

A Exclusão Social nos Municípios e Coredes do Rio Grande do Sul Segundo o Índice Social Municipal Ampliado

Cláudio Dias Barbieri¹, Hélios Puig Gonzalez²,
Ricardo Rossi da Silva Couto³, Salvatore Santagada⁴

Resumo

O Índice Social Municipal Ampliado (Isma) foi construído pela Fundação de Economia e Estatística (FEE)⁵ a partir de uma ampla pesquisa de variáveis disponíveis, selecionando-se as mais representativas das condições socioeconômicas e passíveis de reprodução anual, seja por dados de registros administrativos, seja por estimativas próprias, resultando na composição de quatorze indicadores, os quais foram agrupados em quatro blocos: condição de domicílio e saneamento; educação; saúde e renda. Estes blocos compõem o Isma e procuram identificar as condições de vida nos municípios do Estado, sendo que os índices variam de 0,0 a 1,0, o que propicia classificar os municípios, do melhor para o pior. Quando agrupados por regiões, neste caso por Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), espelham um cenário regionalizado em nível macro e diversificado em nível municipal em que se visualizam as desigualdades. Apresentamos os resultados do Isma e seus blocos para os municípios e os Coredes, com a análise do desempenho de 1998 em relação à média do período 1991-96, destacando também os indicadores mais carentes. Assim, o presente trabalho pretende ser um instrumento auxiliar mais próximo da realidade das condições de vida nos municípios, com informações atualizadas anualmente, para o estabelecimento de prioridades nas políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas, condições de vida, exclusão social, indicadores socioeconômicos.

¹ Engenheiro Químico e técnico da FEE. (barbieri@fec.tche.br).

² Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional e técnico da FEE. (puig@fec.tche.br).

³ Engenheiro Mecânico, Economista e técnico da FEE. (couto@fec.tche.br).

⁴ Sociólogo, Mestre em Sociologia e técnico da FEE. (salvatore@fec.tche.br).

⁵ Rua Duque de Caxias, 1691 – Porto Alegre, RS – CEP 90010-283.

Abstract

The Municipal Social Wide Index (Índice Social Municipal Ampliado – Isma), it was built by Fundação de Economia e Estatística (FEE) starting from a wide research of available variables, being selected the most representative of the socioeconomic conditions and susceptible to annual reproduction, be for data of administrative registrations or own estimates, resulting in the composition of fourteen indicators, which were contained in four blocks: Condition of Home and Sanitation; Education; Health; and Income. These blocks compose the Isma and they try to express the life conditions in all of the municipal districts of the state, and the index vary from 0,0 to 1,0 the one that propitiates classify the municipality, of the best for the worst. When contained by areas, in this case, by Regional Council of Development (Coredes), they expose a scenery to level macro and diversified for the municipality, where it is visualized the social inequalities. Here we are presented the results of Isma and their blocks for the municipality and Coredes, with the analysis of the acting of 1998 in relation to average of the period 1991-96. Also standing out the most bad indicators. Like this, the present work pretend to be an auxiliary instrument, more complete of the life conditions in the municipality, with information updated annually, for the establishment of priorities in the public politics.

Keywords: public politics, conditions of life, social exclusion, socioeconomic indicators.

Introdução

O Índice Social Municipal Ampliado, Isma, é um indicador macro em nível municipal e regional que foi desenvolvido pela Fundação de Economia e Estatística com os objetivos de: a) suprir as carências de informações socioeconômicas mais abrangentes em relação a outras pesquisas no RS, principalmente das condições de desenvolvimento da população de baixa renda; b) construção de um índice municipal atualizado anualmente e, portanto, minorando as deficiências de dados entre os anos censitários efetuados pelo IBGE; c) utilização de dados com tratamentos estatísticos construídos a partir de variáveis disponíveis ao público por meio de informações das diversas esferas de governo, registros administrativos e estimativas feitas pela própria FEE⁶; d) estabelecer uma classificação de desempenho, do melhor para o pior, a partir do cálculo do índice do Isma para cada município e região do Rio Grande do Sul que expresse a busca do equilíbrio para um desenvolvimento mais harmonioso dentro da realidade do Estado.

Existem outros estudos da construção de indicadores que combinam informações econômicas e sociais com o intuito de mensurar carências ou condições de vida. Por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano da ONU (PNUD/ONU, 1990); o Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios Baianos (SEI, 1996); o Índice de Condições de Vida nos Municípios de Minas Gerais (FJP/IPEA, 1996) e o Índice de Desenvolvimento Social para os municípios do RS (Silveira, Sampaio, 1996). Entendemos que o Isma, no entanto, com quatorze indicadores socioeconômicos, permite uma ampla avaliação das condições de vida nos municípios gaúchos, em relação aos outros índices, servindo dessa forma como um instrumento valioso para orientar políticas públicas que objetivem redesenhar as rotas de desenvolvimento social.

O Índice Social Municipal Ampliado – Isma – é construído a partir de quatorze indicadores socioeconômicos agrupados em quatro blocos. Seu objetivo é estabelecer um diferencial das condições de vida dos municípios,

⁶ Otimizando a utilização de pesquisas de campo já existentes e subsidiando outras pesquisas de interesse público.

classificando-os do melhor para o pior. Há de se considerar, contudo, que em função da metodologia adotada os índices são relativos ao conjunto de municípios, isto é, eles representam a posição do município em relação aos demais em cada ano.

O Isma é um instrumento auxiliar para a elaboração de políticas públicas que permite elencar a situação de exclusão dos municípios de acordo com suas carências relativas, por blocos de indicadores, contribuindo, dessa forma, para uma alocação mais criteriosa dos recursos públicos.

O objetivo da apresentação deste trabalho⁷ é o de divulgar e avaliar os resultados para os Coredes⁸ do RS e fazer uma síntese da metodologia do Isma⁹, atualizado para o período de 1991 a 1998. Para tanto foram comparados os índices de 1998 com a média do período inicial de estudo do Isma (1991-96), visando, a partir dos indicadores selecionados¹⁰, observar a evolução ocorrida nas condições socioeconômicas em todos os municípios do Rio Grande do Sul¹¹.

⁷ Este trabalho toma por base os textos apresentados nos: 1º Encontro de Economia Gaúcha, uma realização conjunta do Curso de Pós-Graduação em Economia – PPGE – PUCRS e a Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre, 16-17 de maio de 2002; e no XII Congresso Nacional dos Sociólogos, dentro do GT 06 Sociologia das Cidades, Curitiba, 1 a 4 de abril de 2002.

⁸ Os Coredes são fóruns de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento regional, sendo em número de 22. Foram criados pela Lei Estadual nº 10.283, de 17.10.94, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28.12.94.

⁹ O Índice Social Municipal Ampliado referente ao período 1991 – 1998, dá seqüência ao trabalho elaborado para o período 1991-1996, publicado na série Documentos FEE nº 45 em janeiro de 2000, pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – Fapergs. A nova série é apresentada nos Documentos FEE nº 48, em CD-ROM e meio impresso, dezembro de 2001.

¹⁰ Os indicadores foram selecionados, pela equipe técnica, a partir de uma ampla pesquisa de dados disponíveis ao público. Os critérios definidos foram: a) variáveis que representassem as condições socioeconômicas da população; b) possibilidade de atualização anual dos dados; c) confiabilidade e idoneidade das fontes.

¹¹ O Isma 1991-98, para os municípios do RS estão disponíveis na *home page* da FEE (www.fee.tche.br)...

Metodologia

A transformação dos indicadores em índices é feita comparando-se cada um dos municípios em relação ao pior e ao melhor indicador municipal encontrado, podendo variar o índice calculado de zero a um. Os mais elevados evidenciam melhores condições de vida. Estes indicadores são fixados como referência para o estabelecimento dos valores dos respectivos índices de cada município, de acordo com a metodologia adotada. Desse modo, no índice, quanto mais próximo de um, melhor colocado estará o município, o que tende a indicar uma melhor condição de vida em relação aos demais. Aqueles com índices menores, tendendo para zero, mais mal colocados estarão. Estes expressam a exclusão social em nível municipal.

A fórmula de cálculo para operar a transformação das variáveis e indicadores em índices é:

$$I_{nij} = \frac{X_{nij} - X_{nPj}}{X_{nMj} - X_{nPj}}$$

I_{nij} é o índice do indicador n para o município i no ano j ;

X_{nij} é o indicador n para o município i no ano j ;

X_{nPj} é o pior valor do indicador n ;

X_{nMj} é o melhor valor do indicador n ;

$n =$ é o indicador selecionado (1,...,14)

$j =$ 1991 a 1998

$i =$ 1...467 municípios

Cada indicador que compõe os índices dos respectivos blocos participou com pesos definidos pela equipe técnica¹², de acordo com a importância relativa de cada indicador para as melhores condições de vida da população. O índice de cada bloco é calculado pela média ponderada dos indicadores que o compõem.

¹² Avaliou-se inicialmente os pesos pelo pacote estatístico do SPSS para fazer uma análise multivariada dos dados, tentando obter os pesos de cada indicador dentro do respectivo bloco. O resultado comprovou que, na maioria das vezes, o peso arbitrado foi próximo ao obtido pela análise multivariada. Comparando-se os resultados, optou-se pelo peso definido pela equipe técnica, em função da importância qualitativa dos indicadores do ponto de vista das condições de vida, em especial de infra-estrutura pública disponível para a população de baixa renda, objetivo principal de investigação da equipe técnica.

Depois de calculado o índice anual de cada bloco, construiu-se as séries respectivas e nestas efetuou-se regressões lineares com o objetivo de facilitar a observação de suas tendências ao longo da série histórica.

O índice geral do Isma é resultante da média entre os quatro blocos para cada ano de investigação e é representado pela equação:

$$ISMA_{ij} = p_1 ICDS_{ij} + p_2 IE_{ij} + p_3 IS_{ij} + p_4 IY_{ij}$$

$ISMA_{ij}$ é o Índice Social Municipal Ampliado do Município i no ano j ;

$ICDS_{ij}$ é o índice de Condições de Domicílio e de Saneamento do Município i no Ano j ;

IE_{ij} – é o índice de Educação do Município i no ano j ;

IS_{ij} – é o índice de Saúde do Município i no ano j ;

IY_{ij} – é o índice de Renda do Município i no ano j ;

p_n – é a ponderação do Índice ($n = 1, 2, 3, 4$) e

$$\Sigma p_n = 1.$$

Sendo:

$$p_1 = p_2 = p_3 = p_4 = 0,25;$$

$j = 1991$ a 1998 ;

$i = 1...467$ municípios.

Os municípios e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes –, foram classificados de acordo com o índice geral do Isma em que o maior valor corresponde àquele com o melhor índice do ano considerado, enquanto o menor valor corresponde ao seu pior valor encontrado.

Os indicadores e pesos (0,0 a 1,0) que compõem cada bloco são:

– **Condições de Domicílio e de Saneamento** (0,25):

- 1) Média de Moradores por Domicílio – Urbano e Rural (0,40),
- 2) Proporção de Domicílios Urbanos Abastecidos com Água Tratada (0,35),
- 3) Proporção de Domicílios Urbanos com Coleta de Esgoto Cloacal (0,25).

– **Educação** – Área Urbana e Rural (0,25):

- 4) Taxa de Reprovação no Ensino Fundamental (0,20),
- 5) Taxa de Evasão no Ensino Fundamental (0,25),
- 6) Taxa de Atendimento no Ensino Médio (0,20).
- 7) Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 15 Anos e Mais (0,35);

– **Saúde** – Área Urbana e Rural (0,25):

- 8) Razão de Leitos Hospitalares (SUS) por Mil Habitantes (0,20),
- 9) Razão do Número de Médicos por 10 Mil Habitantes (0,20),
- 10) Percentual de Crianças com Baixo Peso ao Nascer (0,30),
- 11) Taxa de Mortalidade de Menores de 5 Anos (0,30).

– **Renda** – Área Urbana e Rural (0,25):

- 12) Índice da Concentração de Renda de Gini (0,33),
- 13) Proporção da Despesa Social Municipal (Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento e Assistência e Previdência) em relação à Despesa Total por Funções (0,33),
- 14) Produto Interno Bruto Municipal *Per Capita* a Custo de Fatores (0,33).

Desempenho do Índice Social Municipal Ampliado de 1998 nos Municípios do Rio Grande do Sul

Apresenta-se uma breve análise dos municípios do RS, destacando-se os três mais bem e mais mal classificados segundo o Isma de 1998 e as maiores e menores variações observadas, do índice de 1998 em relação à média do período 1991-96, para o índice geral do Isma e seus quatro blocos de indicadores. Em ambos os casos são salientados os blocos e indicadores que contribuíram decisivamente.

A avaliação do Isma de 1998 mostra que os Blocos de Condições de Domicílio e de Saneamento e o de Educação apresentaram, respectivamente, índices de 0,66 e de 0,63, o que indica um melhor desempenho desses

blocos em relação aos da Saúde e Renda que apresentaram índices de 0,47 e 0,45, abaixo da média do Isma. A média geral do Isma de 1998 (0,55) em relação ao período 1991-96 (0,54), obteve um incremento positivo de 2,15%, significando que houve uma leve tendência de melhora das condições socioeconômicas da maioria dos municípios do RS.

Índice Social Municipal Ampliado de 1998 dos Dez Melhores Municípios

Analisando os dez melhores municípios segundo o ISMA de 1998 (tabela 1), observou-se que os três mais bem classificados foram Porto Alegre (0,67), Horizontina (0,65) e Santa Rosa (0,63).

Os dois municípios que apresentaram maiores variações foram Carlos Barbosa (9,04%), devido ao desempenho no Bloco da Saúde, Dois Irmãos (8,40%), pelo desempenho no Bloco das Condições de Domicílio e de Saneamento. Os que apresentaram menores variações foram Porto Alegre (0,30%), em vista de um menor desempenho no Bloco da Educação e da Saúde, e Victor Graeff (1,93%), em função do baixo desempenho no Bloco da Renda.

Tabela 1: Índice Social Municipal Ampliado nos dez municípios mais bem classificados em 1998 e a média do período 1991-96.

Municípios	1998		Média 1991-96		Variação % (A/B)
	Índice (A)	Ordem	Índice (B)	Ordem	
Porto Alegre	0,67	1	0,67	1	0,30
Horizontina	0,65	2	0,61	2	5,08
Santa Rosa	0,63	3	0,59	6	6,61
Carlos Barbosa	0,62	4	0,57	21	9,04
Victor Graeff	0,62	5	0,60	3	1,93
Serafina Corrêa	0,61	6	0,58	12	4,79
Dois Irmãos	0,61	7	0,56	26	8,40
Feliz	0,61	8	0,58	17	5,55
Panambi	0,61	9	0,58	11	4,30
Ivoti	0,61	10	0,58	16	5,41
RS	0,55		0,54		2,15

Fonte: FEE/NIS

Nota: A variação percentual é calculada utilizando-se todas as casas decimais do Índice de 1998 e do índice médio do período 1991-96.

Índice Social Municipal Ampliado de 1998 dos Dez Piores Municípios

Analisando os dez piores municípios de acordo com o Isma de 1998 (tabela 2), observou-se uma situação mais precária nos municípios de Benjamin Constant do Sul (0,30), Tunas (0,31) e Itapuca (0,31). A pior situação, nestes três municípios, foi encontrada no Bloco das Condições de Domicílio e de Saneamento.

Dos 40 municípios novos instalados em 1997, apenas dois estavam entre os dez piores. Os demais eram municípios antigos que poderiam ter melhorado suas condições socioeconômicas ao longo do tempo e saído dessa posição incômoda. A maioria, entretanto, demonstra uma certa inércia constatada na modesta melhora no período dos oito anos considerados.

Tabela 2: Índice Social Municipal Ampliado nos dez municípios mais mal classificados em 1998 e a média do período 1991–96.

Municípios	1998		Média 1991-96		Variação % (A/B)
	Índice (A)	Ordem	Índice (B)	Ordem	
Benjamin Constant do Sul	0,30	467	NOVO	NOVO	NOVO
Tunas	0,31	466	0,27	426	13,55
Itapuca	0,31	465	0,33	410	-6,34
Rio dos Índios	0,32	464	0,33	414	-1,90
Gramado dos Loureiros	0,32	463	0,30	421	7,91
Charrua	0,33	462	0,32	416	3,07
Lajeado do Bugre	0,33	461	0,25	427	33,61
Herveiras	0,33	460	NOVO	NOVO	NOVO
Progresso	0,34	459	0,33	412	4,27
Cerro Grande do Sul	0,35	458	0,31	419	13,08
RS	0,55		0,54		2,15

Fonte: FEE/NIS

Nota: A variação percentual é calculada utilizando-se todas as casas decimais do índice de 1998 e do índice médio do período 1991-96.

Os dois municípios que apresentaram maiores acréscimos foram Lajeado do Bugre (33,61%) e Tunas (13,55%), pois tiveram melhorias nos Blocos de Educação e de Saúde e nos Blocos de Educação e das Condições de Domicílio e de Saneamento, respectivamente. Os dois que apresenta-

ram maiores decréscimos foram Itapuca (-6,34%) e Rio dos Índios (-1,90%), que estão mal em todos os Blocos de Indicadores, principalmente devido ao pior desempenho em Renda e Saúde, respectivamente.

O Índice Social Municipal Ampliado de 1998 dos Municípios com Mais de 100 Mil Habitantes

Analisando o comportamento do Isma de 1998 nos maiores municípios do RS (tabela 3), com mais de 100 mil habitantes, verificou-se que Porto Alegre (0,67), Santa Cruz do Sul (0,60) e Caxias do Sul (0,59) foram os primeiros colocados, os quais também estão entre os primeiros colocados no *ranking* geral. Porto Alegre, primeiro colocado, apresentou um melhor desempenho no Bloco de Condições de Domicílio e de Saneamento. Santa Cruz do Sul e Caxias do Sul apresentaram um bom desempenho nos Blocos de Condições de Domicílio e de Saneamento e de Educação.

Os três mais mal classificados desse grupo de municípios foram Alvorada (0,46), Viamão (0,47) e Gravataí (0,49). Estes municípios apresentaram um baixo desempenho nos Blocos de Saúde e Renda.

Tabela 3: Índice Social Municipal Ampliado nos municípios com mais de 100 mil habitantes em 1998 e a média do período 1991-96.

Municípios	1998			Média 1991-96		Variação % (A/B)
	População	Índice(A)	Ordem	Isma(B)	Ordem	
Porto Alegre	1.292.550	0,67	1	0,67	1	0,30
Santa Cruz do Sul	103.295	0,60	16	0,55	47	9,48
Caxias do Sul	339.487	0,59	26	0,58	14	1,64
Santa Maria	229.153	0,58	41	0,57	25	1,76
Canoas	289.787	0,58	42	0,55	40	3,98
Pelotas	309.142	0,57	46	0,58	13	-2,11
Novo Hamburgo	235.200	0,56	59	0,56	28	-0,01
Cachoeirinha	101.260	0,56	64	0,56	38	0,88
São Leopoldo	185.943	0,56	66	0,53	72	5,56
Rio Grande	179.966	0,54	102	0,52	85	3,60
Passo Fundo	159.033	0,54	103	0,53	71	2,23
Bagé	117.271	0,54	104	0,54	54	-0,31
Sapucaia do Sul	116.742	0,50	212	0,50	140	1,00
Uruguaiana	123.384	0,49	235	0,50	132	-1,45
Gravataí	213.697	0,49	236	0,51	104	-3,86
Viamão	205.867	0,47	311	0,46	211	1,02
Alvorada	170.517	0,46	323	0,44	268	4,02
RS	9.810.471	0,55		0,54		2,15

Fonte: FEE/NIS

Nota: A variação percentual é calculada utilizando-se todas as casas decimais do índice de 1998 e do índice médio do período 1991-96.

Os três municípios que apresentaram maiores acréscimos foram Santa Cruz do Sul (9,48%), São Leopoldo (5,56%) e Alvorada (4,02%). Estes desempenhos devem-se a melhorias nos Blocos Renda, Saúde, das Condições de Domicílio e de Saneamento e de Saúde, respectivamente. Os municípios que apresentaram maiores decréscimos foram Gravataí (-3,86%), Pelotas (-2,11%) e Uruguaiana (-1,45%). Nos três o desempenho negativo do Bloco da Renda foi decisivo, sendo que em Gravataí e Pelotas ainda contribuíram para o baixo desempenho os Blocos de Saúde e de Educação, respectivamente.

Desempenho dos Municípios nos Blocos de Indicadores do Isma de 1998 no Rio Grande do Sul

Bloco das Condições de Domicílio e de Saneamento

A média do índice do Bloco em 1998 foi de 0,66, superior à média geral do Isma (0,55). O incremento do índice do bloco de 1998 (0,66) em relação à média do período 1991-96 (0,65) foi de 1,78%, devido a melhorias no índice do indicador da Proporção de Domicílios Urbanos Abastecidos com Água Tratada e à queda no Índice da Média de Moradores por Domicílio em muitos municípios. O pior indicador desse bloco foi o da Proporção de Domicílios Urbanos Ligados a Rede de Coleta de Esgoto Cloacal. A média de atendimento no RS foi de 17,96%, o que representou uma cobertura parcial em apenas 50 municípios. Cumpre ressaltar que a rede de coleta de esgoto cloacal dos domicílios urbanos não ultrapassou, em 1998, o patamar dos 52,30% de atendimento, mesmo nos municípios mais bem colocados. Esse quadro agrava-se com a falta de tratamento do esgoto cloacal¹³ em praticamente todos os municípios gaúchos.

Os municípios de Porto Alegre (0,97), Pelotas (0,85) e Bagé (0,84) foram os mais bem classificados em 1998. Esses três municípios apresentaram os melhores desempenhos do RS no indicador da Proporção de Domicílios Urbanos com Coleta de Esgoto Cloacal, além de altos índices nos outros indicadores do Bloco.

Os municípios mais mal classificados foram Benjamim Constant do Sul (0,00), Charrua (0,03) e São Valério do Sul (0,07). Esses municípios não tinham Água Tratada e nem Coleta de Esgoto Cloacal. Apresentaram as maiores médias de moradores por domicílio. Benjamim Constant do Sul tinha o valor mais alto do RS, e devido a isso, seu índice neste Bloco é zero.

¹³ O objetivo da coleta do esgoto cloacal é encaminhá-lo para uma estação de tratamento para posterior lançamento no meio ambiente. A variável quanto ao tratamento de esgotos ainda não foi incluída por falta de registros administrativos anualmente disponibilizados.

Bloco da Educação

A média do índice do Bloco da Educação no período 1991-96 era de 0,60 no RS; em 1998 este índice passou para 0,63, um incremento de 4,19% no período. O avanço nesse bloco, em 1998, pode ser creditado à Taxa de Atendimento no Ensino Médio, à Taxa de Reprovação no Ensino Fundamental e à Taxa de Evasão no Ensino Fundamental, que tiveram um incremento positivo em relação ao período 1991-96.

A melhor situação, em 1998, foi encontrada nos municípios de São José do Inhacorá (0,91), Horizontina (0,88) e Ipiranga do Sul (0,87). O primeiro sobressaiu-se na Taxa de Evasão no Ensino Fundamental e na Taxa de Analfabetismo de Pessoas de Quinze Anos e Mais. O segundo destacou-se na Taxa de Atendimento no Ensino Médio e o terceiro na Taxa de Evasão no Ensino Fundamental.

Os municípios com pior desempenho foram São José do Norte (0,22), Lajeado do Bugre (0,31) e Dom Feliciano (0,33). Estes três destacaram-se negativamente pela Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 15 Anos e Mais, sendo que no primeiro está a pior Taxa. Dom Feliciano teve como pior resultado a Taxa de Atendimento no Ensino Médio.

Bloco da Saúde

O Bloco da Saúde continuou com uma posição abaixo da média do Isma do Rio Grande do Sul (0,55). A média do índice do Bloco da Saúde no período 1991 – 96 era de 0,45 e em 1998 passou para 0,47, representando um incremento de 4,74%. A recuperação nesse bloco em 1998 é creditada à Taxa de Mortalidade de Menores de 5 Anos, que teve um decréscimo em relação ao período 1991 – 96, melhorando os respectivos índices.

Os municípios com uma melhor posição no índice do RS em Saúde e acima da média do bloco foram Poço das Antas (0,71), Antonio Prado (0,70) e Três Cachoeiras (0,68). O primeiro foi mais influenciado pelo seu melhor desempenho no índice do Percentual de Crianças com Baixo Peso ao Nas-

cer. O segundo teve a segunda menor Taxa de Mortalidade de Menores de 5 Anos e o terceiro teve a quinta melhor classificação no índice do Percentual de Crianças com Baixo Peso ao Nascer.

Os municípios que apresentaram uma situação mais desfavorável foram Dom Feliciano (0,18), Progresso (0,18) e Arroio do Tigre (0,25). Esses três municípios apresentaram as piores Taxas de Mortalidade de Menores de 5 Anos.

Bloco da Renda

O Índice do Bloco da Renda (0,45), em 1998, com tendência decrescente, também manteve uma posição abaixo da média do Isma (0,55) do RS em relação à média do período 1991-96 (0,45), resultando em uma variação negativa de -1,44%.

Dentro da série histórica de 1991 (0,46) a 1998 (0,45), este foi o único bloco que manteve uma tendência negativa no seu desempenho.

Dos três municípios com o Índice do Bloco de Renda mais elevado em 1998, o recém-emancipado município de Balneário Pinhal, índice de 0,67, de grande afluência de população e serviços no período de veraneio, destacou-se por ter apresentado bom desempenho nos três indicadores, principalmente na Proporção da Despesa Social Municipal (Educação e Cultura - 29,7% -, Habitação e Urbanismo - 32,6% -, Saúde e Saneamento - 9,0% -, e Assistência e Previdência - 3,4% -) em relação à Despesa Total por Funções. Dois Irmãos, índice de 0,66, foi o segundo e também teve uma participação destacada nos três indicadores, principalmente no Índice do Produto Interno Bruto Municipal *Per Capita* a Custo de Fatores. O município de Santa Maria do Herval, índice de 0,66, foi o terceiro no RS, graças ao seu alto desempenho no Índice da Concentração de Renda de Gini.

Dos três municípios mais mal classificados, por apresentarem baixos valores nos três índices que os compõem, Barão do Triunfo, índice 0,21, foi o que apresentou a pior posição, principalmente no Índice do Produto Inter-

no Bruto Municipal *Per Capita* a Custo de Fatores. Iraí, índice 0,25, ficou com a segunda pior colocação devido ao valor mais baixo apresentado no Índice da Concentração de Renda de Gini. Em terceiro foi encontrado o município novo de Carará, índice 0,27, com o mais baixo valor no Índice do Produto Interno Bruto Municipal *Per Capita* a Custo de Fatores.

Desempenho do Índice Social Municipal Ampliado de 1998 Para os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no RS

Apresentamos uma breve análise dos municípios aglomerados por Coredes¹⁴ – Conselhos Regionais de Desenvolvimento – destacando-se os três mais bem e mais mal classificados segundo o Isma de 1998; e as maiores e menores variações observadas do índice de 1998 em relação à média do período 1991-96, para o índice geral do Isma e seus quatro blocos de indicadores. Em ambos os casos são salientados os Blocos e indicadores que contribuíram decisivamente.

Classificando os Coredes pelo índice de 1998 (ver tabela 4) verifica-se que os três primeiros foram Metropolitano Delta do Jacuí (0,62), Serra (0,58) e Fronteira Noroeste (0,58). Os Blocos que apresentaram melhores desempenhos foram, no primeiro, Condições de Domicílio e Saneamento, e nos outros dois, Educação. Os três piores foram: Médio Alto Uruguai (0,48), com baixo desempenho no Bloco da Renda; Centro-Sul (0,48), com deficiências maiores na Renda e na Saúde; e Nordeste (0,51), devido ao Bloco da Saúde. Observa-se que a maioria dos municípios mais mal classificados estava com índices próximos da média do RS, diferentemente do “ranking” dos municípios em que as diferenças foram bastante significativas. Pode-se concluir, portanto, que a composição por Coredes oculta as situações desfavoráveis de muitos municípios, principalmente os de pequeno porte, visto que os municípios-pólo tendem a elevar os índices dos Conselhos.

¹⁴ Os Coredes foram instituídos pela Lei Estadual n° 10.283, de 17/10/94, regulamentados pelo Decreto n° 35.764, de 22/12/94.

A variação da média do Estado, em 1998, comparando-se com a média do período 1991-96, foi de 2,15%. As maiores variações positivas foram dos Coredes Médio Alto Uruguai (11,51%), último colocado, Hortênsias (9%) e Nordeste (8,89%), antepenúltimo colocado. Os blocos de indicadores que contribuíram para esses melhores desempenhos foram, respectivamente, Condições de Domicílio e de Saneamento, Educação e Saúde. O desempenho do Corede primeiro colocado, Metropolitano Delta do Jacuí, onde se situa Porto Alegre, revelou um decréscimo de -0,12% em relação ao período anterior.

Tabela 4: Índice Social Municipal Ampliado para os Conselhos Regionais de Desenvolvimento em 1998 e a média do período 1991 – 96.

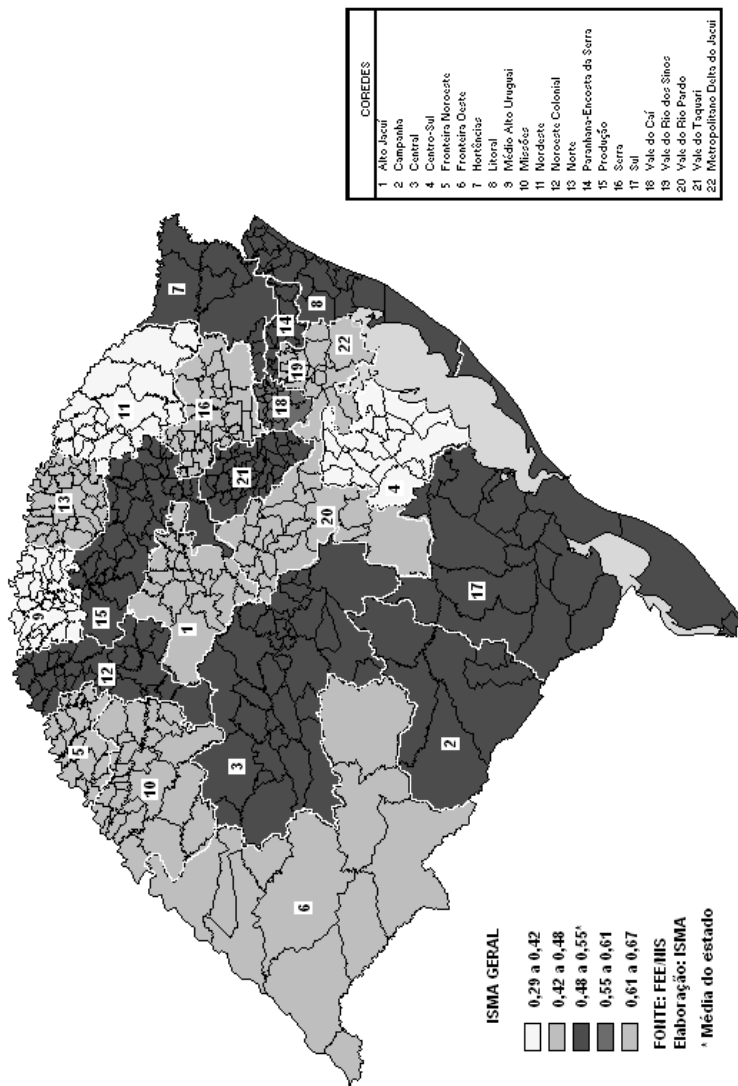
Coredes	1998		Média 1991-96		Variação % (A/B)
	Índice (A)	Ordem	Índice (B)	Ordem	
Metropolitano Delta do Jacuí	0,62	1	0,62	1	-0,12
Serra	0,58	2	0,57	2	2,52
Fronteira Noroeste	0,58	3	0,55	3	5,27
Vale do Rio dos Sinos	0,57	4	0,55	4	3,40
Norte	0,56	5	0,52	6	5,85
Vale do Caí	0,55	6	0,54	5	2,41
Central	0,54	7	0,52	8	4,21
Sul	0,53	8	0,52	9	2,55
Litoral	0,53	9	0,50	14	6,57
Hortênsias	0,53	10	0,49	18	9,00
Noroeste Colonial	0,53	11	0,50	12	5,20
Paranhana-Encosta da Serra	0,53	12	0,51	11	3,31
Produção	0,53	13	0,50	16	6,64
Vale do Taquari	0,53	14	0,52	10	1,89
Campanha	0,53	15	0,52	7	0,54
Missões	0,52	16	0,49	17	6,30
Alto Jacuí	0,52	17	0,50	13	4,43
Fronteira Oeste	0,52	18	0,50	15	3,42
Vale do Rio Pardo	0,52	19	0,48	19	8,01
Nordeste	0,51	20	0,46	20	8,89
Centro-Sul	0,48	21	0,45	21	7,15
Médio Alto Uruguai	0,48	22	0,43	22	11,51
RS	0,55		0,54		2,15

*Fonte:*FEE/NIS

Nota: A variação percentual é calculada utilizando-se todas as casas decimais do índice de 1998 e do índice médio do período 1991-96.

No mapa do RS, a seguir, subdividido por Coredes observa-se que, no limite Norte do RS situam-se dois dos mais bem classificados e dois outros entre os piores. Isso bem demonstra as desigualdades socioeconômicas existentes nessa região limítrofe com Santa Catarina. Já o Sul do RS espelhou uma certa homogeneidade, com índices abaixo da média do Isma. Estas constatações desmistificam o cenário histórico de um Sul pobre e um Norte rico. Na realidade na Metade Norte há Coredes com municípios pobres e com baixo nível de desenvolvimento socioeconômico, representado por índices insatisfatórios no Isma, conforme pode ser visualizado no mapa 1 a seguir.

Mapa 1: Índice Social Municipal Ampliado dos Coredes do Rio Grande do Sul – 1998



Nota: Mapa elaborado por Alberto Medeiros.

Desempenho dos Blocos de Índices no Índice Social Municipal Ampliado de 1998 para os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul

Bloco das Condições de Domicílio e de Saneamento

Os três primeiros Coredes classificados no Bloco das Condições de Domicílio e Saneamento, em 1998, foram o Metropolitano Delta do Jacuí (0,84), o Campanha (0,76) e o Sul (0,74). Nestes, o bom desempenho do indicador Proporção de Domicílios Urbanos com Coleta de Esgoto Cloacal nos municípios-pólo de cada Corede foi decisivo para a definição do *ranking*.

Os três piores foram Médio Alto Uruguai (0,47), Paranhana-Encosta da Serra (0,48) e Vale do Taquari (0,51). Nestes três últimos Coredes a maior deficiência observada foi a da quase inexistência de redes independentes de coleta de esgoto cloacal nas zonas urbanas.

As maiores variações observadas nos índice de 1998 em relação à média 1991-96 foram Médio Alto Uruguai (12,44%), Hortênsias (9,06%) e Norte (6,07%) ante a melhora dos índices da Média de Moradores por Domicílio e da Proporção de Domicílios Urbanos com Água Tratada. As variações negativas foram no Litoral (-2,47%), Sul (-0,19%) e Vale do Taquari (-0,18%). No Litoral houve uma leve queda nos indicadores Proporção de Domicílios Urbanos com Água Tratada e Proporção de Domicílios Urbanos com Coleta de Esgoto Cloacal, portanto a expansão dos serviços de saneamento não acompanhou a de construção de novos domicílios. Os outros dois Coredes não apresentaram alterações significativas nos três indicadores deste Bloco.

Bloco da Educação

Destacaram-se, no Bloco da Educação, como os três mais bem classificados, em 1998, os Coredes da Fronteira Noroeste (0,75), da Serra (0,72) e do Norte (0,70). Nestes três contribuíram os indicadores Taxa de Evasão no Ensino Fundamental e Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 15 Anos e Mais.

Os três piores foram Centro-Sul (0,51), Sul (0,53) e Campanha (0,55). Nestes Coredes as maiores deficiências foram observadas nas Taxas de Evasão no Ensino Fundamental, Taxa de Reprovação no Ensino Fundamental e Taxa de Analfabetismo.

As maiores variações ocorreram no Médio Alto Uruguai (14,93%), Hortênsias (12,24%) e Paranhana-Encosta da Serra (10,38%). Os indicadores que contribuíram para um maior acréscimo nos índices foram a Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 15 Anos e Mais e a Taxa de Evasão no Ensino Fundamental.

As menores variações do índice de 1998 em relação à média 1991-96 ocorreram nos Coredes Metropolitano Delta do Jacuí (-1,57%), Campanha (-0,15%) e Sul (0,82%). Na Campanha os indicadores que contribuíram com o menor desempenho foram Taxa de Reprovação e de Evasão no Ensino Fundamental, enquanto nos outros dois foram a Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 15 Anos e Mais e a Taxa de Evasão no Ensino Fundamental.

Bloco de Saúde

No Bloco de Saúde os Coredes que tiveram melhor classificação, em 1998, foram Vale do Caí (0,54), Fronteira Noroeste (0,52) e Litoral (0,52). Estes Coredes destacaram-se devido ao bom desempenho no indicador da Taxa de Mortalidade de Menores de 5 Anos.

As piores condições foram encontradas na Campanha (0,36), Centro-Sul (0,41) e Nordeste (0,41). O indicador que mais contribuiu para um baixo desempenho desses Coredes foi o da Razão de Leitos Hospitalares por Mil Habitantes.

As maiores variações relacionando-se o ano de 1998 com a média do período 1991-96 foram encontradas na Fronteira Oeste (25,65%), Nordeste (20,39%) e Litoral (19,55%). As piores foram Campanha (-5,29%), Metropolitano Delta Jacuí (0,64%), e Vale do Rio Taquari (3,08%). Deve-se destacar que o Corede da Campanha foi o único que apresentou decréscimo no seu índice, fato explicado pela elevação da Taxa de Mortalidade de Menores de 5 Anos.

Bloco da Renda

Os Coredes que apresentaram as três melhores posições no Bloco da Renda foram Vale do Rio dos Sinos (0,54), Serra (0,53), e Paranhana-Encosta da Serra (0,53).

A posição do Corede Paranhana-Encosta da Serra foi influenciada pelo seu desempenho no Índice de Gini, enquanto que a posição dos dois outros pode ser atribuída ao Índice da Proporção da Despesa Social Municipal (Educação e Cultura; Habitação e Urbanismo; Saúde e Saneamento e Assistência e Previdência) em relação à Despesa Total por Funções.

Os piores índices de 1998 estão situados nos Coredes do Alto Jacuí (0,38), Médio Alto Uruguai (0,40) e Centro-Sul (0,41), os quais foram influenciados pelo baixo índice da Proporção da Despesa Social Municipal em relação à Despesa Total por Funções e do Índice do Produto Interno Bruto Municipal *Per Capita* a Custo de Fatores.

Relacionando o ano de 1998 com a média do período 1991-96, as maiores variações positivas ocorreram nos Coredes Central (10,97%), Campanha (8,55%) e Vale do Rio Pardo (6,36%) e o indicador que mais contribuiu foi o Índice de Gini. Os maiores decréscimos foram Paranhana-Encosta da Serra (-6,54%), Fronteira Oeste (-6,30%) e Hortênsias (-4,97), em face do baixo desempenho do indicador Proporção da Despesa Social Municipal. O que apresentou a pior variação se manteve entre os primeiros colocados no Índice do Bloco.

Conclusão

A construção do índice apresentado buscou abranger as multiplicidades das tarefas e situações da complexa atividade do homem na sua vida em sociedade. Os resultados obtidos nos indicadores selecionados que procuram representar as condições de vida em cada município propiciam estabelecer a classificação desde o melhor, com o maior índice, até o pior, com menor índice do Isma. Este trabalho pode ser utilizado como instrumento auxiliar na definição de políticas públicas no Rio Grande do Sul.

A partir dos índices encontrados para os quatorze indicadores socioeconômicos concluímos que existem grandes desigualdades entre as regiões dos Coredes. Sua localização espacial cartográfica não nos permite estabelecer uma homogeneização em duas regiões opostas (uma Metade Sul-pobre e uma Metade Norte-rica). Podemos encontrar mesclados Coredes com melhores e piores condições de desenvolvimento para as suas populações. Ao Norte se situam os Coredes Médio Alto Uruguai e Nordeste entre os piores classificados do Estado, enquanto os Coredes Fronteira Noroeste e o Norte estão entre os melhores classificados. Ao Sul o Corede Centro Sul foi o único entre os piores classificados do RS.

Correlacionando os índices do Isma de 1998 para os Coredes com os níveis de desenvolvimento socioeconômico e buscando as regiões com maiores exclusões sociais, mais mal classificadas, destacamos:

- o Conselho do Médio Alto Uruguai, último colocado, é constituído por minifúndios, em pequenos municípios de baixa população, com a presença de comunidades indígenas;
- o Conselho da região Nordeste caracteriza-se pela região dos Aparados da Serra, de atividade econômica baseada na exploração da pecuária extensiva;
- no Conselho Centro Sul destacam-se os municípios carboníferos e de extração mineral, em direção ao centro do Estado, e ao Leste os municípios limitados pela Lagoa dos Patos com característica da produção de arroz.

Estas regiões, com baixa presença de investimentos econômicos que não alcançaram nem 2% na participação do PIB do Estado, apresentaram as piores condições municipais de vida constatadas nos resultados obtidos pelo Índice Social Municipal Ampliado (Isma).

Em 1998 existiam apenas cinco Coredes acima da média estadual do ISMA (0,55) os quais concentravam 44,85% da população do estado. O melhor colocado é o Metropolitano Delta do Jacuí (0,62). Abaixo da média do ISMA encontram-se dezesseis Coredes, correspondendo a 53,69% da população, sendo o mais mal classificado o Médio Alto Uruguai, com índice de 0,48. O Corede Vale do Caf apresentou a mesma média do Estado (0,55).

É importante salientar que nos Coredes mais bem classificados existem municípios com baixos índices de classificação no Isma, assim como nos Coredes piores classificados há alguns municípios com melhores índices, inclusive acima da média do Estado.

Nesse sentido, exemplificamos que no melhor Corede do Estado, o Metropolitano Delta do Jacuí, o seu pior bloco é o da Saúde, com índice de 0,49. Neste Corede o município de Alvorada é o pior classificado. Seu bloco mais carente é o da Saúde, com o índice de 0,30.

O Corede mais mal classificado do Estado é o do Médio Alto Uruguai e o seu melhor bloco é o da Educação, com índice de 0,58. Neste Corede o município de Caiçara é o mais bem classificado, e o seu melhor bloco é o da Educação, com o índice de 0,71, portanto superior à média do bloco da Educação no Estado, que foi de 0,63.

Analisando o desempenho dos Coredes entre 1991 e 1998 constata-se que de uma maneira geral houve uma melhora, destacando-se o Corede Médio Alto Uruguai, que mesmo sendo o pior colocado teve o maior incremento (20%). O único Corede que apresentou um decréscimo negativo foi o Metropolitano Delta do Jacuí, que mesmo assim permaneceu como o mais bem colocado.

Comparando-se os quatro blocos de indicadores do Isma de 1998, conclui-se que existem dois blocos de indicadores: primeiro o das Condições de Domicílio e de Saneamento, e segundo o da Educação, ambos com desempenhos acima da média do Isma (0,55).

Nos melhores blocos se destacam respectivamente Porto Alegre (0,97) e São José do Inhacorá (0,91) como os primeiros colocados. Nestes os últimos colocados são Benjamim Constant do Sul (0,00) e São José do Norte (0,22) respectivamente.

Abaixo da média do Isma para 1998 estão os blocos da Saúde e da Renda, que são os mais carentes. Os melhores municípios nestes blocos são respectivamente Poço das Antas (0,71) e Balneário Pinhal (0,67). Os municípios mais mal classificados são respectivamente Dom Feliciano (0,18) e Barão do Triunfo (0,21).

Comparando-se os municípios entre os anos de 1991 e 1998, constata-se como foi lenta a evolução nas condições de vida no Estado, uma vez que, decorridos oito anos, apenas Carlos Barbosa, Horizontina e Santa Rosa apresentaram índices da magnitude de Porto Alegre, o primeiro colocado.

Entre os quatorze indicadores estudados aqueles que apresentam maior carência nos municípios são: Proporção de Domicílios Urbanos com Coleta de Esgoto Cloacal, Taxa de Reprovação no Ensino Fundamental, Taxa de Atendimento no Ensino Médio, Razão de Leitos Hospitalares por Mil Habitantes e o do Produto Interno Bruto Municipal *Per Capita* a Custo de Fatores.

Nestes indicadores destacamos os municípios mais carentes:

- Proporção de Domicílios Urbanos com Coleta de Esgoto Cloacal é o pior indicador, pois no Estado 82,04% dos domicílios urbanos não estão ligados ao sistema público de coleta do esgoto cloacal, haja vista a sua não-existência. Em apenas cinquenta municípios do Estado existem redes independentes de coleta do esgoto cloacal, assim mesmo parciais, indicando a necessidade da sua ampliação nos mais bem colocados.
- Taxa de Reprovação no Ensino Fundamental, na qual o município de Butiá tem a pior situação com 28,82 alunos reprovados a cada cem estudantes.
- Taxa de Atendimento no Ensino Médio, em que o município de Dom Feliciano é o que menos atende (9,74%) na faixa de 15 a 19 anos da população.
- Razão de Leitos Hospitalares por Mil Habitantes, em que dentro dos 182 municípios que correspondem a 7,5% da população do Estado, não apresentaram leitos hospitalares, destacando-se Parobé, com uma população de 43.214 habitantes, que não possui nenhum leito. Ressalta-se que os restantes são municípios recentemente emancipados e com menos de 26 mil habitantes.
- Produto Interno Bruto Municipal *Per Capita* a Custo de Fatores no qual o município de Alvorada é o que tem a pior situação, com índice 0,00.

Existem 385 municípios que estão abaixo da média do Índice Geral do Isma. Estes apresentam as piores condições de vida para a população municipal, em especial a de baixa renda, onde a infra-estrutura pública é a mais deficiente ou mesmo inexistente. Destacam-se entre estes: Sapucaia do Sul, Alvorada, Viamão e Gravataí que fazem parte do Corede mais bem classificado, o Metropolitano Delta do Jacuí, Bagé, Rio Grande, Uruguaina e Passo Fundo, todos eles com população acima de 100 mil habitantes.

As grandes diferenças entre os índices dos municípios mais mal e mais bem classificados bem demonstram as desigualdades das condições de vida no Estado.

A consistência e a seriedade dos resultados aqui encontrados, e igualmente a amplitude e anualidade do Índice Social Municipal Ampliado (Isma), que bem espelham as condições de vida de todos municípios, aqui apresentados de uma forma regionalizada para os Conselhos Regionais de Desenvolvimento instituídos legalmente no nosso Estado, revelam a importância desse trabalho como instrumento auxiliar no estabelecimento das prioridades para as políticas públicas.

Referências

FJP/IPEA. *Condições de vida nos municípios de Minas Gerais 1970, 1980 e 1991*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1996. p. 243.

BARBIERI, Claudio et al. *Índice Social Municipal Ampliado para os Municípios do Rio Grande do Sul – 1991-98*. Porto Alegre: FEE, 2001. 72 p. (Documentos FEE, n. 48) Anexo CD-Rom.

BENSUSSAN, Jaques Alberto et al. *Índice Social Municipal Ampliado para os Municípios do Rio Grande do Sul – 1991-96*, Porto Alegre: FEE, 2000. 64 p. (Documentos FEE, n. 45) Anexo Disquete.

CIDE. *Índice de qualidade dos municípios – carências*. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Informações de Dados do Rio de Janeiro, 1998.

PNDU/ONU. *Desarrollo Humano: Informe 1990*. Bogotá.

PNUD/IPEA/FJP/IBGE. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*. Brasília: Trena Triângulo Editora Nacional, 1998. p.140.

SEI. *Índices de Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios Baianos 1999*. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 1996. 134 p.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; SAMPAIO, Maria Helena A. de. *Índice de Desenvolvimento Social* – uma estimativa para os municípios do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FEE, 1996. 39 p. (Documentos FEE).