanças Brasil – Dados Contábeis do Municípios (FINBRA). A partir de 2013, o Tesouro Nacional implantou o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Vide <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

¹¹ Trabalha-se com cinco áreas de políticas sociais: educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, previdência e assistência, trabalho. Estes respectivos agrupamentos foram realizados tendo presente que os dados disponíveis junto ao Tesouro Nacional, entre 1997 e 2001, nas planilhas “gastos por função” agregavam estas mesmas áreas de política social, tornando impossível desagregar os dados das mesmas para a análise deste período. A partir de 2002 eles passaram a constar todos separados, nas planilhas gastos por função. A fim de preservar a proposta analítica e o período, optou-se, a partir de 2002, por somar as áreas e manter a agregação inicial, como área de política social integrada. Estas cinco áreas de política social foram escolhidas por representarem, durante do período, a quase totalidade dos recursos do fundo público aplicado em políticas sociais por parte dos municípios investigados.

possibilitar comparações e análises. Neste artigo foca-se na análise dos dados relativos aos municípios com menos de 20 mil habitantes, tendo como referência o censo de 2010, que representam 90,90% (70 municípios) do total da Região Funcional 07.

Para o estabelecimento de interfaces entre os recursos do fundo público aplicados em políticas sociais, dinâmica econômica regional e melhoria da qualidade de vida da população utiliza-se como referência¹² o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), entendendo que o mesmo é capaz de traduzir os aspectos básicos do desenvolvimento que estão associados à área de política social selecionada.

O estudo concentra-se na análise dos valores totais do fundo público municipal, representados pelo orçamento anual, aplicados nas políticas sociais selecionadas e nos percentuais relacionados ao total disponível no orçamento de cada ano. Para a possível repercussão nos indicadores de desenvolvimento toma-se como referência os indicadores do IDHM nos anos base dos censos demográficos de 1991, 2000 e 2000. Entende-se que a referência a 1991 é importante por retratar uma realidade anterior ao período inicial do levantamento de dados efetuados pela pesquisa. Assim como 2010 já representa o primeiro parâmetro, mesmo que parcial. Porém, 2010 é, sem dúvida, a referência de maior importância para o estudo, pois ela é capaz de captar as repercussões mais expressivas dos recursos aplicados.

3 Análise dos dados

Como ponto de partida toma-se como referência o total dos recursos do fundo público disponível nos orçamentos anuais dos municípios, para o período analisado, que foram aplicados no conjunto das políticas sociais selecionadas. Os dados foram atualizados para 31 de outubro de 2016, com base no IPCA/IBGE, a fim de configurar valores comparáveis e passíveis de identificação de tendências.

¹² Sabe-se da existência do IDESE, mas os dados, para a área, são praticamente os mesmos. O IDESE nasceu de uma parceria entre a Faculdade de Economia da UFRGS e a Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE/RS) na perspectiva de produzir indicadores mais amplos do que os usados no IDHM. Em sua versão inicial, trabalhava com quatro blocos de indicadores, cada um representando 25% na composição de um indicador final de desenvolvimento: educação, saúde, saneamento básico e renda. A dificuldade em captar dados sobre indicadores de saneamento para todos os municípios do estado e em condições de comparação, fizeram com que a equipe técnica modificasse a proposta e incorporasse os indicadores de saneamento aos de saúde, aproximando-se do IDHM, no quesito longevidade. O diferencial do IDESE é que ele é apurado anualmente, enquanto o IDHM é apenas por ocasião dos Censos Demográficos. Nesta pesquisa, como tem-se um período anterior a 2006, optou-se pelo IDHM, pois os dados do IDESE para o período 1997 a 2006 não são comparáveis aos posteriores a 2006.

Percebe-se que os valores totais aplicados em políticas sociais apresentam tendência de crescimento ao longo do período, com leves oscilações, de um ano para outro, em alguns casos, mas sem comprometer o aumento expressivo no período investigado, que ficou na média dos 800%. Essa tendência de crescimento é expressiva quando comparados o início e o final do período, para todos os municípios, somente ficando abaixo dos 500% para os municípios que se emanciparam no ano 2000, passando a contar com orçamento próprio em 2001. Em 21 municípios a taxa de crescimento foi superior a 1.000% e em um desses chegou a 2.072%. Confira no quadro¹³ abaixo.

Quadro 01: Trajetória dos montantes totais do fundo público aplicado em políticas sociais: 1997 a 2015, representados em intervalos trienais.

¹³ Optou-se por representar a trajetória dos dados em intervalos trienais em decorrência da dimensão do quadro, da significância das alterações e da possibilidade de visualização dos mesmos.

MUNICÍPIO	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
AJURICABA	1.697.145,88	2.281.447,43	3.198.179,73	5.537.059,36	6.999.086,48	10.895.104,94	12.204.840,09
ALCERIM	1.550.057,30	2.056.440,94	2.931.123,71	3.767.796,61	5.939.732,79	7.916.138,93	9.362.563,51
ALEGRIA	1.232.399,80	1.915.897,00	2.978.718,00	4.024.732,16	5.453.030,45	7.841.880,98	9.523.706,10
AUGUSTO PESTANA	1.353.504,63	2.448.000,22	3.243.602,73	4.773.284,91	6.268.741,07	10.524.268,59	13.208.849,41
BAIRRA DO GUARITA	603.283,32	997.830,48	1.692.912,07	2.304.084,11	2.688.528,79	6.820.054,83	6.526.011,15
BOA VISTA DO BURICA	552.723,72	1.890.731,00	2.628.765,79	4.393.852,76	5.842.369,04	9.397.349,72	11.498.752,75
BOM PROGRESSO	682.936,28	943.708,10	1.590.628,56	2.478.964,69	4.087.628,37	5.069.485,26	5.901.079,59
BOSSOROCA	1.604.628,51	2.552.173,10	3.509.020,15	5.523.950,30	6.759.725,70	11.261.040,73	8.552.457,42
BOZANO	DNI*	DNI*	1.644.585,01	2.803.505,85	2.850.838,34	4.560.539,72	5.461.212,08
BRAGA	1.093.038,43	1.198.469,26	1.675.290,00	2.437.013,38	3.544.302,25	6.116.945,38	5.969.320,10
CAIBATÉ	986.782,93	2.496.850,69	2.308.544,23	3.576.676,86	4.742.452,79	7.555.100,93	9.251.492,35
CAMPINA DAS MISSOES	933.790,71	1.870.329,52	2.676.756,03	4.340.889,19	5.729.603,80	8.734.243,64	9.706.139,89
CAMPO NOVO	1.156.011,92	1.925.156,94	2.359.121,54	3.841.950,76	5.308.715,28	8.403.383,59	9.494.222,14
CÂNDIDO GODDI	1.022.063,61	1.875.691,97	2.804.865,61	4.317.659,73	5.117.374,29	7.861.124,94	10.296.597,57
CA TUPE	1.530.990,42	3.282.060,00	3.991.838,00	5.486.765,00	7.019.206,51	12.076.091,65	15.203.285,85
CERRO LARGO	2.107.851,96	3.835.367,79	4.926.662,35	7.019.061,74	9.610.945,32	19.787.211,26	16.352.143,75
CHIAPETTA	938.989,84	1.636.811,20	2.683.088,24	4.484.740,25	5.012.047,15	8.707.612,94	8.789.805,35
CONDOR	1.077.829,50	2.490.697,99	3.074.908,59	5.199.884,60	7.212.183,36	12.556.884,81	12.590.761,18
CORONEL BARROS	836.766,21	1.272.139,22	1.888.976,73	2.611.046,99	3.563.054,09	5.848.029,08	8.572.415,46
CORONEL RICACO	1.715.245,12	2.432.852,00	3.565.515,00	5.210.459,19	7.482.104,55	9.514.573,70	11.243.288,98
CRISUMAL	2.442.556,73	3.475.110,40	4.847.226,19	8.662.794,96	11.470.166,85	17.774.262,90	24.644.753,88
DERRUBADAS	766.759,52	1.160.676,00	2.027.518,48	3.244.500,81	7.809.921,07	7.566.378,93	7.754.011,40
DEZESSES DE NOVENEMBRO	707.826,75	804.355,05	1.447.119,00	2.092.593,00	3.459.283,00	5.406.127,00	5.816.067,65
DOCTOR MAURICIO CARDOSO	1.226.012,01	1.950.853,68	4.805.890,00	3.825.712,00	4.894.804,00	6.671.956,00	10.427.793,37
ENTRE RIOS	1.842.647,28	3.223.614,00	2.449.065,00	5.014.318,85	6.975.554,92	13.858.040,47	15.513.197,62
ESPERANCA DO SUL	812.554,43	1.191.435,94	2.130.798,39	3.017.596,59	4.728.168,49	6.723.601,92	6.943.137,19
EUGENIO DE CASTRO	731.507,67	1.461.449,47	2.040.089,94	3.734.779,70	3.728.833,84	6.156.788,19	6.624.581,91
GARRUCHOS	638.703,62	1.436.780,00	2.444.486,69	3.608.728,14	5.197.477,07	11.113.569,55	6.561.575,10
GERAÚ	3.564.363,24	6.145.846,74	9.110.397,95	11.188.717,82	20.443.481,23	28.642.292,25	35.426.923,32
GUARANI DAS MISSOES	1.391.483,51	2.877.920,00	3.351.942,05	5.048.557,00	6.010.403,19	12.093.584,95	13.630.123,34
HORIZONTINA	4.896.537,98	8.006.709,92	9.285.167,24	14.893.894,64	18.544.625,19	28.566.876,63	38.920.349,33
HUMAITÁ	1.080.530,75	1.732.462,77	2.706.337,31	3.883.686,44	6.063.352,95	8.874.980,06	9.747.579,04
INDEPENDENCIA	1.264.731,77	2.871.478,52	3.011.113,17	4.337.420,68	6.573.133,13	8.280.790,83	10.766.778,08
INHA CORÁ	834.024,87	1.338.592,00	2.179.549,49	3.040.172,78	4.501.359,99	6.579.202,84	5.956.158,52
JOIA	1.796.659,86	3.113.730,52	4.034.453,04	4.693.891,33	8.028.357,74	15.431.915,43	16.567.745,71
MA TOQUEMADO	DNI*	DNI*	1.643.348,40	2.561.797,40	4.058.585,76	5.841.726,14	7.720.821,32
MIRAGUAI	623.981,55	1.309.204,34	2.153.126,32	3.278.358,66	4.278.891,59	7.434.054,20	8.501.733,62
NOVA CANDELÁRIA	399.058,59	1.323.015,96	1.667.606,50	3.000.671,28	3.603.465,07	4.983.223,50	7.195.796,87
NOVA RAMADA	510.726,02	1.198.211,33	2.063.703,27	3.047.711,13	4.066.131,37	6.216.557,81	5.955.317,81
NOVO MACHADO	1.053.053,42	1.369.505,00	1.786.413,00	3.097.351,97	3.159.814,81	5.339.609,85	6.830.858,52
PEUCARA	1.077.025,80	2.229.012,24	2.797.262,71	4.433.135,27	5.522.539,43	9.994.957,87	10.987.287,54
PIRAPO	701.272,40	1.120.404,39	1.816.025,34	3.069.106,15	4.089.751,33	5.585.031,01	7.091.977,61
PORTO LUCENA	903.095,89	1.507.043,12	2.079.508,48	3.128.756,04	4.416.651,09	6.458.674,56	8.003.946,22
PORTO MAUA	683.817,78	1.242.734,86	1.855.620,88	2.627.662,60	3.114.547,63	4.819.875,99	6.083.064,64
PORTO VERA CRUZ	458.626,83	1.013.038,69	1.799.755,00	2.256.672,31	2.717.695,15	3.088.592,60	5.000.724,68
PORTO XAVIER	1.501.077,91	3.233.490,18	3.060.854,97	5.260.808,20	9.414.414,19	15.617.760,51	15.432.755,42
REDENTORA	990.132,50	2.170.718,81	3.732.189,52	5.228.275,38	7.162.844,74	10.866.187,40	13.068.936,17
ROLADOR	DNI*	DNI*	1.662.906,59	2.555.719,93	3.043.007,11	4.381.790,36	5.678.350,43
ROQUE GONZALES	1375.317,52	2.187.342,86	2.586.885,95	3.882.135,00	6.602.708,19	11.572.618,75	12.664.981,09
SALVADOR DAS MISSOES	696.083,35	1.476.482,00	1.818.660,00	2.246.316,09	5.269.408,86	6.476.333,94	7.195.232,21
SANTO ANTONIO DAS MISSOES	1.861.597,77	3.309.733,57	4.955.124,38	7.668.964,28	8.758.656,14	12.603.321,93	20.062.071,00
SANTO AUGUSTO	3.187.562,45	5.204.520,69	6.093.729,77	7.986.958,36	11.991.738,17	16.092.948,68	22.547.671,83
SANTO CRISTO	2.305.635,21	4.273.052,24	6.308.292,57	6.348.390,65	11.730.908,36	15.975.595,92	23.149.495,96
SAO JOSE DO INHA CORÁ	621.899,82	1.257.612,00	1.619.511,07	2.744.238,10	3.062.448,88	4.459.047,77	5.842.329,34
SAO MARTINHO	880.019,43	1.819.468,81	2.400.462,70	3.771.778,55	6.225.862,48	10.298.801,30	9.908.628,66
SAO MIGUEL DAS MISSOES	1.894.095,63	2.709.708,77	3.732.024,08	6.010.657,59	8.593.796,14	12.343.209,49	14.217.199,37
SAO NICOLAU	1.527.438,31	2.247.710,19	3.097.919,42	4.072.060,82	5.309.194,59	9.338.110,55	10.095.622,72
SAO PAULO DAS MISSOES	1.454.407,86	2.493.393,00	3.554.811,64	4.839.498,99	6.210.421,77	10.513.158,05	12.970.046,58
SAO PEDRO DO BUTIÁ	694.156,01	1.461.843,85	1.851.016,13	3.330.084,98	4.112.357,54	6.100.994,55	6.727.777,41
SAO VALEDO DO SUL	978.653,64	1.557.426,00	1.215.136,17	2.647.505,36	3.522.114,89	4.978.332,39	5.040.627,35
SEDE NOVA	984.982,77	1.688.422,42	1.649.609,18	2.197.148,98	3.482.089,98	7.220.812,83	6.941.861,26
SENADOR SALGADO FILHO	609.760,35	1.527.587,27	2.110.710,59	3.332.383,59	3.701.340,22	6.576.377,31	7.810.866,81
SETE DE SETEMBRO	417.718,36	1.099.680,67	1.418.104,26	2.392.788,97	2.644.432,38	4.055.589,87	5.070.334,27
TENENTE PORTELA	2.232.010,86	3.494.283,16	5.765.422,00	6.515.444,66	11.020.401,08	18.995.791,84	19.329.038,28
TIRADENTES DO SUL	1.295.891,46	1.883.007,54	2.372.565,65	4.246.799,08	6.158.084,02	9.900.618,48	8.739.534,78
TUCUNDUVA	1.196.706,17	2.056.184,64	2.842.738,22	3.972.313,67	4.614.077,00	6.903.640,13	9.191.239,58
TUPARENDI	1.116.366,07	2.147.255,00	3.494.180,76	4.872.435,82	6.435.421,37	11.640.135,32	13.354.197,90
UBIRETAMA	644.336,54	1.393.614,04	1.499.385,56	2.346.791,63	3.215.060,58	4.682.129,43	5.227.378,37
VISTA GAUCHA	734.475,22	1.348.956,76	1.842.668,19	3.124.510,01	3.665.059,43	6.685.727,72	6.463.989,59
VITÓRIA DAS MISSOES	770.739,90	1.599.619,00	1.573.441,38	2.408.382,38	5.904.847,58	5.260.580,45	6.602.771,23

* Dados não disponíveis – município emancipado em 2000.

Fonte: BRASIL (2013 e 2016). Dados organizados pelos autores.

Evidencia-se que os acréscimos mais significativos nos valores do fundo público aplicados em políticas sociais ocorrem entre 2003 e 2013, período no qual o país apresentou crescimento mais expressivo da economia, com destaque para a agropecuária, a indústria associada à mesma e o setor de serviços. Setores estes que também são as bases da economia da região em estudo.

Outro aspecto que chama a atenção quando se olham os valores totais aplicados em políticas sociais é que eles não acompanham, necessariamente, o

comportamento observado nos valores totais disponíveis no orçamento geral dos municípios, especialmente a partir da década de 2000. Isso pode representar uma tendência de maior disputa pelo fundo público disponível aos municípios. Uma análise detalhada dos percentuais do fundo público investidos em cada uma das políticas selecionadas e no seu conjunto, podem auxiliar a elucidar este fenômeno.

Analisando os percentuais aplicados percebe-se que eles aumentam, ao longo do período estudado, em 62 municípios; mantêm-se estáveis em apenas três e diminuem em cinco. O aumento dos percentuais é bem mais expressivo do que as reduções, denotando uma tendência de valorização das políticas sociais e de sua correspondência na ampliação dos valores do fundo público a ser aplicado nas mesmas. Pode-se dizer que se sai de uma faixa média de 50% do fundo público aplicado em políticas sociais, em 1997, para uma faixa média acima de 60%, em 2015. O que é um fato significativo quando se analisam os valores envolvidos.

Olhando os percentuais pode-se observar uma tendência de maior oscilação do que a observada na análise dos montantes totais. No caso dos montantes totais aplicados, percebe-se uma tendência mais uniforme de crescimento. Porém, ao se verificar os percentuais, evidencia-se que em nenhum dos 70 municípios analisados eles crescem de forma permanente ao longo do período. Isso evidencia que, mesmo existindo uma tendência de crescimento dos valores totais e dos percentuais aplicados ao longo do período analisado, existe uma oscilação que, em alguns casos, é bem expressiva, e necessita de estudos complementares para ser elucidada. Entre as hipóteses possíveis de serem levantadas como explicação para este fenômeno pode-se aventar a ligação com a tendência político-ideológica das respectivas gestões municipais ao longo do período; a intensificação da disputa pelo fundo público entre os diferentes atores sociais presentes no cenário; ou até mesmo o crescimento das receitas desvinculadas acima das que possuem vinculação legal de sua aplicação. Vide os dados percentuais no quadro abaixo.

Quadro 02: Percentuais do fundo público municipal aplicados nas políticas sociais selecionadas: 1997 a 2015.

MUNICÍPIO	PERCENTUAL APLICADO EM POLÍTICAS SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL COM ATÉ VINTE MIL HABITANTES - 1997 a 2016																			
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AJURICABA	54,55%	55,41%	62,66%	62,98%	59,96%	60,25%	57,23%	58,65%	63,00%	64,69%	67,93%	67,26%	61,84%	61,28%	60,04%	69,86%	67,84%	67,96%	60,19%	61,19%
ALECRIM	55,97%	56,63%	55,73%	55,30%	57,16%	58,20%	58,42%	62,00%	60,63%	59,90%	63,49%	64,89%	64,08%	66,99%	66,16%	64,41%	61,64%	64,34%	61,31%	61,31%
ALORAMA	58,81%	64,12%	64,49%	62,76%	63,29%	62,29%	63,99%	65,40%	63,05%	64,36%	65,09%	61,68%	60,65%	65,80%	66,16%	67,06%	64,70%	63,42%	67,33%	67,33%
AUGUSTO PESTANA	51,37%	55,05%	60,46%	55,96%	56,77%	52,38%	55,31%	62,29%	60,66%	51,75%	59,42%	64,18%	58,71%	51,99%	60,73%	61,61%	60,30%	64,35%	65,90%	65,90%
BARRA DO QUARITÁ	53,32%	64,32%	51,69%	52,46%	46,09%	44,31%	53,28%	51,05%	53,83%	55,50%	55,46%	53,52%	48,29%	45,61%	56,45%	61,81%	51,47%	60,26%	60,77%	60,77%
BOA VISTA DO BURICA	23,01%	25,01%	23,01%	36,71%	52,99%	48,44%	55,18%	55,99%	53,43%	60,21%	36,88%	39,00%	51,04%	57,39%	65,94%	63,82%	64,37%	67,15%	65,62%	65,62%
BOM PROGRESO	47,07%	56,28%	46,58%	46,36%	49,33%	46,77%	52,07%	52,27%	52,97%	51,62%	66,60%	71,75%	67,10%	67,42%	60,87%	59,07%	52,59%	60,42%	59,93%	59,93%
BOSSORCA	48,69%	55,47%	53,31%	56,21%	52,86%	56,07%	57,42%	62,00%	61,07%	61,83%	60,00%	55,56%	49,13%	62,74%	56,96%	66,76%	65,39%	66,16%	44,79%	44,79%
BOZANO	DNF	DNF	DNF	DNF	48,30%	41,36%	50,71%	55,12%	51,76%	55,72%	36,51%	49,09%	45,50%	38,89%	54,22%	46,36%	46,44%	50,08%	51,15%	51,15%
BRAGA	53,81%	45,89%	45,98%	47,19%	45,49%	48,29%	49,80%	50,89%	51,74%	47,21%	46,29%	50,99%	52,26%	60,93%	56,36%	54,19%	27,88%	58,19%	53,31%	53,31%
CRABATE	44,60%	48,34%	52,50%	35,47%	37,13%	34,54%	33,07%	39,15%	36,29%	30,93%	54,69%	58,83%	35,23%	34,47%	60,03%	55,61%	31,10%	39,11%	36,54%	36,54%
CAMARNA DA SERRA	48,97%	50,36%	57,41%	57,37%	56,84%	55,63%	56,42%	59,81%	58,88%	61,52%	56,53%	58,30%	61,64%	63,13%	59,29%	64,52%	64,63%	63,81%	61,76%	61,76%
CAMPO NOVO	43,34%	45,34%	45,34%	53,84%	61,34%	57,51%	55,08%	56,65%	55,87%	59,13%	56,19%	54,31%	63,01%	65,08%	62,04%	63,96%	60,04%	62,13%	62,00%	62,00%
CANDIDO GODDI	49,34%	39,12%	49,99%	30,09%	56,71%	57,25%	57,50%	58,04%	60,62%	60,20%	54,79%	55,26%	54,83%	56,12%	33,81%	34,70%	60,71%	66,32%	66,13%	66,13%
CAUIPE	49,14%	56,42%	54,32%	60,93%	58,11%	53,87%	51,38%	58,42%	62,38%	58,38%	55,10%	59,22%	60,36%	61,01%	61,17%	66,29%	60,52%	62,52%	66,73%	66,73%
CERRITO LARGO	57,65%	61,01%	65,48%	61,20%	62,03%	64,22%	64,33%	59,30%	62,73%	63,68%	62,42%	64,03%	57,10%	68,24%	66,64%	74,50%	70,44%	71,11%	70,44%	70,44%
CHIAPETTA	43,94%	50,84%	56,02%	37,42%	57,87%	52,67%	57,88%	59,64%	60,03%	60,86%	63,09%	61,77%	59,22%	62,87%	62,50%	66,66%	64,53%	64,23%	64,59%	64,59%
CONDOR	45,01%	50,53%	52,10%	66,66%	56,98%	59,21%	50,84%	56,23%	60,14%	63,29%	55,58%	64,38%	60,98%	69,66%	61,68%	67,72%	66,16%	64,36%	61,69%	61,69%
CORONEL BARRIOS	53,90%	54,23%	53,28%	55,11%	51,04%	55,25%	51,38%	54,25%	58,09%	59,42%	56,22%	53,41%	62,77%	55,86%	54,69%	50,15%	60,52%	62,57%	63,49%	63,49%
CORONEL BICACO	54,36%	56,34%	53,78%	59,60%	58,57%	57,50%	58,72%	61,44%	62,87%	62,37%	54,71%	63,21%	62,73%	48,93%	52,44%	54,20%	49,40%	66,96%	61,61%	61,61%
CRISÓTIMO	60,43%	63,20%	59,41%	59,36%	62,08%	53,19%	53,61%	56,76%	45,69%	63,82%	57,88%	64,28%	65,06%	62,91%	62,59%	69,23%	65,94%	70,29%	74,22%	74,22%
DERRUBADA S	43,21%	55,94%	49,42%	45,21%	45,82%	43,00%	56,14%	61,05%	52,35%	57,78%	36,39%	53,76%	65,26%	62,98%	62,78%	62,48%	66,61%	63,26%	60,50%	60,50%
DEZES DE SETEMBRO	49,12%	44,43%	47,88%	42,86%	48,05%	43,52%	46,70%	50,46%	47,28%	47,96%	49,84%	49,27%	47,69%	50,83%	46,88%	57,37%	50,42%	48,50%	50,05%	50,05%
DOUTOR MAURÍCIO CARDOSO	42,84%	51,36%	49,88%	52,59%	54,00%	53,30%	52,49%	48,65%	44,47%	50,29%	49,67%	41,94%	47,85%	45,41%	45,59%	49,41%	50,60%	61,56%	66,18%	66,18%
ENTRE RIOS	55,76%	60,81%	62,31%	57,75%	59,68%	61,73%	39,58%	58,11%	61,80%	56,69%	64,10%	63,79%	65,07%	59,27%	63,81%	70,40%	62,61%	62,51%	63,87%	63,87%
ESPERANÇA DO SUL	54,83%	60,03%	54,09%	54,05%	58,58%	58,02%	58,41%	60,13%	57,94%	57,34%	61,17%	63,72%	63,29%	63,57%	57,49%	61,61%	59,19%	54,68%	56,19%	56,19%
EUZÉBIO DE CASTRO	49,34%	56,86%	55,10%	57,25%	58,63%	53,54%	55,49%	55,42%	61,55%	62,53%	59,69%	53,11%	60,20%	53,26%	57,39%	57,26%	56,28%	56,66%	54,49%	54,49%
GARRUCHO S	37,14%	34,39%	38,34%	51,86%	56,59%	46,38%	50,58%	50,10%	45,39%	51,37%	34,79%	53,36%	36,59%	52,88%	51,83%	62,49%	64,13%	66,16%	54,13%	54,13%
GUARANI DAS MISSÕES	51,24%	51,54%	58,39%	62,96%	67,22%	67,06%	58,20%	60,76%	72,06%	69,47%	68,94%	69,49%	74,17%	68,97%	74,12%	75,26%	75,47%	73,00%	72,33%	72,33%
GUZOTA	51,82%	61,61%	61,83%	36,10%	62,66%	56,47%	68,39%	55,72%	60,85%	61,45%	65,34%	60,00%	65,44%	55,76%	65,81%	68,00%	65,93%	71,27%	69,50%	69,50%
HORIZONTINA	53,14%	57,37%	56,36%	57,43%	69,90%	59,78%	61,79%	62,92%	49,85%	63,93%	64,67%	65,28%	60,07%	66,62%	60,87%	71,75%	66,09%	68,57%	68,44%	68,44%
HUMAITÁ	63,16%	66,42%	64,46%	66,21%	66,01%	53,72%	52,61%	51,88%	54,30%	57,05%	59,18%	52,36%	62,14%	47,73%	66,35%	59,85%	64,64%	63,30%	63,32%	63,32%
INDEPENDÊNCIA	51,84%	61,26%	67,07%	70,36%	73,02%	65,71%	61,68%	64,38%	65,34%	61,82%	60,53%	66,22%	62,33%	58,30%	57,98%	61,76%	66,74%	62,86%	67,43%	67,43%
INHAORAIM	47,61%	51,54%	49,79%	54,73%	54,34%	56,82%	60,02%	62,81%	59,50%	60,63%	56,61%	63,60%	60,49%	60,33%	69,27%	63,66%	62,43%	55,41%	50,11%	50,11%
JOTA	60,32%	65,76%	64,97%	63,65%	63,04%	53,09%	58,24%	61,33%	57,90%	48,01%	61,60%	60,96%	56,31%	51,19%	65,71%	66,47%	66,40%	63,69%	66,36%	66,36%
MATO QUEIMADO	DNF	DNF	DNF	DNF	47,01%	53,88%	56,40%	57,88%	55,85%	56,36%	63,54%	68,43%	62,37%	64,29%	64,89%	67,70%	66,11%	68,38%	71,21%	71,21%
MIRAGUAI	47,16%	44,48%	47,16%	36,70%	64,10%	57,99%	63,22%	57,38%	58,78%	55,71%	55,19%	51,38%	65,69%	49,97%	56,32%	55,64%	61,61%	62,21%	66,61%	66,61%
NOVA CANDELARIA	30,74%	30,74%	30,74%	46,06%	45,46%	45,82%	50,61%	44,19%	45,12%	45,12%	45,12%	42,06%	47,39%	51,60%	52,59%	49,64%	56,51%	51,91%	54,71%	54,71%
NOVA RAMADA	41,83%	51,15%	47,31%	51,57%	51,01%	50,16%	53,72%	29,54%	58,29%	58,26%	58,88%	52,94%	51,01%	48,86%	57,07%	58,05%	57,48%	54,41%	62,80%	62,80%
NOVO MACHADO	57,68%	62,39%	54,73%	55,85%	56,28%	48,36%	47,77%	46,41%	61,26%	54,39%	46,08%	58,06%	41,04%	49,98%	51,57%	53,62%	60,69%	56,02%	52,08%	52,08%
PEJUÇARA	47,18%	52,70%	47,26%	54,01%	59,87%	56,32%	56,62%	63,45%	59,14%	59,70%	54,38%	56,45%	55,48%	58,73%	66,04%	65,21%	65,60%	66,30%	65,19%	65,19%
PIRAPÓ	47,02%	56,16%	55,55%	44,04%	54,68%	49,14%	52,93%	55,25%	55,15%	56,73%	56,41%	56,23%	39,95%	63,46%	36,68%	60,16%	62,78%	61,81%	66,80%	66,80%
PORTO LUCENA	40,64%	45,76%	44,47%	43,96%	53,18%	48,89%	51,83%	58,59%	57,31%	56,28%	59,93%	57,44%	30,17%	56,80%	52,26%	55,81%	57,39%	57,39%	57,39%	57,39%
PORTO MAUA	46,66%	44,14%	47,59%	54,35%	53,19%	49,79%	53,69%	60,01%	59,10%	54,33%	57,89%	44,08%	39,12%	51,40%	48,36%	55,00%	54,21%	49,08%	54,32%	54,32%
PORTO VERA CRUZ	40,18%	51,87%	50,80%	45,52%	52,11%	55,20%	57,29%	64,26%	56,28%	52,70%	51,82%	51,96%	47,02%	39,74%	45,67%	44,48%	47,49%	50,77%	52,62%	52,62%
PORTO XAVIER	48,70%	58,08%	58,18%	66,65%	59,78%	56,12%	56,17%	60,36%	59,39%	62,42%	66,42%	62,16%	54,04%	66,31%	68,83%	73,36%	66,19%	68,80%	65,92%	65,92%
REDENTORA	43,74%	41,74%	54,70%	55,84%	58,79%	64,37%	54,69%	66,80%	63,46%	66,18%	66,37%	65,19%	66,98%	66,04%	66,23%	64,31%	66,28%	63,37%	63,89%	63,89%
ROLADOR	DNF	DNF	DNF	DNF	44,68%	53,21%	49,97%	49,27%	54,66%	51,96%	52,52%	43,60%	40,19%	52,38%	46,42%	48,75%	61,88%	53,21%	46,53%	46,53%
ROSÁRIO DO SUL	56,82%	36,36%	59,74%	36,85%	56,41%	50,49%	51,37%	55,31%	59,45%	58,76%	59,49%	57,24%	49,99%	57,71%	63,63%	69,40%	61,58%	54,20%	62,36%	62,36%
SALVADOR DA SERRA	42,05%	49,55%	55,08%	54,87%	52,03%	48,12%	44,98%	43,44%	50,48%	39,26%	48,89%	36,86%	36,13%	51,86%	54,51%	59,36%	57,57%	56,69%	57,80%	57,80%
SANTO ANTONIO DAS MISSÕES	44,18%	42,75%	53,94%	36,39%	48,33%	63,95%	55,18%	59,81%	67,19%	63,57%	60,99%	57,47%	60,33%	54,78%	66,64%	60,75%	64,64%	49,47%	66,22%	66,22%
SANTO AUGUSTO	62,34%	66,18%	63,65%	66,10%	68,31%	81,19%	62,60%	61,77%	67,45%	64,24%	67,07%	62,30%	65,73%	61,36%	66,39%	60,96%	65,88%	68,06%	70,53%	70,53%
SANTO CRISTO	50,67%	36,60%	58,68%	57,30%	67,36%	58,79%	63,80%	58,75%	47,62%	47,95%	36,64%	44,64%	55,92%	54,99%	36,78%	60,19%	60,47%	64,23%	61,24%	61,24%
SAO JOSE DO INHAORAIM	44,38%	48,14%	38,45%	52,48%	53,05%	47,04%	50,40%	52,70%	57,41%	57,13%	63,39%	50,36%	46,21%	46,78%	30,89%	52,86%	48,05%	51,28%	48,29%	48,29%
SAO MARTINHO	46,09%	46,09%	46,09%	36,62%	69,21%	54,10%	51,37%	54,31%	56,34%	59,25%	57,51%	58,27%	39,68%	60,68%	71,95%	73,75%	71,36%	65,25%	57,36%	57,36%
SAO MIGUEL DAS MISSÕES	52,21%	55,89%	56,65%	54,21%	50,13%	53,86%	52,34%	60,65%	58,96%	55,24%	61,23%	62,66%	64,04%	54,81%	53,48%	59,66%	66,19%	54,66%	66,66%	66,66%
SAO NICOLAU	59,16%	66,10%	62,83%	66,62%	56,74%	64,45%														

Analisando as possíveis relações entre os investimentos realizados em políticas sociais e os indicadores de desenvolvimento é possível identificar ao menos três aspectos que mais chamam atenção. O primeiro deles refere-se aos indicadores de longevidade. Dos 70 municípios investigados, 67 encontram-se, em 2010, na condição de alto¹⁴ desenvolvimento (acima de 0,800) para esta área, enquanto, em 1991, apenas dois deles encontravam-se nesta condição. Tendo presente que este indicador tem uma relação direta com as condições de saúde e saneamento básico, pode-se inferir que a ampliação significativa (da faixa média de 10% para 25%) dos investimentos nestas áreas, por parte dos municípios, teve correspondência com os resultados alcançados.

O segundo aspecto que se pode destacar refere-se aos indicadores ligados à área da educação. Trata-se da área que apresenta os piores indicadores na composição do IDHM ao longo das três séries (1991, 2000 e 2010) analisadas. Em 1991, os 70 municípios da região apresentavam indicadores de muito baixo desenvolvimento, sendo que 59 deles com índices abaixo de 0,300, denotando uma condição alarmante. Em 2010, apenas um município ainda encontrava-se na condição de muito baixo desenvolvimento, com índice de 0,480; 29 estavam na condição de baixo desenvolvimento; 37 na condição de médio; e 03 na condição de alto desenvolvimento. O quadro ainda é preocupante, mas a área da educação foi a que apresentou o maior percentual de crescimento nos indicadores que compõem o IDHM ao longo do período. Olhando para a relação com os valores do fundo público aplicado, percebe-se um crescimento expressivo nos valores *per capita*, porém, pouca variação em termos de percentuais (ficando na média dos 25%) na relação com o total do fundo público disponível aos municípios.

O terceiro aspecto que se pode destacar, em termos de relação entre investimentos do fundo público em políticas sociais e indicadores de desenvolvimento, é o fato de que, mesmo sendo a RF 07, uma das regiões do RS mais “deprimidas economicamente” ao longo do período analisado (RIO GRANDE DO SUL, 2015), os municípios da mesma apresentaram progressos significativos em termos de IDHM. Em 1991, 59 municípios encontravam-se na condição de muito baixo desenvolvimento e os outros 11, na condição de baixo desenvolvimento. Em 2010, 41 municípios alcançaram a condição de alto desenvolvimento e 29 a condição de médio desenvolvimento.

Quadro 03: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: 1991, 2000 e 2010.

¹⁴ Na classificação feita pela IDHM adotam-se 5 faixas de desenvolvimento: muito baixo (0 a 0,499), baixo (0,500 a 0,599), médio (0,600 a 0,699), alto (0,700 a 0,799) e muito alto (acima de 0,800).

MUNICÍPIO	Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) - 1991, 2000 e 2010											
	RENDA			LONGEVIDADE			EDUCAÇÃO			IDHM		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
AJURICABA	0,593	0,653	0,763	0,720	0,804	0,850	0,289	0,513	0,658	0,498	0,646	0,753
ALEGRIM	0,508	0,576	0,683	0,718	0,777	0,852	0,208	0,387	0,522	0,425	0,548	0,672
ALEGRIA	0,525	0,582	0,717	0,720	0,786	0,818	0,185	0,423	0,572	0,412	0,578	0,695
AUGUSTO PESTANA	0,636	0,653	0,779	0,716	0,815	0,847	0,277	0,480	0,621	0,502	0,655	0,749
BARRA DO GUARITÁ	0,489	0,677	0,696	0,727	0,773	0,845	0,194	0,392	0,672	0,41	0,559	0,734
BOA VISTA DO BURICA	0,566	0,661	0,761	0,750	0,802	0,834	0,360	0,548	0,697	0,535	0,669	0,769
BOA PROGRESSO	0,499	0,578	0,700	0,726	0,775	0,840	0,188	0,405	0,643	0,407	0,566	0,725
BOS SOROCÁ	0,550	0,582	0,665	0,709	0,777	0,821	0,244	0,438	0,608	0,457	0,586	0,692
BOZANO	0,547	0,672	0,773	0,720	0,811	0,853	0,227	0,427	0,628	0,447	0,615	0,745
BRAGA	0,469	0,551	0,656	0,653	0,747	0,830	0,175	0,411	0,569	0,375	0,553	0,674
CAIBATÉ	0,588	0,633	0,709	0,728	0,771	0,857	0,265	0,475	0,611	0,482	0,614	0,719
CAMPINA DAS MISSÕES	0,524	0,591	0,698	0,706	0,781	0,849	0,369	0,484	0,677	0,515	0,607	0,738
CAMPO NOVO	0,550	0,604	0,677	0,684	0,773	0,806	0,288	0,392	0,569	0,477	0,568	0,708
CÂNDIDO GODÓI	0,531	0,621	0,720	0,780	0,843	0,853	0,284	0,518	0,627	0,491	0,647	0,728
CATUPIRE	0,636	0,667	0,765	0,754	0,835	0,842	0,332	0,459	0,627	0,542	0,635	0,739
CERROLARGO	0,581	0,661	0,752	0,767	0,818	0,849	0,356	0,542	0,698	0,541	0,664	0,764
CHIAPETTA	0,585	0,607	0,702	0,720	0,801	0,850	0,289	0,458	0,657	0,496	0,606	0,732
CONDOR	0,580	0,654	0,735	0,754	0,792	0,852	0,242	0,436	0,666	0,473	0,609	0,747
CORONEL BARROS	0,565	0,642	0,763	0,762	0,811	0,852	0,213	0,441	0,61	0,451	0,612	0,744
CORONEL RICACO	0,543	0,624	0,667	0,716	0,777	0,808	0,226	0,400	0,550	0,445	0,579	0,665
CRISUMAL	0,568	0,610	0,702	0,727	0,773	0,835	0,250	0,433	0,616	0,469	0,589	0,712
DEFRUBADAS	0,436	0,613	0,664	0,710	0,751	0,846	0,152	0,409	0,628	0,361	0,573	0,707
DEZESSES DE NOVENO	0,474	0,536	0,625	0,689	0,774	0,809	0,208	0,356	0,553	0,408	0,529	0,654
DOUTOR MAURICIO CARDOSO	0,540	0,611	0,707	0,721	0,780	0,840	0,283	0,570	0,593	0,482	0,65	0,706
ENTRE-IJUIS	0,561	0,589	0,692	0,745	0,782	0,829	0,253	0,440	0,548	0,473	0,589	0,68
ESPERANÇA DO SUL	0,490	0,526	0,665	0,651	0,751	0,788	0,198	0,312	0,550	0,398	0,468	0,661
EUGÊNIO DE CASTRO	0,563	0,629	0,697	0,780	0,854	0,885	0,241	0,446	0,584	0,469	0,621	0,712
GARRUCHOS	0,453	0,555	0,657	0,681	0,775	0,833	0,052	0,384	0,553	0,252	0,549	0,671
GERUÁ	0,578	0,651	0,707	0,684	0,758	0,842	0,278	0,468	0,629	0,479	0,626	0,721
GUARANI DAS MISSÕES	0,561	0,603	0,698	0,727	0,771	0,865	0,257	0,446	0,665	0,471	0,592	0,737
HORIZONTINA	0,628	0,695	0,782	0,750	0,850	0,858	0,390	0,645	0,716	0,568	0,725	0,783
HUMAITÁ	0,585	0,642	0,732	0,762	0,802	0,837	0,349	0,509	0,657	0,538	0,64	0,738
INDEPENDÊNCIA	0,539	0,644	0,711	0,745	0,793	0,813	0,251	0,425	0,576	0,465	0,601	0,693
INHACORA	0,537	0,598	0,647	0,716	0,777	0,807	0,131	0,365	0,585	0,369	0,554	0,673
IOGÁ	0,546	0,610	0,671	0,714	0,784	0,841	0,234	0,422	0,572	0,45	0,587	0,686
MATO QUEMADO	0,494	0,604	0,702	0,760	0,853	0,870	0,261	0,457	0,603	0,461	0,617	0,717
MIRAGUAI	0,506	0,561	0,744	0,706	0,795	0,837	0,196	0,447	0,613	0,412	0,584	0,726
NOVA CANDELÁRIA	0,494	0,639	0,794	0,743	0,841	0,856	0,156	0,406	0,643	0,385	0,603	0,759
NOVA RAMADA	0,463	0,641	0,752	0,720	0,782	0,847	0,151	0,381	0,642	0,416	0,576	0,742
NOVO MACHADO	0,530	0,597	0,674	0,738	0,777	0,796	0,228	0,379	0,543	0,447	0,56	0,663
PELUCARA	0,462	0,681	0,724	0,720	0,773	0,867	0,345	0,522	0,648	0,542	0,65	0,741
PIRAPÓ	0,466	0,536	0,656	0,684	0,738	0,824	0,188	0,378	0,553	0,391	0,531	0,669
PORTO LUCENA	0,509	0,591	0,700	0,705	0,786	0,827	0,232	0,416	0,575	0,437	0,578	0,693
PORTO MAUÁ	0,511	0,584	0,672	0,735	0,777	0,831	0,284	0,459	0,608	0,474	0,593	0,698
PORTO VERA CRUZ	0,484	0,538	0,661	0,730	0,770	0,827	0,198	0,385	0,600	0,406	0,544	0,69
PORTO XAVIER	0,581	0,641	0,687	0,747	0,801	0,876	0,271	0,455	0,628	0,49	0,616	0,723
REDENTORA	0,491	0,506	0,606	0,623	0,693	0,792	0,140	0,285	0,523	0,35	0,464	0,631
RIÇADOR	0,454	0,583	0,676	0,745	0,788	0,834	0,145	0,423	0,579	0,366	0,583	0,689
ROQUE GONZALEZ	0,528	0,594	0,687	0,717	0,769	0,843	0,237	0,399	0,563	0,448	0,567	0,688
SALVADOR DAS MISSOES	0,542	0,627	0,710	0,709	0,792	0,851	0,362	0,587	0,706	0,518	0,655	0,753
SANTO ANTONIO DAS MISSOES	0,551	0,606	0,672	0,710	0,748	0,835	0,210	0,436	0,576	0,435	0,582	0,686
SANTO AUGUSTO	0,616	0,641	0,753	0,700	0,801	0,840	0,256	0,480	0,657	0,48	0,627	0,739
SANTO CRISTO	0,570	0,643	0,746	0,734	0,784	0,830	0,304	0,535	0,656	0,503	0,642	0,738
SÃO JOSÉ DO INHACORA	0,517	0,609	0,723	0,750	0,793	0,822	0,221	0,451	0,702	0,441	0,602	0,747
SÃO MARTINHO	0,525	0,668	0,734	0,720	0,759	0,830	0,275	0,515	0,628	0,47	0,638	0,726
SÃO MIGUEL DAS MISSOES	0,527	0,667	0,674	0,673	0,772	0,821	0,184	0,380	0,537	0,403	0,57	0,697
SÃO NICOLAU	0,537	0,549	0,658	0,684	0,793	0,778	0,169	0,343	0,529	0,393	0,517	0,645
SÃO PAULO DAS MISSOES	0,492	0,568	0,688	0,717	0,776	0,825	0,243	0,413	0,584	0,441	0,567	0,692
SÃO PEDRO DO BUTIÁ	0,607	0,642	0,760	0,748	0,793	0,843	0,373	0,580	0,694	0,553	0,666	0,768
SÃO VALÉRIO DO SUL	0,470	0,554	0,674	0,716	0,777	0,816	0,238	0,349	0,480	0,421	0,532	0,642
SEDE NOVA	0,532	0,611	0,751	0,754	0,795	0,886	0,229	0,384	0,549	0,451	0,571	0,712
SENADOR SALGADO FILHO	0,483	0,583	0,701	0,720	0,768	0,817	0,171	0,458	0,581	0,393	0,59	0,693
SETE DE SETEMBRO	0,468	0,552	0,652	0,717	0,779	0,810	0,175	0,35	0,577	0,389	0,532	0,633
TENENTE PORTELA	0,547	0,609	0,709	0,711	0,749	0,830	0,285	0,461	0,603	0,48	0,607	0,708
TIRADENTES DO SUL	0,484	0,577	0,705	0,734	0,783	0,815	0,170	0,370	0,569	0,392	0,551	0,689
TUCUNDUVA	0,632	0,682	0,748	0,750	0,793	0,816	0,374	0,549	0,682	0,562	0,661	0,747
TUPARENDI	0,563	0,680	0,734	0,750	0,794	0,832	0,288	0,506	0,652	0,495	0,642	0,728
UBIRETAMA	0,497	0,553	0,691	0,720	0,788	0,809	0,226	0,390	0,613	0,432	0,554	0,7
VISTA GAÚCHA	0,523	0,622	0,774	0,720	0,766	0,839	0,260	0,499	0,669	0,461	0,619	0,757
VITÓRIA DAS MISSOES	0,547	0,542	0,659	0,707	0,774	0,809	0,209	0,410	0,526	0,432	0,556	0,655

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

Essa mudança nos indicadores de desenvolvimento possui uma vinculação importante com os recursos do fundo público aplicado em políticas sociais. Por mais que os críticos apontem a dificuldade em estabelecer, de forma objetiva, estas vinculações, não encontram-se transformações significativas na estrutura de propriedade, de classes ou de valorização do trabalho capazes de explicar as mudanças ocorridas. As políticas sociais, na medida em que expandem sua abrangência à toda a população, são capazes de impulsionar o desenvolvimento, tornado visível por meio dos indicadores aferidos.

Considerações finais

A pesquisa sobre a aplicação do fundo público nos pequenos municípios do Noroeste do RS tem apontado um tendência expressiva (acima dos 500%) de crescimento dos valores totais aplicados ao longo do período analisado. Os percentuais aplicados cresceram em 88,6% dos municípios. Existem evidências claras de repercussões importantes nos indicadores de desenvolvimento dos mesmos, de forma especial nos aspectos ligados à longevidade e à educação. Porém, também evidencia-se o acirramento da disputa pelo fundo público, na medida em que o crescimento dos valores aplicados em políticas sociais, em muitos municípios, não tem sido no mesmo ritmo do orçamento total disponível.

É evidente que, para pequenos municípios, especialmente em regiões periféricas no cenário econômico estadual e nacional, os recursos do fundo público são estratégicos na promoção do desenvolvimento. Orientá-los no sentido do estabelecimento de políticas públicas que beneficiem a todos torna-se um grande desafio, pois o jogo de forças, no cenário local, não está imune à lógica de reprodução do capital. As disputas políticas pelo controle do Estado (nas diferentes esferas) e das instâncias deliberativas da sociedade civil tornam-se imperativos na defesa de propostas de desenvolvimento inclusivas, democráticas e que garantam qualidade de vida para todos.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Tesouro Nacional. **FINBRA: Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios**. Brasília: STN, 2013. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL. Tesouro Nacional. **SICONFI: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Brasília: Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 12 set. 2016.

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Planos Diretores para municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília, 2015.

FALEIROS, Vicente de P. **A política social do estado capitalista**. 8.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente para os municípios de para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/li100923.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

NETTO, José P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo, Cortez, 1992.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 28, n. 53, p. 80-101, mar. 1997.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013>>. Acesso em: 23 setembro 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfis: Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: SEPLAN-RS/DEPLAN, 2015.

ROTTA, Edeimar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social)-Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

ROTTA, Edeimar; LAGO, Ivann C; ROSSINI, Neusa. Disputa pelo fundo público municipal: as políticas sociais na trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 495-510, ago./dez. 2017. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/27554/16427>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **SERV. SOC. REV.**, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, Jan./Jun. 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/UFFS/Downloads/12263-54920-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

SILVA, Maria O. S. (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.