



ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL E DA GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL RS

Nilson Luiz Costa

Antonio Joreci Flores

Viviane Ottonelli Costa

Elaine Marisa Andriolli

Resumo

O objetivo do presente artigo foi caracterizar a socioeconomia do Território da Cidadania Noroeste Colonial RS e avaliar os níveis de participação institucional e gestão social no âmbito das relações entre o Colegiado de Desenvolvimento Territorial e as institucionalidades. Pretendeu-se, com isso, identificar se os atores estão aptos a liderar o processo de planejamento do desenvolvimento territorial. A caracterização socioeconômica foi realizada através da estatística descritiva e análise gráfica e os níveis de participação institucional e gestão social foram aferidos por meio da Análise Fatorial Exploratória. Um componente fundamental da pesquisa, com enfoque de cidadania, foi a busca por informações e diálogo com a sociedade política e sociedade civil, bem como o seu entendimento e envolvimento com a política de desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável. A pesquisa foi realizada em 21 dos 34 municípios do Território em questão teve-se como público participante, 116 pessoas integrantes de entidades como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES, entidade essa que é composta, tanto por agentes públicos como por entidades e pessoas da sociedade civil de cada município. Entre os principais resultados, destacam-se a existência de assimetrias socioeconômicas entre os municípios do território e o surgimento de um elevado nível de consciência e engajamento em torno da política de desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial. Gestão Social. Participação Institucional.

INSTITUTIONAL PARTICIPATION AND SOCIAL MANAGEMENT IN THE TERRITORY OF NORTHWEST COLONIAL CITIZENSHIP RS

Abstract

The objective of this article was to characterize the socioeconomics of the Território da Cidadania Noroeste Colonizado from Rio Grande do Sul State - Brazil and to evaluate the levels of institutional participation and social management in the scope of the relations between institutions in the Colegiado de Desenvolvimento Territorial. It was intended, therefore, to identify if the actors are able to lead the process of territorial development planning. Socioeconomic characterization was performed through descriptive statistics and graphical analysis and the levels of institutional participation and social management were measured through the Exploratory Factor Analysis. A fundamental component of the research, with a focus on citizenship, was the search for information and dialogue with political society and civil society, as well as their understanding and involvement with the territorial development and sustainable development policy. The survey was carried out in 21 of the 34 municipalities of the Territory in question. As a participating public, 116 people were members of entities such as the Municipal Development Councils (COMUDES), which is composed of both public officials and entities and Civil society in each municipality. Among the main results, we highlight the existence of socioeconomic asymmetries between the municipalities of the territory and the emergence of a high level of awareness and engagement around territorial development policy.

Key words: Territorial Development. Social Management. Institutional Participation.



ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN SOCIAL EN EL TERRITORIO DEL NOROESTE CIUDADANÍA COLONIALES RS

Abstract

El objetivo de este trabajo fue caracterizar la socio-economía del Territorio de la ciudadanía Colonial Noroeste RS y evaluar los niveles de participación institucional y de gestión social en las relaciones entre el Consejo de Ordenación del Territorio e institucionalidades. , Se pretende identificar de este modo si los actores son capaces de llevar el proceso de planificación del desarrollo territorial. La caracterización socioeconómica se realizó mediante estadística descriptiva y el análisis gráfico y niveles de participación institucional y la gestión social se midieron mediante el análisis exploratorio de los factores. Un componente clave de la investigación, con especial atención a la ciudadanía, fue la búsqueda de información y el diálogo con la sociedad política y la sociedad civil, así como su comprensión y participación en la política de desarrollo territorial y el desarrollo sostenible. La encuesta fue realizada en 21 de los 34 municipios del territorio en cuestión tenían como público participante, 116 personas miembros de entidades tales como los Consejos de Desarrollo Municipal - COMUDE, entidad que se hace, tanto por los funcionarios públicos y las entidades y personas de la sociedad civil de cada municipio. Entre los principales resultados, destacamos la existencia de disparidades socioeconómicas entre los municipios del territorio y la aparición de un alto nivel de conciencia y compromiso en torno a la política de desarrollo territorial.

Palabras clave: desarrollo territorial. gestión social. participación institucional.

1. Introdução

A questão do desenvolvimento tem sido largamente discutida nas diversas instâncias, principalmente no contexto amplo onde várias contribuições passam a tentar orientar um processo que consiga proporcionar maior eficiência nas atividades produtivas do país, estados e municípios.

Na tentativa de melhor clareza nas proposições que visualizam o desenvolvimento, com maior envolvimento da sociedade, o país passou, a partir de 2003, a adotar a proposição do desenvolvimento territorial com a conotação mais focada no rural, propondo então a organização do Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural - PTDRS, construídos de maneira participativa com os atores desse segmento. Já, a partir do ano de 2008, a conotação do desenvolvimento territorial abarcou também as questões do espaço urbano se somando então, ao espaço rural já em discussão.

Nesse contexto, surgiu o que se denomina Territórios da Cidadania, onde não se separa o rural do urbano, mas os une. A denominação cidadania, surgiu a partir da identificação no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, dos baixos índices identificados



para determinada região o que deveria sinalizar maior apoio de políticas públicas para encaminhar soluções possíveis para a melhoria nos índices com problemas identificados.

Nesse sentido, é importante destacar as iniciativas da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, integrante do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, no sentido de implementar o Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, já com vários resultados importantes nas diversas regiões do Estado do Rio Grande do Sul, como é o caso desta região norte do estado, onde vários territórios, tanto rurais como da cidadania estão, uns em implantação e outros buscando sua consolidação.

Com o propósito de contribuir com a dinâmica da Política de Desenvolvimento Territorial, a Universidade Federal de Santa Maria, Campus de Palmeira das Missões, propôs, no âmbito da chamada pública CNPq/MDA/SPM-PR nº 11/2014, a implantação de um Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território da Cidadania Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul (NEDET-NORC/RS).

Neste contexto, o objetivo do presente artigo é caracterizar a socioeconomia do território da cidadania em questão e analisar a participação institucional e gestão social no território, de modo a responder a seguinte questão norteadora: as institucionalidades presentes no Território da Cidadania Noroeste Colonial RS estão preparadas para liderar o processo de planejamento do desenvolvimento territorial?

A caracterização socioeconômica foi realizada através da estatística descritiva e análise gráfica e os níveis de participação institucional e gestão social foram aferidos por meio da Análise Fatorial Exploratória.

Entre os principais resultados, destacam-se a existência de assimetrias socioeconômicas entre os municípios do território e o surgimento de um elevado nível de consciência e engajamento em torno da política de desenvolvimento territorial.

O texto está dividido em cinco seções, sendo esta a primeira. Na segunda seção, descreve-se o referencial teórico, enquanto que nas seções seguintes estão apresentados o referencial metodológico, resultados e discussões e as considerações finais.

2. O capital social e o processo de desenvolvimento territorial

Ao longo das últimas décadas, as distintas escolas do pensamento econômico trouxeram contribuições que permitiram entender as dinâmicas que explicam os processos de crescimento e desenvolvimento econômico. Das análises de desenvolvimento



econômico, derivaram conceitos como desenvolvimento regional, desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial, entre outros. Cada um com a sua especificidade, mas todos com o princípio básico de não associar, necessariamente, o crescimento da riqueza com os níveis de bem-estar social.

Nesta perspectiva, Abramovay (1998; 2000), destaca a importância da proximidade social e da coordenação entre os atores no processo de fomento ao empreendedorismo e inovação. Dada a importância das relações sociais, deduz o autor, que uma das dimensões que condiciona o processo de desenvolvimento é a territorial e outra, o capital social.

Para Putnam (2000, p. 177) “O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. A importância deste, reside na possibilidade de reduzir os custos de transações e facilitar a cooperação espontânea, a partir de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica, de modo que, na presença de capital social, os dilemas da ação coletiva tendem a ser facilmente superados.

O capital social é, portanto, algo muito benéfico para a sociedade, mas suas características o tornam um bem público – a propriedade não pode ser atribuída a um particular e o uso por um indivíduo não afeta o uso do outro – e bens públicos tendem a ser suprimidos/subvalorizados pelos agentes. Em função disto, em um primeiro momento, é possível e provável o surgimento de um conjunto de dificuldades para a criação do capital social, especialmente, geradas pelo comportamento oportunista (que busca o benefício da cooperação alheia sem nada oferecer em troca), mas segue concluindo que próprio sistema comunitário tende a criar mecanismos de punição aos transgressores. Em última análise,

[...] quanto mais elevado o nível de confiança em uma comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança. A progressiva acumulação de capital social é uma das principais responsáveis pelos círculos virtuosos da Itália cívica (PUTNAM, R. D. 2000, p. 180).

De fato, o capital social assume papel relevante e, conforme destaca Abramovay (2000, p. 4), “os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta”. Em função disso, a dimensão institucional passa a também explicar os níveis de desenvolvimento.

Para Stiglitz (1998), o capital social não é algo que possa ser ofertado ou dado de presente, não pode ser entregue, mas pode ser desenvolvido a partir de um processo endógeno, que está relacionado à capacidade de cada país. No mesmo sentido, Gordillo de



Anda (1997) e Putnam (2000) ratificam o papel do capital social no processo de mudança e desenvolvimento local, internacional e institucional.

Dada a relevância do Capital Social, o presente estudo se propõe a identificar a percepção dos agentes quanto às dinâmicas de cooperação e colaboração no Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território da Cidadania Noroeste Colonial RS (CODETER).

Neste colegiado, conforme destaca Deckert (2017), é composto por membros da sociedade civil e do poder público. Estes, são

O Codeter do Território Noroeste Colonial é integrado por 86 entidades, sendo 43 representantes da Sociedade Civil e as demais do Poder Público. O colegiado possui divisões diferentes, cada entidade tem um representante, os quais são divididos entre núcleo técnico e núcleo dirigente. Dentro do Codeter, existem ainda seis setoriais, cada uma representada por cidadãos da comunidade, escolhidos para trazer os anseios do seu meio para dentro do colegiado. As setoriais são: povos indígenas, reforma agrária, educação, assistência social, agricultura familiar e saúde.

O objetivo do Codeter é criar condições que propiciem o Desenvolvimento econômico e a melhorem a qualidade de vida, principalmente, das populações em situação de vulnerabilidade social.

Por considerar que o desenvolvimento é um processo e não um produto (ABRAMOVAY, 2000), dificilmente ele será alcançado através da ação externa, pelo contrário, deve ser planejado de forma endógena, de modo a orientar as políticas públicas e fortalecer as instituições.

Por ser um espaço caracterizado por coordenar a ação coletiva, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres propuseram, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a implantação de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs). Neste contexto, a Universidade Federal de Santa Maria, Campus de Palmeira das Missões, foi contemplada com recursos para a implantação de um Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território da Cidadania Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul (NEDET-NORC/RS).

O objetivo do Nedet-NORC/RS é prestar assessoria ao Codeter e qualificar as ações de modo a impulsionar atores regionais a terem um envolvimento mais consistente no efetivo planejamento das políticas públicas.



3. Referencial Metodológico

O presente estudo pode ser caracterizado como de natureza exploratório-descritivo, quanto aos fins, e como pesquisa de campo quanto aos meios. Todos os dados receberam tratamento com técnicas de estatística descritiva e inferencial.

3.1 Fonte de Dados

Para caracterizar a socioeconomia do território, foram utilizados dados socioeconômicos contidos no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (BRASIL, 2013).

Para estudar as dimensões relacionadas à participação institucional e gestão social, utilizaram-se dados primários, que foram obtidos através da aplicação de 116 questionários auto administrados, fechados, em lideranças municipais participantes da sociedade civil e de instituições públicas que se relacionam, de alguma forma, com o Colegiado de Desenvolvimento Territorial.

A amostra foi definida por conveniência e por julgamento, uma vez que não foi possível garantir a aleatoriedade da amostra, pois foram convidados a responder os questionários todos os presentes nas diversas reuniões realizadas entre a equipe do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território da Cidadania Noroeste Colonial, com a presença de integrantes de Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), Presidentes de Sindicatos, Representantes de Movimentos Sociais, mulheres rurais, jovens rurais, entre outros. As reuniões aconteceram nos municípios de Ijuí, Braga, Campo Novo, Boa Vista do Cadeado, Miraguá, Coronel Bicaco, Santo Augusto, Ajuricaba, Condor, Panambi, Augusto Pestana, Coronel Barros, Esperança do Sul, Tiradentes do Sul, Três Passos, Vista Gaúcha, São Valério do Sul, Santo Augusto e Chiapetta entre os meses de maio e junho de 2016.

Quadro 1. Variáveis utilizadas nas análises e questões arguidas aos entrevistados

| Variável | Descrição da Variável |
|---|--|
| X ₁ . Minha instituição integra o CODETER | Corresponde à questão 8.14 do instrumento de coleta de dados: Minha instituição integra o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) |
| X ₂ . CODETER é espaço para discutir projetos estratégicos | Corresponde à questão 8.15 do instrumento de coleta de dados: O Colegiado de Desenvolvimento Territorial é um espaço para discutir projetos estratégicos regionais |
| X ₃ . CODETER sabe as metas que deve alcançar | Corresponde à questão 8.17 do instrumento de coleta de dados: Sabemos claramente quais são nossas metas e objetivos no Colegiado Territorial |



| | |
|---|--|
| X4. Movimentos Sociais possuem atuação relevante no CODETER | Corresponde à questão 8.19 do instrumento de coleta de dados: os movimentos sociais possuem atuação relevante no Colegiado |
| X5. Prefeituras possuem atuação relevante no CODETER | Corresponde à questão 8.20 do instrumento de coleta de dados: as prefeituras possuem atuação relevante no Colegiado |
| X6. Órgãos públicos possuem atuação relevante no CODETER | Corresponde à questão 8.21 do instrumento de coleta de dados: outros órgãos públicos possuem atuação relevante no Colegiado |
| X7. COMUDES é atuante | Corresponde à questão 8.3 do instrumento de coleta de dados: o COMUDES de meu município é atuante e discute o desenvolvimento municipal |
| X8. Conselho de Desenvolvimento Rural é atuante | Corresponde à questão 8.5 do instrumento de coleta de dados: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural é atuante e discute o desenvolvimento rural sustentável |
| X9. Projetos tramitados no Território são discutidos | Corresponde à questão 9.1 do instrumento de coleta de dados: nós discutimos os projetos tramitados no território |
| X10. A gestão social do território favorece o desenvolvimento local | Corresponde à questão 9.12 do instrumento de coleta de dados: a gestão social das políticas territoriais contribui para os processos de desenvolvimento local |
| X11. As mulheres participam das discussões de desenvolvimento rural | Corresponde à questão 9.13 do instrumento de coleta de dados: as mulheres participam ativamente das discussões de desenvolvimento rural |
| X12. os jovens participam das discussões de desenvolvimento territorial | Corresponde à questão 9.16 do instrumento de coleta de dados: os jovens participam ativamente das discussões de desenvolvimento rural |
| X13. No território, direitos e deveres são iguais | Corresponde à questão 9.2 do instrumento de coleta de dados: no território, direitos e deveres são iguais para todos |
| X14. Existe cooperação nas pautas do CODETER | Corresponde à questão 9.5 do instrumento de coleta de dados: as discussões e ações territoriais são caracterizadas pela cooperação entre os participantes |
| X15. O principal interesse dos membros do CODETER é o desenvolvimento da região | Corresponde à questão 9.8 do instrumento de coleta de dados: acredito que o principal interesse dos envolvidos no território é o desenvolvimento de nossa região |
| X16. A união da sociedade civil e órgãos governamentais é importante para o desenvolvimento | Corresponde à questão 9.9 do instrumento de coleta de dados: acredito que a união de organizações da sociedade civil e órgãos governamentais é muito importante para o desenvolvimento |

Fonte: Dados da pesquisa

3.2 Estatística descritiva

Todas as informações estatísticas, sejam elas de natureza primária ou secundária, foram analisadas à luz das medidas de tendência central, distribuição de frequências e análise gráfica.

3.3 Alpha de alfa Cronbach

Para avaliar a consistência interna dos dados primários, foi calculado o coeficiente de confiabilidade alfa de Cronbach. Segundo Hair et al (2009), o limite inferior para aceitação deste indicador é 0,70, mas em pesquisas exploratórias, admite-se 0,60.



3.4 Análise Fatorial Exploratória

A técnica multivariada de Análise Fatorial Exploratória (AFE) foi utilizada para fazer o tratamento dos dados primários, oriundos da aplicação de questionários. Para Hair et al (2009, p. 33), trata-se de “uma abordagem estatística que pode ser usada para analisar inter-relações entre um grande número de variáveis e explicar essas variáveis em termos de suas dimensões inerentes comuns (fatores)”.

O objetivo desta técnica é descrever a variabilidade original de um vetor aleatório X , explicado pela seguinte expressão:

$$X_i = \alpha_i F + \varepsilon_i \quad (1)$$

em que: X_i é a variável i padronizada para a obtenção de médias iguais a zero e desvios padrão iguais a 1 (Z scores); α_i é uma constante que representa a carga fatorial, responsável por mensurar a importância dos fatores na composição das variáveis i ; F é um fator aleatório comum e; ε_i é o componente aleatório (erro) presente na mensuração de todas as variáveis i . (COSTA et. al, 2017).

Nesta perspectiva, o fator constitui-se como a parte da variação total dos dados que pode ser explicada pelo conjunto das variáveis que o compõem, conforme a expressão 2:

$$X_i = \alpha_{i1}F_1 + \alpha_{i2}F_2 + \alpha_{i3}F_3 + \dots + \alpha_{ij}F_j + \varepsilon_i \quad (2)$$

em que: X_i são as variáveis padronizadas, α_i as cargas fatoriais, F_j são os fatores comuns e ε_i é a magnitude de variação da variável i que não é explicada pelo fator nem por outra variável do conjunto analisado. (COSTA et. al, 2017).

A delimitação do número de fatores se deu pelo critério da raiz latente, conforme sugerido por Hair et al (2009). Neste contexto, todos os autovalores inferiores a 1 foram desconsiderados.

O método de rotação ortogonal Varimax foi utilizado para rotação dos fatores, a fim de aumentar o poder de explicação da AFE.

Os testes de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e de Esfericidade de Bartlett foram utilizados como parâmetro para aferir a qualidade das correlações entre as variáveis. O teste KMO, é uma estatística que se situa no intervalo de zero a um. Resultados superiores a 0,6 são aceitáveis, mas quanto mais próximo de 1, maior é a adequação dos dados à AFE (HAIR et al (2009).



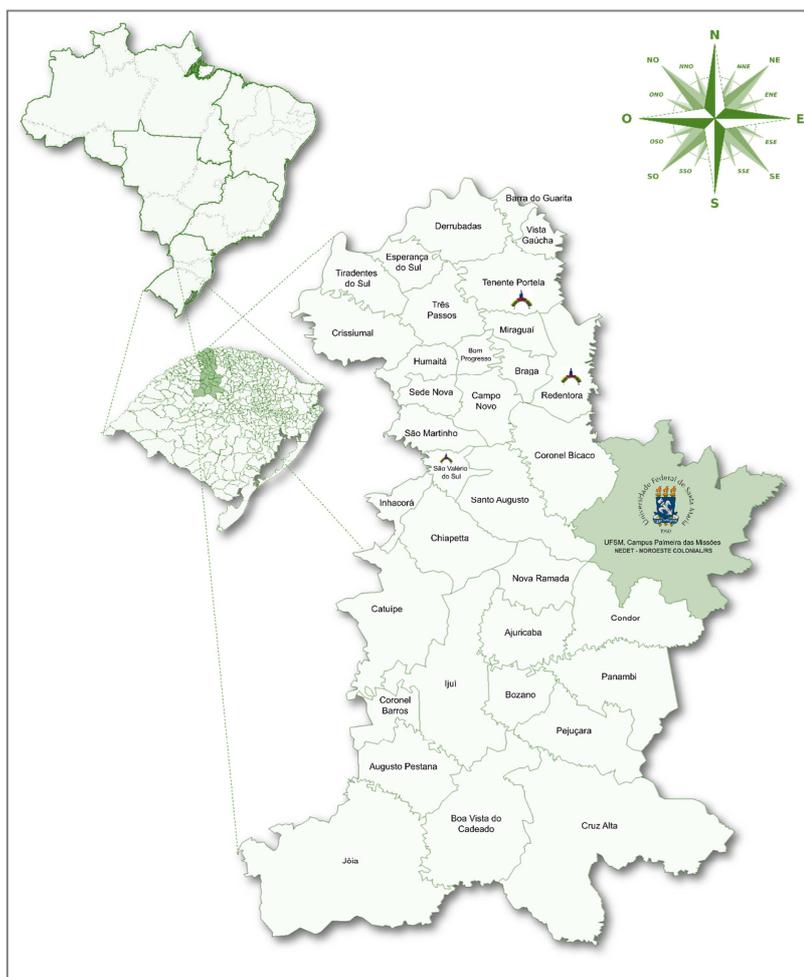
4. Resultados e Discussões

A presente seção está dividida em três subcapítulos. O primeiro apresenta a caracterização socioeconômica do Território da Cidadania em foco neste artigo. O segundo, mostra a percepção dos atores entrevistados, quanto aos níveis de participação institucional e gestão social e, na terceira parte, são apresentados os resultados da análise quantitativa que revela as dimensões da gestão social e participação institucional no território Noroeste Colonial.

4.1 Caracterização socioeconômica do Território da Cidadania Noroeste Colonial RS

O Território da Cidadania do Noroeste Colonial RS se estende por uma área de aproximadamente 13,3 mil km², é composto por 34 (trinta e Quatro) municípios e possui duas áreas indígenas, conforme é possível observar na Figura 1.

Figura 1. Localização geográfica do Território da Cidadania Noroeste Colonial RS



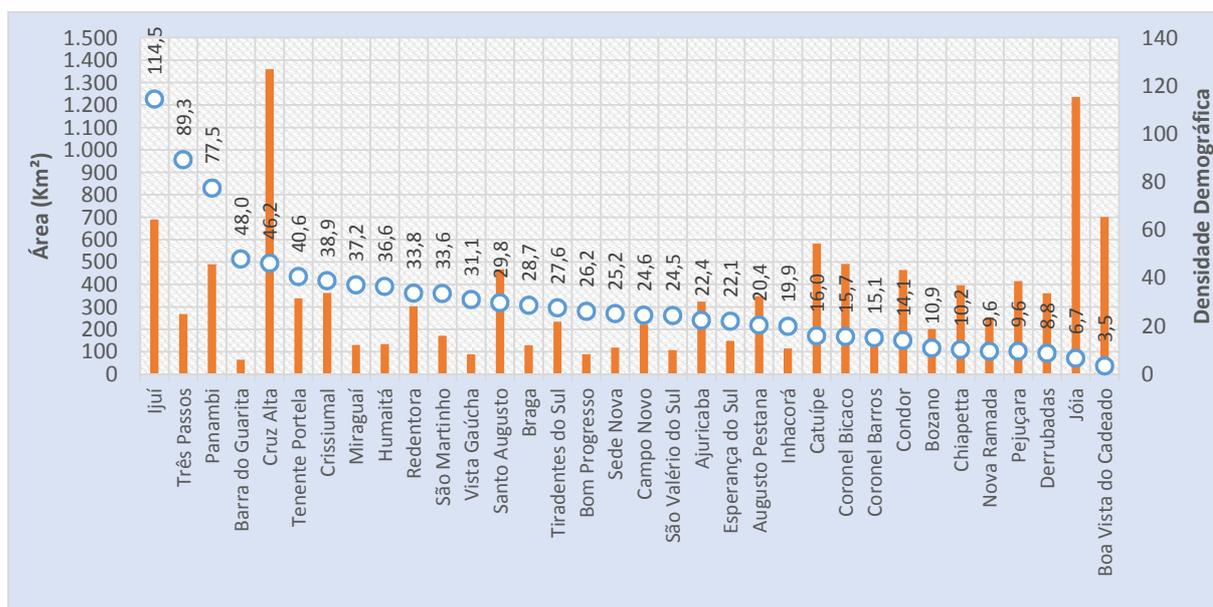


Fonte: Dados da pesquisa.

O território é caracterizado pela concentração de atividades rurais, predominantemente distribuída entre agricultores familiares. Apenas 8 dos trinta e quatro municípios possuem população superior a 10 mil habitantes e a população feminina estimada em 192,4 mil e população masculina de 184,9 mil (BRASIL, 2013).

As maiores densidades demográficas são registradas nos municípios de Ijuí, Três Passos, Panambi, Barra do Guarita e Cruz Alta. Contudo, a característica do território é de municípios eminentemente pequenos e ruralizados, onde predominam as atividades da agricultura familiar, como a produção de leite, carne, ovos e grãos (Figura 2). Entre as maiores áreas, destacam-se os municípios de Cruz Alta, Jóia, Boa Vista do Cadeado, Ijuí e Catuípe, todos com território superior a 500 km².

Figura 2. Área territorial e Densidade Demográfica dos municípios integrantes do Território da Cidadania Noroeste Colonial/RS: 2010



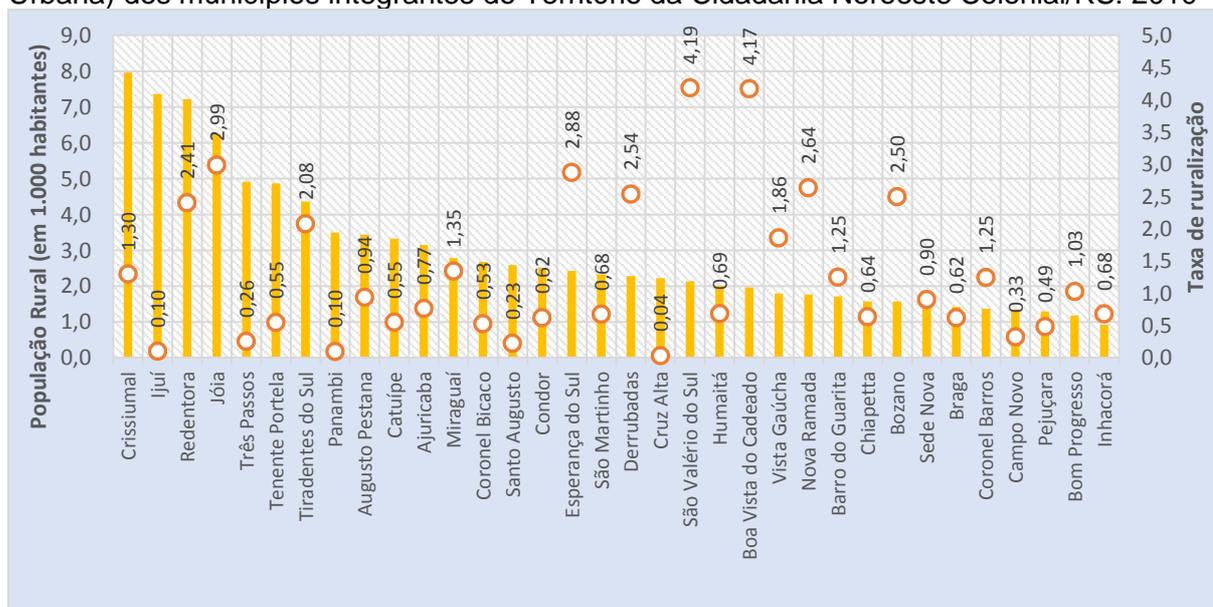
Fonte: Brasil (2013).

Considerando que a população rural do território é de 99,6 mil habitantes (BRASIL, 2013) e que a grande maioria dessa população se enquadra na categoria de agricultores familiares, nos termos da Lei Nº 11.326/2006, as atividades de extensão se constituem como um importante elemento de dinamização do espaço rural. Neste sentido, observa-se através da Figura 3 que a população rural de 26 municípios do território é superior à



população urbana e, em alguns casos, chega a ser quatro vezes maior, como o caso de São Valério do Sul e Boa Vista do Cadeado.

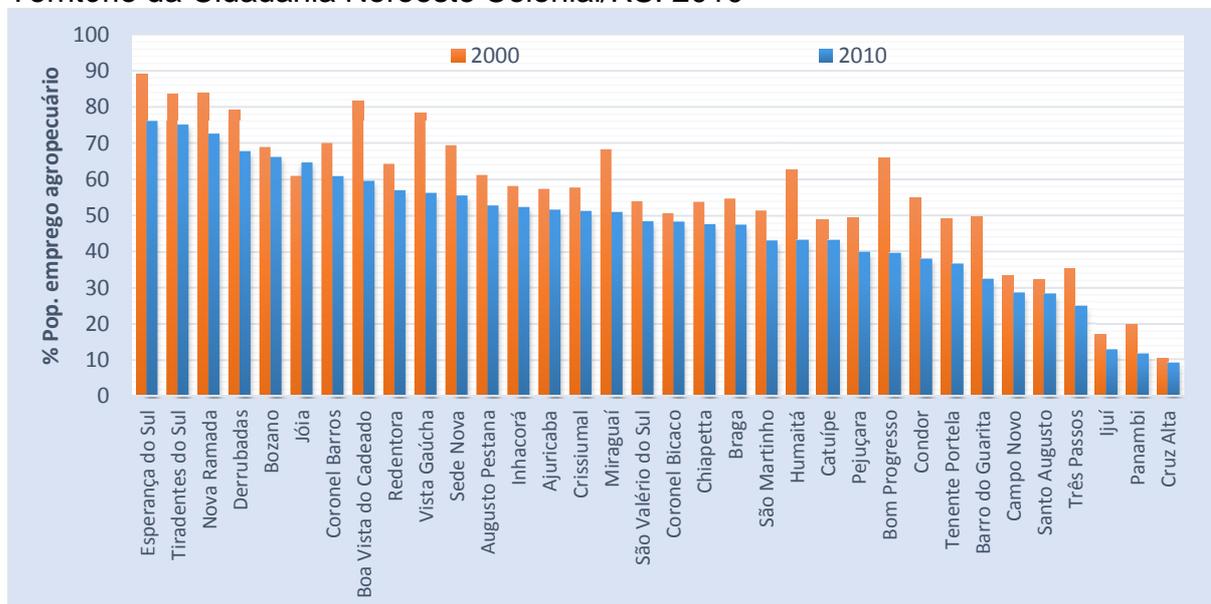
Figura 3. Efetivo da População Rural e Taxa de Ruralização (População Rural/População Urbana) dos municípios integrantes do Território da Cidadania Noroeste Colonial/RS: 2010



Fonte: Brasil (2013).

Neste cenário, em 47% dos municípios o percentual de população empregada em atividades agropecuárias é superior a 50%, chegando a 76% em Esperança do Sul, 74% em Tiradentes do Sul e 72% em Nova Ramada. Por outro lado, evidencia-se um fenômeno de redução da importância relativa do segmento agropecuário entre 2000 e 2010, uma vez que em todos os municípios analisados, houve redução relativa na ocupação no setor agropecuário (Figura 4).

Figura 4. Percentual de ocupados no setor agropecuário nos municípios do Território da Cidadania Noroeste Colonial/RS: 2010



Fonte: Brasil (2013).

O território também é caracterizado por municípios com altas taxas de analfabetismo da população de 18 anos ou mais de idade. Neste sentido, observa-se índice de analfabetismo de 17,5% em Redentora, 14,9% em Braga, 14,8% em São Valério do Sul e aproximadamente 14% em Campo Novo (Figura 6). Contudo, os índices apresentaram evidente melhoria após 1991 e em todos os municípios constatou-se redução do índice de analfabetismo no extrato da população analisado. Este dado aponta para atenção da política pública em relação à educação. Neste caso, em específico, Costa et. al (2017) já destacaram a necessidade de intensificar os avanços na educação, sobretudo porque ela está diretamente relacionada aos processos de formação de capital humano e de desenvolvimento regional.

O grau de concentração de renda nos municípios do território, mensurado pelo Índice de Gini, que aponta a diferença entre os rendimentos dos mais ricos e dos mais pobres, mostra que em 47% dos municípios, o índice analisado ficou em patamar superior a 0,5, o que corrobora a existência de desigualdades importantes no rendimento das populações (BRASIL, 2013).

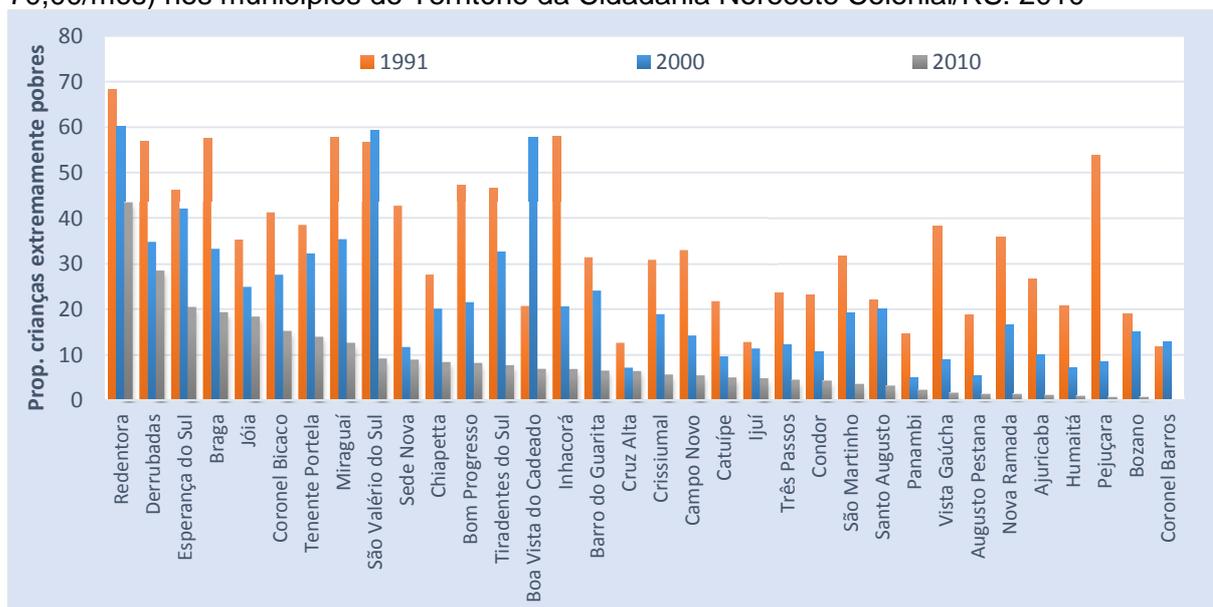
Apesar de ainda elevada, a proporção de pobres (renda *per capita* inferior a R\$ 140,00/mês) reduziu significativamente no período 1991 – 2000 e 2000 – 2010. Mesmo assim, identifica-se que em municípios como Redentora, mais de 40% da população é



pobre. Isso contrasta com indicadores como o de Panambi onde 5% da população vive com menos de R\$ 140,00 por mês e indica as severas desigualdades existentes no Território da Cidadania Noroeste Colonial (BRASIL, 2013).

As desigualdades ficam mais salientes quando a estatística analisada é a proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, ou seja, proporção de extremamente pobres. Neste contexto, apesar de identificar a melhoria nos indicadores de todos os municípios, ainda temos situações de municípios em que 30% da população é extremamente pobre. Este dado, associado as estatísticas da proporção de crianças em vulnerabilidade social (Figura 4), corrobora a importância de ampliar as políticas públicas de desenvolvimento territorial, pois apesar do êxito aparente, na maioria dos municípios, em reduzir a proporção de crianças extremamente pobres, uma parcela importante ainda está com indicadores desfavoráveis.

Figura 4. Proporção de crianças extremamente pobres (renda *per capita* inferior a R\$ 70,00/mês) nos municípios do Território da Cidadania Noroeste Colonial/RS: 2010



Fonte: Brasil (2013).

Outra característica do território em análise é a grande diferença na renda *per capita* média dos municípios. Nesta perspectiva, a diferença entre o município de maior renda (Coronel Barros, R\$ 1.112,14) e o município de menor renda (Redentora, R\$ 346,40) chega a R\$ 765,74 (BRASIL, 2013).

Também, um importante indicador de renda é a razão entre as pessoas que vivem em domicílios vulneráveis à pobreza (com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo de



agosto de 2010) e nos quais a principal fonte de renda provém de moradores com 65 anos ou mais de idade e população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100. Neste contexto, observa-se que nos últimos anos, em especial a partir de 2000, houve significativa melhora, uma vez que quantitativo importante da população deixou de depender da renda de idosos, mas ainda existe a necessidade de construir alternativas e promover políticas de desenvolvimento regional.

A educação também é uma preocupação, pois nenhum município possui IDH-M Educação superior a 0,8 (condição ideal), apesar da sensível melhora em relação a 1991 e 2000, momentos em que a predominância era de baixos índices em todos os municípios. Neste indicador, somente Três Passos e Ijuí alcançaram patamares superiores a 0,7 e onze municípios¹ não alcançaram o coeficiente 0,6.

Por outro lado, os indicadores relacionados à saúde e longevidade mostram que apenas três municípios (Coronel Bicaco, Redentora e Esperança do Sul) ainda não alcançaram a condição ideal. Contudo, os avanços apresentados nas últimas décadas permitem identificar uma tendência de melhoria, conforme pode ser observado na Figura 8.

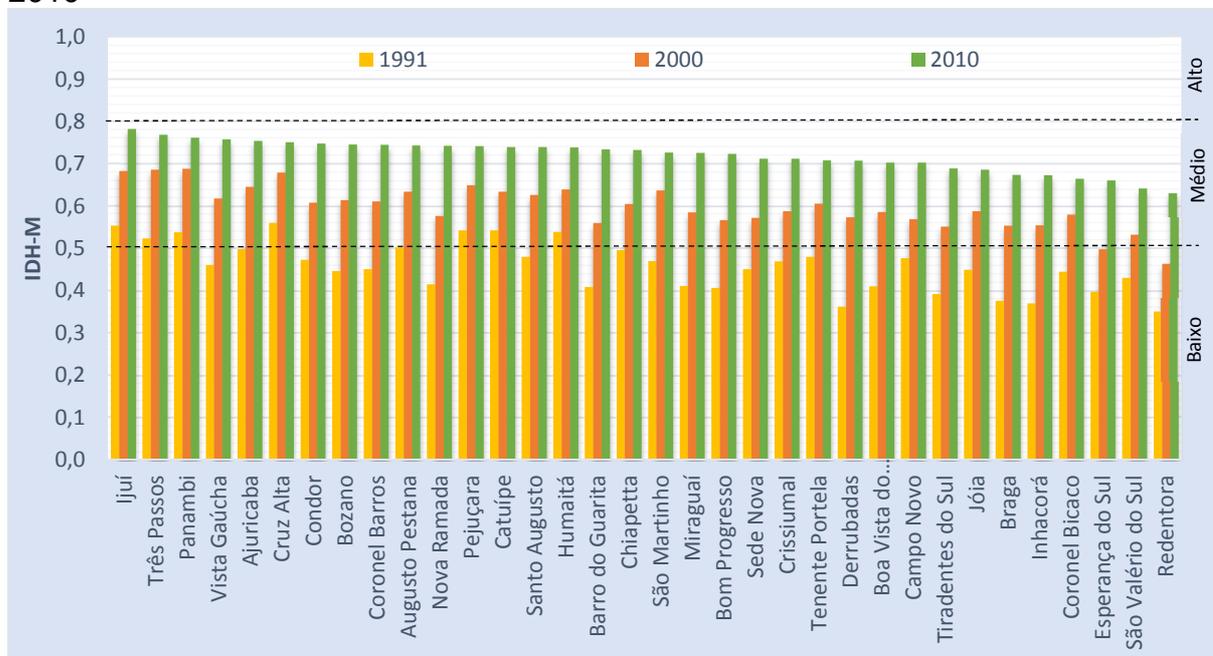
Analogamente, a análise da evolução do IDH-M Renda, mostra avanços em todos os municípios, mas nenhum conseguiu chegar no patamar de alto desenvolvimento.

Em decorrência do fraco desempenho na maioria dos indicadores de saúde, educação e renda, todos os municípios do Território da Cidadania Noroeste Colonial possuem IDH-M inferior a 0,8, conforme é possível observar na Figura 5.

¹ Os municípios que não alcançaram coeficiente 0,6 no IDH-M 2010 foram: Campo Novo, Boa Vista do Cadeado, Inhacorá, Jóia, Tiradentes do Sul, Braga, Coronel Bicaco, Esperança do Sul, Sede Nova, Redentora e São Valério do Sul.



Figura 5. IDH-M dos municípios do Território da Cidadania Noroeste Colonial/RS: 2010



Fonte: Pnud, Ipea e FJP (2013).

Por tudo isso, as instituições presentes no território, em especial o Colegiado de Desenvolvimento Territorial, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, sindicatos e sociedade civil organizada possuem um importante papel no processo de fortalecimento do capital social e redução nos custos de transação, conceituado por Williamson (1979). Este é o segundo objetivo desta pesquisa, que passa a ser apresentado a seguir.

4.2 Participação institucional, gestão e capital social no Território da Cidadania Noroeste Colonial

Os níveis de participação institucional, gestão e capital social no território foram aferidos a partir da aplicação de 116 questionários, conforme descrito no referencial metodológicos. Destes, foram aproveitados 97. Os demais foram descartados por apresentarem número elevado de questões não respondidas.

Todas as questões foram aferidas a partir da escala de Likert que apresentou cinco possibilidades de resposta: 1. Discordo totalmente, 2. Discordo parcialmente, 3. Não concordo nem discordo, 4. Concordo parcialmente e 5. Concordo totalmente. A escala de



Likert proporcionou condições de mensurar a intensidade com que o entrevistado concorda ou discorda de uma afirmação.

A Tabela 1 apresenta a média, mediana e moda das respostas dos entrevistados.

Tabela 1. Medidas de tendência central das variáveis da pesquisa

| Variável | Média (Me) | Mediana (Md) | Moda (Mo) |
|--|------------|--------------|-----------|
| X ₇ . COMUDES é atuante | 4,02 | 4,00 | 5 |
| X ₈ . Conselho de Desenvolvimento Rural é atuante | 3,95 | 4,00 | 5 |
| X ₁ . Minha instituição integra o CODETER | 3,27 | 3,00 | 5 |
| X ₂ . CODETER é espaço para discutir projetos estratégicos | 3,86 | 4,00 | 5 |
| X ₃ . CODETER sabe as metas que deve alcançar | 2,70 | 3,00 | 3 |
| X ₄ . Movimentos Sociais possuem atuação relevante no CODETER | 3,22 | 3,00 | 3 |
| X ₅ . Prefeituras possuem atuação relevante no CODETER | 3,32 | 4,00 | 5 |
| X ₆ . Órgãos públicos possuem atuação relevante no CODETER | 3,18 | 3,00 | 3 |
| X ₉ . Projetos tramitados no Território são discutidos | 2,98 | 3,00 | 3 |
| X ₁₃ . No território, direitos e deveres são iguais | 3,56 | 4,00 | 5 |
| X ₁₄ . Existe cooperação nas pautas do CODETER | 3,95 | 4,00 | 5 |
| X ₁₅ . O principal interesse dos membros do CODETER é o desenvolvimento da região | 4,27 | 5,00 | 5 |
| X ₁₆ . A união da sociedade civil e órgãos governamentais é importante para o desenvolvimento | 4,54 | 5,00 | 5 |
| X ₁₀ . A gestão social do território favorece o desenvolvimento local | 4,03 | 4,00 | 5 |
| X ₁₁ . As mulheres participam das discussões de desenvolvimento rural | 3,46 | 4,00 | 4 |
| X ₁₂ . Os jovens participam das discussões de desenvolvimento territorial | 3,07 | 3,00 | 4 |

Fonte: Dados da pesquisa

De modo geral, foi possível identificar que:

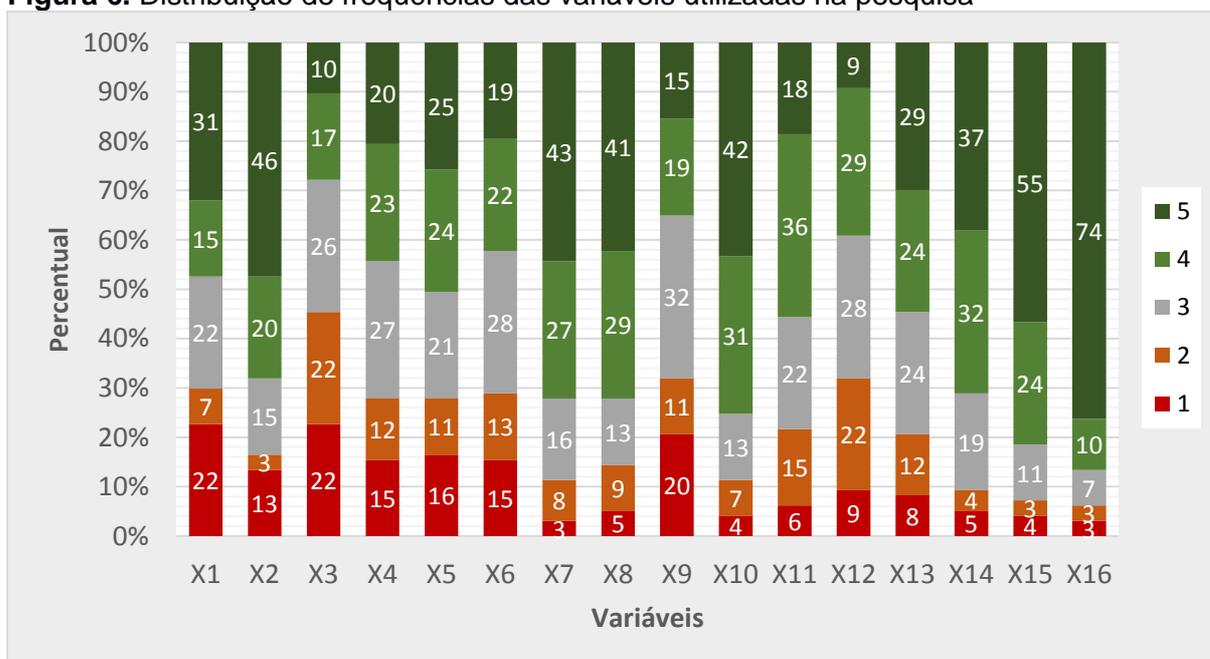
- Na percepção dos entrevistados, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Econômico (COMUDES) e de Desenvolvimento Rural são atuantes, uma vez que a média e mediana das respostas ficou ao redor de 4 e a resposta que mais se repetiu foi 5;
- O CODETER se constitui como espaço para discutir projetos estratégicos (Me = 3,86, Md = 4 e Mo = 5), mas precisa definir melhor as metas, uma vez que a média, mediana e moda da variável X₃ foi 2,7, 3,0 e 3,0;
- A relevância da participação dos movimentos sociais, prefeituras e órgãos públicos é discreta, se avaliada pela média das respostas das variáveis X₄, X₅ e X₆;



- d. Os projetos tramitados no território são discutidos no CODETER, mas é necessário um adensamento nesta prática, uma vez que a variável X_9 apresentou $Me = 2,98$ e Md e $Mo = 3,0$.
- e. A percepção de igualdade de gênero nas discussões territoriais, de cooperação e confiança e de união entre os entrevistados, principalmente pela média, mediana e moda das variáveis X_{13} , X_{14} , X_{15} e X_{16} ;
- f. A gestão social do território favorece o desenvolvimento local;
- g. Os jovens e mulheres participam das discussões, mas podem ampliar a sua importância na política de desenvolvimento territorial.

A Figura 6 permite aprofundar a análise quanto à percepção dos respondentes.

Figura 6. Distribuição de frequências das variáveis utilizadas na pesquisa



Fonte: Dados da pesquisa

Neste sentido, é possível observar através da distribuição de frequências, que:

- a. Para 60% dos entrevistados, os jovens não participam ativamente das discussões, variável X_{12} ;
- b. Para 70% dos entrevistados, o CODETER não sabe exatamente as metas que deve alcançar, variável X_3 .
- c. Para 58% dos entrevistados, a atuação dos órgãos públicos não foi muito relevante, mas cerca de 88% acreditam que a união da sociedade civil e



órgãos governamentais é importante para o desenvolvimento. A interpretação deste resultado deve levar em consideração que para cerca de 88% dos entrevistados, os Conselhos Municipais (variáveis X_7 e X_8) são atuantes e, em grande medida, não vinham interagindo com o CODETER.

A consistência interna dos dados primários foi avaliada pelo coeficiente de confiabilidade alfa de Cronbach, que situou-se no patamar de 0,879. Considerando que o limite inferior para aceitação deste indicador, segundo Hair et al (2009), é 0,60 para pesquisas exploratórias, é possível afirmar que a escala interna dos dados é consistente e atesta a robustez dos dados primários.

4.3 As dimensões da gestão social e participação institucional

Com o objetivo de identificar dinâmicas e padrões no comportamento dos dados e, a partir disso construir categorias analíticas que estejam conectadas com as contribuições teóricas acerca do Desenvolvimento territorial, os dados foram tratados pela técnica multivariada de Análise Fatorial Exploratória.

Identificou-se, no primeiro momento, que o determinante da matriz de correlação foi diferente de zero e situou-se no patamar de 0,001. Isto permite o cálculo da matriz inversa e, por consequência, uma solução para o sistema de equações intrínsecos à AFE (HAIR et al, 2009; COSTA et al, 2017).

Entre os critérios para manter e excluir variáveis do modelo, destaca-se a avaliação dos coeficientes contidos na Matriz Anti-Imagem e as Comunalidades (h^2). Nesta perspectiva, apenas as variáveis X_{16} e X_{10} apresentaram comunalidade (h^2) inferior a 0,60. Hair et al (2009) recomenda que h^2 seja sempre superior a 0,60, mas admite a possibilidade de manter variáveis que ultrapassem este limite, desde que sejam consideradas importantes para o conjunto da análise.

Os testes de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e de Esfericidade de Bartlett foram utilizados para avaliar a adequação da amostra à técnica de AFE. Estes testes permitem identificar a qualidade das correlações entre as variáveis. O teste KMO apresentou coeficiente de 0,798 e de Bartlett de 666,74 (Sig. 0,000), ambos corroboram para a adequação da amostra.

A extração dos fatores, pelo método dos Componentes Principais, e posterior rotação, pelo método Varimax, resultaram na identificação de cinco dimensões ou padrões de variabilidades existentes na matriz analisada. Juntas, estas dimensões explicaram 70,201% da variância da nuvem de dados, conforme é possível verificar na Tabela 3.

Tabela 3. Matriz de Cargas Fatoriais (α) e Comunalidades (h^2)

| Variáveis | Cargas Fatoriais (α) | | | | | h^2 |
|---|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| X15. O principal interesse dos membros do CODETER é o desenvolvimento da região | 0,8061 | 0,0552 | 0,1499 | 0,2133 | 0,1227 | 0,7360 |
| X16. A união da sociedade civil e órgãos governamentais é importante para o desenvolvimento | 0,7815 | -0,012 | 0,2888 | 0,0593 | -0,147 | 0,7190 |
| X10. A gestão social do território favorece o desenvolvimento local | 0,6800 | 0,1656 | 0,0648 | 0,2186 | 0,1065 | 0,5530 |
| X14. Existe cooperação nas pautas do CODETER | 0,5630 | 0,3566 | 0,0054 | 0,3320 | 0,2072 | 0,5970 |
| X2. CODETER é espaço para discutir projetos estratégicos | 0,2131 | 0,7787 | 0,1555 | -0,0357 | 0,0315 | 0,6780 |
| X1. Minha instituição integra o CODETER | -0,036 | 0,7741 | 0,1979 | 0,2443 | 0,0800 | 0,7060 |
| X3. CODETER sabe as metas que deve alcançar | 0,1388 | 0,6068 | 0,3945 | 0,2632 | 0,0303 | 0,6130 |
| X5. Prefeituras possuem atuação relevante no CODETER | 0,1602 | 0,2534 | 0,7802 | 0,2063 | 0,0970 | 0,7510 |
| X6. Órgãos públicos possuem atuação relevante no CODETER | 0,2100 | 0,3087 | 0,7507 | 0,0537 | 0,2965 | 0,7940 |
| X4. Movimentos Sociais possuem atuação relevante no CODETER | 0,1036 | 0,5166 | 0,6736 | 0,0516 | 0,1144 | 0,7470 |
| X12. Os jovens participam das discussões de desenvolvimento territorial | 0,2254 | -0,077 | 0,5643 | 0,5268 | 0,0255 | 0,6530 |
| X11. As mulheres participam das discussões de desenvolvimento rural | 0,2394 | -0,089 | 0,1297 | 0,7992 | 0,0874 | 0,7280 |
| X13. No território, direitos e deveres são iguais | 0,2021 | 0,3262 | 0,0700 | 0,7419 | 0,1462 | 0,7240 |
| X9. Projetos tramitados no Território são discutidos | 0,1416 | 0,3488 | 0,1517 | 0,7074 | -0,072 | 0,6700 |
| X7. COMUDES é atuante | 0,2849 | 0,1484 | 0,0288 | 0,0713 | 0,8262 | 0,7920 |
| X8. Conselho de Desenvolvimento Rural é atuante | -0,1191 | -0,0206 | 0,2756 | 0,0557 | 0,8226 | 0,7700 |
| Soma de quadrados do autovalor | 2,4508 | 2,4222 | 2,3950 | 2,3605 | 1,6037 | 11,2321 |
| Percentual do traço | 15,318 | 15,139 | 14,969 | 14,753 | 10,023 | 70,201 |

Fonte: Dados da pesquisa

As estruturas latentes reveladas pelos fatores, que não são observáveis pela análise isolada das variáveis, permitiram entender a dinâmica de funcionamento e o alcance da política territorial no Território da Cidadania Noroeste Colonial.

Neste contexto, a primeira dimensão fatorial agregou as variáveis X₁₅, X₁₆, X₁₀ e X₁₄ e foi responsável por explicar cerca de 15,3% da variância dos dados. A agregação destas variáveis, neste fator, configura um vetor de variabilidade nos dados que revela a **existência de um processo de cidadania e participação**, onde direitos, deveres, igualdade e engajamento são cristalizados a partir das noções de que o principal interesse dos membros do CODETER é o desenvolvimento da região, que a união da sociedade civil e órgãos



governamentais é importante para o desenvolvimento, que a gestão social do território favorece o desenvolvimento local e que os membros cooperam nas discussões realizadas a nível de CODETER.

O segundo fator, correspondente a 15,1% da variância dos dados, agrega as variáveis X_2 , X_1 e X_3 . Neste, observa-se a associação entre a percepção daqueles que participam do CODETER e acreditam que o colegiado se constitui enquanto *lócus* para discutir os projetos estratégicos e definir as metas a serem alcançadas. Em função disso, revela-se uma dimensão que corrobora o **comprometimento e o foco dos participantes** em relação às questões territoriais. Neste caso, também revela a confiança e a organização do colegiado.

Na terceira dimensão ou categoria analítica, associaram-se as variáveis X_5 , X_6 , X_4 e X_{12} . Este é um fator que reconhece a atuação das prefeituras, órgãos públicos e das jovens, o que ratifica a percepção de **integração entre os diferentes atores** territoriais. Esta dimensão respondeu por cerca de 15% da variância explicada.

A quarta carga fatorial, responsável por 14,8% da variância explicada, revela a dimensão **igualdade de gênero**, pois agrega as variáveis X_{11} , X_{13} e X_9 , ambas relacionadas à participação das mulheres, a igualdade de direitos e deveres e ao processo de discussão da política territorial.

Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Rural deu os contornos para a formação do quinto fator, responsável por 10% da variância explicada. Este fator revelou a dimensão **organização social municipal** e agregou as variáveis X_7 e X_8 .

Os resultados desta pesquisa corroboram a percepção de Deckert (2017. P. 426) de que:

(...) o programa Territórios da Cidadania pratica a gestão social no Noroeste Gaúcho, principalmente na articulação da sociedade civil para pleitear o programa para a região, sentindo-se parte dele. O TC-Norc é um espaço onde os indivíduos que, em outros programas, sentiam-se excluídos têm oportunidade de expressar as dificuldades sentidas em seu meio, especialmente os públicos especiais, que são: povos indígenas, assentados da reforma agrária e agricultura familiar.

Por outro lado, mesmo com os avanços alcançados nos últimos anos, os desafios a serem superados, neste território, ainda são consideráveis.

Naturalmente, os níveis de engajamento e formação de capital social, assim como os de participação institucional, podem e devem melhorar, mas destaca-se que a



institucionalidade CODETER se propôs a realizar um trabalho em prol do desenvolvimento territorial e da inclusão de públicos específicos. Nesta perspectiva a análise corrobora a existência de capital social e, este tende a facilitar e cooperação espontânea, o fortalece os sistemas de participação cívica, nos termos dados por Putnam (2000).

5. Considerações Finais

Identificou-se, com a pesquisa realizada, que o Território da Cidadania Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul se constitui enquanto um espaço em transformação, que está sendo pensado a partir da multiplicidade dos atores que compõem o Colegiado de Desenvolvimento Territorial.

A busca pelo desenvolvimento territorial foi objeto de reflexão na maior parte das ações do Codeter e o público entrevistado demonstrou esta percepção.

Os avanços nos indicadores socioeconômicos das últimas décadas foram importantes, mas insuficientes para proporcionar redução nas assimetrias regionais e qualidade de vida para toda a população do território. A este conjunto importante de questões que devem ser superadas, destacam-se, principalmente, àquelas relacionadas à pobreza, baixos índices de alfabetização e de baixa renda domiciliar *per capita* em municípios específicos.

Neste aspecto, a pesquisa primária, com os integrantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Econômico permitiu identificar que as institucionalidades presentes no Território da Cidadania Noroeste Colonial RS estão preparadas para liderar o processo de planejamento do desenvolvimento territorial. Apesar das dificuldades econômicas enfrentadas, as instituições que fazem a interlocução com o Colegiado de Desenvolvimento Territorial apresentaram níveis de capital social promissores e esse fato contribui para o sucesso na implementação de ações de desenvolvimento territorial.

Esta é uma condição positiva, sobretudo porque a política de desenvolvimento territorial pode resultar em ações que extrapolam as fronteiras dos municípios.

Naturalmente, os níveis de engajamento e formação de capital social, assim como os de participação institucional, podem e devem melhorar, mas destaca-se o avanço do CODETER e a capacidade do mesmo em articular diferentes atores sociais e discutir processo de desenvolvimento territorial.



Tudo isto corrobora a existência de capital social, o que favorece a cooperação espontânea e tende a resultar, em médio e longo prazos, no fortalecimento dos sistemas de participação cívica.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Reforma agrária, v. 28, n. 1, p. 2, 1998.

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000.

BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. [S.l.]: PNUD.IPEA,FJP, 2013.

COSTA, Nilson Luiz; COSTA, Viviane Ottonelli; MATTOS, Carlos André Corrêa de; TEIXEIRA, Olívio Alberto; FLORES, Antonio Joreci; OLIVEIRA, Gabriel Nunes de. Capital Humano e Desenvolvimento Econômico no Rio Grande do Sul: uma abordagem multivariada. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 38, p. 380-402, 2017.

COSTA, Nilson Luiz; DE SANTANA, Antônio Cordeiro; DE MATTOS, Carlos André Corrêa. Análise dos determinantes da produção agropecuária do Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, v. 36, n. 1, p. 159-178, 2014.

DECKERT, Cristiele Tomm. Configuração do poder no Codeter: uma análise do Território da Cidadania Noroeste Colonial-RS/Configuration of power in Codeter: an analysis of the Territory of Citizenship Noroeste Colonial-RS. **Redes**, v. 22, n. 1, 2017.

DURSTON, John. Building Social Capital in Rural Communities (where it doesn't exist). Theoretical and Policy Implications of Peasant Empowerment in Chiquimula, Guatemala - **Latin American Studies Association (LASA)**, The Palmer House Hilton, Chicago, IL, September 24-26, 1998

FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. 2004.

GORDILLO DE ANDA, Gustavo. **The reconstruction of rural institutions**. Rome: FAO, 1997.

HAIR, Joseph F. et al. **Análise multivariada de dados**. Bookman Editora, 2009.

PRESTES, Rosi Maria; FLORES, Antonio Joreci. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS. **Revista de Administração**, v. 5, n. 8, p. 89-106, 2013.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. FGV Editora, 2000.

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



STIGLITZ, Joseph. Distribution, efficiency and voice: designing the second generation of reforms. In: **Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth**, Brasília. 1998. p. 98.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. **The journal of Law and Economics**, v. 22, n. 2, p. 233-261, 1979.