

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Juliano de Oliveira Crestani

**AS EMANCIPAÇÕES COMO MECANISMOS DE
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: UM ESTUDO
EXPLORATÓRIO DO MUNICÍPIO DE UNIÃO DA SERRA**

Porto Alegre

2010

Juliano de Oliveira Crestani

**AS EMANCIPAÇÕES COMO MECANISMOS DE
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: UM ESTUDO
EXPLORATÓRIO DO MUNICÍPIO DE UNIÃO DA SERRA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco
Tutor Orientador: Roberto Tadeu de Souza Junior

Porto Alegre

2010

Juliano de Oliveira Crestani

**AS EMANCIPAÇÕES COMO MECANISMOS DE
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: UM ESTUDO
EXPLORATÓRIO DO MUNICÍPIO DE UNIÃO DA SERRA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao
Curso de Graduação em Administração da
Universidade Federal do Rio Grande do sul como
requisito para a obtenção do título de bacharel em
Administração.

Aprovado em 10 Dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Diogo Joel Demarco

Prof Fábio Meira

A minha mãe, Olga, e aos meus irmãos, William e Jozemar, por todos esses anos de luta, e ao recomeço para uma nova vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, através da Escola de Administração, pela oportunidade ímpar de me graduar em tão renomada instituição e pela iniciativa pioneira de proporcionar um curso de tal envergadura à distância.

A Universidade de Caxias do Sul por sua parceria inestimável, possibilitando os encontros presenciais e demais vias como biblioteca e outros suportes.

Ao coordenador do pólo de Caxias do Sul Nelson Vinicius Lopes Branchi, por sua postura pró-ativa, empenhada e colaborativa com toda a turma.

Por ocasião deste trabalho final, ao orientador professor doutor Diogo Joel Demarco e ao tutor-facilitador Roberto Tadeu de Souza Junior por suas imensuráveis colaborações, pois suas orientações foram imprescindíveis à concretização deste trabalho de conclusão. Ao município de União da Serra, representado pela atual Administração Municipal na figura do atual Prefeito Amarildo Sabadini. A atual secretária da fazenda Elizandra Girardi e aos demais que colaboraram.

A Alceu José Vanzella, um exemplo e mais que um amigo, sem o qual não teria iniciado essa empreitada, e sua família pessoas íntegras, de caráter, da qual me sinto parte.

Aos demais professores e tutores que nos acompanharam ao longo destes mais de quatro anos.

O desenvolvimento humano só existirá se a sociedade civil afirmar cinco pontos fundamentais: igualdade, diversidade, participação, solidariedade e liberdade.

Herbert José de Souza.

RESUMO

Este trabalho visou colaborar com as discussões junto ao âmbito das emancipações municipais brasileiras, tendo como estudo de caso o município gaúcho de União da Serra. O objetivo geral foi verificar se, perante a percepção da população local, o desenvolvimento socioeconômico foi positivo ou não no período pós-emancipação, para tanto se construiu um referencial teórico baseado em três cerne principais: (i) emancipações municipais, contando a sua evolução histórica no país, primeira, segunda ondas emancipacionistas e a situação atual; (ii) a concepção de desenvolvimento socioeconômico, culminando com a apresentação do índice de desenvolvimento humano e do índice de desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Sul, como complementação e (iii) o desenvolvimento no meio rural, pelas características do município em questão. Para elaboração dos resultados utilizaram-se duas variáveis principais: (i) os índices de desenvolvimento humano e os índices de desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Sul consolidados e seus subíndices, comparando-se União da Serra a Guaporé, seu município mãe, e ao Estado; (ii) pesquisa qualitativa exploratória intencional com a população local. Com relação à primeira variável, como subíndices do índice de desenvolvimento humano considerou-se a educação, longevidade e renda e para o índice de desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Sul a educação, saúde, renda e condições dos domicílios. Na segunda variável as entrevistas foram semi-estruturadas, observando-se similaridade com os dados secundários para posterior comparação, ficando sua apreciação à análise de conteúdo. Na construção dos resultados, ambas as modalidades, foram no mesmo sentido, demonstrando um desenvolvimento positivo nas áreas de educação e saúde e a melhorar quanto à renda, principalmente gerando emprego para fixação e vinda de novos habitantes, e ao saneamento básico. Assim, o desenvolvimento socioeconômico de União da Serra pode ser conceituado como mediano a bom, possibilitando o entendimento que a emancipação implicou resultados positivos para o município pesquisado..

Palavras-Chave: Emancipações municipais, União da Serra, desenvolvimento socioeconômico, índice de desenvolvimento socioeconômico e índice de desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Sul.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Núcleos Urbanos de União da Serra..... | 40 |
|---|----|

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Comparativo da Evolução da População Urbana e Rural de União da Serra – 1980/2007..... | 42 |
| Gráfico 2 - Evolução Subíndice Educação: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006..... | 45 |
| Gráfico 3 - Evolução Subíndice Renda: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006..... | 48 |
| Gráfico 4 - Evolução Subíndice Longevidade / Saúde: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006..... | 50 |
| Gráfico 5 - Evolução Subíndice Condições Domicílio: Guaporé, RS e União da Serra – 2001/2006..... | 52 |
| Gráfico 6 - Evolução IDH e IDESE: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006..... | 53 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Pesos e Limites Extremos dos Indicadores IDESE..... | 32 |
| Quadro 2 – Fatores Domiciliares: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2000..... | 51 |
| Quadro 3 - Questões, palavras-chave e quantitativo de citações..... | 55 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Evolução das Emancipações Municipais Brasileiras de 1950/1980..... | 17 |
| Tabela 2 – Evolução da População de União da Serra (1940/2007)..... | 41 |
| Tabela 3 - Evolução da População de União da Serra Por Faixa Etária – 2000 / 2007..... | 42 |
| Tabela 4 – Evasão Ensino Fundamental: Guaporé, RS e União da Serra – 2001/2005..... | 44 |
| Tabela 5 - Reprovação Ensino Fundamental: Guaporé, RS e União da Serra – 2001/2005..... | 44 |
| Tabela 6 - Aprovação Ensino Médio: Guaporé, RS e União da Serra – 2001/2005..... | 44 |
| Tabela 7 – Evolução Subíndice Educação: Guaporé, RS e União da Serra – 2001/2006..... | 45 |
| Tabela 8 – Renda Per Capta, % da Renda de Transferências Governamentais e de Rendimentos do trabalho: Guaporé, RS e União da Serra..... | 46 |
| Tabela 9 – Evolução Subíndice Renda: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006..... | 47 |
| Tabela 10 – Expectativa de Vida ao Nascer: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2000..... | 48 |
| Tabela 11 – Mortalidade até 5 anos: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2000..... | 49 |
| Tabela 12 – Evolução Subíndice Longevidade / Saúde: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006..... | 50 |
| Tabela 13 – Evolução Subíndice Condições Domicílio: Guaporé, RS e União da Serra – 2001/2006..... | 52 |
| Tabela 14 – Evolução IDH e IDESE: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006..... | 53 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 2 EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS: A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO E O IDH COMO SUA VARIÁVEL AVALIATIVA..... | 14 |
| 2.1 EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO..... | 14 |
| 2.1.1 Primeira Onda Emancipacionista (1940 a 1987)..... | 14 |
| 2.1.2 Segunda Onda Emancipacionista (1988 a 1997)..... | 18 |
| 2.1.3 Situação Atual..... | 22 |
| 2.2 DESENVOLVIMENTO SOCIOECÔNOMICO E A CONCEPÇÃO DO IDH..... | 24 |
| 2.2.1 Desenvolvimento Socioeconômico..... | 24 |
| 2.2.2 Índice do Desenvolvimento Humano (IDH)..... | 28 |
| 2.2.3 Desenvolvimento No Meio Rural..... | 33 |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 36 |
| 4 AVALIANDO O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DE UNIÃO DA SERRA..... | 39 |
| 4.1 EMANCIPAÇÃO DE UNIÃO DA SERRA..... | 39 |
| 4.2 IDH E IDESE: VARIÁVEIS AVALIATIVAS DO DESENVOLVIMENTO DE UNIÃO DA SERRA..... | 43 |
| 4.2.1 Educação..... | 44 |
| 4.2.2 Renda..... | 46 |
| 4.2.3 Longevidade / Saúde..... | 48 |
| 4.2.4 Moradia / Condições dos Domicílios..... | 50 |
| 4.3 AVALIAÇÃO DA COMUNIDADE LOCAL ACERCA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO DE UNIÃO DA SERRA..... | 54 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 62 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 65 |
| ANEXOS..... | 68 |

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo colaborar no âmbito das discussões acerca das emancipações municipais, pois, de início, observando-se principalmente a década de 80 para cá, surgiram diversos movimentos com esta proposição. A partir disso, cenários regionais vão se transformando, responsabilidades e planejamentos transferem-se às novas administrações, as quais se utilizam do lema desenvolvimento como pilar central do discurso emancipacionista.

Resolveu-se utilizar o caso de União da Serra como estudo, município da serra gaúcha que se emancipou em meados da década de 90 e traz consigo, de maneira geral, um histórico de altos e baixos quanto às questões socioeconômicas. Certo apogeu por volta da metade do século passado e logo após declínio, principalmente em Oeste um dos distritos formadores do município. De acordo com Girelli (2003) esta descendente pode ser explicada basicamente em razão da derrota política de Oeste para Casca, ambos os distritos de Guaporé na época, com relação à estrada RS 129 para ligar Guaporé aos municípios de Bento Gonçalves e Passo Fundo. Tal fato teria ocasionado a falência ou saída de estabelecimentos empresariais importantes de Oeste, como o frigorífico Fonini e uma pequena hidrelétrica de mesmo nome (THOMÉ, 1966). Pela diminuição da importância econômica do local, Guaporé deixou de planejar investimentos visando o desenvolvimento daquela região. Por consequência inicia o êxodo populacional do local.

O movimento emancipacionista foi idealizado e obteve êxito, tendo como inspiração a busca de solução para o momento difícil que o então distrito de Guaporé passava à época desde a década de 60, tentando-se, a partir da posse de sua autonomia administrativa, reviver a prosperidade do passado.

Diante desse cenário, vê-se possível trabalhar o caso de União da Serra, pois o município já está prestes há completar duas décadas, período razoável para mensurar-se a variável proposta, suas influências e reflexos. Assim sendo, o trabalho visa responder a seguinte questão de pesquisa: ***Como a população local avalia o desenvolvimento socioeconômico do município de União da Serra?***

Para responder a questão de pesquisa, este trabalho irá analisar os impactos da referida emancipação do município de União da Serra à luz do IDH. Optou-se por ele como

parâmetro pela amplitude de fatores que considera para seu cálculo como renda, educação e longevidade (tripé do índice), todos relacionados à questão socioeconômica. O período entre 1991 e 2000 será a referência para acompanhamento do citado índice, pois estes foram anos de realização dos censos demográficos, os quais possibilitam o levantamento das informações ao posterior cálculo do IDH. Assim, segundo o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), instituição responsável por estes levantamentos, não haverá informações disponíveis sobre qualquer um dos componentes do “tripé” para atualização deste índice com relação à União da Serra, até a finalização do censo que está sendo realizado no corrente ano.

Assim sendo, será utilizado complementarmente o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), da Fundação de Economia e Estatística, para possibilitar a avaliação do desenvolvimento após 2000, pois este índice foi inspirado no próprio IDH, seguindo, em essência, as mesmas variáveis avaliativas.

O município de União da Serra foi escolhido para o presente estudo de caso por apresentar peculiaridades não observadas nos demais municípios da serra gaúcha, tais como: (i) ter aspectos discutíveis quanto ao seu processo de emancipação quanto ao contingente eleitoral e sua origem; (ii) ter três núcleos urbanos e não conseguir instituir um centro urbano como referencial o que dificulta a permanência das pessoas.

Com relação especificamente ao segundo aspecto, frisa-se que o mesmo levou o município a ser citado em estudo realizado por José Eli da Veiga (2002) - *Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula*, o qual teve destaque em reportagem da revista *Veja* do mesmo ano.

Em linhas gerais, o objetivo geral deste trabalho consiste em avaliar se a emancipação foi percebida pela população local como benéfica ou não no que se refere ao seu desenvolvimento socioeconômico, utilizando-se como parâmetro o IDH registrado na primeira década pós-emancipação.

Para alcançar-se o referido objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- (i) Contextualizar União da Serra no período pós-emancipação no que se refere ao seu desenvolvimento socioeconômico destacando a evolução de seu IDH e, complementarmente, do IDESE;
- (ii) Analisar a percepção da população local acerca do desenvolvimento socioeconômico do município.

Através de contatos com o IBGE, órgão coordenador/avaliador técnico do dossiê de emancipação, soube-se da posição positiva do mesmo pela oportunidade que se terá de, no decorrer do trabalho, analisar e comparar os critérios emancipacionistas das leis em questão – Lei Complementar Federal nº 1 de 1967, CF 1988, Lei Complementar Estadual nº 9070 de 1990 e alteração – Lei Complementar 9089 do mesmo ano, Emenda Constitucional Federal nº 15 de 1996 e Proposta de Emenda Constitucional nº. 13 de 2003. Haja vista que atualmente há mais de 800 pedidos de emancipação em todo país (2ª onda emancipacionista), levando-se em conta que, nos últimos 30 anos na serra gaúcha, o índice de emancipações foi considerável, pois dos 44 municípios (serra e arredores limites) vinte emanciparam-se nesta época, sendo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), criado pela CF 88, uma das possíveis causas.

Pela série de emancipações constatadas, sejam as passadas ou as em processo de avaliação, que os resultados a serem obtidos nesse trabalho possam vir a cooperar com futuros estudos acerca do tema.

Além dessa parte introdutória o presente trabalho estará dividido em mais 4 capítulos. O capítulo seguinte irá abordar os referenciais teóricos relacionados às emancipações municipais, destacando-se os dois movimentos emancipacionistas ocorridas no país. Na seqüência deste capítulo, será abordado o desenvolvimento socioeconômico, enfatizando-se o IDH, suas características e concepção ideológica. O capítulo 3 apresentará os métodos de pesquisas utilizados no presente trabalho. No capítulo 4 serão apresentados os resultados obtidos e, por fim, no capítulo 5 as considerações finais do trabalho.

2 EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS: A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO E O IDH COMO SUA VARIÁVEL AVALIATIVA

Este capítulo será dividido em duas sessões. A primeira parte tratará os aspectos relativos ao processo emancipatório ocorrido no país, sendo enfatizadas sua evolução, potencialidades, razões e conjuntura atual. A seção seguinte irá abordar o tema do desenvolvimento socioeconômico, suas concepções, características e alternativas, apresentando o IDH como alternativa de aferição.

2.1 EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Com a proliferação de pesquisas acerca do tema, torna-se possível apresentar o que se pode chamar de “espinha dorsal” dos acontecimentos brasileiros, principalmente políticos, relativos às emancipações municipais. Assim, o cenário histórico nacional pode ser vislumbrado em três principais momentos para fins de análise: a primeira onda emancipacionista, a segunda onda emancipacionista e o contexto atual.

2.1.1 Primeira Onda Emancipacionista (1940 a 1987)

De acordo com Bauer (2009), o Império pode ser conceituado como a origem da centralização administrativa brasileira, principalmente por seu poder nas esferas fiscal e política. As decisões ramificavam-se do centro às províncias, as quais não detinham praticamente nenhuma espécie de autonomia, excluindo-se as decisões locais básicas. Os próprios governadores à época eram nomeados pelo poder central, tornando-se meros repassadores de informações e tributos, sendo que a razão mais forte à existência das províncias era a extensão do território do país.

Com o advento do federalismo, as províncias reclamavam por maior autonomia político-administrativa. Sendo que tais reivindicações tiveram início por volta da década de 20 do século XIX.

Esta reivindicação por maior autonomia regional fazia-se pertinente, pois sem ela, mesmo o governo sendo centralizador e impositor de suas vontades, não atingia com a mesma eficácia todas as camadas sociais. É o que menciona Campello de Souza (2006,

p.11): “tanto no Império como na República Velha, o Estado tinha dificuldade em formar seu poder infra-estrutural, vale dizer em penetrar a sociedade ou em coordená-la, sem a existência de outros grupos de poder.”.

Assim começaram-se a arquitetar mecanismos que viessem a solucionar esta problemática de ampliação do poder e penetração nas camadas sociais por parte do governo. Para tanto se fez negociações com as regiões, para criar poderes locais vinculados ao poder central e, com vistas a evitar qualquer modalidade de atrito, o governo partiu às concessões aos integrantes destes poderes locais.

O Estado engajou-se na busca de expandir sua predominância. Para ser efetivo, ele dependia primeiro da regulação de recursos e serviços, depois do uso de símbolos que dessem sentido às relações sociais. Contudo, as novas legislações, em vez de lhe assegurarem um controle mais seguro do território, incentivaram o crescimento do poder de um pequeno número de senhores de terra, de poderes locais quase sempre ostis à centralização do poder social pelo Estado. As elites centralizadoras tomaram consciência de que seus mandatos dependiam da estabilidade social, e portanto dos “corretores” (brokers) locais e regionais que tinham direto acesso à maioria da população e podiam mobilizar o povo para propósitos específicos. (CAMPELLO DE SOUZA, 2006, p.12).

Nesta época, as pujanças econômicas regionais começam a sobressair-se, sendo que, São Paulo e Minas Gerais, com sua política café com leite, impõem a força das elites burguesas desses Estados aos demais e até a própria União, que tem, principalmente, o seu poder político à sombra dos paulistas e mineiros. Esta mudança no eixo político nacional é referida por Abrúcio (1998), onde, segundo o autor, o país passa ao reino das oligarquias na República Velha, o que vem ao encontro das colocações de Campello de Souza trazidas acima.

Posteriormente, Minas Gerais, por origem de outros interesses e pela alteração do quadro econômico nacional, acerta aliança com o Rio Grande do Sul e Paraíba em detrimento de São Paulo.

Do “café com leite” o país vai ao Coronelismo, o qual pode ser visto como a personificação do que antes foi o império e a própria aliança paulista - mineira, pois ficava tudo centralizado, naquelas determinadas localidades e arredores, na mão do “coronel”, o qual por vasta ou restrita rede de relações mantinha contato com o presidente da república.

Mencionando este sistema político regional, Campello de Souza (2006, p. 12) afirma que: “o coronelismo da República Velha pode ser entendido como uma etapa do alargamento do poder infra-estrutural do Estado.”

Essa relação estava baseada na reciprocidade, ou seja, os “coronéis”, principalmente, por suas transações mercantis e disputas de poder local com outros de mesmo porte, pediam favores para facilitar seus negócios ou impor o seu status e, em contrapartida comprometiam-se em arranjar quase, senão todos os votos, que pudessem, à corrente política, desde o governador, congresso e, por fim, o presidente.

No Estado Novo (1937-1945) havia forte concentração e restrição ao que seria o chamado excesso de federalismo. Houve certo retorno, neste aspecto, à República Velha:

“É neste período que se constitui o “paradigma Vargas” definido por políticas de reforço do Estado e restrições ao excesso de federalismo então vigente”. A tendência centralizadora culminou, como é conhecido com o estabelecimento de um regime fortemente autoritário, o Estado Novo, de 1937 a 1945. (CAMPELLO DE SOUZA, 2006, p.8)

Na era Vargas, segundo Abrúcio (1998, p.44), houve o que foi chamado de abolição total do federalismo pelo Estado Novo. Fato que não impediu as movimentações políticas regionais mesmo com a exclusão das instituições partidárias. A centralização governamental voltou intensa e forte em todos os aspectos, não obstante também aos municípios.

“Nessa concepção, o município – matriz básica da sociedade política está orgânica e simbioticamente entrelaçado com o poder central. Sem mediações – de instâncias territoriais ou político-partidárias que distorçam esta identidade de fins, a articulação entre os dois níveis está assegurada pela centralização, que aproxima e reúne os dois pólos.” Bauer (2009, p. 24 apud Melo 1993).

Logo ao término do Estado Novo, com a Constituição Federal (CF) de 1946, ocorre uma significativa transformação legislativa no país, a qual restabelece a base jurídica do federalismo, refletindo no âmbito das emancipações municipais, pela redefinição da participação dos poderes regionais, dos partidos políticos e do próprio eleitorado. Tomio (2002) se refere à CF de 1946 como aquela que mais se aproximou, guardadas as devidas proporções, da CF de 1988 quanto aos princípios democráticos e outras características individuais e coletivas.

O ambiente institucional, inaugurado pela reconstitucionalização de 1946, incentivou mudanças institucionais no processo de emancipação municipal. Durante a Constituinte Estadual, os deputados iniciaram um franco debate para estipular os requisitos mínimos necessários para as emancipações municipais. (TOMIO, 2005, p. 133)

A segunda fase tem início formal com a Constituição de 1946, que restabeleceu a dimensão político-institucional do federalismo. Este então coexistirá com um

Estado fortemente fortalecido nos anos anteriores. Além disso, também de importância fundamental, nesse momento ocorreu a criação de partidos nacionais e a ampliação eleitoral que se tornou extensa pela primeira vez na história do país. Esses dois fatos redefiniram as relações entre poderes regionais e poder central na arena de decisórias e impuseram formatos específicos à estrutura de participação e representação política. (CAMPELLO DE SOUZA, 2006, p.8).

Para ilustrar esta nova fase inaugurada pela Constituição de 1946, na qual a primeira onda emancipacionista está inserida, segue abaixo a tabela 1 que apresenta a evolução quantitativa das emancipações municipais entre as décadas de 1950 a 1980.

Tabela 1 – Evolução das Emancipações Municipais Brasileiras de 1950/1980

| ANO | PAÍS | VARIAÇÃO ANUAL % | VARIAÇÃO ACUMULADA % |
|------|------|------------------|----------------------|
| 1950 | 1889 | - | - |
| 1960 | 2766 | 46,43% | 46,43% |
| 1970 | 3952 | 42,83% | 109,21% |
| 1980 | 3974 | 0,55% | 110,38% |

Fonte: Tomio (2002, p. 63)

Houve pouco mais de duas décadas entre a CF de 1946 e a posterior promulgada 1967. Neste período, considerando-se também os pleitos ocorridos entre 1967 e 1970, observa-se a partir da Tabela 1 um crescimento de 109% no total de emancipações municipais ocorridas no país, culminando a denominada primeira onda emancipacionista. Pode-se ainda inferir a partir da Tabela 1, o pouco impacto trazido pela CF de 1967 no que se refere ao aumento das emancipações municipais, haja vista o crescimento de apenas 0,55% registradas entre as décadas de 70 e 80.

Os municípios até 1954 (...) apresentavam expressiva área territorial, possuindo muitos distritos. A partir desta data desencadeou-se de modo efetivo o processo de municipalização, com a criação de inúmeros municípios, culminando com o violento desmembramento nos anos de 1964 e 1965" (MESQUITA, 1984, p. 172 apud LA SALVIA, MARONDIN, 1976).

Seguindo o ritmo nacional, no período analisado na Tabela 1 o Estado do Rio Grande do Sul saltou de 88 para 232 municípios. Contudo, o Estado não teve acréscimo municipal entre as décadas de 1970 a 1980, mantendo o total de 232 localidades. Entre os anos de 1980 e 1987 foram realizadas mais 12 emancipações no Rio Grande do Sul e um total de 147 em todo o território nacional (TOMIO, 2002)

A possibilidade de justificativa deste quadro pode estar na centralização de poder imposta pelo regime militar em detrimento dos municípios, ou ainda, em requisitos emancipacionistas, tais como: (i) população estimada superior a dez mil habitantes ou não inferior a cinco milésimos da população do Estado; (ii) eleitorado não inferior a dez por cento da população; (iii) centro urbano já constituído com no mínimo duzentas casas e arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos; (iv) computada no exercício anterior ao processo de emancipação (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2008).

Embora o período ditatorial tenha revitalizado no país a centralização excessiva na esfera fiscal, econômica e, principalmente, política, as estruturas de movimentação social como os partidos e outras não deixaram de avançar, ocasionando a base e o fortalecimento que levaram à explosão do movimento de redemocratização no início dos anos 80.

Nesse momento, a ditadura havia se fragilizado em virtude de todo o contexto que se formou aos arredores da centralização imposta pelo governo central, seja pelos opositoristas ao regime, pelos excessivos gastos com a máquina pública ou, ainda, em consequência do desgaste perante a nação. Como uma das últimas, senão a derradeira ação à manutenção do governo busca-se apoio nos Estados. Àquela altura, o foco estava voltado à redemocratização estadualista em detrimento da União, sendo que os governadores viam-se, em sua maioria, postulantes fortes ao governo nacional. Por este contexto, os governadores, à época, foram denominados por Abrúcio (1998) como os barões da federação.

As tentativas de reversão desse quadro que tiveram relação mais estreita com os municípios foram as eleições indiretas para governador, o aumento das representações municipais nos colégios eleitorais e a repartição das receitas. Quem deu vida à repartição das receitas foi a lei Passos Porto, que reivindicava maior participação nas quotas dos fundos de participação (pode-se dizer a precursora do atual FPM). A citada lei levou o nome de seu autor, senador do Rio Grande do Sul, Estado de forte oposição na época e que, logo após 1988, vem a ser destaque quanto aos movimentos emancipacionistas (ABRÚCIO, 1998).

Mesmo com essas tentativas, o regime sucumbiu à aclamação popular e a redemocratização através de seu instrumento legal, a CF de 1988, que instalou no país uma democracia nunca antes vista, em todos os sentidos, com relação aos direitos fundamentais individuais e coletivos, na esfera física e jurídica dos cidadãos e instituições.

Como foi uma vasta e significativa mudança, o aparato legal referente aos municípios e, em específico, aos critérios e processos emancipatórios também não fugiram à regra.

2.1.2 Segunda Onda Emancipacionista (1988 a 1997)

Com a democracia revitalizada, os municípios brasileiros consolidaram-se como esfera autônoma de governo no vértice administrativo, financeiro e político. A partir de então, tornam-se agentes fundamentais no desenvolvimento e implementação das políticas públicas nacionais e estaduais, o que deu razão aos inúmeros pleitos emancipatórios.

A investigação do processo emancipacionista indica que a intensa divisão municipal brasileira só foi possível devido ao novo arranjo institucional resultante da Constituição de 1988. Em conjunto, vários mecanismos promoveram as bases favoráveis à multiplicação de municípios: a consolidação da descentralização fiscal estimulou as demandas locais pela emancipação de pequenas localidades do interior; a transferência da regulamentação das exigências mínimas às emancipações municipais para o nível estadual, num momento em que os recursos do FPM eram divididos nacionalmente e que democratização e descentralização eram tratados ideologicamente como sinônimos, favoreceu, na relação entre os atores políticos estaduais (executivo e legislativo), a posição que desejava produzir leis mais permissivas à criação de municípios, ampliando a disponibilidade de localidades emancipáveis; os procedimentos necessários à promulgação das leis de criação de municípios atribuíram um papel central aos legisladores estaduais que, em virtude de suas expectativas eleitorais, aprovaram a maior parte das demandas locais emancipacionistas (TOMIO, 2002, p. 69).

Com relação à CF de 1988, Corralo (2006, p. 199) expõe:

Neste sentido, pode-se afirmar que a Constituição brasileira apresenta uma clara e exaustiva delimitação da autonomia municipal auto organizatória, política, administrativa e financeira, até mesmo em vista do *status* constitucional do Município brasileiro, alçado à condição de ente federado, logo, com competências definidas exclusivamente no texto constitucional.

O país apresentava 4.121 municípios em 1988, e 5.560 em 2000, um salto de 1439 localidades municipais em 12 anos, ou seja, um crescimento aproximado de 35%, resultando na chamada segunda onda emancipacionista (TOMIO, 2002). Tomio (2005, p. 126) salienta ainda que o número expressivo de emancipações e as características dos locais emancipados distinguem o Brasil dos demais países:

Contrastando com a experiência brasileira recente, todos esses casos relacionam a criação de governos locais com o processo de urbanização. Ou, mais especificamente, com a expansão populacional de grandes núcleos urbanos ou metrópoles. Nesse sentido, quando comparadas à ocorrência de processos similares em outros países, as emancipações municipais no Brasil distinguem-se porque são muito mais numerosas, concentram-se em áreas pouco urbanizadas e não são ordenadamente planejadas pelos níveis de governo mais abrangentes. (TOMIO, 2005, p. 126)

O que ocasionou este segundo surto de emancipações foi a formação de um cenário favorável aos pleitos emancipacionistas no país, pois no âmbito legislativo foram conferidos aos municípios uma maior autonomia política, administrativa e financeira. Os próprios critérios emancipatórios tornaram-se mais brandos na comparação com a CF de 1967, por ocasião da Carta Magna de 88 ter repassado aos Estados a prerrogativa para construção de leis próprias quanto ao tema.

Utilizando-se o Rio Grande do Sul como exemplo das leis emancipacionistas estaduais formuladas à época, seguem as características da Lei Complementar nº 9.089, editada em 1990, que trata dos requisitos emancipatórios na esfera do citado Estado.

Art. 1º - O artigo 2º da Lei Complementar nº 9.070, de 2 de maio de 1990, passa a ser o seguinte:

Art. 2º - Nenhum município será criado sem verificação da existência, na área emancipada, dos seguintes requisitos:

I - população estimada não inferior a 5.000 (cinco mil) habitantes; **ou**

II - eleitorado não inferior a 1.800 (um mil e oitocentos eleitores);

III - o mínimo de 150 (cento e cinquenta) casas ou prédios em núcleo urbano já constituído ou de 250 (duzentos e cinquenta) casas ou prédios, no conjunto de núcleos urbanos situados na área emancipada;

IV - condições reais de desenvolvimento, que serão avaliadas justificadamente pela Assembléia Legislativa do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 1990, grifo nosso).

Observando-se o Estado do Rio Grande do Sul sob influencia da referida lei, em doze anos (1988 a 2000) houve a criação de 253 novos municípios, acréscimo de 104% no Estado e, 20% no total do país (TOMIO, 2005).

Entre todos os Estados, o Rio Grande do Sul foi aquele que mais intensamente fragmentou seu território. Quase 20% dos novos municípios brasileiros gerados após 1988 encontram-se nessa unidade da federação. Isto é, para cada cinco emancipações, uma ocorreu em terras gaúchas. Em termos absolutos não há qualquer ocorrência semelhante entre os outros Estados. Minas Gerais e Tocantins, os outros Estados com maior número de casos de emancipação municipal, geraram aproximadamente a metade dos municípios criados pelo Rio Grande do Sul. Entre os anos de 1988 e 2000 foram criados 253 novos municípios gaúchos. Dado que nenhum deles foi emancipado após 1996, mais da metade dos municípios que existem atualmente no Rio Grande do Sul originou-se em um período inferior a

dez anos e simplesmente não existia antes das transformações institucionais decorrentes da redemocratização brasileira. (TOMIO, 2005, p. 124).

Dado o grifo acima de que nenhum município gaúcho foi emancipado após 1996, sendo o Estado que vivenciou mais intensamente esses movimentos, pode-se atribuir às leis emancipacionistas estaduais, em todo país, dois períodos distintos dentro da década de 1990: o primeiro que vai até 1997 e o segundo de 1997 a 2000.

O primeiro período é favorável aos movimentos emancipatórios, pois o país sai de um incremento municipal de 22 emancipações, em 1980, para 517 em 1990 e de 1016 até 1997 (TOMIO, 2002; BREMAEKER, 2001).

Já o Rio Grande do Sul tem um acréscimo de 101 municípios em 1991, 94 em 1993 e 40 em 1997 (BREMAEKER, 2001).

Há dois componentes que são essenciais para explicar este período favorável à segunda onda emancipacionista nacional: (i) o financeiro, principalmente pela maior participação dos municípios na repartição das receitas, principalmente no que tange ao fundo de participação dos municípios (FPM); (ii) o interesse eleitoral vislumbrado junto a estes novos ou postulantes a novos municípios pelos agentes políticos estaduais.

A maioria dos municípios criados nas últimas duas décadas depende diretamente das transferências federais para o seu funcionamento. A receita tributária própria é incapaz de sustentar sequer os cargos políticos gerados pela emancipação (prefeitos, vereadores, secretários municipais). Além disso, em geral, a atividade econômica nesses municípios é incipiente e sem fontes geradoras de impostos, tornando inexpressiva a participação direta nos tributos estaduais e federais. Portanto, é o FPM que garante a sobrevivência da maior parte das unidades emancipadas. Em virtude disso, somente o terceiro tipo de receita é considerado aqui um mecanismo institucional que estimula as emancipações municipais.

Entre os atores da localidade (lideranças e eleitorado), a garantia dos recursos provenientes do FPM é, provavelmente, uma das principais motivações às emancipações. (TOMIO, 2002, p. 11-12)

O interesse eleitoral é exemplificado na relação executivo-legislativo gaúcho, onde o legislativo detinha o poder de fato para impor os processos emancipacionistas ao executivo. A partir de então, dadas as relações construídas entre os postulantes a emancipados, os deputados estaduais e as lideranças locais, o dossiê emancipatório chegava ao executivo pronto à aprovação (TOMIO, 2005). Esta relação entre poderes no Rio Grande do Sul teve papel importante para o alto índice de emancipações ocorridas até 1996.

O uso político do território em processo de emancipação também está referido por Mesquita (1984, p.176).

Nos movimentos emancipatórios, a situação é diferente. Quando na consciência territorial dos habitantes predomina um ou mais dos critérios de posse, poder e autonomia meramente administrativa criam-se condições propícias a um uso político do território. Dadas as variadas nuances de consciência territorial nos habitantes e a mescla obscura desses três critérios de uso político do território, nem todos os motivos e interesses aparecem sempre claramente definidos, ou, algumas vezes, eles aparecem amalgamados.

As colocações referentes ao interesse eleitoral nos territórios emancipáveis ou recém emancipados á época foi uma característica comum a todos os Estados, sendo que a diferenciação estava no índice de ocorrência desses movimentos a cada uma das unidades da federação.

O segundo período (1997 – 2000) traz o lado desfavorável às pretensões emancipacionistas, pois em 1997 o Brasil apresentava 5.507 municípios, passando para 5.561 em 2000, ou seja, um acréscimo de apenas 54 localidades municipais. Tal crescimento, quando comparado aos períodos compreendidos entre os anos de 1991 a 1993 e de 1993 a 1997, que, respectivamente, tiveram 483 e 533 emancipações, evidencia a maior dificuldade emancipatória registrada no segundo período. O Rio Grande do Sul, neste intervalo, teve a adição de 30 municípios, indo de 467 para 497 localidades (BREMAEKER, 2001).

Esta queda no crescimento de novas localidades se explica pelo advento da LC federal nº 15 de 1996, que trouxe duas mudanças significativas às leis estaduais até ali vigentes. Uma das mudanças foi a fixação de período para apresentação dos dossiês emancipatórios e a outra foi a exigibilidade do estudo de viabilidade do então possível novo município.

Em 1996, no que parece ter sido uma reação ao ritmo emancipacionista, o Congresso Nacional (por iniciativa do executivo federal) promulgou uma emenda à constituição (n. 15) que deu um novo caráter centralizador à matéria, limitando drasticamente a autonomia estadual recém conquistada. A esfera federal retomou a prerrogativa de regulamentar o período hábil para a realização das emancipações. Além disso, a norma constitucional passou a exigir um "estudo de viabilidade" do novo município e, o ponto mais restritivo, a estender a consulta (plebiscito) ao eleitorado de todos os municípios envolvidos (TOMIO apud NORONHA, 1996, p. 111-112).

A citada lei é o marco para o fim da 2ª onda emancipacionista e o início do atual período aos anseios emancipatórios municipais, o qual é caracterizado pelo cessar das facilidades vistas desde 1988, por uma ampla discussão parlamentar quanto a seus requisitos

e, por consequência destes, um considerável quantitativo de processos aguardando julgamento.

2.1.3 Situação Atual

A LC federal nº 15 de 1996 foi a confirmação de que o país tomou a decisão de modificar o cenário dos movimentos emancipacionistas, deixando para trás a postura ultrademocrática ocasionada pela CF de 1988. Essa demasiada liberdade legal começou a ser questionada em virtude do considerável montante de emancipações ocorridas até a metade da década de 1990 ter ocasionado o crescimento do custeio público, justamente pela maioria dos emancipados serem micromunicípios, então dependentes quase que exclusivamente dos repasses das outras esferas de governo.

Por este novo ângulo, surgem autores como Bouchardet (2006) e instituições como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) que passam a defender uma concepção mais criteriosa no que se refere às emancipações.

Ao desenvolver seu estudo com base nesta observação e, ao relatar o cenário mineiro de emancipação de distritos, Bouchardet (2006) demonstrou que a maioria desses não possuía características e condições à auto-sustentação.

Por sua vez, Klering (2002) se coloca favorável às emancipações, as vendo como prospectoras de novos cenários positivos ao desenvolvimento, principalmente, pelo alcance de sua autonomia, ressaltando a dependência da postura e capacidade das novas administrações municipais e suas sucessoras.

O IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) tem posição oposta ao IPEA. Enquanto o primeiro partilha da opinião de Klering (2002), ou seja, a possibilitada de obter-se um crescimento mais consistente com a emancipação, o segundo observa a oneração dos cofres públicos, principalmente em relação ao FPM (BAUER, 2009).

Esse debate polarizado entre favoráveis e contrários às emancipações fica bem exemplificado através do Congresso Nacional, o qual, mais de uma década depois da criação LC federal nº15, não chegou a uma decisão definitiva quanto ao estudo de viabilidade trazido pela referida lei.

Esta indefinição proporcionou a apresentação de Propostas de Leis Complementares (PLC) de 1996 para cá, exemplo é a PLC nº 13 de 2003, na qual o objetivo principal é que a

prerrogativa decisória volte para os Estados e os critérios emancipatórios contemplem o estudo de viabilidade.

Essa complexa discussão causou o freamento, quase que absoluto, dos movimentos emancipacionistas, haja vista que de 2001 a 2007 foram acrescentados apenas três novos municípios ao país, indo de 5561 para 5564 (BREMAEKER, 2001; IBGE, 2007). Cita-se ainda, o caso de Pinto Bandeira na serra gaúcha, que se tornou município em definitivo a partir de julho de 2010, elevando o total de municípios existentes no Estado para 498 localidades e no Brasil para 5.565.

Deste contingente de municípios, 73% têm até 20 mil habitantes, tendo em torno de 19% da população total. Já os municípios com mais de 500 mil habitantes representam 0,6% do total, enquanto a população desses locais é 27,8% do todo. Destaca-se que a ênfase das mais recentes emancipações está nos municípios de até 5 mil habitantes, com reduzida estrutura para gerar tributos próprios. Isso demonstra que apesar da sucessiva criação de novos municípios, a população continua centralizada nos maiores, (SIMÕES, 2004). Resposta possível a isso é a estrutura para atendimento das necessidades básicas e suporte às demais perspectivas humanas como crescimento profissional, status, estima dentre outros.

Fato concreto frente a toda esta indefinição é a existência de 806 processos emancipacionistas aguardando resposta, quantitativo relevante que justifica a importância deste debate. O foco das não definições paira sobre o âmbito do estudo de viabilidade, pois se quer verificar se os postulantes a emancipados tem condições, dadas as suas peculiaridades, de desenvolver-se de maneira sustentável, levando em conta a esfera econômica e social. Por esta relação o desenvolvimento socioeconômico será o tópico desenvolvido a seguir.

2.2 DESENVOLVIMENTO SOCIOECÔNOMICO E A CONCEPÇÃO DO IDH

Esta sessão estará dividida em três tópicos. Primeiro virá a abordagem referente ao desenvolvimento socioeconômico. Posteriormente serão trabalhados os índices IDH e IDESE, por consistirem os parâmetros avaliativos a serem utilizado no desenvolvimento dessa pesquisa. Finalizando, será abordado o desenvolvimento no meio rural, por ser característica econômica principal do município objeto do presente estudo.

2.2.1 Desenvolvimento Socioeconômico

Ao se pensar em desenvolvimento socioeconômico, se deve ter clareza da amplitude que este considera. O desenvolvimento assim denominado propõe a relação de duas esferas primordiais – a social e a econômica, vistas conjuntamente e não de forma individualizada, pois se assim fosse estar-se-ia tratando de desenvolvimento social ou de desenvolvimento (crescimento) econômico.

Então é importante ter conhecimento da diferenciação entre desenvolvimento e crescimento, pois segundo Furtado (2004) não existe desenvolvimento sem a consideração da esfera social e política. E quando este ocorre somente na esfera econômica trata-se, na verdade, de crescimento, por ter apenas o fator econômico considerado.

Sobre o desenvolvimento Furtado (2004, p. 18) menciona:

Fui quem primeiro formalizou este problema, o que significa crescimento e o que significa desenvolvimento, mostrando que quando se fala desenvolvimento se introduziu o social e o político. Não se fala de desenvolvimento senão a partir do social, ao passo que se fala de crescimento econômico a partir dos agregados estatísticos: PIB; renda nacional; exportações. Não precisa do social. Você pode ter crescimento econômico bastante forte, como o Brasil teve durante 30 anos seguidos, com crescimento de 7% ao ano, um crescimento extraordinário, com pouco desenvolvimento, desenvolvimento quase nulo, porque o sistema, a estrutura do sistema, não favorecia a abordagem dos problemas sociais.

Neste mesmo sentido, De Paula (2005) faz considerações sobre a Índia, um dos países considerados emergentes, que entre 1990 e 2000 apresentou um considerável crescimento econômico médio de 6%. Entretanto, nesse mesmo período ocupava a 124ª posição no ranking do IDH, denotando um índice de pobreza humana (IPH) de 33% da população, no caso 340 milhões de pessoas.

Foi importante o autor utilizar o IDH junto com o IPH na consideração que se construiu acima, pois o IPH é um índice que leva em conta a média geral (linha de pobreza), não dando condições de se avaliar o nível real do perfil socioeconômico das famílias (SEN, 2002).

Sobre a necessidade de se considerar o âmbito social, De Paula (2005, p. 1) afirma “[...] que as pessoas percebam mais claramente que o desenvolvimento econômico isoladamente não significa melhora imediata e automática nas condições sociais da população”.

A simples menção de que é preciso levar em conta o pólo social e político em paralelo ao econômico não basta para implantar a justiça social ou, ao menos, a diminuição de sua desigualdade. Assim tanto Furtado (2004) quanto De Paula (2005) apresentam campos-chave de atuação para atingir este objetivo – educação (qualificação do ensino de base), geração de emprego e, relacionado a este último, diminuição da carga tributária.

Pelas colocações realizadas até aqui, é perceptível que para conseguir obter-se desenvolvimento socioeconômico é necessário que se trabalhe em diversas frentes de maneira sincronizada. Estas frentes são chamadas por Sen (2000) de liberdades instrumentais e estão divididas em cinco âmbitos, sendo eles:

I - Liberdade Política

Garantia dos direitos civis quanto à escolha dos governantes, através do voto, ou sua destituição. A participação incentivada, principalmente através dos novos métodos de tomada de decisões governamentais, ainda mais em nível municipal e, a consolidação da democracia, focando a exclusão da censura, possibilitando posicionamentos libertos e, como objetivo primordial, a busca da igualdade social.

II - Facilidades Econômicas (na qual, como resultado de subtransações, o PIB está inserido).

Apóia o desenvolvimento, por meio das transações mercantis, seja na troca, compra (do outro lado a venda), enfim do ciclo do mercado (por qual o PNB é resultante);

III - Oportunidades Sociais

Onde a população, com suas manifestações, impulsionará suas definições quanto à saúde, educação e outras assistências com intuito de proporcionar o viver melhor;

IV - Garantias de Transparência

Possibilita a atuação, seja na esfera pública dentro dos seus poderes e repartições destes, ou nas relações comerciais diversas e outras tantas, ética em plena transparência;

V - Segurança Protetora

Trata, na verdade, de outras garantias que vêm ao encontro dos serviços públicos essenciais, armando-se, contra os diversos complexos contidos em uma possível ou eminente situação de vulnerabilidade. Assim o desenvolvimento, para existir em sua essência plena, não se exime da necessidade de relacionamentos destes instrumentos entre si, pela instintiva interinfluência.

É possível entrelaçar os cinco âmbitos das liberdades instrumentais demonstrando sua interação para se atingir o desenvolvimento socioeconômico. Um exemplo ilustrativo

deste entrelaçamento pode ser construído da seguinte forma: a educação (III) dá escopo à escolha de eleitos qualificados (I), que por sua vez, através das ações éticas direcionadas pelas normativas legais (IV), criam mecanismos propulsores para a economia e áreas de atenção básica (II e III), onde, principalmente, estas últimas requererem considerável participação da sociedade (I), até porque estas são áreas da atenção básica, orquestradas pelos agentes políticos, que ocasionam segurança a qualquer contexto adverso (V).

As razões para adotar uma abordagem múltipla do desenvolvimento tornaram-se mais claras em anos recentes, em parte como resultado das dificuldades enfrentadas e dos êxitos obtidos por diferentes países ao longo das últimas décadas. “Essas questões relacionam-se estreitamente à necessidade de equilibrar o papel do governo – e de outras instituições políticas e sociais – com o funcionamento dos mercados”. (SEN, 2000, pg. 151)

Pelo cenário ilustrativo acima, ratifica-se a importância de alteração do foco mono para o foco multi, ou seja, sair da avaliação/análise apenas via PIB, e passar a considerarem-se os âmbitos inter-relacionados das liberdades instrumentais. Assim, deixando-se de observar apenas o crescimento econômico, anexando a este as variáveis sociais e políticas, tem início a apreciação do desenvolvimento socioeconômico.

Pelas diversas engrenagens que são necessárias para um eficiente funcionamento da máquina do desenvolvimento socioeconômico, o papel dos governos, direta ou indiretamente, é primordial, ainda mais em Estados democráticos.

“A elaboração e a execução de políticas públicas são, tal como a política, a arte do possível, sendo importante ter isso em mente ao combinar-se insights teóricos com interpretações realistas sobre a exequibilidade prática, porém, o importante a ressaltar é que mesmo com o enfoque informacional limitados aos funcionamentos (longevidade, condições de saúde, alfabetização...) obtemos uma medida mais instrutiva da privação do que podemos conseguir com base apenas em estatísticas de renda” (SEN, 2000, p. 177) (grifo nosso).

Com relação aos Estados democráticos Sen (2000, p. 190, 191) traz: “[...] nas democracias não ocorrem fomes coletivas.” Ou seja, considerando as cinco esferas instrumentais acima, os regimes democráticos encarregam-se de equilibrar as disparidades econômicas e sociais através de suas políticas públicas.

Mas embora as democracias, em essência, busquem a ampla igualdade entre os indivíduos, por vezes certas decisões definidas pela maioria fogem ao objetivo de alcançar um bem comum mais homogêneo e equilibrado, ocasionando ou ampliando uma

desigualdade, assim o teorema de Arrow, que expõe esta teoria da maioria, é refutado por Sen (2000).

Tem de ser considerada a Abordagem da Capacitação (AC), teoria, que em linhas gerais, trabalha o escopo da capacitação como meio de melhoria da qualidade de vida dos indivíduos. Ao tratar do tema justiça social, enfatiza aspectos importantes para que o indivíduo, de maneira solitária ou coletiva, vença a pobreza, a desigualdade, alcançando o bem estar. Assim, não se deve apenas proporcionar direitos igualitários intangíveis (como o voto), mas também tangíveis (relação direta com a melhoria de vida) como aperfeiçoamento profissional, saúde de qualidade e educação básica. Sobre a abordagem da capacitação Picolotto (2006, p. 39) afirma: “Já o conjunto das capacitações [“ capability set”] reflete, no espaço dos funcionamentos, a liberdade da pessoa para escolher entre vidas possíveis”.

O desenvolver da capacitação, como traz a AC, seja de forma individual ou coletiva, é influenciado por aspectos internos e externos. Os internos correspondem às características, principalmente psíquicas, de cada ser humano para auto-criar alternativas de aperfeiçoamento. Já os externos são os advindos de outros ambientes que influenciam, direta ou indiretamente, o desenvolvimento de cada pessoa.

Relacionando estas conceituações trabalhadas até aqui ao âmbito municipal, pode-se dizer que os municípios, como indivíduos vivos que são através de sua personalidade legal e movimentações, podem adaptar-se, analisando suas peculiaridades, com objetivo de empreender um desenvolvimento socioeconômico nivelado a toda a comunidade. Sabe-se, então, que para avaliar o desenvolvimento socioeconômico de dado local tem de se considerar a visão multifocal, que inter-relaciona o âmbito econômico e social. Assim, a seguir serão demonstrados o IDH e o IDESE, por serem índices multifocalizadores no que se refere à análise do desenvolvimento socioeconômico.

2.2.2 Índice do Desenvolvimento Humano (IDH)

A partir do término da 2ª guerra mundial, a qual causou vasta destruição a Europa e manteve os países deste continente envolvidos num período de reconstrução considerável, viu-se a necessidade de organizar uma cooperação mundial para reerguê-los. Assim, instituiu-se a Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização com o objetivo de intermediar, debater e decidir sobre questões a nível global, com objetivo de evitar cenários como aquele que a antecedeu.

A ONU desenvolve mecanismos de análise mundial nas mais diferentes frentes, tais como, atuações de governos, contextos populacionais, ambientais, corporativos e outros, por esta razão criou-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual está no Brasil há 40 anos. Este programa, por sua atuação em 166 países, trabalhou e disseminou o conceito de desenvolvimento sustentável, que enfatiza a adoção de políticas públicas voltadas à esfera social, e não de acumulação de riquezas, como ideologia de desenvolvimento.

Tal conceito, simplesmente não bastaria, sendo necessária a criação de uma ferramenta avaliativo-analítica onde fosse possível mensurar-se periodicamente o desenvolvimento de dado local. Dessa forma, surge o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, o qual foi idealizado por Mahbub Ul Haq e Amartya Sen, criado em 1991.

O IDH, com seu multifoco, veio suprir potenciais carências da utilização do PIB como medida de desenvolvimento, pois o PIB evidencia apenas a evolução crescente ou decrescente da economia, num certo momento. Não deixou de ser importante, mas a extensão avaliativa/analítica do IDH é maior, tanto que considera o PIB na esfera renda para seu cálculo.

O referido índice, de início, foi concebido para indicar o índice de desenvolvimento humano de países, contudo, com algumas pequenas alterações, em pouco tempo passou também a estipular o desenvolvimento na esfera municipal.

Abaixo segue a fórmula de cálculo do IDH utilizada na medição de países, segundo Prado (2006 p. 79,80):

$IDH_i = (IL_i + IE_i + IR_i) / 3$, onde IL_i é o Índice de Longevidade do país i , cuja esperança de vida ao nascer é V_i e os valores extremos para a esperança de vida são 25 e 85 anos, portanto, $IL_i = (V_i - 25) / (85 - 25)$.

IE_i é o índice de Educação do país i , composto da taxa de alfabetização de adultos (A_i), combinada com a taxa de matrícula (M_i). Estas duas taxas são transformadas em índices e sua formulação final é $IE_i = (2 IA_i + IM_i) / 3$

Por fim, tem-se o IR_i , índice de renda do país i . Esta hipótese é incorporada ao cálculo do IDH através de função logarítmica, bem como os valores de máximo e mínimo 40.000 e 100 em dólar americano, corrigido pela paridade do poder de compra. Portanto,

$IR_i = (\ln Y_i - \ln 100) / (\ln 40000 - \ln 100)$.

A partir da apreciação da fórmula acima, será possível ter maior clareza das alterações ocorridas quando o cálculo se refere ao âmbito municipal. Assim, serão detalhados os indicadores considerados para mensuração do IDH Municipal (IDH-M), por ocasião do estudo de caso aqui proposto.

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano (2003), o IDH vai de 0 a 1, onde, respectivamente, conceitua-se ausência total de desenvolvimento e desenvolvimento total, há faixas intermediárias entre esses limites: 0 a 0,4 desenvolvimento péssimo/ruim, 0,5 a 0,8, desenvolvimento mediano e adiante de 0,8 bom/excelente. Para chegar ao resultado final, o índice considera três esferas principais: educação, longevidade e renda.

a) Educação: Considera dois indicadores, a taxa de alfabetização, que é o percentual resultante do total de pessoas com mais de 15 anos capazes de ler e escrever (alfabetizados) tem-se esta idade como parâmetro levando em conta que se termina o ensino fundamental aos 14 anos, dividido pelo montante da população que tenha essa idade ou mais, E a taxa bruta de frequência à escola, que resulta do total de alunos dos três graus tradicionais (fundamental, médio e superior) de ensino, além de cursos supletivos, classes de aceleração e de pós-graduação universitária. Este montante é dividido pelo total da população entre 7 e 22 anos, por se entender que nesta faixa etária o aluno conclui seu ciclo escolar (1ª série do ensino fundamental ao final do nível superior). Estes indicadores têm peso 2 e 1, respectivamente.

b) Longevidade: Considera como indicador a expectativa de vida ao nascer, a qual tem certa complexidade para cálculo pelos diversos fatores que considera (mortalidade até 1 ano de idade, mortalidade até 5 anos de idade, probabilidade de sobrevivência até 40 anos, probabilidade de sobrevivência até 60 anos, taxa de fecundidade total e outros). Assim, a alternativa para medição desta variável é utilizar os levantamentos censitários, como também para educação e renda, buscando a informação dos filhos nascidos vivos e filhos ainda vivos de um censo para outro, projetando as proporções de óbitos e estimando o índice de mortalidade. Então, esta estimativa é expandida a toda população.

c) Renda: Em âmbitos maiores, como países e estados, o PIB e sua variável per capita são interessantes referências para o crescimento econômico, mas a nível municipal este contexto se altera, pois nem toda a renda oriunda da produção do município é usufruída pela população em questão. Assim é utilizada uma concepção diferente para calcular a renda per capita média municipal, pois leva em conta os salários recebidos pela massa trabalhadora, as pensões, aposentadorias, transferências de outros níveis de governo e outros, depois dividindo o total pela população universal. Para o cálculo da renda os valores US\$ 40.000,00 e US\$ 100,00, integrantes da fórmula acima exposta por Prado (2006), são aos montantes máximo e mínimo da paridade do poder de compra (PPC) que quando transformados em valores mensais, em Reais, tornam-se, respectivamente: R\$ 1.560,17 e R\$ 3,90.

Além da educação, longevidade e renda há mais dois vértices que são interessantes a considerar, pois, embora não estejam diretamente inclusos na fórmula de cálculo, influenciam indiretamente o resultado do IDH, são eles: a moradia e a população (PNUD, 2000).

d) **Moradia:** Possibilita verificar as características do domicílio: se há água encanada, coleta de lixo, energia elétrica e outros, pontos que influenciam, por exemplo, na saúde. Proporciona algumas informações para embasar a análise frente à variável renda, pois proporciona verificar a posse de bens como televisão, geladeira, telefone, automóvel e o próprio imóvel.

e) **População:** Apresenta o perfil da comunidade local, podendo-se elaborar argumentações acerca do desenvolvimento socioeconômico utilizando as faixas etárias, os sexos, a densidade demográfica e outras.

A utilização do IDH como parâmetro avaliativo será possível de 1991 a 2000, pois na busca do índice após este período verificou-se a ausência das variáveis, atualizadas, que possibilitariam o seu cálculo. Isso ocorre por que as variáveis, antes apresentadas, somente são atualizadas a partir dos censos demográficos. O último foi em 2000, sendo que o censo seguinte foi recentemente iniciado, e segundo o IBGE a disponibilização para consulta será em torno da metade do próximo ano, não obedecendo assim aos prazos do presente trabalho. Cabe salientar que o IBGE realizou levantamentos com este objetivo entre 2000 e 2010, mas por não se tratar de censo demográfico, o trabalho é realizado em alguns municípios-chaves selecionados com via de proporcionar uma representatividade em termos de estimativa, logo, União da Serra não se encaixa nesse perfil.

Não seria possível deixar toda a primeira década dos anos 2000 sem avaliação e análise razão pela qual se buscou um índice que ocasionasse essa alternativa e ainda mantivesse as características essenciais do IDH, objetivando não distorcer a evolução avaliativa.

Encontrou-se o índice de desenvolvimento socioeconômico (IDESE) da Fundação de Economia e Estatística (FEE), do Rio Grande do Sul, o qual merece destaque, além de suas características técnicas, também por ser único entre os Estados brasileiros. Em algumas das demais unidades federativas, informações sobre nascidos vivos e mortalidade infantil, por exemplo, são obtidas do sistema de informações sobre nascidos vivos (SINASC) e sistema de informação de mortalidade (SIM), sendo que em outras estes sistemas apresentam baixa

cobertura, ficando tais informações por conta das estimativas oriundas de métodos demográficos indiretos (KATO, VIEIRA, FACHEL, 2008).

Não se deseja fazer juízo de valor, sobrepondo o IDESE aos sistemas citados como exemplo, apenas dar menção à proposição positiva que o Estado do Rio Grande do Sul teve, a partir da FEE, de desenvolver o seu índice de avaliação para o desenvolvimento socioeconômico estadual e, por conseqüência, de seus municípios.

Antes, foi referido de que se optou pelo IDESE por conseguir manter a essência proposta pelo IDH, assim fazem-se pertinentes as colocações de Kato, Vieira e Fachel (2008, p. 1502, 1503):

O IDESE produz um índice sintético composto por 12 indicadores divididos em quatro blocos temáticos: educação, renda, saneamento e domicílio, saúde. Esses indicadores são agregados e transformados em índices, um para cada bloco. O índice resulta da média ponderada dos indicadores que o compõem. Devido a reparametrização, é um índice que varia entre 0 e 1: quanto mais próximo de 0, menor o desenvolvimento; quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento.

Assim percebe-se que o IDESE foi idealizado a partir do IDH, pois ambos os indicadores mantêm as esferas renda, educação e saúde (longevidade para o IDH). A diferenciação está na esfera saneamento e domicílio que o IDESE considera, assim, para comparação a este subíndice, vai-se utilizar o possível, as informações do tópico moradia do IDH.

Passa-se agora à apresentação de cada um dos quatro blocos integrantes do IDESE, utilizando-se de trabalho desenvolvido pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) (2003 p. 10,11 e 12):

O **índice Condições de Domicílio** e Saneamento deriva da média ponderada dos indicadores média dos moradores por domicílios totais, proporção de domicílios ligados à rede pública urbana de abastecimento de água e proporção de domicílios ligados à rede pública urbana de coleta de esgoto cloacal e pluvial. (grifo nosso)

O **índice Educação** advém da média ponderada dos indicadores: taxa de evasão no ensino fundamental (primeiro grau); taxa de reprovação no ensino fundamental (primeiro grau); taxa de atendimento do ensino médio (segundo grau); e taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais de idade na unidade geográfica i no ano j. (grifo nosso)

O **índice Saúde** resulta da média ponderada dos indicadores percentual de crianças com baixo peso ao nascer, da taxa de mortalidade de menores de cinco anos (TMM5) e da expectativa de vida ao nascer na unidade geográfica i no ano j. (grifo nosso)

O **índice renda** resulta da média ponderada do Índice do Valor Adicionado Bruto (VAB) de Comércio, alojamento e alimentação *per capita* da unidade geográfica,

que procura medir, de forma indireta, a renda apropriada na unidade geográfica *i*, no ano *j* e o Produto Interno Bruto municipal *per capita* como indicador de renda gerada na unidade geográfica *i*, no ano *j*. (grifo nosso)

A FEE estipulou pesos diferenciados para os indicadores do IDESE quando se trata do cálculo dentro do bloco e outro quando mensura-se o índice geral. O Quadro 1 demonstra tais pesos e limites inferiores e superiores.

| Educação | Peso | | Limites | |
|--|-------|--------|--------------|-----------------|
| | Bloco | Idese | Inferior | Superior |
| Taxa de evasão no ensino fundamental | 0,25 | 0,065 | 100 | 0 |
| Taxa de reprovação no ensino fundamental | 0,20 | 0,050 | 100 | 0 |
| Taxa de atendimento no ensino médio | 0,20 | 0,050 | 100 | 0 |
| Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos de idade | 0,35 | 0,0875 | 100 | 0 |
| Renda | | | | |
| Geração de renda – PIB pc | 0,5 | 0,125 | 100 (\$ ppp) | 40 000 (\$ppp) |
| Apropriação de renda – VABpc (comércio, alojamento, alimentação) | 0,5 | 0,1250 | 11,22(\$ppp) | 4.486,64(\$ppp) |
| Domicílios | | | | |
| Percentual de domicílios abastecidos c/ água (rede geral) | 0,5 | 0,125 | 0 | 100 |
| Percentual de domicílios atendidos c/ esgoto sanitário (rede geral ou pluvial) | 0,4 | 0,1 | 0 | 100 |
| Média de moradores p/ domicílio | 0,1 | 0,025 | 6 | 1 |
| Saúde | | | | |
| Percentual de crianças c/ baixo peso ao nascer | 0,33 | 0,0833 | 30 | 4 |
| Taxa de mortalidade de menores de 5 anos | 0,33 | 0,0833 | 316 p/ mil | 4 p/ mil |
| Expectativa de vida ao nascer | 0,33 | 0,0833 | 25 anos | 85 anos |

Quadro 1- Pesos e Limites Extremos dos Indicadores IDESE

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2003)

Como visto, o uso do IDH e complementarmente o do IDESE, tornam-se interessantes pelo ecletismo dos âmbitos considerados, oportunizando uma base bem consistente para qualquer consideração que venha se fazer sobre desenvolvimento socioeconômico. Com objetivo de incrementar as informações trazidas por estes índices

sobre União da Serra, a seguir será abordado o desenvolvimento no meio rural, pois este é o cenário preponderante no citado município.

2.2.3 Desenvolvimento No Meio Rural

Fez-se essa sessão para evidenciar a diferença conceitual entre o ambiente urbano e rural, demonstrar os aspectos principais que o segundo deve considerar para se desenvolver de forma sustentável e apresentar os fatores que se deve ter clareza para busca de parcerias interinstitucionais e intergovernamentais.

O desenvolvimento no meio rural deve ser trabalhado de maneira específica, pois difere do desenvolvimento urbano. Enquanto no meio urbano, sejam nas cidades ou regiões metropolitanas, o desenvolvimento, em grande parte, ocorre sem a consideração de alguns fatores fundamentais como a preservação ambiental, no rural há inversão deste pensamento, pois sem as viabilidades naturais não há trabalho a desenvolver e, por consequência, não há como sobreviver.

Esta diferenciação inicia-se definindo bem o que seria urbano e que o seria rural. Veiga (2002) possibilita isso ao discutir a relevância dos perfis dos municípios brasileiros quanto a serem urbanos ou rurais. Esta definição, com base em critérios tecnicamente mais claros, poderia ocasionar uma ampla reformulação com relação aos planos de desenvolvimento, principalmente, e nível regional na maioria dos Estados.

Ao se referir à clareza dos critérios, se quer dizer que hoje o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera até mesmo sedes distritais como extensão das áreas urbanas. Por esta visão, segundo Veiga (2002), o Brasil contaria atualmente com 90% de seus municípios sendo urbanos, chegando à integralidade em 2030. Não se quer encontrar defeitos em ser denominado urbano, apenas demonstrar que muitas localidades têm perfil rural e assim deveriam ser estudadas e planejadas, pois os pontos a se considerar seriam significativamente diferentes do meio urbano, tanto em quantidade quanto em teor. Este critério levou Veiga (2002) a denominar esta definição brasileira entre população rural e urbana como arbitrária.

Esta concepção brasileira de área urbana poderia ser substituída pela junção de três fatores: o tamanho populacional, densidade demográfica e localização. A união destes se justifica, pois, em certa situação, a população pode ser pequena e ao mesmo tempo

centralizada ou, por outro ângulo, ser em quantitativo adequado, mas espalhado de tal forma a dificultar as relações.

Atribuída definitivamente a conceituação rural à localidade, e por conseqüência, a sua comunidade, necessitam ser bem esclarecidos três aspectos fundamentais para se perceber que o perfil de ruralidade pode ter um viés totalmente positivo ao desenvolvimento. São estes aspectos: a governança, os sistemas produtivos locais e o meio ambiente.

a) Governança: está ligada diretamente às instituições e aos mecanismos por estas criados para gerir as políticas públicas pró-desenvolvimento.

b) Sistemas produtivos locais (SPL): corresponde a cadeia de valor construída para aquela localidade. É chamado de sistema, pois enfatiza a necessidade de interação entre os componentes da cadeia de valor para a produção.

Como a maioria dos municípios que detém característica rural são pequenos (5 mil habitantes para menos), destacam-se os empreendimentos voltados às cooperativas e assemelhados como sendo um trabalho que envolva uma parcela considerável da população envolvida.

c) Meio ambiente: caracterizador principal destes municípios, logo não pode deixar de ser considerado como fundamental, não apenas no aspecto de prevenção e proteção, pois se deve saber utilizá-lo para incremento das receitas públicas e privadas. Seja explorando as viabilidades do ecossistema, através do turismo, ou ainda, trabalhando todo um novo perfil do município voltado à qualidade de vida das pessoas.

O município tendo noção exata da importância dos três aspectos mencionados pode buscar iniciativas práticas para o desenvolvimento, o chamado contrato territorial para o desenvolvimento (CTD) pode ser uma delas. Mas o CTD só é possível e viável se forem considerados os seguintes fatores, segundo Veiga (2002):

- **Aquisição de competência** - diagnósticos para percepção das potencialidades locais;
- **Programas de inovação rural** - vislumbrar o potencial inovador do local e determinar os meios para concretizá-lo;
- **Criação de Rede** - construir uma rede solidária ativa entre as microrregiões rurais, ligando todas a um referencial urbano maior dentro da região.

Nesse sentido, Novaes (2001, p.59) coloca que:

Impõe-se ainda uma reformulação do sistema de ensino rural, que o adéque às novas necessidades e aos novos tempos – sem recorrer ao controvertido, discutível, caminho de desativar escolas rurais e obrigar a população do campo a educar-se na

cidade. Não só o sistema urbano é incapaz de prepará-las para o mercado de trabalho rural, como contraria o desejo da própria clientela das escolas, que, segundo várias pesquisas, não quer se transferir para as cidades (por saber que não encontrará lugar no mercado de trabalho e enfrentará pior qualidade ambiental).

Portanto é perceptível que ao se definir o perfil de um município como sendo rural, as ações governamentais devem ter uma postura específica para essa peculiaridade, deixando o caráter unilateral das políticas atuais que enfatizam as transferências financeiras como um processo mecânico, esquecendo de colaborar na elaboração de planos estratégicos ao desenvolvimento dessas microrregiões. Novaes (2001, p. 58) afirma que:

Seria indispensável, como base de tudo, repensar as relações entre o rural e o urbano, na linha que tem sido proposta por pensadores como Ignacy Sachs, José Ely da Veiga, Ricardo Abramovay: deixar de entender o rural apenas como agricultura e esta somente como produção de grãos. As possibilidades são muitas, desde a agregação de valor em matérias-primas à exploração sustentável de biomassa, passando por atividades como fruticultura, floricultura, realocação de atividades assistenciais – num processo que modifique profundamente as atuais relações entre o urbano e o rural, com este tornando-se inclusive gerador de ocupações para a mão-de-obra ociosa nas cidades.

A referida estratégia em prol do desenvolvimento rural requer cuidados, contemplando que o meio ambiente é item fundamental para se chegar a este objetivo. Novaes (2001) apóia a agricultura familiar e destaca a gama de problemas que ocorrem quando há ausência de cuidados nas atividades mercantis ligadas ao meio ambiente natural. Pelas exigências dos mercados, as atividades mercantis do meio rural são aceleradas, sejam através da utilização de agrotóxicos, ações ilegais e outras provocando erosão, desmatamento, poluição das águas etc.

“A conservação, sem dúvida, precisará estar em ampla relação com os programas de implantação de um sistema de pesquisa e desenvolvimento voltado para a diversidade biológica, já iniciado.” (NOVAES, 2001, p.57)

Em suma, as colocações de Veiga (2002) e Novaes (2001) pregam, respectivamente, que o desenvolvimento rural se dá a partir de um relacionamento intermunicipal e da realização de ações empreendedoras, com vistas à manutenção do meio ambiente e a sustentabilidade local.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como via de alcance às informações para responder os objetivos específicos e, por consequência, o objetivo geral deste trabalho será utilizado o método estudo de caso, com abordagem qualitativa e objetivo exploratório.

O estudo de caso, por uma definição técnica, segundo Yin (2005, p. 32) é:

[...] uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Dentre as aplicações possíveis deste método a mais importante é explicar os possíveis vínculos causais em intervenções da vida real que são complexos demais a outras metodologias (YIN, 2005). Assim, o estudo de caso é a metodologia apropriada para buscar as informações que este trabalho requer. O estudo, por ter foco em um ambiente apenas, União da Serra, e sendo um município que até aqui não foi estudado da maneira que aqui se propõe, é único e exploratório.

A abordagem é qualitativa, sendo conceituada por Ribeiro Junior (2008, p. 18) da seguinte forma:

Postula uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, por meio de um vínculo entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação e o processo dos significados são o foco principal dessa abordagem. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente.

Sobre esta prática Yin (2005, p. 84) evidencia: “os estudos de caso requerem uma mente indagadora durante a coleta de dados, não apenas antes ou depois da atividade [...]. O resultado desejado é o pesquisador criar um rico diálogo com as evidências [...]”. Apesar deste método seguir um planejamento formal, as suas peculiaridades levam a descobertas imprevisíveis, então se deve utilizar mecanismos que possibilitem o seu surgimento e facilitem a sua inclusão como dado relevante.

As pesquisas qualitativas têm a seguinte caracterização, segundo Vergara (2005, p. 257):

[...] contemplam a subjetividade, a descoberta, a valorização da visão de mundo dos sujeitos. As amostras são intencionais, selecionadas por tipicidade ou por acessibilidade. Os dados são coletados por meio de técnicas pouco estruturadas e tratadas por meio de análise de cunho interpretativo. Os resultados obtidos não são generalizáveis.

Esse caráter qualitativo norteará a triangulação entre os dados secundários e primários a ser realizada nessa pesquisa. Yin (2005, p.33) evidencia a triangulação junto ao método estudo de caso: “Baseia-se em diversas fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados.

Segundo Vergara (2005, p. 258): “A triangulação de dados refere-se ao uso de diferentes fontes de dados. Nesse contexto, é sugerido o estudo de um fenômeno a partir de diferentes momentos (tempo), locais (espaço) e pessoas (informantes).”

Os dados secundários a serem utilizados serão os dados referentes ao IDH dos municípios de União da Serra, Guaporé e do Estado no período compreendido entre os anos de 1990 a 2000 e os dados do IDESE destes mesmos atores no período compreendido entre os anos de 2001 a 2006.

Os dados primários serão coletados através de entrevistas semi-estruturadas com perguntas abertas. Utilizar-se-á esta modalidade por possibilitar uma via mais robusta às descobertas, ou seja, não ficando restrito as características das perguntas fechadas e dos roteiros “engessados”. As entrevistas semi-estruturadas são definidas por Vergara (2009, p.9) como “Um roteiro cuja estrutura seja semi-aberta, tal como o roteiro de estrutura fechada, permite inclusões, exclusões, mudanças em geral nas perguntas, explicações ao entrevistado quanto a alguma pergunta ou alguma palavra, o que lhe dá um caráter de abertura”.

A amostra será intencional com objetivo de proporcionar um ecletismo com relação ao perfil dos entrevistados no que tange a sua representatividade no município de União da Serra. Buscar-se-á a opinião da atual secretária da fazenda municipal, pois está na administração pública local desde a instalação de União da Serra; do atual prefeito, pois, ao fim deste mandato completará oito anos de administração e antes fora vereador; de dois vereadores da atual oposição (para balancear o viés político) que têm mandatos consecutivos; um representante do sindicato rural, dos líderes comunitários de Oeste e Pulador, um empresário da agricultura familiar e outro do setor agropecuário industrial. Os opinantes foram definidos pela peculiaridade de suas profissões e por estarem presentes na

evolução histórica de União da Serra desde os tempos de distrito até hoje, se quer ocasionar com isso diversos vértices de avaliação sobre o desenvolvimento local.

O conjunto dos dados primários originados dessas entrevistas será analisado através da técnica de análise de conteúdo, a qual trata um dado universo de dados visando identificar o que está sendo exposto sobre determinado tema (VERGARA, 2005).

A definição da técnica de análise de conteúdo segundo Vergara (apud BARDIN, 1977, p. 42) é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimento relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Dada a conceituação acima, a análise de conteúdo, a partir da descrição do conteúdo das mensagens (entrevistas), permitirá o atendimento do segundo objetivo deste estudo de caso.

Vistas a revisão teórica e a metodologia aplicadas a este estudo de caso passa-se a apresentar os resultados que darão resposta aos objetivos específicos, através dos quais poderar-se-á avaliar o desenvolvimento socioeconômico de União da Serra.

4 AVALIANDO O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DE UNIÃO DA SERRA

Este capítulo estará disposto em duas partes principais: (i) a apreciação do desenvolvimento socioeconômico de União da Serra frente aos IDHs (1991/2000) e IDESEs (2001/2006), em comparação com Guaporé, seu município de origem, e o Estado do Rio Grande do Sul, para cumprimento do primeiro objetivo específico; e (ii) a avaliação do desenvolvimento socioeconômico do município através da opinião da população local por meio das entrevistas intencionais realizadas, respondendo-se assim ao segundo objetivo específico.

Contudo, antes de partir para apresentação e análise dos índices IDH e IDESE, faz-se pertinente um breve histórico do município, enfatizando-se a evolução de sua população.

4.1 EMANCIPAÇÃO DE UNIÃO DA SERRA

Conforme informações levantadas junto à agência do IBGE de Guaporé, União da Serra foi fundada em 20 de Março de 1992, através da lei nº 9.598, sendo desmembrado do município de Guaporé. Situa-se na mesorregião nordeste rio-grandense (serra) e faz parte da microrregião de Guaporé. Seus municípios limite são: Guaporé, Montauri e Arvorezinha. Suas vias de acesso são: RS 129, RS 132 e RS 332. A distância da capital do Estado é de 158 km.

O nome União da Serra originou-se da união dos dois distritos precedentes (Pulador e Oeste). Atualmente o município possui três áreas urbanas – Oeste, Pulador e a Sede, chamado assim por ter sido ali instalada a sede administrativa. Este último encontra-se, geograficamente situado entre as sedes de Oeste e Pulador, obedecendo praticamente o mesmo raio de distância.

A figura 1 identifica as três áreas urbanas do município: seguindo a linha vermelha (percurso entre os três núcleos urbanos) tem-se ao norte Oeste, mais ao centro a Sede e a sudoeste Pulador. Os pontos azuis referem-se aos principais prédios de cada área, logo os perímetros são diminutos.

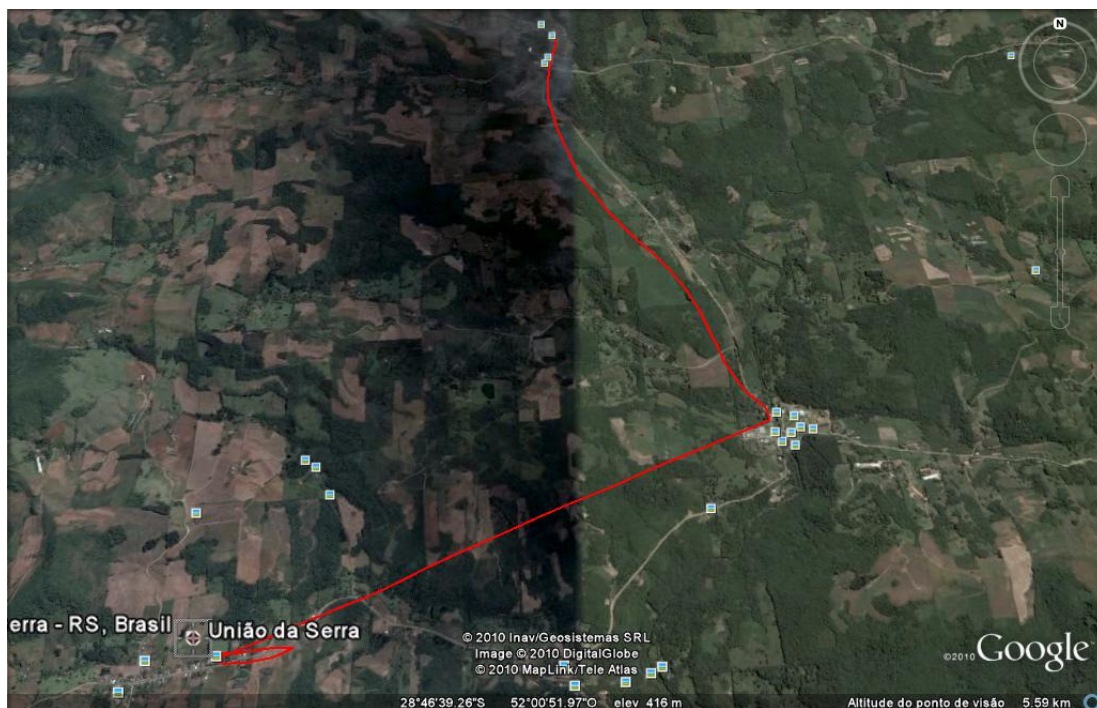


Figura 1- Núcleos Urbanos de União da Serra

Fonte: Google Earth

Em Oeste, a colonização começou em 1908, o povoado teve como primeiro nome “Fonini”. Mais tarde como distrito passou a se chamar Borges de Medeiros que foi criado pelo ato nº 5, em 04 de Janeiro de 1923, pela Intendência Municipal de Guaporé. Em 29 de Novembro de 1938 pelo decreto estadual nº 7589 e ratificado pelo Decreto municipal nº 28 de 10 de dezembro do mesmo ano teve sua denominação alterada para Oeste.

O distrito de Pulador foi criado pela lei nº 344, em 29 de Outubro de 1956, assim, até o citado ano, não há informações específicas deste distrito, pois a sua história está inserida no distrito de Oeste o qual era a referência demográfica e socioeconômica daquelas comunidades.

Pode-se compreender, de maneira significativa, sobre a evolução de determinada comunidade analisando a sua população, pois é ela a engrenagem às diversas transformações econômicas e sociais. A tabela 2 apresenta a evolução da população do município de União da Serra de 1940 a 2007, considerando os períodos pré e pós-emancipação.

Tabela 2 – Evolução da População de União da Serra (1940/2007)

| Anos | Oeste | | Pulador | | Sede | | Total | Diferença | Diferença % |
|------|--------|-------|---------|-------|--------|-------|-------|-----------|-------------|
| | Urbano | Rural | Urbano | Rural | Urbano | Rural | | | |
| 1940 | 450 | 3764 | - | - | - | - | 4214 | - | - |
| 1950 | 318 | 3830 | - | - | - | - | 4148 | (66) | (1,57) |
| 1960 | 527 | 2506 | 157 | 2269 | - | - | 5459 | 1311 | 31,60 |
| 1970 | 290 | 2061 | 175 | 2293 | - | - | 4819 | (640) | (11,72) |
| 1980 | 133 | 1775 | 130 | 1847 | - | - | 3885 | (934) | (21,22) |
| 1991 | 120 | 1050 | 115 | 1343 | - | - | 2628 | (1257) | (32,35) |
| 2000 | 159 | 674 | 109 | 948 | 18 | - | 1908 | (720) | (27,39) |
| 2007 | 166 | 562 | 97 | 821 | 20 | - | 1666 | (242) | (12,68) |

Fontes: Thomé (1966) / IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)

Nas décadas de 1940 e 1950 só constam informações referentes à Oeste, pois, como colocado anteriormente, este era o único distrito oficialmente constituído, portanto, as informações de Pulador estavam contidas em Oeste. Assim, as informações específicas de Pulador aparecem em separado a partir de 1960, pela sua constituição oficial como distrito em 1956.

A população entre 1940 e 1950 deu uma suave queda de 1,57% ou 66 pessoas a menos, já na década seguinte houve um contexto totalmente inverso e bem significativo, o contingente populacional cresceu mais de 31% ou no caso 1311 pessoas.

Nesta época a região do interior de Guaporé passou por um desenvolvimento econômico interessante, como por exemplo os 14 estabelecimentos industriais que empregavam 54 operários somente em Oeste, o que vem a dar a razão ao aumento da população urbana neste período (de 318 para 527 habitantes). Além do moinho, estrutura de comércio satisfatória às características do local, hotel, restaurante e até mesmo uma pequena usina hidrelétrica, o que conceituava o então distrito, à época, como de extrema importância, principalmente econômica, para Guaporé.

Há queda da população entre os anos 50 e 60 segundo Girelli (2003) tem como principal motivo a não concretização da ligação asfáltica de Guaporé com Passo Fundo e Bento Gonçalves e, por consequência, com Porto Alegre e o norte do Estado e o Oeste Catarinense, cujo traçado original passava por Vila Maria e Vila Oeste, na época distritos de Guaporé.

Com a ausência desta importante via de escoamento da produção houve a diminuição do parque industrial, haja vista que em 1951 havia 14 indústrias e em 1964 restaram apenas 6, a concentração de moradias e população se mostrou desinteressante. Sendo que a partir de

então se iniciou um processo de êxodo em busca de melhores condições de trabalho em outros municípios como Guaporé e outros.

O terceiro núcleo urbano, a então denominada Sede Administrativa, tem suas informações apresentadas a partir do censo demográfico do ano 2000, pois foi instituída com a emancipação, em 1992, não tendo perímetro rural.

Para ilustrar, a problemática em União da Serra, o gráfico 1 estabelece um comparativo entre a população urbana e rural no período de 1980 a 2007, levando em conta a ocorrência dos censos demográficos.

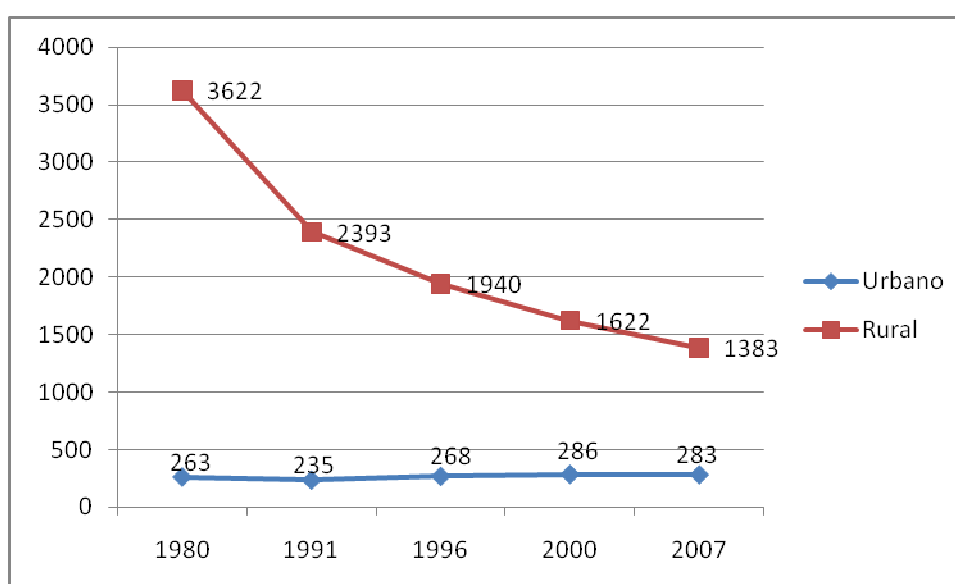


Gráfico 1- Comparativo da Evolução da População Urbana e Rural de União da Serra – 1980/2007.

Fonte: IBGE

O gráfico 1 expõe que num período de 27 anos a população urbana de União da Serra se manteve estável, já a população rural teve queda significativa, logo o resultado disso pode ser a conjugação do êxodo populacional do município e do êxodo da área rural para a urbana e falecimento, pela concentração nas faixas etárias mais elevadas.

A tabela 3, que apresenta a evolução da faixa etária da população de União da Serra no período 2000/2007, dá sentido às considerações acima. É perceptível que a população está envelhecendo. A faixa de 45 anos em diante representa 47,18% em 2007 e em 2000 era 38%, ou seja, 9% de crescimento. Quanto às faixas mais jovens ocorre justamente o inverso sendo que todas decaíram nestes 7 anos, exceto a faixa dos 16 a 24 anos.

Tabela 3 - Evolução da População de União da Serra Por Faixa Etária – 2000 / 2007

| Faixa Etária | 2000 | % | 2007 | % |
|--------------|------|-------|------|--------|
| 0 a 4 | 92 | 4,83 | 65 | 3,9 |
| 5 a 9 | 125 | 6,55 | 68 | 4,08 |
| 10 a 15 | 212 | 11,11 | 115 | 6,9 |
| 16 a 24 | 265 | 13,89 | 251 | 15,07 |
| 25 a 34 | 194 | 10,16 | 159 | 9,54 |
| 35 a 44 | 295 | 15,46 | 222 | 13,33 |
| 45 a 54 | 305 | 15,98 | 284 | 17,05 |
| 55 e + | 420 | 22,01 | 502 | 30,13 |
| Total | 1908 | 100 | 1666 | 100,00 |

Fonte: IBGE

Conhecer o histórico de União da Serra é fundamental para compreender-se o cotidiano de sua emancipação, além de trazer informações de suas características e evolução em diversos aspectos desde os tempos de distrito até hoje. Isso será um alicerce importante para compreensão das apresentações e análises realizadas a seguir referentes ao desenvolvimento socioeconômico, utilizando-se do IDH e IDESE.

4.2 IDH E IDESE: VARIÁVEIS AVALIATIVAS DO DESENVOLVIMENTO DE UNIÃO DA SERRA

Neste tópico os IDHs (1991/2000) e IDESEs (2001/2006) serão trabalhados de tal forma a comparar o desenvolvimento socioeconômico de União da Serra a Guaporé a ao estado do Rio Grande do Sul (RS). Para dar maior detalhamento os índices gerais serão esmiuçados em suas variáveis integrantes, ou seja, longevidade (saúde), educação e renda para o IDH e saúde, educação, renda e condição dos domicílios para o IDESE. Além disso, para justificar as evoluções de cada um dos subíndices serão tecidas argumentações quanto aos seus componentes de cálculo, como visto na revisão teórica.

4.2.1 Educação

O IDH considera as variáveis taxa de frequência à escola e de alfabetização. Na taxa de frequência à escola o RS teve uma variação positiva de 16,36%, Guaporé 21,31% e União da Serra 24,36% no período 1991/2000. Quanto à alfabetização tem-se o Estado com

uma variação positiva de 3,46%, Guaporé 2,80% e União da Serra 5,03%, no período 1991/2000.

O IDESE considera as variáveis taxa de evasão do ensino fundamental (abandono), taxa de reprovação no ensino fundamental, taxa de atendimento do ensino médio (aprovação) e taxa de analfabetismo.

Quanto à evasão do ensino fundamental a tabela 4 apresenta as informações comparativas entre União da Serra, Guaporé e o Rio Grande do Sul relativas ao período compreendido entre os anos de 2001 e 2005.

Tabela 4 – Evasão Ensino Fundamental: Guaporé, RS e União da Serra – 2001/2005

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------|------|------|------|------|------|
| Guaporé | 0,9 | 1,5 | 3,3 | 3,7 | 1,4 |
| U. Serra | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0 |
| RS | 4,1 | XXX | 3,6 | 3,5 | 3 |

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010)

xxx – não há dados

Observando-se os números índices, nota-se a evolução positiva de 0,7 do município quanto à evasão escolar do ensino fundamental, chegando a zero no ano de 2005. Paralelamente, Guaporé de 2001 a 2004 teve um crescimento de 2,8 e embora o decréscimo de 2,3 para o ano seguinte ainda apresenta um índice de 1,4. Já o estado demonstra decréscimo constante no montante de 1,1 chegando a 3 em 2005.

No que tange a reprovação do ensino fundamental a tabela 5 traz a evolução comparativa, de 2001 a 2005, entre União da Serra, Guaporé e Estado.

Tabela 5 - Reprovação Ensino Fundamental: Guaporé, RS e União da Serra – 2001/2005

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------|------|------|------|------|------|
| Guaporé | 8,0 | 4,2 | 7,1 | 7,9 | 6,3 |
| U. Serra | 3,2 | 2,0 | 9,4 | 8 | 4,4 |
| RS | 13,8 | XXX | 13,9 | 15,8 | 15,9 |

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010)

xxx – não há dados

Na reprovação do ensino fundamental, os números índices mostram novamente União da Serra com o menor índice, com relação à Guaporé e ao Estado, mas ressalva-se o aumento entre os anos de 2002 e 2004, mesmo com a queda de 1,4 para 2003, Guaporé e o

Estado mostraram-se estáveis. Fato positivo é a queda mais acentuada de 3,6 que o município teve entre 2004 e 2005.

Para a taxa de atendimento do ensino médio utilizou-se a taxa de aprovação deste nível de ensino, a tabela 6 mostra os índices desta variável comparando União da Serra a Guaporé e ao Estado entre os anos de 2001 e 2005.

Tabela 6 - Aprovação Ensino Médio: Guaporé, RS e União da Serra – 2001/2005

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------|------|------|------|------|------|
| Guaporé | 90 | 87,4 | 81,6 | 79 | 82,7 |
| U. Serra | 94,1 | 82 | 81,3 | 80,7 | 87 |
| RS | 70,8 | 70 | 69,8 | 65,9 | 65,9 |

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010)

A partir desta tabela pode-se aferir que no período 2002/2003 União da Serra teve problemas de maneira generalizada na educação, pois igualmente à reprovação do grau fundamental houve queda significativa de 13,40% entre 2001 e 2004, sendo que entre 2002 e 2003 ficou abaixo dos índices de Guaporé, mas como anteriormente volta a se recuperar e cresce 6,3 % de 2004 para 2005, enquanto Guaporé 3,7%. O Estado apresenta queda constante, sendo seu melhor desempenho ainda em 2001, 70,8%.

Com relação à taxa de analfabetismo ressalva-se que os dados disponíveis para o IDESE são referentes ao ano 2000, ano já considerado no IDH, a diferença reside no fato que o IDESE considera a taxa de analfabetismo enquanto o IDH a de alfabetização. Logo as informações quanto à alfabetização, já mencionadas, que demonstram o Estado com uma variação positiva de 3,46%, Guaporé 2,80% e União da Serra com 5,03%, no período 1991/2000 basta para avaliação desta variável.

A tabela 7 apresenta dos índices consolidados do IDH e IDESE de 1991 a 2006 para visualização da evolução do subíndice educação.

Tabela 7 – Evolução Subíndice Educação: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006

| | IDH | | IDESE | | | | | |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1991 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Guaporé | 0,819 | 0,908 | 0,870 | 0,882 | 0,883 | 0,870 | 0,872 | 0,875 |
| U. da Serra | 0,780 | 0,895 | 0,921 | 0,953 | 0,961 | 0,959 | 0,966 | 0,971 |
| RS | 0,827 | 0,904 | 0,841 | 0,848 | 0,854 | 0,855 | 0,853 | 0,854 |

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010) / Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

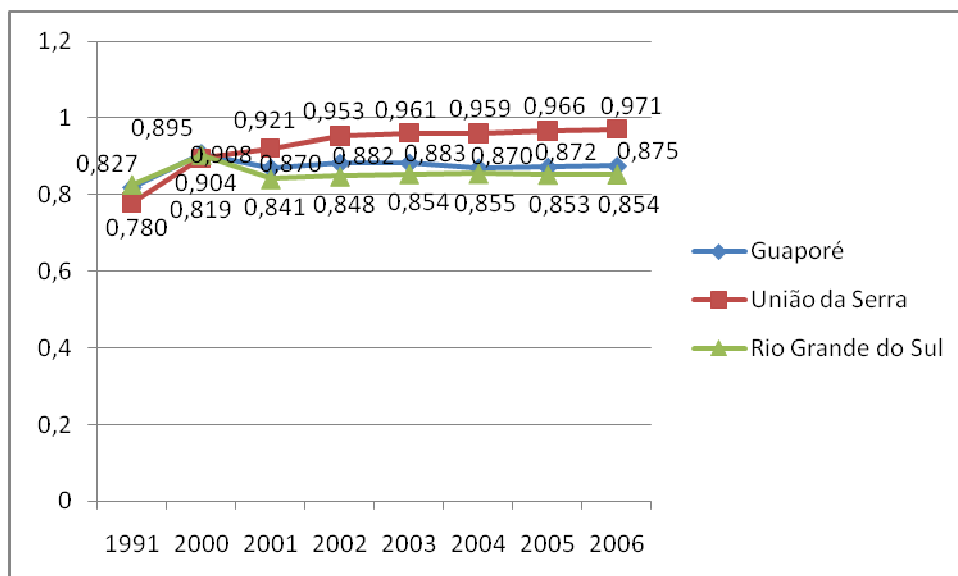


Gráfico 2 - Evolução Subíndice Educação: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006
 Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010) / Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

A tabela 7 e o gráfico 2 demonstram, através dos números índices, que na esfera educação União da Serra teve um desempenho positivo constante, visto individualmente, no período 1991/2006, pois embora tenha tido o pior índice entre 1991/2000, comparado a Guaporé e ao Estado, foi o único a manter-se acima de 0,9 entre 2001 e 2006. Neste período o Estado apresentou aumento constante no montante de 0,13 ficando, mesmo assim, 1,17 atrás de União da Serra, em 2006. Guaporé, a partir de 2001, cresce 0,13 até 2003 decresce o mesmo valor para 2004, voltando a crescer 0,15 para 2006, ficando 0,91 a menos que União da Serra.

4.2.2 Renda

Na esfera renda o IDH considera, principalmente, a renda per capita média municipal, a renda proveniente de transferências governamentais e dos rendimentos do trabalho. A tabela 8 demonstra as três variáveis citadas comparando União da Serra, Guaporé e o Estado, no período 1991/2000, abaixo.

Tabela 8 – Renda Per Capta, % da Renda de Transferências Governamentais e de Rendimentos do trabalho: Guaporé, RS e União da Serra

| | Renda per Capita 1991 | Renda per Capita 2000 | % da renda transf.gov. 1991 | % da renda transf. gov. 2000 | % da renda rend. trabalho 1991 | % da renda rend. Trabalho 2000 |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Guaporé | 236,66 | 363,75 | 10,65 | 17,61 | 82,64 | 70,1 |
| U. da Serra | 145,63 | 322,18 | 7,08 | 15,02 | 86,82 | 76,49 |
| RS | 261,301 | 357,742 | 12,396 | 17,749 | 82,212 | 70,822 |

Fonte: Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

Avaliando-se individualmente cada uma destas três variáveis tem-se o seguinte cenário: quanto à renda per capita União da Serra apresenta uma variação positiva de 121%, enquanto Guaporé 53,70 % e o Estado 36,89 % entre 1991/2000.

Simultaneamente, a renda proveniente das transferências governamentais apresenta União da Serra com 7,94 %, Guaporé 6,96 % e o Rio Grande do Sul 5,35 %, isso corrobora com as colocações do referencial teórico quando das evidências que municípios do perfil de União da Serra detêm percentual significativo de sua renda proveniente de outras esferas de governo.

Já a renda advinda do trabalho apresenta decréscimo negativo para os três agentes comparados, União da Serra com (-10,33%), Guaporé (-12,54 %) e o Estado com (-11,39 %). Assim, neste quadro desfavorável, União da Serra teve desempenho diga-se melhor que os demais.

Cabe destacar ainda o percentual de pessoas que têm mais de 50% de sua renda constituída por transferências governamentais, em 2000, União da Serra aparece com o menor índice (10,22%) enquanto Guaporé e o Estado têm 13,54% e 15,14% respectivamente. Contudo, analisando-se a variação desde 1991, União da Serra fica à frente do Estado (6,05%), com 6,97%, e atrás de Guaporé (7,91%)

O IDESE considera o valor adicionado bruto (VAB) de comércio, alojamento e alimentação per capita e o produto interno bruto municipal per capto. Assim, para avaliação mais ajustada possível, será utilizado o valor adicionado bruto dos serviços, pois o VAB do comércio, alojamento e alimentação per capita se encaixa neste grupo, mantendo-se o PIB per capto como a segunda variável.

Como estas variáveis estão apresentadas em valores absolutos (em reais), o que dificulta a apreciação pela disparidade das características entre os agentes, se considerou a variação percentual de 2001 a 2006. Assim, o valor adicionado bruto dos serviços apresenta

Guaporé com um crescimento de 66,35 %, o Estado com 72,77 % e União da Serra com 84,74 %.

O PIB per capto apresenta Guaporé com um crescimento de 55, 57 % o Estado com 60,73 % e União da Serra com 114,69 %.

A tabela 9 apresenta os índices consolidados do IDH e IDESE de 1991 a 2006 para visualização da evolução do subíndice renda.

Tabela 9 – Evolução Subíndice Renda: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006

| Renda | IDH | | IDESE | | | | | |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1991 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Guaporé | 0,685 | 0,757 | 0,684 | 0,681 | 0,690 | 0,689 | 0,690 | 0,706 |
| U. da Serra | 0,604 | 0,737 | 0,555 | 0,535 | 0,606 | 0,597 | 0,575 | 0,596 |
| RS | 0,702 | 0,754 | 0,753 | 0,760 | 0,775 | 0,776 | 0,766 | 0,781 |

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010) / Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

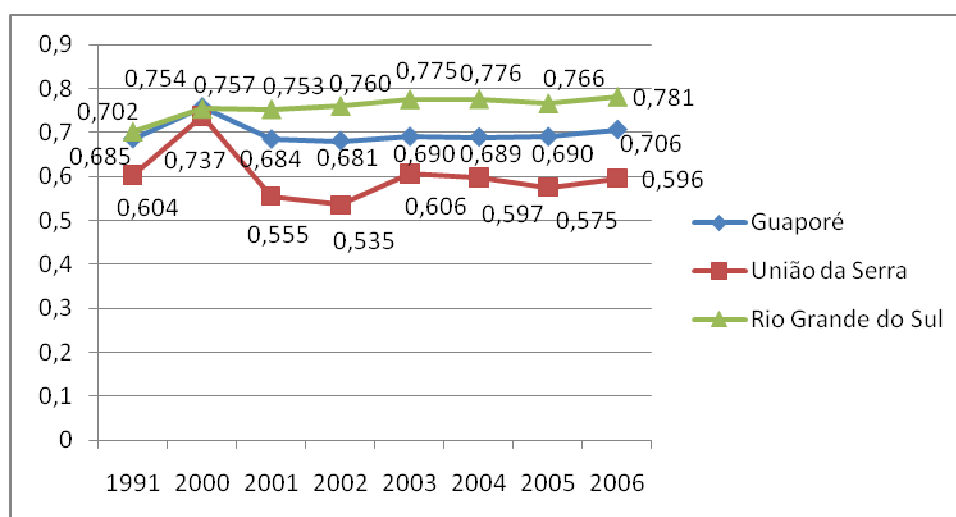


Gráfico 3 - Evolução Subíndice Renda: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010) / Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

No subíndice renda, União da Serra fica abaixo de Guaporé e do Estado. Observando o município individualmente há uma queda acentuada do ano 2001 em diante, a qual, em geral, se mantém até 2006.

Pode ser explicação a isto a modalidade de cálculo diferenciada entre o IDH e o IDESE, por exemplo, o valor adicionado bruto (VAB) de comércio, alojamento e alimentação per capita é diminuto, havendo 22 estabelecimentos deste conjunto de segmentos em União da Serra, segundo a secretaria da fazenda municipal, influenciando no cálculo desta variável.

Fato é que este subíndice se encontra bem aquém do satisfatório, pois para ser considerado um desenvolvimento, ao menos mediano, positivo deve estar acima de 0,5, dentro dos limites 0 e 1 dos números índices, segundo a conceituação do IDH e IDESE. Índice superado com não grande relevância pelo município desde 2001.

4.2.3 Longevidade / Saúde

No subíndice longevidade o IDH considera a expectativa de vida ao nascer, a tabela 10, construída a partir do Atlas do desenvolvimento humano (2003), traz a evolução do referido indicador no período 1991/2000.

Tabela 10 – Expectativa de Vida ao Nascer: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2000

| | 1991 | 2000 |
|-------------------|-------|-------|
| Guaporé | 68,46 | 73,83 |
| União da Serra | 71,80 | 73,39 |
| Rio Grande do Sul | 68,75 | 72,12 |

Fonte: Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

Com relação à expectativa de vida ao nascer vê-se que na década de 1990 União da Serra teve a menor evolução, 1,59 anos, enquanto Guaporé apresentou 5,37 e o Estado 3,37 anos, ressaltando-se que em 1991 o município apresentava índice melhor que os demais, 3,34 anos com relação à Guaporé e 3,05 anos comparado ao Estado. No ano 2000 demonstra uma defasagem de apenas 0,44 anos com relação à Guaporé e mantendo-se à frente do estado por 1,27 anos.

Outro aspecto que se deve considerar é o indicador de mortalidade até os 5 anos de idade, pois é uma das variáveis consideradas pelo IDESE para o cálculo deste subíndice. A tabela 11 demonstrará a evolução deste indicador de 1991 a 2000, pelo IDH.

Tabela 11– Mortalidade até 5 anos: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2000

| | 1991 | 2000 |
|----------------|-------|-------|
| Guaporé | 26,47 | 13,59 |
| União da Serra | 18,20 | 14,43 |
| RS | 26,36 | 17,26 |

Fonte: Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

Embora União da Serra apresente o menor indicador, 18,20 % em 1991, na evolução para 2000 decresceu 3,77 % enquanto Guaporé 12,88 % e o Estado 9,10 %, chegando os três

a manterem certo equilíbrio. Possíveis justificativas tanto para o decréscimo geral quanto individual de União da Serra podem ser as políticas públicas desde o nível federal e o aperfeiçoamento da estrutura de saúde do município.

Informações que corroboram com isto é o coeficiente de mortalidade infantil, disponível pela FEE, o qual no período 2001/2006 apresenta Guaporé saindo de 12,2% para um pico de 21,93%, em 2003, e regressando a 11,03% em 2006. O Estado parte de 15,68%, em 2001 e decresce para 13,11%, em 2006. Já União da Serra de 2002 (2001 não há informação) a 2006 o coeficiente tem zero %,

O coeficiente toma como parâmetro a faixa “a cada mil nascimentos”. Como visto nas tabelas 3 e 4 a população de União da Serra está envelhecendo e diminuindo (baixo nível de fecundidade), assim não há como ocorrer mil nascimentos de um período para outro, o que explica o zero indicado acima.

Verificaram-se então os indicadores municipais de saúde do sistema único de Saúde (SUS), tem-se Guaporé, de 2001 a 2004, com 16 óbitos infantis enquanto União da Serra apresenta novamente zero.

Outro fator importante na elaboração do IDESE saúde é a taxa de nascidos com baixo peso. Neste item Guaporé, em 2001, mostra 6,1% alcançando 9,2%, em 2003 e cai para 7,9%, em 2004. União da Serra não apresenta nascidos com baixo peso de 2001 a 2003, mas tem 16,7% em 2004, o que influenciou a IDESE do referido ano, como pode ser observado na tabela 12.

Tabela 12 – Evolução Subíndice Longevidade / Saúde: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006

| | IDH | | IDESE | | | | | |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1991 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Guaporé | 0,724 | 0,814 | 0,877 | 0,890 | 0,868 | 0,861 | 0,846 | 0,822 |
| União da Serra | 0,780 | 0,806 | 0,888 | 0,881 | 0,886 | 0,882 | 0,873 | 0,867 |
| RS | 0,729 | 0,785 | 0,848 | 0,844 | 0,841 | 0,846 | 0,851 | 0,850 |

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010) / Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

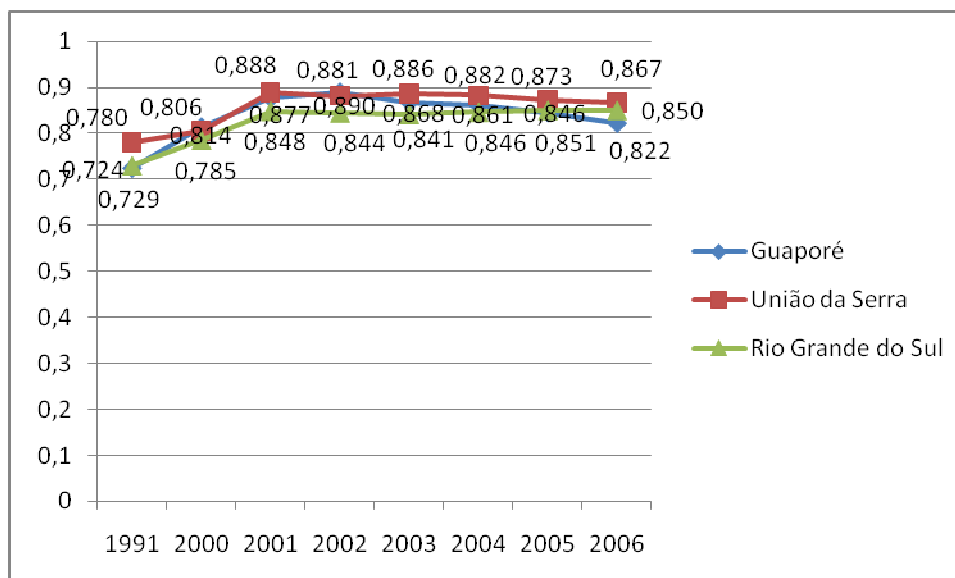


Gráfico 4 - Evolução Subíndice Longevidade / Saúde: Guaporé, RS e União da Serra - 1991/2006

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010) / Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

O indicador longevidade / saúde apresenta números índices positivos para todos os avaliados, nenhum deles abaixo de 0,8. A partir de 2001, União da Serra esteve sempre à frente, com exceção a 2002 onde ficou atrás de Guaporé, de 2003 a 2006 houve uma queda branda que merece atenção. Nos 15 anos avaliados (1991/2006) sempre houve equilíbrio entre União da Serra, Guaporé e o Estado.

4.2.4 Moradia / Condições dos Domicílios

Como salientado anteriormente, apenas o IDESE, em seu subíndice condições dos domicílios, considera separadamente esta esfera para formação do índice, importando a proporção de domicílios ligados à rede pública urbana de abastecimento de água e a proporção de domicílios ligados à rede pública urbana de coleta de esgoto cloacal e pluvial. Na busca desses dados, através da FEE, encontraram-se estas informações referentes ao ano 2000 e o índice saneamento já consolidado. Assim serão utilizadas as informações do IDH, de 1991 a 2000, do conjunto de fatores considerados na avaliação de seu tópico moradia, o qual apresenta as seguintes informações: percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, energia elétrica, coleta de lixo, televisão, telefone, carro, geladeira e computador, conseguindo, dentro do possível, aferir evolução quanto à renda.

O quadro 2 demonstra estes fatores.

| Rio Grande do Sul | | Guaporé | | União da Serra | |
|------------------------|-------|---------|-------|----------------|-------|
| Água encanada | | | | | |
| 1991 | 2000 | 1991 | 2000 | 1991 | 2000 |
| 86,64 | 94,88 | 94,81 | 98,48 | 96,08 | 98,59 |
| Banheiro/água encanada | | | | | |
| 77,61 | 90,04 | 88,45 | 97,37 | 62,71 | 95,6 |
| Energia Elétrica | | | | | |
| 92,22 | 97,86 | 96,3 | 99,56 | 92,8 | 99,7 |
| Coleta de Lixo | | | | | |
| 87,38 | 97,35 | 83,08 | 97,42 | 15,57 | 93,54 |
| Televisão | | | | | |
| 81,84 | 93,30 | 88,61 | 96,66 | 76,84 | 96,38 |
| Telefone | | | | | |
| 14,98 | 40,51 | 15,74 | 51,88 | 8,29 | 40,61 |
| Carro | | | | | |
| 31,63 | 45,71 | 44,08 | 62,47 | 49,53 | 74,20 |
| Geladeira | | | | | |
| 83,33 | 93,67 | 93,09 | 97,78 | 90,42 | 98,82 |
| Computador | | | | | |
| - | 11,53 | - | 12,73 | - | 2,07 |

Quadro 2 - Fatores Domiciliares: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2000

Fonte: Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

Os três agentes tiveram crescimento significativo na grande maioria das variáveis, analisando-se o grupo água encanada, banheiro com água encanada, energia elétrica e coleta de lixo, por serem aspectos de primeira necessidade principalmente à preservação da saúde. Destaca-se a evolução de União da Serra quanto à utilização de banheiros com água encanada, 33%, energia elétrica 7% e coleta de lixo 78%, o município teve crescimento mais significativo que Guaporé e o Estado, entre os anos de 1991 e 2000.

Quanto às variáveis televisão, telefone, carro, geladeira e computador repete-se um crescimento positivo, televisão cerca de 20%, telefone 32%, carro 25%, geladeira 8%.

Surgem os primeiros percentuais com relação a computador, 12,73% em 2000, o que deve ter aumentado significativamente por ocasião das ações públicas, desde 2006, como as instalações dos laboratórios de informática nas escolas e bibliotecas e a disponibilização de internet gratuita a todos os domicílios.

A tabela 13 apresenta o subíndice condições dos domicílios no período 2001/2006, calculado pelo IDESE, comparando União da Serra, Guaporé e o Rio Grande do Sul.

Tabela 13 – Evolução Subíndice Condições Domicílio: Guaporé, RS e União da Serra – 2001/2006

| IDESE | | | | | | |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Guaporé | 0,647 | 0,648 | 0,650 | 0,650 | 0,651 | 0,652 |
| União da Serra | 0,345 | 0,349 | 0,352 | 0,354 | 0,356 | 0,359 |
| RS | 0,563 | 0,565 | 0,566 | 0,567 | 0,568 | 0,569 |

Fonte: Fundação de Economia e Estatística RS

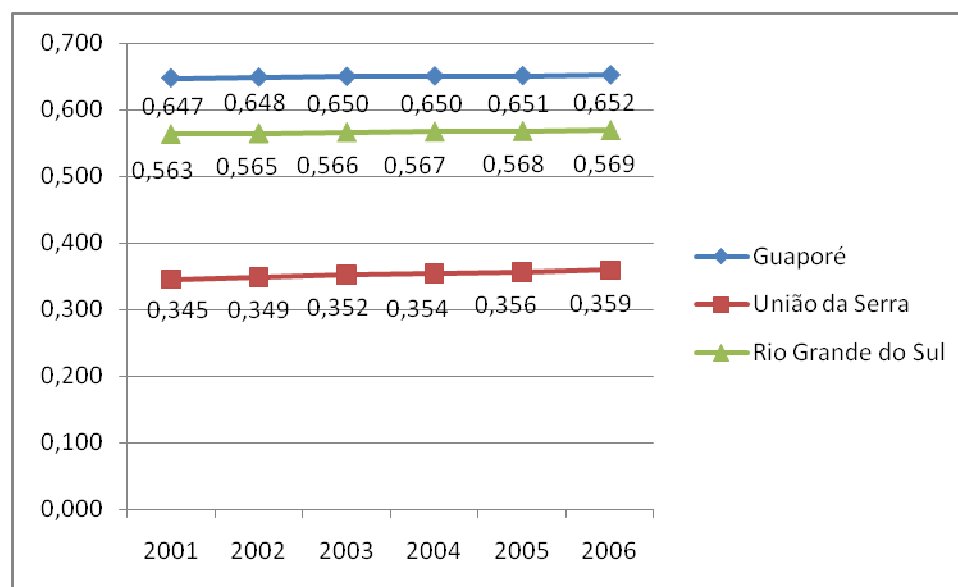


Gráfico 5 - Evolução Subíndice Condições Domicílios: Guaporé, RS e União da Serra - 2001/2006

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010)

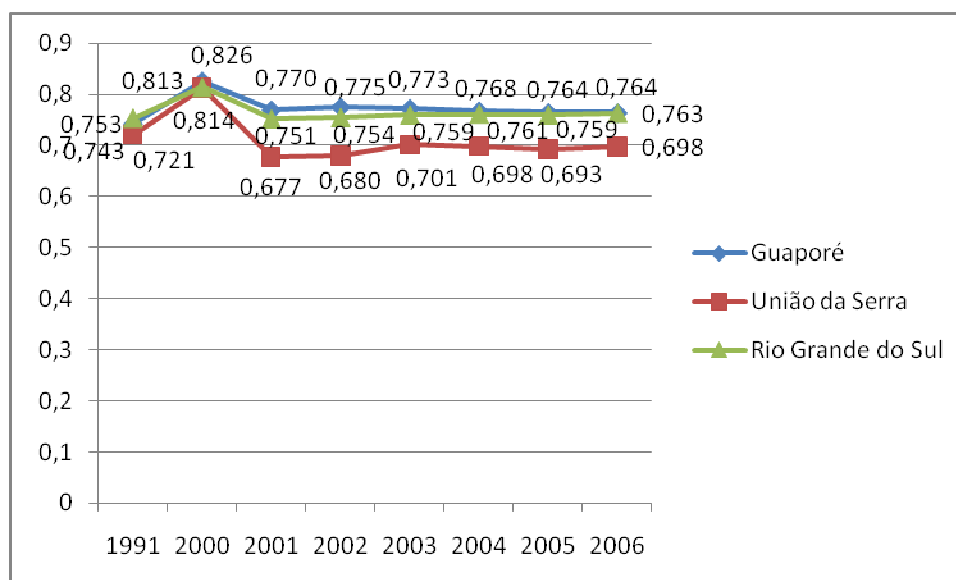
O Estado e Guaporé, no período 2001/2006, segundo os números índices, apresentam uma estabilidade dentro de um nível razoável / mediano, pois nenhum deles alcança 0,8, o que seria aceitável para uma avaliação boa, conforme os limites apresentados na sessão 2.2.2. União da Serra demonstra índices os quais, se não fossem consideradas as características do município e as informações da tabela 13, seriam péssimos, pois estariam entre 0 e 0,4. A explicação para União da Serra pode estar no seguinte aspecto: o IDESE considera a proporção de domicílios urbanos ligados à rede pública de abastecimento de água e de esgoto, e como se viu a densidade de domicílios urbanos de União da Serra é baixa e mesmo esses, em maioria, não estão ligados as referidas redes públicas, pois em muito se utiliza de poços artesianos e de fossas sépticas.

Dadas as considerações individualizadas de cada subíndice acima, passa-se a apresentar a evolução os índices consolidados a partir da tabela 14.

Tabela 14 – Evolução IDH e IDESE: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006

| | IDH | | | | IDESE | | | |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1991 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Guaporé | 0,743 | 0,826 | 0,770 | 0,775 | 0,773 | 0,768 | 0,764 | 0,764 |
| U. da Serra | 0,721 | 0,813 | 0,677 | 0,680 | 0,701 | 0,698 | 0,693 | 0,698 |
| RS | 0,753 | 0,814 | 0,751 | 0,754 | 0,759 | 0,761 | 0,759 | 0,763 |

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010) / Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

**Gráfico 6 - Evolução IDH e IDESE: Guaporé, RS e União da Serra – 1991/2006**

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2010) / Atlas Desenvolvimento Humano (2003)

Na avaliação dos números índices gerais consolidados União da Serra fica um pouco aquém de Guaporé e do Estado. Ressalva-se que as estruturas das fórmulas para cálculo entre o IDH e o IDESE podem ser a causa da queda dos índices dos três avaliados, pois do ano 2000, onde todos estavam acima de 0,8, adiante tiveram decréscimo. Assim, a partir de 2001 União da Serra somente atingiu o nível 0,7 em 2003, neste tocante que se mostra interessante ter avaliado cada subíndice separadamente, pois se sabe pelo que foi apresentado, que as áreas de desenvolvimento menos positivo foram o subíndice renda e condição dos domicílios.

Então, através da análise destes dados secundários, tem-se que União da Serra apresenta um desenvolvimento socioeconômico razoável, pois como se viu no capítulo 2, sessão 2.2.2, para ter uma avaliação altamente positiva aponta-se um índice acima de 0,8, assim esta análise quer colaborar na indicação de quais áreas devem ser mais trabalhadas.

A seguir será apresentada a avaliação do desenvolvimento socioeconômico pela população local, possível verificar as similaridade e divergências entre as fontes de dados primários e secundários ora utilizadas nesta pesquisa.

4.3 AVALIAÇÃO DA COMUNIDADE LOCAL ACERCA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO DE UNIÃO DA SERRA

Esta seção visa atender o segundo objetivo específico deste trabalho, que é ter a avaliação do desenvolvimento socioeconômico de União da Serra perante a opinião de sua população. Sendo assim, recapitula-se a conceituação, de maneira geral, de desenvolvimento socioeconômico quando da realização da revisão da literatura antes de partir à análise das entrevistas realizadas.

Relembrando trecho de Furtado (2004, p. 18): “[...] mostrando que quando se fala desenvolvimento se introduziu o social e o político. Não se fala de desenvolvimento senão a partir do social [...]”.

De Paula (2005, p. 1) afirma: “[...] que as pessoas percebiam mais claramente que o desenvolvimento econômico isoladamente não significa melhora imediata e automática nas condições sociais da população”.

O mesmo ocorrendo com Sen (2000) ao se referir às liberdades individuais (política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora). Pode-se aferir que possivelmente esta teoria das liberdades instrumentais, por sua multifocalização, foi a essência à formulação do IDH, pois Sen foi um dos autores do índice de desenvolvimento humano.

Assim, utilizou-se como instrumento de coleta de dados um questionário (anexo A), o qual foi construído de tal forma que fosse possível aos entrevistados avaliarem o desenvolvimento socioeconômico a partir de cada uma das esferas que o compõe, ou seja, educação, saúde (longevidade) e renda, além de opinarem sobre as alternativas de desenvolvimento para o futuro do município.

Os respondentes foram intencionalmente selecionados, num total de oito, referidos nos procedimentos metodológicos, definidos pela diversidade de suas atividades e representação no município tendo-se como objetivo uma avaliação multifocal.

As respostas foram analisadas seguindo os passos de descrição, na íntegra, das respostas, de aplicação da análise léxica e de conteúdo. A análise léxica consiste em averiguar ou medir a dimensão das respostas focando a ocorrência das palavras, para que se

possa generalizar determinada ocorrência ao conjunto de entrevistados. (FREITAS & JANISSEK, 2000). Já a análise de conteúdo segundo Freitas e Janissek (apud BARDIN 1996, p. 47) é:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações que, através, de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, visa obter indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Utilizando-se da análise léxica seguem abaixo os quadros 3 e 4 com os códigos de cada questão aplicada (anexo A), a categorização e as palavras-chaves de cada uma delas e seu quantitativo de citações.

| Questões | Categorização | Citações |
|----------|---|----------|
| 1 | Percepção sobre desenvolvimento socioeconômico | 6 |
| | Econômico / Produção | 4 |
| | Emprego / Renda | 3 |
| | Social | 2 |
| | Saúde | 3 |
| | Educação | 3 |
| | Moradia | 1 |
| | Desenv. Região | 2 |
| | Melhoria de Vida | 2 |
| 2 | Percepção sobre desenvolvimento da educação | 8 |
| | Avançou | 8 |
| | Urbanização das Escolas | 3 |
| | Biblioteca | 2 |
| | Internet | 3 |
| | Transporte escolar | 6 |
| | Cursos/promoções culturais | 2 |
| 3 e 4 | Percepção sobre desenvolvimento da saúde | 8 |
| | Evoluiu/Melhorou | 8 |
| | Estrutura / Equipamentos / Transporte | 15 |
| | Profissionais / Profissionais outras especialidades | 11 |
| | Convênio | 2 |
| | Farmácia / Atendimento 24 horas | 5 |
| | Saúde preventiva | 2 |
| | Não precisa se deslocar | 3 |

Quadro 3 - Questões, palavras-chave e quantitativo de citações

Fonte: Elaborado pelo autor

| Questões | Categorização | Citações |
|----------|--|----------|
| 5 | Percepção sobre saneamento / água / lixo | 8 |
| | Saneamento satisfatório/bom | 3 |
| | Saneamento insatisfatório | 5 |
| | Água de boa qualidade/tratada | 8 |
| | Conscientização sobre o lixo deixa a desejar | 5 |
| | Conscientização sobre o lixo está indo bem | 3 |
| 6 | Percepção sobre desenvolvimento econômico | 8 |
| | Avanço linhas de crédito | 5 |
| | Geração emprego evoluiu | 3 |
| | Geração emprego deve melhorar | 3 |
| | Asfalto | 1 |
| | Desenvolvimento p/ pequenos/médios produtores | 2 |
| | Êxodo dos Jovens | 2 |
| 7 | Alternativas para o desenvolvimento econômico | 8 |
| | Desenvolver centro urbano | 2 |
| | Investir em outros locais (negativo) | 2 |
| | Asfalto | 3 |
| | Gerar emprego | 4 |
| | Incentivo agricultores | 1 |
| | Cuidado ao meio ambiente | 1 |
| | Turismo | 1 |
| | Evitar êxodo dos jovens | 1 |
| 8 | Percepção da participação esfera pública e privada | 8 |
| | Ação pública positiva | 3 |
| | Ação pública negativa | 3 |
| | Ação privada positiva | 4 |
| | Ação privada negativa | 3 |
| 9 | Percepção do desenvolvimento futuro | 8 |
| | Há possibilidade de desenvolver | 8 |
| | Motivos | |
| | Fixação dos jovens / retorno/vinda pessoas de fora | 5 |
| | Emprego/Indústrias | 4 |
| | Política para o futuro | 6 |
| | Não focar interesses pessoais | 2 |
| | Asfalto | 2 |
| | Centro urbano | 1 |
| | Não há possibilidade de desenvolver | 0 |

Quadro 4 - Questões, palavras-chave e quantitativo de citações

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto à questão 1, entendimento do que seria desenvolvimento socioeconômico, 6 dos entrevistados referiram-se a aspectos sociais e econômicos conjuntamente, haja vista a diversidade de palavras-chaves selecionadas, compreendendo que ambos devem andar conjuntamente, 1 mencionou apenas o vértice econômico e outro não teve maior clareza sobre o tema.

Para exemplificar, o entrevistador 5 (E5) disse:

“Muitos são os critérios que influenciam o desenvolvimento socioeconômico como a renda mínima, acesso a emprego, a democracia, mais produtividade, melhora das condições de vida que incluem moradia, nutrição, educação e saúde.”

A educação, comparada a época de distrito e pós-emancipação, foi avaliada com evolução positiva por todos os entrevistados, os principais fatores para tal foram: urbanização das Escolas, as biblioteca, a internet, o transporte escolar e os cursos e promoções culturais.

Observe-se a opinião do E1:

“Com a emancipação teve avanços importantes, nucleação das escolas levando os alunos do interior às áreas urbanas. As escolas têm melhores condições, biblioteca, laboratório de informática, transporte escolar antigamente as crianças iam estudar a pé. Há internet banda larga para todos 24 horas gratuitamente, sem fala que nossa escola de segundo grau está no nono lugar no ranking do estado.”

Na avaliação da saúde ocorreu o mesmo que na educação, todos avaliaram positivamente. As questões 3 e 4 foram analisadas conjuntamente, pois os entrevistados ao avaliarem a saúde já se referiam a estrutura e aos profissionais, tanto que a estrutura e equipamentos e os profissionais têm número expressivo de indicações. Além desses foram referidos outros aspectos como o convênio com outros municípios, quando realmente necessário, para atendimentos de plantão e procedimentos mais especializados que o município não detém; a disponibilização de medicamentos, a saúde preventiva e o transporte de pacientes.

O E1 se refere a estes aspectos da seguinte forma:

“Antigamente, quando distrito, dependíamos só do hospital de Guaporé, vinha médico aqui algumas horas por semana e atendendo em condições precárias. Hoje temos uma estrutura com centro odontológico, posto de saúde novo, 3 veículos em bom estado para transporte de casos mais graves para outros centros, médico 40 horas semanais e uma equipe suficiente, convenio com o hospital regional para internação, uma boa farmácia, além de PSF.”

O E3 mencionou:

“Estamos muito bem equipados por ser um município de baixa população. Quanto ao horário, claro se funcionasse 24 horas seria ótimo, mas mesmo assim o município mantém convênio com Guaporé para o plantão, então a população não fica descoberta em nenhum horário.

Contamos com uma boa equipe de trabalho, quase que completa dentro do parâmetro exigido pela lei, é claro que seria uma utopia, mas se tivéssemos outros profissionais como traumatologista estaria 100%.”

O atendimento 24 horas foi mencionado por dois entrevistados e ter profissionais de outras especialidades, por um, seriam pontos que qualificariam ainda mais a saúde, mas os entrevistados não os vêem como fatores desqualificadores do bom desenvolvimento até aqui.

Com relação ao saneamento básico, qualidade da água e a conscientização quanto à coleta e separação do lixo vê-se uma mudança de opinião comparando às variáveis passadas. Há uma inclinação para o lado negativo da avaliação quanto ao saneamento básico e conscientização da coleta e separação do lixo, pois 5 dos 8 entrevistados avaliaram que estes aspectos devem melhorar.

O E4 ao se referir a estes fatores comentou:

“Ainda 80% do saneamento é através de fossa séptica, tem que se levar em conta as características do município, pois a área urbana é reduzida. A água é tratada por que todos os nossos poços artesianos são contaminados por coliformes fecais dentre outros, o que se dá devido à falta de saneamento básico via canalização. Quanto ao lixo temos coleta duas vezes por semana, o que é suficiente, deveria melhorar a conscientização do povo para aproveitar o lixo orgânico para adubo e o seco para reciclagem e outros.”

A colocação deste entrevistado torna-se pertinente, pois se devem considerar as características de União da Serra ao falar do saneamento básico, já que cerca de 50% dos domicílios do município estão na zona rural, o que impossibilita a mesma estrutura da área urbana, com relação à conscientização de destinação e coleta do lixo sinaliza que deve melhorar.

O E7 sobre o saneamento menciona:

“O saneamento básico é péssimo, pois o esgoto não é tratado adequadamente poluindo os rios, a água é de boa qualidade vinda dos poços artesianos sendo toda encanada, a coleta de lixo está indo bem protegendo o meio ambiente.”

Este entrevistado percebe o saneamento como péssimo, mas analisa a conscientização referente à coleta e destinação do lixo como algo positivo. Assim se verifica a diversidade das avaliações.

Quanto ao desenvolvimento econômico houve uma avaliação de tendência positiva, mas não se deixou de verificar pontos a melhorar como a geração de emprego sinalizada por três entrevistados, embora outros três tenham avaliado que esta questão está sendo bem trabalhada, como também a geração crescente de linhas de crédito à atividade agrícola, referida cinco vezes. Esta observação está relacionada à colocação de que o desenvolvimento econômico de União da Serra se dá por meio dos pequenos e médios produtores (duas menções).

Outro fator que não deixou de ser indicado pelos entrevistados e que será citado nas questões seguintes, é a preocupação com a saída dos jovens do município (dois citações), pois sem eles não haverá continuidade.

Esta preocupação pode ser exemplificada a partir da resposta fornecida pelo E8:

“A evolução é muito lenta, nem mesmo a emancipação trouxe o desenvolvimento. Por ser um município essencialmente agrícola, nossos jovens vão procurar em outros municípios trabalho por não ter opção de emprego e até mesmo lazer em nosso município.”

Seguindo nesta linha o E5 coloca que:

“O desenvolvimento econômico é em grande parte da área agrícola, de pequenos e médios produtores, criação de frangos e suínos integrados a empresas. A geração de empregos é escassa e a maioria dos jovens que aqui residem se mudam para cidades maiores em busca de emprego.”

O que a citação acima ratifica é que realmente o poder econômico de alguns agricultores do município é consistente, mas a questão é criar alternativas de permanência daqueles que já estão fixados no município e ocasionar a vinda e o regresso de outras pessoas.

Analisando-se as alternativas para desenvolver o âmbito econômico reforça-se a necessidade de geração de emprego, citada 4 vezes, e de uma via asfáltica, mencionada 3 vezes e que já havia menção anterior, e a criação de um centro urbano referencial, citada 2 vezes. Com relação à criação de um centro urbano referencial, neste ano de 2010 o legislativo municipal aprovou e o Prefeito Amarildo Sabadini sancionou a mudança da sede administrativa para Oeste, onde já estão ocorrendo obras como a nova prefeitura, centro odontológico e outras. O objetivo desta ação é a conseqüente urbanização e ganho populacional.

Seguem algumas opiniões que dão suporte a tais fatores:

“Acredito que um dos pontos fundamentais estamos resolvendo agora com a transferência da sede do município para o antigo distrito de Oeste, fazendo com isso que tenhamos um centro urbano, nestes quase 20 anos de emancipação ocorreu um fator determinante para que nosso município não se desenvolvesse industrialmente e nem comercialmente, que foi a falta de alternativa para que nosso agricultor que é quem recebeu os maiores incentivos durante esses anos, investissem principalmente em imóveis em nosso município e investindo nos municípios vizinhos, gerando assim, um grande êxodo rural não apenas da colônia para a cidade, mas da colônia para as cidades vizinhas. (E1)”

“Por ser agrário o município deveria ser dada mais atenção aos produtores, incentivando os jovens, filhos dos agricultores, a ficar na propriedade. Deveria ser pensado em oferecer emprego para quem já reside no município, fazendo com que as famílias permaneçam aqui. Se continuar assim União da Serra será um município de apenas alguns privilegiados e apenas idosos. (E8)”

A atuação das esferas pública e privada para com o desenvolvimento teve uma avaliação equilibrada, alguns entrevistados vêem como positivas ou negativas ambas ou uma ou outra. Ressalva-se que ao analisar negativamente fez-se isso com ambas as esferas concomitantemente, na maioria das respostas, pois os entrevistados têm o entendimento de que são complementares, ou seja, a esfera pública deve criar atrativos/alternativas para então a iniciativa privada movimentar a economia.

O entrevistado 8 fez a seguinte colocação a este respeito:

“Em relação à iniciativa privada posso dizer que por ser um município tão pequeno está até bem estruturado, oferecendo alguns empregos. Já a pública poderia conseguir outras alternativas ao povo, se empenhar um pouco mais para trazer alguma nova indústria, criar um jeito para que se ganhe e se gaste dinheiro aqui. O grande problema é que muitos ganham dinheiro aqui e gastam na vizinhança, assim não se tem como desenvolver.”

Questionados se o município teria condições reais de se desenvolver os entrevistados foram unânimes em dizer que sim e, para tanto, reafirmaram fatores já anteriormente mencionados, no caso o desenvolver de políticas para o futuro, a concretização da via asfáltica, do centro urbano, a fixação e atração de habitantes e a geração de empregos, sendo que parte das referidas políticas incluem as últimas duas.

Tendo sido realizada esta apreciação dos dados primários observa-se grande satisfação com a evolução da educação, o mesmo acontece com a saúde no que tange a avaliação da Unidade Básica quanto a sua estrutura, equipamentos, medicamentos, profissionais e outros, mas ao passar a verificar fatores indiretos como o saneamento básico, água e a conscientização quanto ao lixo, vê-se que com relação a saneamento e coleta e separação do lixo deixa-se a desejar.

Há preocupação com a economia, principalmente na geração de emprego, tendo-se a necessidade de atrair novos empreendimentos para o município, o que reforçaria suas bases financeiras e poderia evitar, ao menos em tese, o êxodo populacional, o que foi um dos mais importantes fatores para os entrevistados acreditarem num desenvolvimento futuro.

A avaliação a partir destes entrevistados ratificou a avaliação dos dados secundários, os quais demonstraram avaliações positivas dos itens educação e saúde, exceto saneamento verificado no subíndice condições dos domicílios do IDESE, e avaliação negativa da esfera

renda. Assim, percebe-se que as observações dos entrevistados têm o mesmo sentido daquilo que os dados numéricos do IDH e IDESE apresentaram no período analisado nesta pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi colaborar com o âmbito das discussões referente às emancipações municipais brasileiras, tendo como propósito analisar estes movimentos como mecanismos de desenvolvimento socioeconômico a partir do estudo de caso do município de União da Serra.

As emancipações têm sua relevância de análise, pois o Brasil apresenta um cenário significativo a esse respeito, haja vista que há mais de 800 pedidos pendentes de análise e deliberação, tais pleitos, em maioria, reflexo da 2ª onda emancipacionista. A 1ª, nos anos 50 e 60, e a 2ª com o advento da redemocratização de 1988 até metade da década de 90, mais que dobraram o número de municípios no país, tendo o Rio Grande do Sul como um dos expoentes desta iniciativa.

Este expressivo quantitativo de emancipações pode ter sido garantidor do desenvolvimento socioeconômico das populações envolvidas? Para responder tal questão utilizou-se União da Serra, município gaúcho emancipado em 1992, como estudo de caso.

Por se tratar da apreciação do desenvolvimento socioeconômico a partir da emancipação, lançou-se mão de referenciais teóricos acerca do tema, além de outros relacionados ao desenvolvimento no meio rural, tendo em vista as características do município objeto desse estudo.

Como variáveis avaliativas foram utilizadas o índice de desenvolvimento humano (IDH), para o período 1991 / 2000, e complementarmente o índice de desenvolvimento socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul (IDESE), elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), para o período de 2001 / 2006. Foi necessária esta complementação através do IDESE, pois não foi possível buscar o IDH consolidado, ou suas variáveis para calcular o índice após o ano 2000, pela ausência de realização do censo demográfico no período pelo IBGE, sendo esta a origem de tais informações necessárias.

Para avaliação do desenvolvimento socioeconômico de União da Serra optou-se por uma abordagem qualitativa exploratória, que teve dois vértices principais: (i) Análise dos IDHs, no período 1991/2000, e dos IDESEs entre 2001 e 2006 e (ii) Avaliação do desenvolvimento socioeconômico pela população local do município.

O primeiro foi analisado mediante dados secundários, buscando os IDHs e IDESEs consolidados e seus subíndices, para a observação de cada uma das áreas integrantes, a renda, educação e longevidade, para o IDH, e renda, educação, saúde e condições de domicílios, para o IDESE. Comparou-se União da Serra a Guaporé, seu município mãe, e ao estado do Rio grande do Sul.

O segundo foi analisado mediante dados primários, a partir de entrevistas intencionais tendo como ferramenta um questionário padrão pré-definido que contemplou os meus âmbitos dos dados secundários, tendo como objetivo a posterior análise comparativa entre as duas espécies de dados diagnosticados. A técnica utilizada para apreciação dos dados primários foi a análise de conteúdo.

A análise comparativa entre as duas modalidades de dados coletados convergiu no mesmo sentido: União da Serra teve uma avaliação positiva quanto a seu desenvolvimento nas áreas de educação e saúde. Por outro lado, obteve-se uma avaliação negativa (a melhorar) com relação à renda, principalmente quanto à geração de emprego, variáveis que possibilitem a fixação e vinda de novos habitantes ao município e saneamento básico e cuidados com relação ao lixo.

Ressalva-se que a avaliação do índice condições de domicílios leva em conta as condições (características) do saneamento básico da área urbana, isso influencia a avaliação deste aspecto do município, pois cerca de 40% dos domicílios são rurais, utilizando-se de fossas sépticas, o que se estende às áreas urbanas. Esta pode ser a justificativa de que enquanto o Estado e Guaporé alcançam índices respectivamente de 0,56 e 0,69 União da Serra ficou com 0,35, em 2006.

Tendo em vista as faixas conceituais dos IDHs e IDESEs apresentadas na sessão 2.2.2 e a opinião dos entrevistados, a partir dos pontos positivos e a melhorar demonstrados, avalia-se o desenvolvimento socioeconômico de União da Serra como mediano a bom. Assim consolida-se a emancipação como mecanismo positivo ao desenvolvimento socioeconômico da população envolvida no presente estudo de caso, respondendo-se assim a pergunta de pesquisa proposta no trabalho.

Para se chegar a esta conclusão envolvendo a análise de duas espécies de dados, houve duas dificuldades principais: A primeira relacionada aos dados secundários, quando da não possibilidade de dispor das informações do IDH além do ano 2000 e a então definição do IDESE como complemento. A segunda junto aos dados primários, pois se

utilizou entrevistas intencionais, pelo estreito tempo disponível, em detrimento de um levantamento mais representativo junto à população.

Sugerem-se como novos estudos os seguintes: (i) Como desenvolver um empreendedorismo salutar e sustentável para municípios com perfil agrário, tendo, o meio ambiente como uma variável poderosa a ser explorada economicamente, mas que deve ser trabalho de maneira adequada à sua preservação? (ii) Como as estimativas de desenvolvimento socioeconômico das comunidades postulantes a emancipadas podem colaborar com os estudos de viabilidade às decisões dos pleitos emancipatórios?

A primeira sugestão visa discutir alternativas para transformar a economia de municípios deste perfil, tendo a geração de uma receita própria mais significativa, não esquecendo o aspecto ético e outros relacionados a este desenvolvimento econômico.

A segunda sugestão tem por objetivo demonstrar a colaboração que as estimativas de desenvolvimento socioeconômico podem ter nas análises dos estudos de viabilidade nos processos emancipacionistas, proporcionando uma avaliação detalhada da educação, saúde, renda e outros aspectos dos locais postulantes a emancipados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998, 253p. (Dissertação de mestrado).

Atlas de Desenvolvimento Humano 2003 Disponível em: <http://www.simmp.org.br/arquivos/TEXTO08.pdf>. Acessado em: 21. ago. 2010

BOUCHARDET, S. **O processo de municipalização dos anos 90 e os novos municípios mineiros: análise dos impactos das emancipações de distritos ocorridas em Minas Gerais na década de 90 sobre a distribuição dos benefícios sociais no Estado.** 2006. 91f. Dissertação (mestrado em Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006).

BAUER, Ana P.O Processo Emancipatório de Westfália (RS): O Papel das Lideranças Políticas Locais. 2009. 169f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BRASIL. Lei Complementar n.1 de 9 nov. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp01.htm. Acessado em: 25 jul.2010.

_____. **Constituição: República Federativa do Brasil.** Brasília. Senado Federal. 1988

_____. **Emenda Constitucional n.15 de 12 de dez. de 1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm. Acessado em: 25 jul.2010.

BREMAEKER, François E. J. de. **Evolução do Quadro Municipal Brasileiro no Período Entre 1980 e 2001.** Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/publique/media/ESP020P.pdf>. Acessado em: 17 ago.2010

CORRALO, Giovani. **Autonomia Municipal Como um Direito Municipal na Constituição Brasileira.** 2006.306f. Dissertação (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Escola de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

DIAS, Rodrigo e GARRIDO, Elena. Considerações Jurídicas Sobre o Tema De Emancipações. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/sites/5800/5840/historicodasemancipacoes.pdf>. Acessado em: 18 jul.2010.

FREITAS, Henrique M. R. de; JANISSEK, Raquel. **Análise Léxica e Análise de Conteúdo.** 1 ed. Porto Alegre. Sagra Luzzatto, 2000.

Fundação de Economia e Estatística. **Índice de desenvolvimento socioeconômico do RS (Idese) 1991-00.** Porto Alegre: 2003. 32f.

FURTADO, Celso. **O Debate Sobre Desenvolvimento no CDES: Documento Síntese.** 2004. http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento.php. Acessado em: 16. ago. 2010.

GIRELLI, Giovani. **A Transformação de Guaporé: Evolução Urbana e Memórias.** Porto Alegre:Engenho Comunicação e Arte, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Agência de Guaporé. 2010.

JÚNIOR, Hugo José R. **Proposta de Programa em Gestão de Conhecimento para Ambiente de Pesquisa e Inovação. 2008. 113f.** Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia de Produção) Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2008.

KATO, Sérgio K; VIEIRA Diego de M; FACHEL Jandyra Maria G. **Utilização da modelagem inteiramente bayesiana na detecção de padrões de variação de risco relativo de mortalidade infantil no Rio Grande do Sul, Brasil.** Faculdade de Matemática da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Laboratório de Pesquisa em HIV/AIDS, Universidade de Caxias do Sul. Instituto de Matemática, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Caxias do Sul. 2009.

KLERING, Roque. **Emancipações no Estado do Rio Grande do Sul.** Entrevistador: Lílian P. Laranja. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

MESQUITA, Zilá. Emancipações do RS: Alguns elementos para reflexão. **Revistas Fundação de Economia e Estatística**, Porto Alegre, v.5, n.2, 1984.

NOVAES, Washington. Dilemas do Desenvolvimento Agrário. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.15, n.43, set./dez.2001.

PAULA, Luis Valério de. **Desenvolvimento econômico e social.** Disponível em: <http://www.administradores.com.br>. Acessado em: 20. ago. 2010

PICOLOTO, Volnei da C. **Pobreza e Desenvolvimento sob os Paradigmas da Renda e das Capacitações.** 2006.143f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Escola de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PRADO, Marcio Luis M. **Crescimento Econômico, Apropriação da Renda e Desenvolvimento Humano do Rio Grande do Sul entre 1990 e 2000.** 2006. 138f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) Programa de Pós-Graduação em Economia, Escola de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UNIÃO DA SERRA, Secretaria da Fazenda. 2010.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acessado em: 21. ago.2010

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. **Lei Complementar n.9.089**, Porto Alegre, 1990. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/Arquivos/09.089.pdf>. Acessado em: 17 jul. 2010.

_____. Assembléia Legislativa. **Lei Complementar n.9070 de 2 de Maio de 1990**, Porto Alegre, 1990. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/Arquivos/09.089.pdf>. Acessado em: 2 fev. 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade.** São Paulo:Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade Remixada.** Rio de Janeiro:Record, 2002.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda Constitucional n.13 de 2003.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia>. Acessado em: 25 jul.2010.

SIMÕES, André Geraldo de Moraes. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS (ABEP), 14. , 2004**, Caxambu. **População, Federalismo, e Criação de Municípios no Brasil: Uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.**

SOUZA, Maria do C. Campello De. Federalismo do Brasil: aspectos políticos institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.6, jun.2006.

THOMÉ, Lauro Nilson F. **A Colônia de Guaporé: Passado e Presente.** São Paulo: Edições Paulinas, 1967.

TOMIO, Fabrício Ricardo de L. A criação de municípios após a constituição de 1988. **Revista brasileira De Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n.48, fev.2002.

TOMIO, Fabrício Ricardo de L. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: A Criação de Municípios no Rio Grande do Sul. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n.24, Jun. 2005.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias.** O Brasil é menos Urbano do que se Calcula. 1. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

VEIGA, José Eli da. **Empreendedorismo Rural.** Uma Primeira Aproximação. Dep. Economia da USP. 2003.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Método de Coleta de Dados no Campo.** São Paulo: Atlas, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

Anexo A – Carta de apresentação do questionário – Entrevistas Para Trabalho de Conclusão de Curso UFRGS – 2010. Tema: Desenvolvimento Socioeconômico de União da Serra

Carta de Apresentação - UFRGS

Prezado (a) Senhor (a),

Dirijo-me na condição de aluno da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, graduando em Administração, com o objetivo de solicitar sua colaboração no trabalho de conclusão de curso (TCC).

Este trabalho tem caráter exclusivamente acadêmico, os dados serão tratados de forma confidencial, pois nenhum participante da pesquisa será identificado em qualquer comunicação ou publicação futura, interna ou externamente.

A sua participação é muito importante, pois somente com ela conseguirei ter êxito nesta empreitada. É você, como os demais entrevistados, que vivenciou a evolução de União da Serra nestes anos, assim as respostas terão a veracidade pretendida. Por favor responda com atenção, pense, reflita, este trabalho poderá ser a base de futuras ações no município.

Agradeço antecipadamente e coloco-me à disposição, caso o senhor (a) tenha necessidade de algum esclarecimento adicional.

Juliano Crestani

(Graduando)

54 96037739 / 54 34123439

(Telefone para contato)

jucrestani@hotmail.com

(e-mail)

Entrevistas Para Trabalho de Conclusão de Curso UFRGS - 2010
Tema: Desenvolvimento Socioeconômico de União da Serra

- 1 – O que você entende por desenvolvimento socioeconômico?
- 2 – Como você avalia o desenvolvimento (evolução) da educação em União da Serra desde sua emancipação? (comparando com a época de distrito, levando em conta as ações das administrações municipais e outras entidades representativas de União da Serra até hoje)
- 3 - Como você avalia o desenvolvimento (evolução) da saúde em União da Serra desde sua emancipação? (comparando com a época de distrito, levando em conta as ações das administrações municipais e outras entidades representativas de União da Serra até hoje)
- 4 – Dê sua opinião sobre os seguintes aspectos do âmbito da saúde, justificando:
 - A – Unidades de Saúde estabelecidas até hoje no município (leve em conta estrutura, estado de conservação, equipamentos, horários de atendimento e outros)
 - B – Corpo de profissionais (contingente é suficiente àquilo que as Unidades se propõe? Atendimento é qualificado?)
- 5 – Por serem aspectos influenciadores da saúde, qual sua opinião com relação à estrutura de saneamento básico, de disponibilidade e qualidade da água e coleta e conscientização quanto ao lixo estabelecidos em União da Serra até hoje?
- 6 - Como você vê o desenvolvimento (evolução) econômico (renda, poder de compra, geração de emprego, subsídios para investimentos) em União da Serra desde sua emancipação? (comparando com a época de distrito, levando em conta as ações das administrações municipais e outras entidades representativas de União da Serra até hoje)
- 7 – Na sua opinião, quais as alternativas para desenvolver a economia de União da Serra, levando em conta as características locais atuais?
- 8 – Como você vê a participação das esferas pública e privada no que se refere ao desenvolvimento socioeconômico do município?(avalie-as individualmente)
- 9 – Para finalizar, gostaria que você, levando em conta o transcorrer destes anos pós-emancipação, expressasse sua visão sobre o futuro do município. Há possibilidade de se desenvolver ou não? Se sim, o que fazer? Se não, qual o motivo?

