

Desenvolvimento e território: o Índice de Condições de Vida (ICV) do território rural Zona Sul do Rio Grande do Sul*

Lillian Bastian**

Graduada em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial (UERGS), Mestre e Doutoranda em Desenvolvimento Rural (PGDR-UFRGS)

Sergio Schneider***

Professor de Sociologia do Desenvolvimento Rural e Estudos Alimentares na UFRGS, vinculado aos Programas de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e Desenvolvimento Rural (PGDR) e Bolsista PQ/CNPq

Anelise Graciele Rambo****

Graduada e Mestre em Geografia e Doutora em Desenvolvimento Rural

Evander Eloí Krone*****

Graduado em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial (UERGS), Mestre em Desenvolvimento Rural (UFRGS) e Antropologia (UFPEL) e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Carlos Douglas de Oliveira*****

Engenheiro Agrônomo (UFRAM), Especialista em Gestão Pública, Planejamento e Meio Ambiente (UFPA), Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável (UFPA) e Doutor em Desenvolvimento Rural (PGDR-UFRGS)

* Artigo recebido em jul. 2014 e aceito para publicação em jun. 2016.

Este artigo é originário de pesquisas relacionadas a um projeto firmado entre o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS) e a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDT) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) via CNPq, por ocasião do Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais nº. 05/2009. Por meio desse edital, foram constituídas Células de Acompanhamento e Informação (CAIs) em 37 territórios rurais.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: lillianbastian12@gmail.com

*** E-mail: schneide@ufrgs.br

O autor agradece o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) às suas atividades de pesquisa.

**** E-mail: ane_rambo@yahoo.com.br

***** E-mail: evanderkrone@gmail.com

***** E-mail: dognaea@yahoo.com.br

Marcelo Conterato

Geógrafo (UFSM), Mestre e Doutor em
Desenvolvimento Rural (PGDR-UFRGS) e
Coordenador do Bacharelado em
Desenvolvimento Rural (Plageder)

Resumo

Este artigo apresenta uma metodologia de análise e avaliação do desenvolvimento territorial, denominada Índice de Condições de Vida (ICV), que pretende contribuir com a busca de novas referências para o estudo dos processos sociais em espaços rurais. Os territórios são cada vez mais entendidos como unidades de referência inovadoras para a ação de políticas públicas. Nesse sentido, são necessários novos métodos que permitam avaliar os efeitos das políticas territoriais sobre os indivíduos e a coletividade social. Essa metodologia se baseia na Abordagem das Capacitações, de Amartya Sen. Tomando como referência empírica o território Zona Sul do Rio Grande do Sul, a construção do ICV foi realizada mediante o levantamento de dados coletados através de entrevistas nos domicílios rurais. O trabalho mostra que o ICV pode ser considerado um instrumento de análise multivariada adequado para captar as múltiplas dimensões que interferem nas escolhas dos indivíduos, o que o torna uma ferramenta útil para a análise dos efeitos das ações de desenvolvimento em um determinado território.

Palavras-chave

Índice de Condições de Vida; Índice de Desenvolvimento Sustentável; Abordagem das Capacitações

Abstract

This paper presents a methodology to analyze and assess territorial development, called Living Conditions Index (LCI), which aims to contribute to the pursuit of new references to the study of social processes in rural areas. Territories are increasingly seen as innovative units of reference for public policies. In this sense, new methods are needed to assess the effects of territorial policies on individuals and the social collectivity. This

..... E-mail: marcelo.conterato@ufrgs.br

methodology lays on the theory of capabilities of Amartya Sen. Considering the territory in the South Zone of the State of Rio Grande do Sul as an empirical space, the LCI was produced through the survey of data collected through interviews in rural households. The paper also shows that the LCI can be considered an appropriate tool for multivariate analysis to capture the multiple dimensions that influence the choices of individuals, which makes it a useful tool for analyzing the effects of development actions in a given territory.

Keywords

Living Conditions Index; Sustainable Development Index; Capability Approach

Classificação JEL: O18, B40

1 Introdução

Nas últimas duas décadas, ocorreram mudanças significativas nas concepções sobre o desenvolvimento. Houve um claro deslocamento de abordagens que o concebiam como sinônimo de crescimento econômico e progresso (ROSTOW, 1974) para um entendimento de que outras dimensões para além da econômica (DUPAS, 2006; VEIGA, 2006), como a social, a ambiental, a cultural e a institucional, são decisivas para a compreensão desses processos. Mas, para além dessa mudança de enfoque, que resultou na valorização das abordagens multidimensionais, alterou-se também a escala, fazendo com que os recortes local, regional e global ganhassem a companhia do territorial, ocasionando que o desenvolvimento passasse a ser também multinível ou multiescalar.

As novas concepções e definições sobre o desenvolvimento acabaram por influenciar questões normativas e práticas, em torno das quais emerge a indagação central sobre os fatores ou processos que disparam ou criam obstáculos ao desenvolvimento. As respostas a essas questões têm sido variadas: economistas apontam a produtividade dos fatores e as vantagens comparativas ou competitivas regionais, ao passo que cientistas políticos sugerem que o capital social e o adensamento institucional sejam elementos

promotores do desenvolvimento. Já estudos de sociólogos, em conexão com geógrafos, mostram que pode haver uma combinação de fatores, indicando que os aspectos históricos de formação do tecido social são decisivos, pois podem conformar estruturas de poder e dominação baseadas em mecanismos de preponderância política e apropriação de resultados econômicos, que são decisivos para o entendimento do porquê de alguns territórios conhecerem progresso material combinado com distribuição de riqueza e abertura à participação social.

Mas há ainda lacunas a serem exploradas nos estudos sobre o desenvolvimento, particularmente no âmbito do desenvolvimento territorial, que se referem aos aspectos cognitivos e às representações sociais dos atores que participam desse processo social. Nesse sentido, seguindo a perspectiva de Amartya Sen, é preciso perceber se as transformações econômicas, políticas e sociais atendem às expectativas dos indivíduos, de maneira a corresponder ao que eles imaginam que seria importante para a melhoria de suas condições de vida.

Alguns autores, como Santos e Silveira (2001), Raffestin (1993) e Schneider e Tartaruga (2004), esclarecem que os territórios não são simplesmente porções geográficas onde existem determinadas características demográficas, sociais, ambientais, produtivas, institucionais e culturais. Há um elemento-chave na sua delimitação que são as relações de poder que partem do lugar de vivência de cada pessoa (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).¹

Estudos recentes sobre as dinâmicas territoriais de desenvolvimento mostram que a questão do poder se mostra presente nos territórios rurais. É com base no respaldo de atores e organizações que compõem os territórios rurais ou da cidadania da política territorial brasileira que se delimita a instância deliberativa maior dos territórios (os colegiados territoriais) e através do engajamento e da articulação de atores e organizações é que se determinam quais serão as prioridades dadas aos projetos territoriais. Portanto, as definições que ocorrem em nível de território são perpassadas pelas relações de poder (DELGADO; LEITE, 2011).

São igualmente escassos estudos e propostas metodológicas que permitam avaliar os efeitos das políticas territoriais sobre os indivíduos e suas condições de vida. Usualmente, as avaliações de políticas territoriais

¹ A Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) considera território um espaço físico geralmente contínuo, caracterizado por múltiplas dimensões, que envolvem cidades e campos e uma população, com alguns grupos sociais distintos, que se relacionam, interna e externamente, por processos específicos, nos quais se podem distinguir elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2004).

focalizam os investimentos e dispêndios de recursos financeiros para construção civil, estradas, instalações e infraestruturas diversas. Não obstante, essas avaliações possuem limites, uma vez que é muito difícil isolar os efeitos das políticas territoriais de outras ações governamentais que incidem sobre um mesmo espaço e um mesmo grupo social, já que os beneficiários dessas políticas normalmente acessam mais de um tipo de recursos de forma simultânea. Portanto, não se podem isolar os efeitos das políticas territoriais e ter uma unidade de medida de eficiência e eficácia convencional.

A partir da verificação de carências como essas, percebe-se a necessidade de estudos e propostas metodológicas que estimem os efeitos multidimensionais das políticas públicas nos territórios rurais. Nesse sentido, o presente artigo apresenta uma metodologia para análises territoriais denominada Índice de Condições de Vida (ICV), cujos resultados remetem à aplicação do instrumento de pesquisa no território rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul, numa tentativa preliminar de suplantiar os limitantes referidos. O ICV consiste em um recurso metodológico que serve para estimar o desenvolvimento territorial a partir da percepção dos entrevistados que vivem nos territórios e recebem, ou se beneficiam, direta ou indiretamente, de um conjunto distinto de políticas públicas.

O ICV surge para aprimorar e complementar outro recurso também organizado de forma similar, o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS), voltado ao uso de dados secundários. O IDS foi desenvolvido, inicialmente, por Sepúlveda (2005, 2008) e adequado à realidade da política territorial brasileira pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O ICV utiliza dados primários, e seu questionário está estruturado segundo um conjunto de perguntas baseadas em três instâncias, quais sejam, os fatores, as características e os efeitos do desenvolvimento. A definição dessas instâncias está alicerçada na Abordagem das Capacitações, de Amartya Sen, tal como apontado por Kageyama (2008) e Waquil *et al.* (2007). Na perspectiva dos autores, o desenvolvimento é concebido como a relação entre meios (condições) e fins (capacidade para atingir ou usar os meios). Conforme essa abordagem, os fatores são os meios (recursos) que um indivíduo possui e a forma como pode usá-los para alcançar o que deseja. As características podem ser entendidas como os elementos de conversão que oportunizam a realização de desejos. Já os efeitos referem-se ao fim, ao que foi alcançado com o uso dos recursos e dos elementos de conversão.

O artigo está estruturado em seis partes. Além desta **Introdução**, a segunda seção descreve, brevemente, as mudanças nas concepções de

desenvolvimento, destacando-se a perspectiva territorial. A seguinte apresenta a origem do IDS e do ICV e a influência da Abordagem das Capacitações sobre o segundo índice. A quarta seção descreve, brevemente, o território rural Zona Sul do Rio Grande do Sul (TRZS). Segue-se com a apresentação dos resultados do ICV do TRZS paralelamente a dados secundários, dentre eles o IDS. Por fim, são apresentadas as **Considerações finais**.

2 A emergência da perspectiva territorial do desenvolvimento rural

O significado da noção de desenvolvimento, bem como sua dinâmica, vem sendo estudado desde o final do século XX. Pesquisadores e ativistas sociais, assim como *policy makers*, já não disfarçam a dificuldade com o termo desenvolvimento, que já representou riqueza, evolução, progresso, crescimento, industrialização e modernização, dentre outros (RIBEIRO, 2008). Quanto à sua dinâmica, já foi considerado resultante da atuação do Estado, seja keynesiano, seja desenvolvimentista, ou, então, do livre jogo das forças do mercado, a partir de uma ótica neoliberal (DUPAS, 2006).

Nos avanços acerca do desenvolvimento, surgem concepções que deixam de compreendê-lo como um processo *top-down* (de cima para baixo), passando a considerá-lo numa perspectiva *botton-up* (de baixo para cima), entendendo as regiões como promotoras do seu desenvolvimento (FERNÁNDEZ; AMIN; VIGIL, 2008). As próprias políticas do Banco Mundial, especialmente a partir dos anos 2000, apontam a endogeneidade dos processos de desenvolvimento. Gupta, Grandvoinnet e Romani (2000) destacam que, em ambientes em que há altos índices de pobreza rural, criar uma organização social mais igualitária em nível de comunidade junto a uma reforma da burocracia local, bem como alianças com níveis superiores de governo, possibilita a criação de coalizões e sinergias para o desenvolvimento, com uma dinâmica potencialmente autossustentável. Assim, cada vez mais, múltiplos atores vêm sendo considerados nos processos de desenvolvimento, quais sejam, atores pertencentes ao Estado, aos mercados e à sociedade civil (BECKER, 1983; RAFFESTIN, 1993).

No caso brasileiro, os processos de desenvolvimento da última década delineiam-se motivados pela Constituição de 1988, que trouxe consigo uma série de mudanças políticas e institucionais. Dentre elas, destaca-se a previsão da participação da sociedade civil e das organizações na formulação das políticas públicas (DAGNINO, 2002). Essas alterações

ocorrem em um contexto em que o Estado resgata sua capacidade de estabilização macroeconômica e de investimento (SALLUM JUNIOR, 2011). A partir desse novo cenário, relacionado com a concepção das políticas públicas, e com a introdução da democratização, começam a surgir e a serem empregadas, pelos gestores públicos e atores sociais, palavras como descentralização, participação, governança e gestão social.

Antes da definição que autoriza e possibilita à sociedade civil maior participação nas questões políticas que lhe interessa, houve uma alteração na concepção de Estado. No período que antecedeu ao atual, os espaços que eram unicamente regulados pelo Estado começaram a demonstrar que continham uma potência social e política, o que ocasionou o predominante uso do termo “território” e não mais de “espaço” (SCHNEIDER; MORAES, 2010). Os reflexos dessa mudança aparecem, hoje, de diferentes formas, mas, mais especificamente, no que se concebe como a perspectiva territorial do desenvolvimento rural.

Essa perspectiva busca contemplar e dar respostas, de um lado, às insuficiências e falhas do Estado, tais como o excesso de centralismo, a burocratização e a dificuldade de interação com os beneficiários. De outro, os estudiosos têm apontado que a abordagem territorial representa uma ferramenta importante para corrigir as falhas dos mercados e limitar o risco do oportunismo individualista, em detrimento da coletividade (ABRAMOVAY, 2006; SCHEJTMANN; BERDEGUÉ, 2003; SCHNEIDER, 2004; SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

As políticas de desenvolvimento territorial que se caracterizam pelas ações políticas foram constituídas a partir do Programa LEADER, da União Europeia. Esse programa surgiu para solucionar crises experimentadas por regiões rurais e incorporou as diferentes dimensões em um planejamento que considerava a competitividade dos territórios (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2003). Na América Latina, a partir do início dos anos 2000, houve políticas que consideraram a perspectiva territorial em, pelo menos, quatro países: Brasil, Argentina, Chile e México (FAVARETO, 2010). No Brasil, a presença política traçada em nível de território teve início em 2003, na Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

A implementação da SDT junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é um exemplo, dentre outros, de como o Estado brasileiro vem dando sinais de seu interesse em superar o enfoque setorial, que, historicamente, marca as políticas públicas. A apropriação pelo Estado brasileiro da perspectiva que prevê o desenvolvimento no nível do território passa pela criação da SDT, sendo direcionada para o planejamento de ações de desenvolvimento rural. Nesse sentido, no âmbito da SDT/MDA, é criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

(Pronat), em 2003, seguido do Programa Territórios da Cidadania (PTC), no ano de 2008.

A proposta do Estado de atuar conforme as prerrogativas do desenvolvimento territorial parte do pressuposto de que as políticas públicas, da forma como vinham sendo formuladas e articuladas, não diminuía a pobreza (BRASIL, 2003). Para Delgado, Bonnal e Leite (2007), as políticas territoriais foram criadas com o propósito de oferecer soluções inovadoras às políticas setoriais, já que permaneciam atuais os antigos problemas da sociedade e da economia nacional, vinculados à pobreza e à desigualdade regional.

Após uma década de implementação da política territorial, os resultados apontam que houve avanços durante esse período (LEITE, 2010). Com a política dos territórios, evoluiu a abrangência das articulações da escala municipalizada para intermunicipal, e houve maior organização e participação da sociedade civil. Mas, segundo Favareto (2010a), para consolidar-se enquanto estratégia de desenvolvimento territorial plena, é preciso superar alguns problemas que se relacionam: (i) com a dimensão das discussões no nível do território, que precisa incorporar todos os setores, dinâmicas e diversidade; (ii) com o envolvimento de todos segmentos de atores; e (iii) com a inovação e o aprimoramento dos instrumentos das regras da política territorial.

3 A proposta do Índice de Condições de Vida e a Abordagem das Capacitações, de Amartya Sen

No intuito de superar as limitações impostas pela dificuldade de isolar os efeitos das políticas territoriais das demais, destinadas aos territórios rurais, podem-se destacar algumas metodologias que permitem analisar as repercussões das políticas sobre as condições de vida e as percepções das pessoas que vivem em um determinado território.

O Índice de Desenvolvimento Sustentável foi, inicialmente, desenvolvido por Sepúlveda (2005, 2008) e adequado à realidade da política territorial brasileira por Waquil *et al.* (2010), nesse caso, aplicado a quatro territórios rurais. Com base nos resultados obtidos nos referidos territórios, observou-se que a metodologia se mostrava adequada à apreensão da realidade brasileira e, em 2010, o IDS passou por pequenos ajustes, feitos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvol-

vimento Agrário, sendo então, estimado para os 160 territórios rurais apoiados pela SDT.

O IDS mostra-se um importante indicador das políticas públicas e é calculado com base em dados secundários. Esse índice multidimensional leva em consideração seis dimensões (demográfica, político-institucional, econômica, ambiental e cultural) dos processos de desenvolvimento e representa um instrumento de análise comparativa dos processos de desenvolvimento territorial. Cada uma das dimensões é composta por variáveis, que, através de cálculo específico, são passíveis de comparação.

O Índice de Condições de Vida procede da metodologia do IDS, diferenciando-se deste, basicamente, por utilizar dados primários e por suas dimensões terem sido formuladas a partir da Abordagem das Capacitações, de Amartya Sen (KAGEYAMA, 2008; WAQUIL *et al.*, 2007). A proposta do ICV é baseada em três dimensões — ou instâncias —, cuja pertinência foi apontada por Kageyama (2008). A primeira refere-se aos **condicionantes do desenvolvimento rural**, na qual se procuram identificar as diferentes bases territoriais sobre as quais se desenrola o processo de desenvolvimento rural. A segunda busca identificar as possíveis diferenças nas trajetórias do desenvolvimento e representa, portanto, as **características do desenvolvimento rural**. A terceira dimensão pressupõe os **efeitos dos processos de desenvolvimento**, admitindo que as características junto à base territorial diversa — ou seja, junto aos fatores — produzem resultados econômicos e sociais também diversos. Na Figura 1, podem ser observadas as instâncias e os indicadores do ICV.

Essas instâncias estão pautadas na concepção de desenvolvimento de Amartya Sen (1999), definida como um processo que consiste na remoção das restrições que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas, um processo de alargamento das liberdades. Desse modo, as instâncias relacionadas na Figura 1 aproximam-se da abordagem das *capabilities* (capacitações), a qual propõe avaliar a capacidade — a liberdade de escolha — dos indivíduos para alcançar estados considerados desejáveis.

Um dos fundamentos da contribuição de Amartya Sen assenta-se na ideia de que o desenvolvimento precisa ser um processo de ampliação dos meios que permitam aos indivíduos alcançarem os fins desejados. Para fazer essa distinção entre meios e fins, Sen operacionaliza sua proposta com base nos conceitos de *entitlements* (intitamentos) e *functionings* (funcionamentos). Os intitamentos representam o conjunto de combinações de bens ou mercadorias que cada pessoa detém, ou está apta a possuir de acordo com suas dotações iniciais. Os alimentos, por exemplo, seriam os mais básicos. Os intitamentos representam, portanto, os meios para atingir determinados fins, as condições para a realização de escolhas,

sendo estabelecidos por características pessoais, sociais, legais, políticas e econômicas (KAGEYAMA, 2008; WAQUIL *et al.*, 2007). Os funcionamentos “[...] refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer” (SEN, 1999, p. 52). As capacitações das quais trata Sen (1999) consistem nas combinações alternativas de funcionamentos que uma pessoa consegue realizar.

Figura 1

Instâncias e indicadores das condições de vida das famílias rurais

INSTÂNCIAS	INDICADORES
Fatores que favorecem o desenvolvimento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mão de obra familiar em atividade dentro ou fora da unidade 2. Área da unidade de produção familiar 3. Escolaridade 4. Condições da moradia 5. Acesso a mercados 6. Acesso a políticas públicas (Pronaf, bolsa família, etc.) 7. Acesso a crédito e assistência técnica 8. Presença de instituições que favorecem o desenvolvimento rural
Características do desenvolvimento	<ol style="list-style-type: none"> 9. Renda familiar 10. Produtividade do trabalho 11. Produtividade da terra 12. Diversificação da produção agrícola 13. Pluriatividade, diversificação nas fontes de renda familiar 14. Uso e preservação dos recursos naturais: água 15. Uso e preservação dos recursos naturais: solo 16. Uso e preservação dos recursos naturais: vegetação nativa
Efeitos do desenvolvimento	<ol style="list-style-type: none"> 17. Estar bem alimentado e/ou nutrido 18. Ter boa saúde 19. Permanência dos membros da família da unidade de produção 20. Percepção sobre as mudanças na situação econômica da família 21. Percepção sobre as mudanças na situação ambiental da unidade 22. Participação social (cooperativas, associações) 23. Participação política (eleições, conselhos, assembleias) 24. Participação cultural (grupos de expressão cultural, outras atividades)

FONTE: Brasil (2011).

Como base no mencionado, a relação entre as instâncias do ICV apontadas por Kageyama (2008) e a abordagem de Sen (1999, 2001) pode ser compreendida da seguinte forma: a primeira instância, que se refere aos fatores que condicionam o desenvolvimento, está ligada aos bens primários e às características pessoais que governam a conversão desses bens em competência de realizar ações e alcançar objetivos. Enfim, essa primeira

instância está ligada aos intitamentos. Já a segunda instância, que se refere às características do desenvolvimento, pode ser relacionada aos elementos de conversão dos meios em fins. Por fim, a terceira instância correspondente aos efeitos econômicos e sociais (sendo possível incluir outras dimensões, como política, cultural e ambiental) e está ligada à capacidade, mais especificamente às realizações das pessoas ou das famílias (WAQUIL *et al.*, 2007).

A partir da formulação do ICV, o Governo Federal, por meio da SDT, estimou as condições de vida em 37 territórios rurais, dentre eles o território rural Zona Sul do Rio Grande do Sul. O ICV foi aplicado, em 2010, pelas equipes das Células de Acompanhamento e Informação, em amostras representativas de domicílios rurais, atendendo ao critério de erro máximo de 5%, em um esquema de amostragem probabilística² (WALTER, 2011). A formulação do índice a partir de dados primários tem a intenção de expressar níveis de satisfação dos beneficiários das políticas. Projeta-se que o ICV continue sendo estimado nos territórios, de modo a constituir um índice periódico, permitindo, assim, comparações ao longo dos anos.

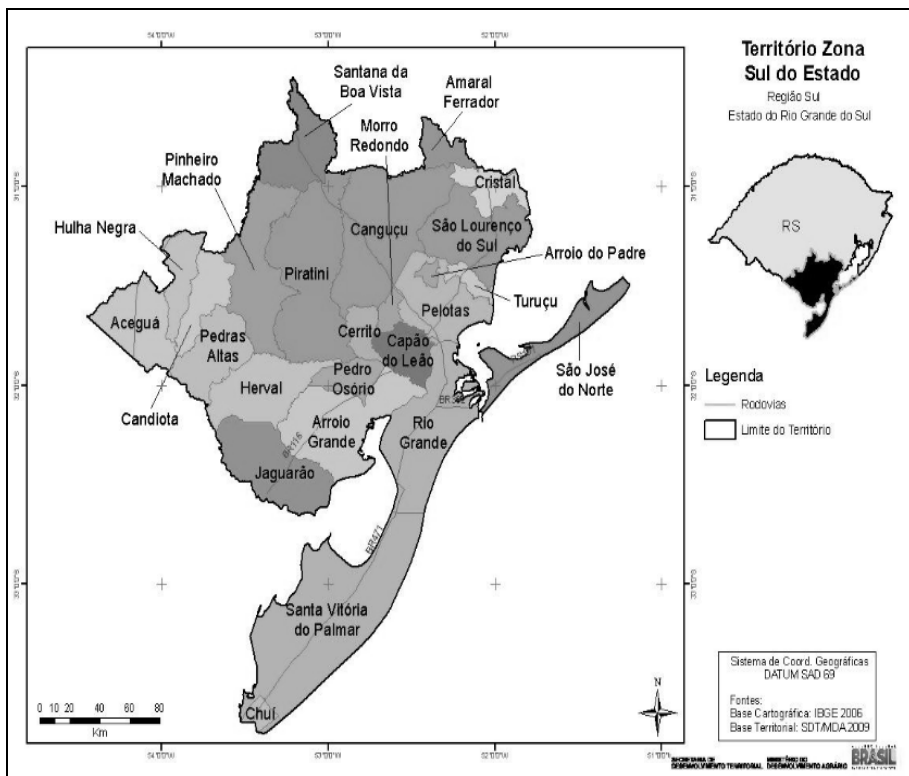
4 Território rural Zona Sul do Rio Grande do Sul: breve contextualização

O território rural Zona Sul (TZS) está localizado no extremo sul do Estado do Rio Grande do Sul e é composto por 25 municípios, conforme a Figura 2. Uma das características marcantes desse território é a expressividade das categorias sociais que o compõem. Segundo o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (BRASIL, 2009), são mais de 30 mil propriedades de agricultores familiares, seis mil pescadores, que correspondem a mais de 70% do total que há no Estado, 117 assentamentos, o que corresponde a 40% dos assentamentos do RS, e 43 comunidades quilombolas reconhecidas, sendo que mais 25 estão em processo de reconhecimento na Fundação Palmares.

² Foi prevista uma amostra por território, sendo entrevistadas, ao todo, 10.106 famílias. No território rural Zona Sul, foram aplicados 280 questionários.

Figura 2

Municípios que compõem o Território Zona Sul do Estado do RS



FONTE: Brasil (2009).

As categorias mencionadas têm sua origem no processo de colonização do território. Em 1732, foram distribuídas sesmarias de, aproximadamente, 13.000 hectares, visando à produção econômica e a defesa do território luso-português, dando origem às estâncias. Nestas, surgiram as produções pecuária e de charque, que tinham os negros escravos como principal mão de obra.

De tamanho mais reduzido, começaram a surgir as propriedades de agricultores e pecuaristas familiares no século XIX, decorrentes das imigrações de açorianos, alemães, italianos e franceses, principalmente, os quais produziam gêneros alimentícios, além de exercerem o papel de ocupação do território. Mais recentemente, na década de 80 do século passado, surgiram os primeiros assentamentos da Reforma Agrária nos municípios de Candiota, Hulha Negra, Herval, Pinheiro Machado, Pedras Altas, Piratini e

Canguçu. A pesca surgiu devido à presença de três lagoas (dos Patos, Mirim e Mangueira) e pela extensão da costa litorânea (BRASIL, 2009).

Como resquício da distribuição de terras que ocorreu entre os séculos XVIII e XIX, perpetua-se, no território, a concentração de terras. Dos mais de 41 mil estabelecimentos do TZS, 78% são menores de 50 hectares, o que equivale a dizer que eles ocupam 17,8% da área total. Acrescido à questão da distribuição de terras, um problema não só no TZS, mas do Brasil como um todo, somam-se situações de empobrecimento do solo e secas subsequentes (BRASIL, 2009).

Para resolver essas situações relacionadas à qualidade do solo e à disponibilidade de água, há fóruns, como o da agricultura familiar e o de combate às estiagens e manejo da água, que discutem formas de acessar políticas específicas. Entretanto pouco se tem avançado no sentido de solucionar essa questão. Destaca-se que o Fórum de Combate às Estiagens e Manejo de Águas existe desde 2005, e suas principais ações ocorrem por meio do acesso a recursos de emendas parlamentares, não havendo políticas públicas próprias nessa área.

Outras atividades que não dependem diretamente das chuvas, tais como o turismo rural, poderiam ser planejadas e implementadas, com o intuito de incentivar a permanência dos agricultores em suas propriedades. Entretanto “[...] no contexto da agricultura familiar, há um passivo de ações de apoio ao lazer e à cultura nas comunidades rurais” (BRASIL, 2009, p. 29).

Uma realidade paralela relaciona-se com o número de pessoas analfabetas no TZS, que é de, aproximadamente, 150 mil pessoas, o que corresponde a cerca de 25% da população. Pelotas e Rio Grande detêm o maior número de analfabetos (aproximadamente 73 mil) (BRASIL, 2009). Contraditoriamente, há, nesses municípios, universidades públicas conceituadas — Universidade Federal de Pelotas (UFPEl) e Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Vale ressaltar que a capacidade de saber ler e escrever, segundo Sen (1999), é essencial para aumentar a dotação das pessoas, na medida em que aumenta seus intitulentos.

Dentre os municípios que compõem o território, há relativa variação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Enquanto Candiota tem um IDH de 0,818, em São José do Norte o valor é de 0,703. Além de Candiota, acima de 0,8, estão Chuí e Pelotas. Destaca-se que, no Município de Candiota, há uma usina termoeletrica; no Chuí, é característica a comercialização de mercadorias advindas do Uruguai; e Pelotas é o município-polo do território, elementos que podem ajudar a explicar os valores mais elevados do IDH nesses municípios. Ademais, o IDH do território é de 0,764, enquanto o do Rio Grande do Sul é de 0,814

(PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2003).

Entretanto não serão essas as características a serem enfatizadas neste artigo, uma vez que outros estudos já o fizeram³. A contribuição dá-se no sentido de verificar as condições de vida da população rural no TZS, a partir do que essa população pensa sobre a forma como está vivendo. Isso, por sua vez, está relacionado com as políticas públicas. A situação de vulnerabilidade do TZS, expressa aqui pelos dados já citados, constitui-se em forte justificativa para o Estado escolher esse aglomerado de municípios como prioritários das políticas públicas.⁴

A maneira como as ações públicas repercutem sobre a população do território pode começar a ser revelada por meio do ICV e de pesquisas concomitantes relacionadas a esse índice. Ainda que os seus resultados possam apresentar maior poder de explicação e compreensão com análises comparativas de distintos períodos, os resultados da primeira aplicação do ICV já permitem análises e inferências acerca dos meios e fins do desenvolvimento no TZS. Como até o momento houve apenas uma aplicação do questionário do ICV, seus resultados são relacionados com outros dados secundários, em especial com os resultantes do IDS.

5 O ICV e o IDS no território rural Zona Sul do RS

O ICV foi aplicado entre os meses de outubro e dezembro de 2010 e contou com uma amostra de 280 domicílios rurais no TZS. Os informantes do ICV são beneficiários diretos e indiretos de políticas públicas. Do total de

³ Existem estudos e diagnósticos que se referem ao TZS do RS. O MDA (BRASIL, 2009) descreve, de maneira geral, o contexto histórico e atual do território. Fialho (2005) faz um resgate histórico desde a época da colonização, para expressar que a formação do gaúcho da Campanha, da Serra e do Sudeste do Rio Grande do Sul foi moldada por distintas etnias. Acrescenta que a característica geográfica de amplidão de campos de vegetação nativa está na raiz da formação do território, conciliada com a distribuição de grandes porções de terras (sesmarias), ainda na época colonial, e que, em menor intensidade, se perpetuam até os dias atuais (ALONSO, 2006). Esses aspectos convivem entre si e com outros no território e influenciam seu desenvolvimento.

⁴ A página eletrônica do Programa Territórios da Cidadania fornece informações sobre as ações e os recursos que foram destinados para esse território no ano de 2010 (mesmo ano em que foi aplicado o primeiro ICV). Para se ter uma noção do que esse programa representa quanto a recursos investidos, é possível destacar que foram 63 ações que envolveram um custo de mais de 350 milhões de reais. Para mais informações, consultar a página eletrônica do Programa Territórios da Cidadania no endereço: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>.

25 municípios que constituem o território, as entrevistas foram realizadas com famílias em 10 setores censitários⁵ de nove municípios. Foram eles: Aceguá, Canguçu, Cerrito, Hulha Negra, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Piratini, Santa Vitória do Palmar e São Lourenço do Sul. Tanto os municípios quanto os setores censitários e as famílias entrevistadas foram selecionados por amostra aleatória, permitindo a representatividade territorial.

O questionário do ICV é composto por quatro partes: a primeira refere-se a uma breve caracterização do respondente, de sua propriedade e da disponibilidade de mão de obra, sendo que as três seguintes remetem às instâncias do ICV. As respostas do questionário são claramente subjetivas, expressando as percepções dos indivíduos ou das famílias sobre cada indicador utilizado. Por isso, não há perguntas quantitativas, mas, sim, de caráter qualitativo. Por exemplo, em vez de se perguntar o valor da renda familiar, perguntou-se se a renda é suficiente para viver. Ao invés de perguntar qual a produtividade da terra, perguntou-se se a produtividade está boa (BRASIL, 2011).

O instrumento envolve um número relativamente pequeno de questões em cada uma das três instâncias. Totaliza 24 perguntas, e seu tempo de aplicação raramente ultrapassa os 15 minutos. As percepções dos entrevistados são mensuradas através de um patamar das condições de vida dos entrevistados, que vai de uma situação identificada como ruim a boa. A seguir, é possível observar a representação gráfica (biograma) do ICV do território rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul (Figura 3):

Como se pode observar, o ICV, com índice de 0,585, corresponde a um nível médio de condições de vida, uma vez que, de uma escala de 0 (pior índice) a 1 (melhor índice), está localizado entre 0,40 e 0,60.

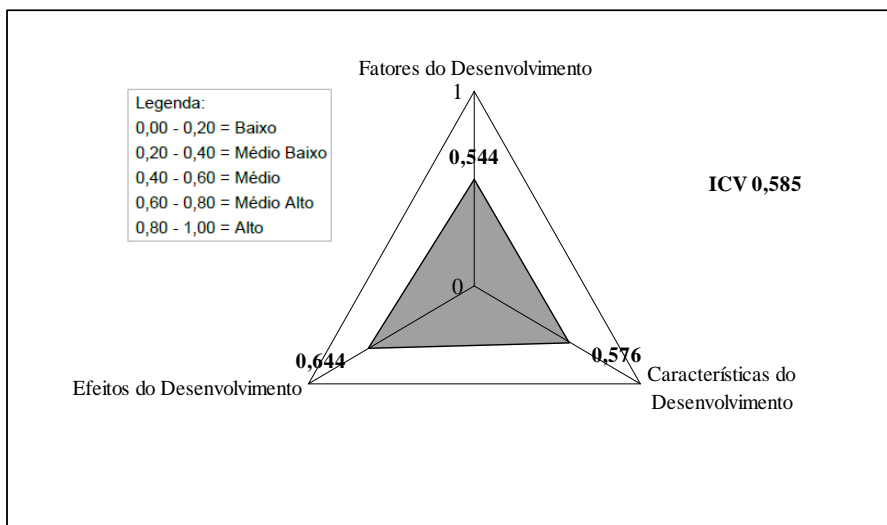
Além do Índice, é importante ressaltar que, quanto maior a área do biograma e maior o equilíbrio entre as instâncias, maior tende a ser a qualidade de vida. É interessante observar que houve uma variação entre os índices de cada instância. A percepção dos entrevistados acerca dos efeitos — ou dos funcionamentos — é melhor (0,644) em relação tanto às características — ou elementos de conversão — (0,576) quanto aos fatores — intitamentos (0,544). Isso indica, *a priori*, que não há uma correspondência direta entre fatores, características e efeitos do desenvolvimento, no sentido de que a existência de ativos e capitais aliados às liberdades individuais se traduz em mudanças significativas na percepção das con-

⁵ Os setores censitários são unidades territoriais definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), obedecendo a critérios de operacionalização da coleta de dados; é a área de trabalho dos recenseadores.

dições de vida, embora essa percepção seja algo que varia substancialmente entre os indivíduos ou famílias.

Figura 3

Biograma representativo do ICV do território rural Zona Sul do Estado do RS



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2011).⁶

É interessante observar a dinâmica dos indicadores dentro de cada instância. Quanto aos fatores, embora essa tenha sido a instância com pior índice, foi a que mostrou maior equilíbrio entre as dimensões, quando comparada às características e aos efeitos de desenvolvimento.

Quanto aos indicadores referentes aos fatores (Figura 4), cinco deles estavam abaixo do ICV, e outros cinco, acima. O indicador que atingiu melhor índice diz respeito às condições de moradia (0,638), seguido da escolaridade (0,618). É importante destacar que os indivíduos que responderam ao ICV, de modo geral, justificavam sua resposta para a pergunta relacionada à escolaridade com afirmações do tipo: “para o que fazemos aqui, o que estudamos, está bom”. Ou seja, mesmo que o grau de escolaridade de grande parte dos indivíduos seja o ensino fundamental

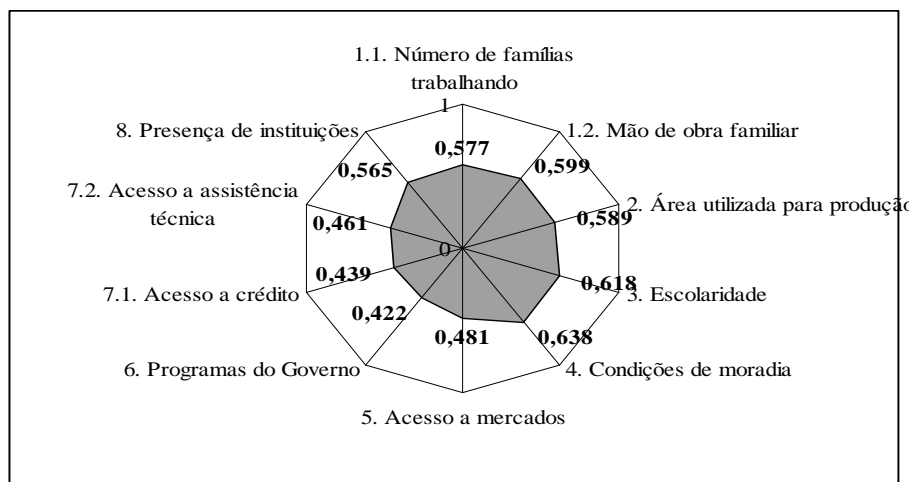
⁶ Cada questão do ICV é registrada em uma escala de 1 = péssimo a 5 = ótimo ou a variações dessa escala. Para obter o ICV do território rural, seguem-se três passos, nos quais são utilizados os dados dos questionários aplicados. Primeiramente, é calculada a média aritmética de cada indicador; em seguida, calcula-se a média aritmética dos oito indicadores de cada instância; e, por fim, a média harmônica das instâncias. A esse respeito, ver Brasil (2011).

incompleto (que, atualmente, corresponde a menos de nove anos de escolaridade), estes o consideram suficiente para o trabalho rural. Paradoxalmente, as famílias incentivam seus filhos a concluir a educação básica e inclusive o ensino superior, não raro, visando o mercado de trabalho urbano.

Dados secundários revelam que o grau de analfabetismo para o Rio Grande do Sul corresponde a 4,53%, enquanto, no TZS, esse grau é de 8,55% (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER, 2011), indicando que uma parcela significativa da população não sabe ler ou escrever. Essa é uma informação que merece maior atenção por parte do poder público, principalmente quando se pretende fomentar processos de desenvolvimento endógeno e autogerido, pois impede e/ou limita, por exemplo, a participação e o envolvimento da sociedade nas reuniões do Colegiado Territorial e das câmaras temáticas.

Figura 4

Fatores do desenvolvimento do território rural Zona Sul do RS



FONTE: Brasil (2011). Elaboração própria.

Os indicadores dos fatores de desenvolvimento com piores resultados referem-se às condições de acesso a programas de governo (0,422) — sendo este o pior índice de todos os indicadores que compõem o ICV — seguido das condições de acesso a crédito (0,439) e acesso à assistência técnica (0,461). Torna-se pertinente destacar que as críticas dos entrevistados não necessariamente são às políticas, ao crédito e à assistência em si, mas, sobretudo, às dificuldades em acessá-las. Essas dificuldades referem-se, por exemplo, a questões burocráticas, a documentações exigidas, à

falta de assistência técnica ou crédito para determinadas atividades, a problemas de acesso a crédito quando a família possui parte da renda proveniente de atividades não agrícolas⁷.

É interessante fazer menção ao indicador Presença de instituições, que tem índice de 0,565. Em suas pesquisas, Favareto (2010) indica que as instituições são fundamentais para o desenvolvimento. Nos países avançados, o desenvolvimento é compreendido como a organização e/ou cooperação capaz de convergir benefícios sociais e privados, seja na divisão equitativa dos bens gerados, seja nas formas de organizar a produção e a distribuição de bens. O autor destaca que isso não é seguido pelos países latinos. Além disso, ainda não está claro para esses países que as formações sociais baseadas na descentralização de recursos — materiais, simbólicos e cognitivos — e na diversidade social são as que têm mais possibilidade de criar instituições.

No documento **Referências para o desenvolvimento territorial** (BRASIL, 2003), acrescenta-se que é necessário criar, nos territórios, mecanismos institucionais que promovam a participação e sejam capazes de formular soluções desde a base social, institucionalizando o controle social sobre as políticas públicas. Entretanto as representações de instituições do TZS e os conselhos e/ou fóruns ainda não atingiram essas metas, principalmente no que se relaciona a tornar a gestão social nos territórios algo instituído.

Uma das causas para essa carência no TZS é a concentração de informações, de decisões e de benefícios, que não chegam a todas as organizações do território. Essa é uma questão que merece ser observada e tratada, pois, quando as informações são centralizadas, não permitem a mobilização da sociedade e de suas lideranças, para, por exemplo, criar políticas e construir projetos territoriais que atendam às diferentes demandas sociais. Ademais, ressalta-se, novamente, que os altos índices de analfabetismo no TZS contribuem para essa realidade.

Quanto às características — ou elementos de conversão — das oito dimensões, três estão acima da média do ICV, e cinco, abaixo. A dimensão mais elevada nessa instância refere-se à preservação da vegetação nativa (0,734). Nesse caso, observa-se uma realidade paradoxal. Enquanto os indivíduos percebem a preservação num nível médio alto, a paisagem observada, em geral, destoava dessa percepção. Por exemplo, raramente

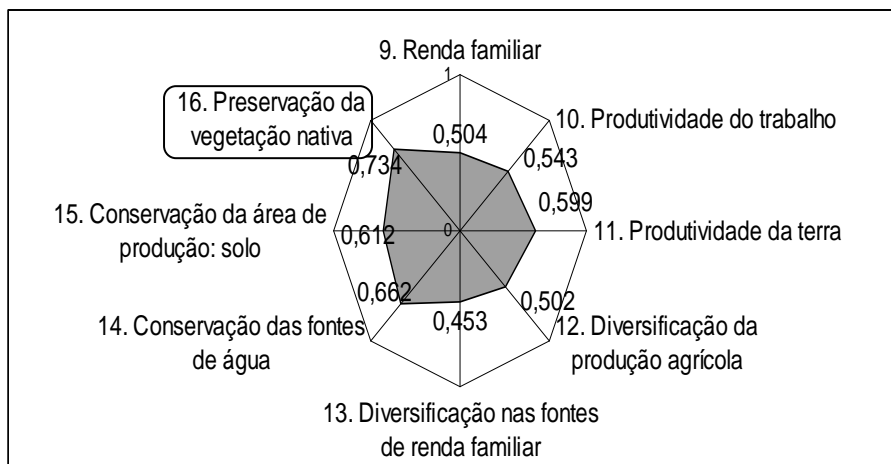
⁷ Uma busca no Ministério de Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2012) indicou o número dentre todas as Declarações de Aptidão (Daps) ao Pronaf que estão ativas e inativas para os municípios do TZS no ano de 2012. Em média, 31,5% das Daps estão inativas para o TZS. Santana da Boa Vista, Amarral Ferrador, Rio Grande e Candiota têm mais de 40% das Daps inativas.

visualiza-se mata ciliar adequada aos parâmetros do Código Florestal Brasileiro, ou mesmo áreas de preservação permanente ou reservas legais averbadas. Ademais, os dados secundários apresentados pelo IDS também sugerem uma realidade ambiental distinta da apontada pela percepção dos entrevistados.

A discrepância entre o que os atores concebem e o que os dados secundários apontam é significativa. Esse fato pode ser observado nos biogramas apresentados. O primeiro (Figura 5) diz respeito a uma das instâncias do ICV e demonstra, claramente, que as percepções da população rural entrevistada apontam o fato de que a preservação da mata nativa é uma característica marcante do território (o que se observa pela amplitude do preenchimento do gráfico na parte que se refere a essa dimensão). O segundo biograma (Figura 6), referente ao IDS, evidencia que, de acordo com os dados secundários, áreas de matas e florestas, assim como unidades de conservação, praticamente inexistem.

Figura 5

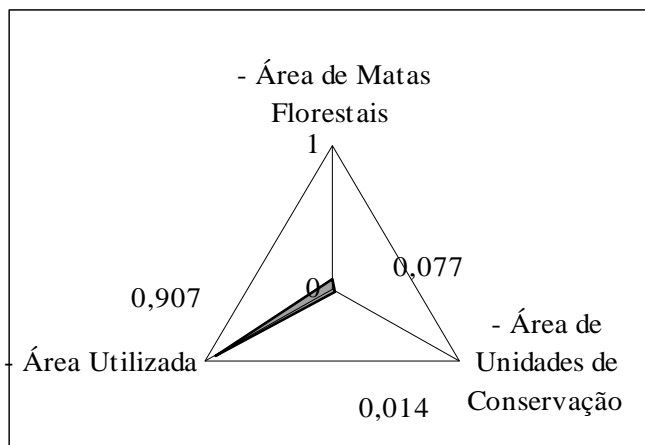
ICV: Características do desenvolvimento do Território Zona Sul do RS



FONTES DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2011).

Figura 6

IDS: Indicadores ambientais do Território Zona Sul do RS



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2012a).

Ao indicador Preservação da mata nativa (instância características), segue conservação das fontes de água (0,662), conservação do solo (0,612) e situação ambiental (0,584) (este último da instância efeitos). Esses quatro indicadores estão diretamente relacionados com o Código Florestal brasileiro, que estava por ser votado pelo Congresso e pelo Senado no final de 2009, sendo prorrogada a votação para meados de 2011, quando da realização da pesquisa. Pinheiro (2010), ao realizar uma pesquisa com uma rede ligada à produção ecológica em São Lourenço do Sul, Pelotas e Canguçu, relatou que, mesmo entre os agricultores ecológicos e suas organizações, havia dúvidas quanto ao atendimento das exigências do Código, já que nem mesmo os melhores exemplos de propriedades agroecológicas estariam totalmente de acordo com o código.

Considerando esse contexto, é de se aventar a possibilidade de que os agricultores entrevistados não tenham apontado para o entrevistador, estranho à sua realidade, que, em suas propriedades, a preservação da vegetação nativa estaria em situação ruim. Assim, a discrepância evidenciada entre os dados do ICV e do IDS pode estar ancorada no aspecto da proximidade de implantação da legislação que gere a manutenção da vegetação nativa no Brasil. Os agricultores, verificando que suas propriedades não atendiam às exigências dessa legislação, correndo o risco de, por isso, serem penalizados, possivelmente, preferiram informar ao entrevistador que, em suas propriedades, havia níveis de mata nativa satisfatórios, podendo esta ser uma maneira de se proteger de eventuais multas e denúncias.

O pior indicador da instância características (Figura 5) refere-se à diversificação das fontes de renda (0,453), atingindo um índice médio. Vale a pena ressaltar que a diversificação da produção, embora também situada no extrato médio, chega a 0,502. Segundo Favareto (2010, p. 313), a diversificação das economias locais e o estímulo à descentralização da produção devem fazer parte dos novos delineamentos das políticas territoriais, uma vez que podem “[...] criar ambientes e instituições que possam favorecer a ampliação das possibilidades dos indivíduos e a diminuição dos constrangimentos negativos sobre suas escolhas”.

Vale destacar também o indicador renda familiar, que, com valor de 0,504, se encontra no extrato médio. Com relação a este, pode-se citar, a título de comparação, o PIB *per capita*, que tem valores correspondentes a R\$ 14.813,32 para o TZS e de R\$ 20.810,00 para o RS (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER, 2011). Com um PIB *per capita* de quase seis mil reais abaixo da média do Estado do RS, é de se esperar que o TZS tenha mais famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza, o que faz com que sejam incluídas em programas de repasse de recursos do Governo, como o Bolsa Família. Isso se comprova, ao se observar que, em média, no RS, existe uma bolsa para cada 24,35 habitantes, enquanto, para o TZS, há uma bolsa para cada 18,91 habitantes. Há somente dois municípios que apresentam, em média, menos acessos por habitante ao Bolsa Família, sendo eles Pelotas e Rio Grande. Esses municípios têm, respectivamente, uma bolsa para cada 25,84 e 28,03 habitantes. Os demais 23 municípios têm mais acessos ao Bolsa Família do que a média do RS. Destacam-se os Municípios de Santana da Boa Vista, Pedras Altas e Herval, que têm, aproximadamente, um acesso a cada oito habitantes (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012).

Por fim, quanto aos efeitos (Figura 7), embora tenha sido a instância com maior média, também foi a que apresentou maior desequilíbrio entre as dimensões. A dimensão com melhor índice diz respeito à permanência dos familiares no domicílio (0,876), sendo a mais alta que compõe o ICV. O que se pôde observar a campo foi uma presença significativa de aposentados rurais, uma quantia considerável de rendas não agrícolas⁸, bem como a ausência e saída de jovens do campo. Os entrevistados, em certa medida, parecem conceber a saída dos filhos em função do estudo, em função do casamento ou mesmo de um emprego nos centros urbanos como algo naturalizado, não percebendo essas práticas enquanto manifestações da

⁸ Essas características, por vezes, impossibilitavam o enquadramento das famílias enquanto agricultores familiares frente aos critérios da Lei N. 11.326, que estabelece as diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A esse respeito, ver Brasil (2006).

necessidade de saída de integrantes das famílias na busca de qualificação (estudo) ou inserção no mercado de trabalho urbano. Nesses casos, mesmo que boa parte dos integrantes da família tenha migrado, por alguma razão, isso não é percebido enquanto abandono da família ou mesmo do meio rural, mas como uma trajetória natural e lógica de quem vive no campo.

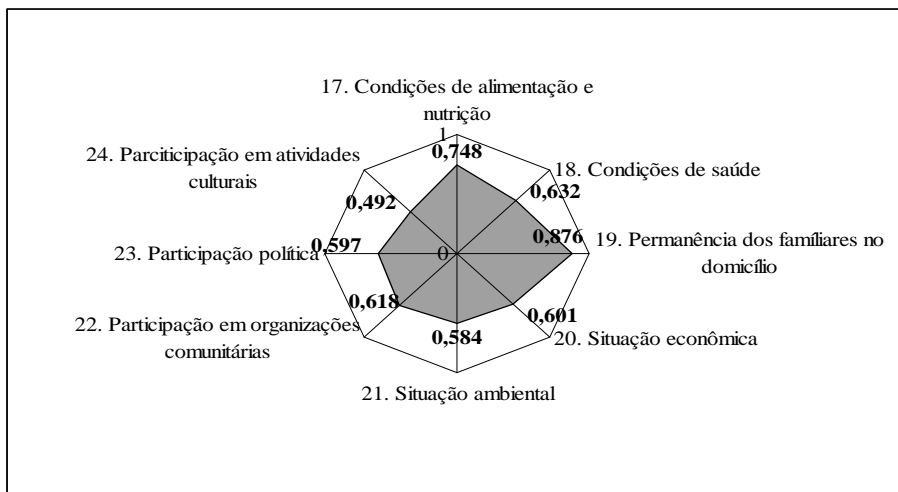
O segundo índice mais elevado refere-se às condições de alimentação e nutrição (0,748), que, tal como o anterior, pode ser classificado como médio alto. Isso parece decorrência da característica de diversificação produtiva ou dos meios de vida da agricultura familiar. Embora, em geral, haja um ou dois produtos principais a gerarem renda às famílias, estas possuem uma produção diversificada no que se refere ao autoconsumo.

Quando aos indicadores acerca da saúde provenientes de outras fontes (FEE), observa-se que o TZS, novamente, tem valores abaixo da média para o RS. É o que se observa para a expectativa de vida, que, para o RS, é de 72,05 anos, em média, e, para o TZS, de 70,15. Para a mortalidade infantil, a tendência se mantém: para o RS, o número de mortos por mil nascidos é de 11,18, e para o território, é de 19,20.

O índice mais baixo da instância efeitos do desenvolvimento é a participação em atividades culturais (0,492). Este somente não foi mais baixo, porque alguns entrevistados não percebem como um problema o fato de não terem acesso a atividades culturais, conforme aponta o biograma a seguir (Figura 7):

Figura 7

Efeitos do Desenvolvimento do Território Rural Zona Sul do Estado do RS



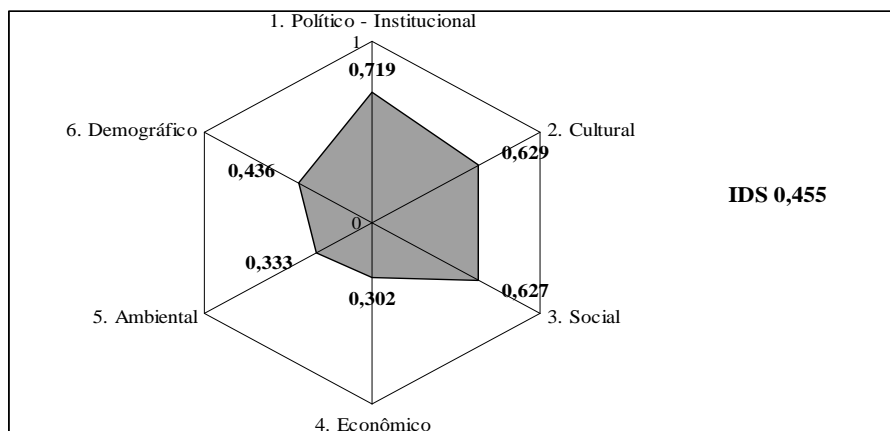
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2011).

Com relação aos efeitos do desenvolvimento, é pertinente fazer nova menção ao fato de esta apresentar maior índice dentre as instâncias do ICV. Observando seus indicadores, percebe-se que os três últimos (22, 23 e 24) estão relacionados, diretamente, com o que se compreende por capital social. Ao conciliar essas informações, pode-se dizer, inicialmente, que, no TZS, há presença de capital social, mas que isso não se reflete necessariamente em maior desenvolvimento territorial, podendo indicar que, no território, as instituições, cooperativas, associações e fóruns não promovem o desenvolvimento de maneira homogênea ou mesmo que o capital social proveniente dessas organizações não dá conta de promover o desenvolvimento.

Instigante também se torna a comparação do biograma do ICV com o biograma do IDS (Figura 8). Este, calculado com base em dados secundários, é composto por seis dimensões, como já mencionado. A econômica é a que se encontra em piores condições, sendo seu índice de 0,302, seguida da ambiental (0,333) e da demográfica (0,436). As demais dimensões estão acima da média do ICV, sendo estas a social (0,627), seguida da cultural (0,629) e, com melhor índice, a político-institucional (0,719)⁹.

Figura 8

Biograma representativo do IDS do Território Rural Zona Sul do Estado do RS



FONTES DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2012a).

⁹ Outro índice que pode ser citado é o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), que informa, mensura e acompanha o desenvolvimento no RS, nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Coredes) e nos municípios. Se o índice do ICV é 0,585, o Idese tem valor de 0,686, o que também corresponde a um nível médio. Já para o RS, o valor do Idese é de 0,776 (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER, 2011).

No Quadro 1, há uma comparação entre o ICV e o IDS, nesse caso tentando relacionar as dimensões de ambos. Assumindo o risco de conclusões precipitadas, ao se observar os níveis de cada um dos índices para suas respectivas dimensões, percebem-se aproximações relevantes, com exceção das dimensões cultural e demográfica do IDS.

Quadro 1

Comparação entre as dimensões do ICV e do IDS

Índice de Condições de Vida (Dimensões)	Valor	Nível	Índice de Desenvolvimento Sustentável (Dimensões)	Valor	Nível
	0.585	Médio		0.455	Instável
Fatores do Desenvolvimento	0.544	Médio	Cultural	0.629	Estável
			Demográfica	0.436	Instável
Características do Desenvolvimento	0.576	Médio	Econômica	0.302	Crítico
			Ambiental	0.333	Crítico
Efeitos do Desenvolvimento	0.644	Médio Alto	Político-Institucional	0.719	Estável
			Social	0.627	Estável

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2011).

Grosso modo, se o ICV apresentou efeitos melhores que as características e estas forem melhores que os fatores, no IDS, as dimensões correspondentes aos efeitos do ICV também são as mais altas, embora as dimensões do IDS que correspondem às características do ICV tenham apresentado os piores indicadores, ao contrário ao apresentado pelo ICV. Entretanto há uma semelhança importante em termos das variáveis que compõem as características do desenvolvimento em relação às dimensões econômica e ambiental do IDS. No caso dos fatores do desenvolvimento (ICV), que apresentaram o menor índice, as dimensões correspondentes do IDS apontam situação melhor em relação às dimensões econômica e ambiental. No entanto, o IDS não tem a proposta de análise encadeada das suas dimensões, diferentemente do ICV.

Ressalva-se que esses índices foram construídos, de modo a captar informações de diferentes variáveis, que foram elencadas seguindo os princípios da abordagem teórica do qual cada um dos índices provêm. Nesse sentido, pode-se sugerir que o IDS e o ICV e os demais indicadores e índices, isoladamente, apreendem apenas parte das dimensões do desenvolvimento. Torna-se pertinente, então, que investigações do desenvolvimento, em nível multidimensional, congreguem tanto as percepções dos indivíduos quanto dados ou informações de outras pesquisas, sejam primários ou secundários. Isso significa que, apesar do risco, vale a pena estabelecer

análises relacionais entre ICV e IDS, conforme os apresentados no Quadro 1.

5 Considerações finais

A partir da apresentação dos primeiros resultados do ICV, este artigo procurou demonstrar as potencialidades desse instrumento para estimar os efeitos das políticas públicas sobre a população rural da Zona Sul do RS. A proposta do ICV tem por mérito captar as percepções dos indivíduos, as quais se constituem em elemento orientador importante na formulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural sustentável. Tal proposta assume importância, uma vez que o Estado considera que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural envolve uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas e que é preciso dar espaço à gestão social e participativa dos beneficiários nas políticas públicas.

Os indicadores das condições de vida que aparecem com piores valores remetem aos aspectos que necessitam maior atenção das políticas públicas. Para a Zona Sul do RS, esses indicadores são relacionados à renda, ao crédito, à cultura, aos mercados e aos programas e serviços governamentais. Com base nisso, um estudo paralelo poderia verificar e avaliar os programas governamentais para a Zona Sul do Estado, ligados a esses indicadores, uma vez que, segundo a percepção da população rural, os resultados são os menos satisfatórios.

A análise dos dados do ICV mostrou também que os efeitos do desenvolvimento são avaliados e percebidos, mais favoravelmente, em relação aos fatores e às características que concorrem para estes. Isso pode refletir que os intitulamentos (ou fatores) são diversos e permitem que os atores territoriais locais alcancem seus objetivos.

No caso do território rural Zona Sul do Rio Grande do Sul, o índice mais baixo coube ao fator Acesso a programas de governo (0,422), seguido do fator Acesso a crédito (0,439) e da característica Diversificação das fontes de renda familiar (0,453). Esses dados se alinham com a perspectiva de Sen, que sustenta que a renda é um meio e não um fim em si mesmo, e que o bem-estar depende de como a renda é utilizada e não somente de sua posse. Ou seja, as dificuldades de acesso a programas, crédito e a demanda por diversificação das fontes de renda, embora difíceis, não impedem os atores da Zona Sul do RS de realizarem suas vontades e desejos. Dessa forma, apesar de a renda (expressa em diferentes indica-

dores) se mostrar insatisfatória, ela pode ser apenas um dos meios que os atores podem usar para levar a vida que desejam.

Entretanto o fortalecimento das debilidades pode ampliar as opções dos atores para alcançarem os seus objetivos pessoais. Porém os desafios que se impõem se referem a identificar quais são os meios que possuem maior eficácia em possibilitar aos indivíduos obterem o que desejam, além de entender qual é, afinal, a vida que as pessoas desejam levar.

Os dados secundários de bases oriundas de distintas instituições (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Fundação de Economia e Estatística, Caixa Econômica Federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que complementam os resultados do ICV, demonstraram que o TZS se encontra em situação pior em relação à média encontrada para o RS. Com base nisso, torna-se importante continuar estabelecendo comparações, para verificar se as distâncias entre os dados encontrados, atualmente, entre o TZS e o RS se reduzem, bem como estimar os impactos das políticas públicas.

O ICV e o IDS podem ser abordados de maneira conjunta, considerando que as percepções podem necessitar do apoio de dados secundários, para esclarecer qual é o verdadeiro condicionante das situações degradantes de vida, uma vez que a população vulnerável pode não ter consciência das causas dessa degradação. Isso se evidenciou quando se observou a percepção sobre boas condições de escolaridade, quando a maioria dos entrevistados não completou o ensino fundamental, e constatou-se a naturalização da trajetória de saída dos membros da família da propriedade. Essas situações apontam que é necessário compreender como e por que tais representações se formam. Outro fator a se destacar relaciona-se com a questão ambiental, percebida como satisfatória na opinião dos entrevistados, o que foi de encontro aos dados secundários, que dizem respeito às áreas de matas e florestas e unidades de conservação da Zona Sul do Estado. Nesse sentido, entender racionalidades, comportamentos e ações de segmentos da sociedade torna-se fundamental, embora não suficiente, para a formulação de políticas de desenvolvimento rural.

Entende-se que o ICV traz um rol de informações que evidenciam a diversidade e a heterogeneidade de estratégias de reprodução social e econômica que marcam agricultura familiar, assentamentos, grupos de pescadores e quilombos. Aliado a instrumentos, como o IDS, a outros índices, como o Idese, bem como a pesquisas e demais dados secundários, o ICV torna-se um instrumento capaz de auxiliar a gestão territorial do desenvolvimento rural, porque permite conhecer as demandas apontadas pelos beneficiários das políticas territoriais.

Referências

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Comp.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Ciccus, 2006, p. 51-70.

ALONSO, J. A. F. A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 4, p. 101-114, 2006. Disponível em:

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1178/1517>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R. K.; SILVEIRA, C. B. (Org.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-8.

BEDUSCHI FILHO, L.C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora: SOBER, 2003. Não paginado.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: território da cidadania zona sul do estado do Rio Grande do Sul**. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2009. Disponível em:

<http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio104.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.google.com.br/search?q=Refer%C3%A2ncias+para+o+apoio+a+o+desenvolvimento+territorial.&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:pt-BR:official&client=firefox-a>>. Acesso em: jun. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Secretaria da Agricultura Familiar**: institucional. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/institucional/aeclaracaoaptidaopr onaf>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Sistema de Gestão Estratégica**: índice de condições de vida. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/doc/Manual_ICV_11_03_2011.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Sistema de Gestão Estratégica**. 2012a. Disponível em:<<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: 6 maio 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Consulta Pública Bolsa Família**. 2012. Disponível em: <https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp>. Acesso em: 21 jul. 2012.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-303.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial**: articulação entre políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro: IICA; OPPA, 2007.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **DADOS**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

DUPAS, G. **O mito do progresso; ou progresso como ideologia**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 24, p. 299-319, 2010.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 47-63, 2010a.

FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. (Comp). **Repensando el desarrollo regional**: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.

FIALHO, M. A. V. **Rincões de pobreza e desenvolvimento**: interpretações sobre comportamento coletivo. 2005. 213 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **Resumo Estatístico**. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_municipios.php>. Acesso em: 18 jul. 2012.

GUPTA, M. das; GRANDVOINET, H.; ROMANI, M. **State-community synergies in development**: laying the basis for collective action. Washington, DC: World Bank, 2000. (Policy research working paper, 2439). Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/2000/10/07/000094946_00092705331212/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 5 maio 2007.

KAGEYAMA, A. A. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

LEITE, S. P. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil. In: MOREIRA, J. R.; BRUNO, R. (Org.). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Edur; Mauad, 2010. p. 137-160.

PINHEIRO, P. S. **Saberes, plantas e caldas**: a rede sociotécnica de produção agrícola de base ecológica no sul do Rio Grande do Sul. 2010. 192 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas de Desenvolvimento Humano 2003**. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2003.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2003>. Acesso em: 3 dez. 2012.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 80, p. 109-125, 2008.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico (um manifesto não-comunista)**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SALLUM JUNIOR, B. Desenvolvimento e desenvolvimentismo. **Revista Faac**, Bauru, v. 1, n. 2, p. 129-134, 2011.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século**. São Paulo: Record, 2001.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Santiago, Chile: RIMISP, 2003. Documento de trabajo.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 11, p. 88-125, 2004.

SCHNEIDER, S.; MORAES, J. L. A. de. Perspectiva territorial e abordagem dos sistemas produtivos localizados rurais: novas referências para o estudo do desenvolvimento rural. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 6, n. 2, p. 287-320, 2010.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Revista de Ciências Sociais**, Campina Grande, v. 23, n. 1-2, p. 99-117, 2004.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, A. K. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEPÚLVEDA, S. **Desenvolvimento sustentável microrregional: métodos para planejamento local**. Brasília, DF: IICA, 2005.

SEPÚLVEDA, S. **Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación**. San José: IICA, 2008.

VEIGA, J. E. O que é desenvolvimento? In: _____. **Desenvolvimento sustentável: O desafio do Século XXI**. São Paulo: Garamond, 2006. p. 17-108.

WALTER, M. I. M. T. **Estimação do ICV em 37 territórios rurais: relatório conjunto da pesquisa de campo das Células de Acompanhamento e Informação**. Brasília, DF: MDA, 2011. Relatório de pesquisa.

WAQUIL, P. D. *et al.* Avaliação de desenvolvimento territorial em quatro territórios rurais no Brasil. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, p. 104-127, jan./abr. 2010.

WAQUIL, P. D. *et al.* **Proposição do Índice de Condições de Vida**. Porto Alegre: PGDR/UFRGS; SDT/MDA, 2007. Relatório de pesquisa.