

A definição de rural e urbano e o desenvolvimento regional: uma avaliação de diferentes metodologias de classificação

Juliana Luisa Marcuzzo¹
Marília Patta Ramos²

RESUMO

Constituiu-se objetivo deste estudo analisar a relação existente entre o meio urbano-rural e o desenvolvimento regional, este avaliado a partir de dois indicadores: Produto Interno Bruto (PIB) e Índice Social Municipal Ampliado (ISMA). A pesquisa consistiu em um estudo descritivo-explicativo, tendo como unidade de análise todos os municípios do Estado do RS, constituindo-se em um estudo com base de dados censitária. Este estudo permitiu verificar que tanto pela metodologia oficial de cálculo utilizada pelo IBGE para definir o que é rural e urbano, quanto pela proposta do autor José Eli da Veiga (2002), agregando outros critérios para esta definição, os municípios essencialmente rurais, apesar de apresentarem algumas melhorias quando definidos pelos critérios de Veiga, possuem PIBs per capita e ISMAs mais baixos que os municípios urbanos. Logo, não são os municípios rurais classificados por Veiga que melhoram sua posição no desenvolvimento sob a ótica do PIB per capita e do ISMA, se comparados aos resultados obtidos a partir da metodologia do IBGE, mas sim os municípios relativamente rurais. Isto evidencia a necessidade de políticas públicas e estratégias voltadas à melhoria das condições sociais e econômicas destes municípios, os quais, segundo cálculos realizados neste trabalho, de acordo com os critérios para definição de rural e urbano propostos por José Eli da Veiga, representam aproximadamente 83% do Estado do RS.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Meio Rural-Urbano; Políticas Públicas.

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional na UNISC. Professora do Dpto. de Ciências Contábeis da UNISC.
² Ph. D. em Sociologia pela Purdue University EUA. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado e do Depto. de Ciências Humanas da UNISC.

ABSTRACT

A DEFINITION OF RURAL AND URBAN AND REGIONAL DEVELOPMENT: AN EVALUATION OF DIFFERENT METHODOLOGIES OF CLASSIFICATION - The objective of this paper was to analyse the relationship between the urban-rural environment and regional development, this one evaluated by two indicators: Gross National Product (GNP) and Amplified County Social Indicator (ACSI). The research consisted in a descriptive-explanatory study, taking the counties of the state of Rio Grande do Sul as units of analysis, by using census data. This study showed that either with the official methodology used by IBGE to define what is rural and urban, or with José Eli da Veiga (2002) proposal, aggregating other criteria for this definition, the rural counties have a lower GNP per capita and ACSIs than the urban counties do, although the rural counties presented some improvements using Veiga's criteria. Thus, it is not the rural counties classified by Veiga which improve their position in the development indicators used, when compared to the results obtained with IBGE's methodology, but the relatively rural counties. This conclusion brings light to the need for public policies and strategies directed towards the improvement of the social and economic conditions of these counties, which, according to estimates of this study, and following the criteria proposed by José Eli da Veiga for the definition of rural and urban, represent approximately 83% of the state of Rio Grande do Sul.

Keywords: Regional Development; Rural-Urban Environment; Public Policies.

Introdução

A busca do conceito de desenvolvimento tem sido algo constante por inúmeros estudiosos, os quais de acordo com suas linhas de pesquisa, enfatizam uns ou outros fatores como sendo os principais indicadores do que pode-se chamar desenvolvimento. Neste sentido, em meio ao processo de modernização mundial, muitos passaram a acreditar que o desenvolvimento está condicionado ao processo de urbanização, enquanto o meio rural é o símbolo do atraso. Alguns estudiosos chegaram a afirmar que desenvolver o meio rural significa urbanizá-lo.

Por outro lado, existem também os defensores da importância do meio rural para o desenvolvimento urbano, bem como de ser o crescimento urbano um impulsionador do desenvolvimento rural. Isto porque, à medida que as cidades crescem necessitam de um meio rural mais produtivo para satisfazer o aumento da demanda. Neste contexto, o padrão de crescimento urbano que o Brasil vem experimentando nos últimos quinze anos representa um verdadeiro trunfo para a revitalização do meio rural. Quanto maior for o dinamismo e a diversificação das cidades, mais significativas serão as chances de que a população rural preencha um conjunto variado de funções para a sociedade.

Dessa forma, defende-se neste trabalho a idéia de que a busca do desenvolvimento regional depende do abandono da idéia de que o rural é sinônimo de atraso e o urbano é sinônimo de desenvolvimento. O desenvolvimento entendido não só como o crescimento

econômico, mas também como a melhoria da qualidade de vida da população, bem como a sua sustentabilidade baseada na satisfação das necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também poderem satisfazer suas necessidades, está atrelado à adoção de estratégias e políticas públicas tanto no meio urbano, quanto no meio rural. Afinal, poderá haver desigualdades sociais no campo ou na cidade e, além disso, está cada vez mais claro a importância da integração destas duas realidades no plano do desenvolvimento regional, entendido como "o processo localizado, de mudança social sustentável, que tem como propósito último o progresso permanente de uma comunidade, e de seus respectivos membros, que vivem num determinado espaço territorial" (BOISIER e HIGACHI, citados por MATTEDI & THEIS, 2002, p.89).

A busca de alternativas de planos de desenvolvimento para a exploração desta nova dinâmica territorial, marcada pela necessidade de uma aproximação cada vez maior das relações campo-cidade, está atrelada a políticas públicas que estimulem a formulação descentralizada de projetos capazes de valorizar as características locais e regionais nestes dois meios. Contudo, a implementação de políticas pressupõe o diagnóstico da situação atual de desenvolvimento rural e urbano.

Neste sentido, enfatiza-se, segundo Veiga (2001, p.101), que "um dos maiores obstáculos à renovação das idéias sobre o desenvolvimento da sociedade brasileira é a força que adquiriu nas últimas décadas o mito de sua avassaladora urbanização". Dados estatísticos, apurados de forma distorcida segundo o autor, afirmam que 82% da população brasileira em 2000 eram considerados urbanos. Tal estatística traz a impressão de um país urbano, desviando as políticas públicas, bem como desvirtuando a própria análise do desenvolvimento urbano-rural.

Na perspectiva de contribuir para o conhecimento da realidade urbano-rural Brasileira, mais especificamente do Estado do Rio Grande do Sul, onde a emancipação de pequenos municípios atingiu número recorde em relação ao demais Estados Brasileiros, constituiu-se objetivo deste artigo analisar a relação existente entre o meio urbano-rural e o desenvolvimento, este avaliado a partir de dois indicadores: Produto Interno Bruto (PIB) e Índice Social Municipal Ampliado (ISMA). A pesquisa consistiu em um estudo explicativo, tendo como unidade de análise todos os municípios do Estado do RS, constituindo-se em um estudo com base de dados censitária.

Espera-se a partir deste estudo evidenciar as limitações das análises acerca do desenvolvimento rural e urbano, quando baseadas em critérios urbanistas de classificação do que é rural e do que é urbano, como a metodologia utilizada pelo IBGE e, ainda, evidenciar que o potencial de desenvolvimento dos municípios rurais e urbanos pode ser visto de forma diferente, quando analisado sob a ótica da metodologia adotada por José Eli da Veiga (2002) para definir o espaço rural e o urbano. Neste sentido, levanta-se a hipótese de que, segundo a definição do espaço rural e urbano proposta por Veiga, os municípios rurais melhoram sua posição no desenvolvimento analisado sob a ótica do PIB *per capita* e do ISMA municipal, apresentando melhor desempenho nestes indicadores do que aquele verificado quando utilizados os critérios do IBGE na definição de rural e urbano.

I Metodologia oficial de cálculo do grau de urbanização: o que é considerado urbano e rural?

A forma de definição do que é considerado urbano ou rural no Brasil é uma das discussões apontadas por Veiga (2002) e que deu origem à sua obra *Cidades Imaginárias*. Mais do que uma preocupação meramente contábil, o objetivo de Veiga foi apontar para “a necessidade de uma renovação do pensamento brasileiro sobre as tendências da urbanização e de suas implicações sobre as políticas de desenvolvimento que o Brasil deve adotar” (2002, p. 31).

Veiga (2002) considera que o Brasil Rural não pode ser identificado apenas por aquilo que está fora do perímetro urbano dos municípios brasileiros, muito menos pelas atividades exclusivamente agropecuárias. Neste sentido o autor chama a atenção para o fato de que o rural é necessariamente territorial e não setorial como os programas governamentais insistem em propor e executar.

Esta visão setorializada do rural é fortalecida ainda pela regra brasileira adotada na metodologia oficial de cálculo do grau de urbanização. A partir dessa regra, que foi criada pelo Decreto-lei 311/38 no Estado Novo, o chamado grau de urbanização corresponde à porcentagem das pessoas que residem em sedes de municípios e de distritos independentemente de qualquer consideração sobre suas características geográficas, estruturais ou funcionais, onde qualquer município com mais de 50% de sua população residente na sede do município é considerado urbano. Segundo Veiga “Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais (2002, p.63)”.

O próprio Estatuto da Cidade, instituído por meio da Lei Federal n. 10.287, de 10 de julho de 2001 que veio para estabelecer normas e a regulamentação do processo de gestão urbana das cidades brasileiras, embora tenha trazido contribuições significativas para a atenuação dos problemas vividos nas cidades, deixou para trás a definição do que deve ser entendido por cidade. Assim, segundo Veiga prolonga-se no país:

a vigência de uma aberração que coloca o Brasil entre os países mais atrasados do mundo do ponto de vista territorial. Aqui, toda sede de município é cidade, sejam quais forem suas características demográficas e funcionais. Além disso, a delimitação destas “cidades”, prerrogativa das Câmaras Municipais, inexistente em quase 40% dos casos, sendo improvisada às vésperas dos censos demográficos. (2002, p. 55)

A partir desta metodologia referenciada é que organizações brasileiras, como o IBGE por exemplo, afirmam que o Brasil teria atingido no ano de 2000, um grau de urbanização de 81,2%. As limitações são tantas nesta metodologia que a sede do Município União da Serra, localizado no Rio Grande do Sul, foi considerada urbana pelo censo de 2000, mesmo com a existência de apenas 18 habitantes.

Veiga, neste sentido enfatiza:

A distorção chega a tal ponto que mesmo populações indígenas ou guardas florestais de áreas de preservação são considerados urbanos caso suas ocas ou

palhoças estejam no interior do perímetro de alguma sede municipal ou distrital. São inúmeros os casos de população irrisória e ínfima densidade demográfica, mas com altíssimo grau de urbanização. (2000, p. 66)

Veiga (2002), ainda expõe que pelo censo de 2000, de um total de 5.507 sedes de municípios, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil, todas classificadas como urbanas assim como os inconfundíveis núcleos que formam as regiões metropolitanas. Dá para imaginar que estas sedes de municípios, em sua maioria com uma economia basicamente alicerçada na utilização direta de recursos naturais sejam consideradas urbanas?

Na verdade, no Brasil esta classificação se torna bastante distorcida segundo Veiga (2002) justamente pelo fato de que são muitos os casos de sedes municipais que exercem irrisória pressão antrópica sobre ecossistemas pouco artificializados e às vezes quase intocados. O autor expõe que em 70% dos Municípios Brasileiros as densidades demográficas são inferiores a 40 hab/Km², enquanto o parâmetro da OCDE (Organização de cooperação e de desenvolvimento econômico) para que uma localidade seja considerada urbana é de 150 hab/km². Por esse critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos.

Em face do que foi dito segundo Veiga (2002), percebe-se o caráter obsoleto e a tendência urbanista da metodologia oficial de cálculo do grau de urbanização utilizada no Brasil. Mais ainda, põe-se em dúvida os resultados das pesquisas sobre o atraso do meio rural, sobre a pobreza no campo, dentre outras análises que chegam a conclusões sobre o desenvolvimento rural-urbano baseadas em uma metodologia que alimenta tantas distorções.

Certamente, tal grau fictício da urbanização também incentivou afirmações cada vez mais comuns, citadas no artigo de Etges “de que o meio rural não é mais agrícola ou de que desenvolver o meio rural significa urbanizá-lo!” (2001, p. 138). Este discurso na concepção de Etges (2001) vem colocar em xeque a necessidade de se elaborar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, principalmente em regiões onde praticamente metade de sua população vive no meio rural.

Ratificando a concepção de Etges (2001) entende-se que a metodologia do grau de urbanização utilizada pelo IBGE pode distorcer a adoção de políticas públicas adequadas a cada local tendo em vista que, muitas vezes, define como predominantemente urbanos pequenos municípios com uma economia basicamente alicerçada na agropecuária. Como exemplo pode-se citar o caso do Município de Quarai que, segundo o IBGE (2000), possui um grau de urbanização de 73,76%, contudo 72,38% da sua economia está alicerçada na agropecuária. Com perfil semelhante menciona-se o Município de Arambaré, lembrando-se ainda do Município de União da Serra cuja sede foi considerada urbana mesmo possuindo apenas 18 habitantes.

É no propósito de otimizar a adoção das políticas públicas que percebe-se a necessidade da utilização de critérios mais condizentes com a realidade de cada Município para definir o que é rural e urbano. Desta forma, justifica-se a atenção dedicada neste artigo a uma nova metodologia para a definição de rural e urbano, bem como para a realização

de uma análise do desenvolvimento no meio urbano e no meio rural a partir desta nova metodologia.

2 Uma nova metodologia para a definição de urbano e rural

Tendo em vista as distorções na separação urbano-rural a partir da metodologia utilizada no Brasil, surgem novos critérios. Segundo Veiga (2002) para que a análise da configuração territorial possa realmente evitar a ilusão causada pela norma legal é preciso combinar pelo menos outros dois fatores: a densidade demográfica e sua localização. No caso mais específico do Brasil, o autor elegeu o critério da densidade demográfica como sendo decisivo. Para Veiga "é ela que estará no âmago do chamado "índice de pressão antrópica", quando ele vier a ser construído" (2002, p. 33). Neste sentido o autor afirma que,

Nada pode ser mais natural do que as escassas áreas de natureza intocada, e não existem ecossistemas mais alterados pela ação humana do que as manchas ocupadas por megalópoles. É por isso que se considera a "pressão antrópica" como o melhor indicador do grau de artificialização dos ecossistemas e, portanto, do efetivo grau de urbanização dos territórios. (2002, p. 33)

Tendo em vista esta nova ótica, considerando além do critério populacional, a densidade demográfica, Veiga (2002) classifica como rurais os municípios de pequeno porte que possuem até 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km²; de médio porte os que registram uma população no intervalo de mais de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere os 80 hab/km², mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes; e de fato centros urbanos os municípios com mais de 100 mil habitantes. Fazendo uma conexão com o critério estabelecido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) a primeira classificação englobaria os municípios essencialmente rurais, a segunda os relativamente rurais e a última aqueles ditos essencialmente urbanos.

A configuração urbano-rural do Brasil por esses critérios evidencia um Brasil essencialmente rural formado por 80% dos municípios, onde reside aproximadamente 30% da população brasileira. Isso representa, portanto, 4.485 municípios brasileiros, que seriam municípios rurais. Por isso, para Veiga (2002) esse é o Brasil rural e suas sedes municipais são apenas cidades imaginárias. Sob esta ótica, as políticas públicas dirigidas a eles não podem manter a dicotomia rural-urbana.

O Estado do Rio Grande do Sul (RS), provavelmente foi bastante prejudicado na adoção de políticas baseadas na metodologia oficial, haja vista que é campeão em emancipações. Tendo em vista que os municípios recém emancipados possuem na sua grande maioria características rurais, certamente a tendência urbanista da metodologia oficial do grau de urbanização estabelecida pelo IBGE classificou muitos deles como predominantemente urbanos, distorcendo a adoção de políticas públicas locais adequadas as suas reais características. Segundo Bressan,

Foram 253 em 13 anos, maior índice entre os Estados nesse período, dobrando o número de pontos no mapa gaúcho. Dos 244 municípios em 1987, o Estado saltou para 497 em 2001, ganhando mais cidades (253) do que em toda a sua história. (2001, p. 1)

Neste sentido é de fundamental importância redefinir o Rio Grande do Sul à luz dos novos critérios e diagnosticar a real situação dos municípios em relação ao desenvolvimento. A análise do comportamento dos Municípios do RS sob esta nova base poderá ser norteadora na adoção de novas políticas, mais preocupadas com o meio rural e sua importância para o desenvolvimento das cidades. Afinal, segundo Sachs:

O principal obstáculo é a descrença das elites políticas brasileiras, inclusive de uma parcela substantiva das forças da esquerda, na viabilidade econômica da agricultura familiar e na capacidade inovadora das sociedades rurais. (2001, p. 77)

3 As concepções de desenvolvimento e a relação rural-urbano

Segundo Souza (1993) por muito tempo, baseando-se em economistas de concepção mais teórica que trabalham com modelos de crescimento de tradição neoclássica e em economistas com inspiração Keynesiana, considerou-se crescimento do produto como sinônimo de desenvolvimento. Visões mais recentes, baseadas em economistas com posições mais críticas, como Prebish (1950), Furtado (1961) e aqueles de tradição cepalina e marxista, interpretam que embora o crescimento seja uma condição indispensável para o desenvolvimento, não é suficiente. Isto porque, o crescimento econômico é uma simples variação quantitativa do produto, a qual pode não estar igualmente distribuída de forma a beneficiar a economia como um todo, bem como a população. Surge assim um novo conceito definido por Souza:

Desenvolvimento se define, portanto, pela existência de crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento demográfico, envolvendo mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos e sociais *per capita*. (1993, p.17)

Complementando esta visão que elege a melhoria da qualidade de vida como fator de desenvolvimento Caidem e Caravantes dizem que:

O desenvolvimento deveria concentrar-se não em instituições ou tecnologia, mas nas pessoas, na melhoria da sorte do homem comum, em proporcionar melhores condições de vida às massas. Para esse efeito, os países ricos deveriam estar preparados para fazer concessões em favor das nações pobres e as elites no poder fazê-las às massas, para melhorar a sorte dos pobres e reduzir as injustiças sociais. (1998, p. 30)

Outro fator importante para o desenvolvimento, segundo Bandeira (2000)

reside na participação da sociedade civil e articulação de atores sociais, seja em escala nacional, regional ou local.

O autor enfatiza que:

A falta de participação da comunidade é apontada, na literatura produzida pelas principais instituições internacionais da área de fomento do desenvolvimento, como uma das principais causas de fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos. (2000, p. 35)

No que tange à relação urbano-rural, as tendências modernas apontam para uma integração cidade-campo na busca do desenvolvimento regional sustentável, este definido, de acordo com Boisier citado por Mattedi & Theis (2002) e com a *Brundtland Commission* (1987), como sendo o desenvolvimento que se dá pela satisfação das necessidades das gerações presentes em um determinada região, sem comprometer a capacidade das gerações futuras também poderem satisfazer as suas necessidades, promovendo o progresso permanente de uma comunidade e de seus respectivos membros. Nesta perspectiva Abramovay afirma que:

Quanto maior for o dinamismo e a diversificação das cidades impulsionadas pela interiorização do processo de crescimento econômico mais significativas serão também as chances para que a população preencha um conjunto variado de funções para a sociedade e por aí deixe de ser encarada como um “reservatório de mão-de-obra sobrando”. O desenvolvimento brasileiro, pela diversificação de seu sistema urbano, vai exigir uma nova dinâmica territorial, onde o papel das unidades familiares pode ser decisivo (2001, p. 1)

Neste sentido percebe-se claramente a afirmação de Veiga ao dizer que “o desenvolvimento leva a uma forte revalorização do ambiente natural, em vez de suprimir a diferença entre cidade e campo por obra e graça da organização conjunta da agricultura e da indústria!” (2002, p. 95).

Assim, a adoção de políticas adequadas, tanto no meio urbano quanto no meio rural, é de fundamental importância para o desenvolvimento de cada local. Para tanto, necessário se faz conhecer a situação atual vivida no campo e na cidade com base em indicadores de desenvolvimento que reflitam a realidade destes dois espaços territoriais. Neste sentido levanta-se o seguinte questionamento: Pode-se sustentar que o rural é sinônimo de atraso e o urbano é sinônimo de desenvolvimento, a partir da análise dos indicadores de desenvolvimento dos municípios, estes definidos como rurais ou urbanos considerando a metodologia de José Eli da Veiga abordada anteriormente?

4 Indicadores de desenvolvimento

Levando em consideração as características de desenvolvimento, ao longo dos anos foram sendo desenvolvidos indicadores capazes de mensurá-lo mais objetivamente. Por muito tempo o Produto Interno Bruto (PIB) foi considerado o melhor parâmetro para

mensuração do desenvolvimento.

Segundo o dicionário de economia organizado por Sandroni (1989), PIB “refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico do país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços” (p. 234). O PIB é utilizado como um indicador social de desenvolvimento, apesar de retratar essencialmente o aspecto econômico de determinado território ou região. De acordo com Siedenberg:

... como o conceito de desenvolvimento aos poucos foi incorporando aspectos relacionados à qualidade de vida e esta não se constitui exclusivamente pela dimensão econômica, o PIB perdeu espaço como indicador exclusivo de desenvolvimento, embora ainda seja um dos indicadores mais conhecidos e utilizados (2001, p. 13).

Atualmente, o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA) é um dos indicadores mais eficientes na mensuração do desenvolvimento. O ISMA foi desenvolvido pelo Núcleo de Indicadores Sociais da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), com a finalidade de elencar os municípios e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), conforme suas situações sociais e econômicas (FEE, 2002). O Índice representa um avanço em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU e ao Índice de Desenvolvimento Social (IDS) da FEE, uma vez que ampliou o rol de variáveis, dos conteúdos e a abrangência de um período maior de análise, de 1991 a 1998 (Diário Popular, 2002)³.

O ISMA contempla a situação de cada município em relação a variáveis distribuídas em quatro blocos de indicadores: condição de domicílio e saneamento, educação, saúde e renda.

No que se refere às Condições de Domicílio e Saneamento, foram selecionados os seguintes indicadores: média de moradores por domicílios, proporção de domicílios urbanos abastecidos com água tratada e proporção de domicílios urbanos com coleta de esgoto cloacal. No bloco Educação, os indicadores utilizados foram: taxa de reprovação no ensino fundamental, taxa de evasão no ensino fundamental, taxa de atendimento no ensino médio e taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais (FEE, 2002). No bloco Saúde utilizou-se como indicadores os leitos hospitalares por 1.000 habitantes, o número de médicos por 10.000 habitantes, o percentual de crianças nascidas com baixo peso e taxa de mortalidade de menores de cinco anos (FEE, 2002). O bloco Renda, por sua vez, foi composto pelos seguintes indicadores: concentração de Renda (índice de Gini), proporção da despesa social no orçamento municipal por funções (educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento e assistência e previdência) e o produto interno bruto Municipal *per capita* (FEE, 2002).

³ Salienta-se que no ano de 2003 a FEE divulgou um novo indicador em substituição ao ISMA denominado Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) referente ao ano 2000 para os municípios do RS, possuindo diferença em alguns indicadores utilizados, bem como na metodologia de cálculo quando comparado ao ISMA. Contudo, entende-se que a utilização do ISMA, mesmo não sendo o indicador mais recente, atende aos objetivos deste estudo.

A utilização desses 14 indicadores agrupados de acordo com ponderações específicas em cada um dos blocos resulta no índice de cada bloco, que, em seu conjunto, compõem o ISMA, o qual expressa sinteticamente as condições de vida das populações dos municípios gaúchos (FEE, 2002).

Como se percebe, enquanto o PIB apresenta uma análise mais limitada, o ISMA alargou as fronteiras contemplando um significativo rol de variáveis. Salienta-se que a análise sob as duas óticas é importante, haja vista que o PIB enfatiza o aspecto econômico e o ISMA enfatiza os aspectos econômico e social.

5 Metodologia de análise utilizada

Levando em consideração as limitações da atual metodologia de cálculo na definição do espaço rural e urbano utilizado pelo IBGE, bem como as distorções que as análises de desenvolvimento nela baseadas podem conter, principalmente em estados como o Rio Grande do Sul, onde as emancipações são bastante significativas, constituiu-se objetivo deste estudo analisar a relação existente entre o meio urbano-rural e o desenvolvimento, este avaliado a partir dos indicadores Produto Interno Bruto (PIB) e Índice Social Municipal Ampliado (ISMA), levantando-se a seguinte hipótese:

*De acordo com a metodologia proposta por José Eli da Veiga para a definição do espaço urbano e rural, os Municípios rurais no Estado do RS melhoram sua posição no desenvolvimento quando analisados a partir dos indicadores PIB *per capita* e ISMA, apresentando melhor desempenho nestes indicadores, diferentemente do que se pode observar quando utilizados os critérios do IBGE para definição de urbano e rural.

A pesquisa consistiu em um estudo descritivo-explicativo, tendo como unidade de análise todos os Municípios do Estado do RS, constituindo-se em uma pesquisa baseada em dados censitários secundários levantados pelo IBGE (censo 2000) e pela FEE (1998). As análises foram feitas quantitativamente através do Software Estatístico SPSS (Statistical Package for Social Science) versão 11.0, utilizando-se a distribuição de frequência, o cálculo da diferença de média para diferentes amostras a partir do teste T, análises de variância e, ainda, análises de regressão tendo como variável dependente em um modelo o PIB e no outro modelo o ISMA.

Cabe destacar que os testes estatísticos foram realizados mais como um instrumento heurístico de avaliação da magnitude das relações entre as variáveis. Isso é importante de ser dito porque foram utilizados aqui alguns testes estatísticos em uma base censitária de dados. Nesses casos, segundo Mariño (2004) o teste estatístico representa uma outra medida da magnitude das diferenças testadas e não necessariamente representa uma fonte para inferências.

Salienta-se que a população utilizada refere-se ao censo IBGE 2000, enquanto o PIB e o ISMA referem-se ao ano de 1998. Tal escolha se deve ao fato de que o mais recente dado secundário de ISMA disponível é o do ano de 1998. Mais uma vez enfatiza-se a

consciência dos autores de que no ano de 2003 a FEE divulgou o IDESE para o ano de 2000, podendo o estudo aqui desenvolvido ser realizado a partir deste indicador e do PIB 2000, o que, certamente, virá ao encontro dos resultados aqui evidenciados considerando bases de dados secundários mais atualizadas.

As variáveis utilizadas para a caracterização das classificações foram as seguintes: densidade populacional (habitantes por km²) e população total.

Segundo o grau de urbanização definido pelo IBGE criamos duas classificações:

- a) Municípios predominantemente urbanos, aqueles com mais de 50% da população residente na zona urbana; e
- b) Municípios predominantemente rurais, aqueles com menos de 50% da população residente na zona urbana do município.

Já de acordo com as classificações de Veiga (2002) foram criadas para fins desse estudo, as seguintes categorias, as quais se constituíram a partir das variáveis presentes no banco de dados com todos os municípios do RS em 2000:

- a) Municípios essencialmente rurais, aqueles com até 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km²;
- b) Municípios relativamente rurais, aqueles com uma população no intervalo de mais de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere os 80 hab/km², mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes; e
- c) Municípios essencialmente urbanos, aqueles com mais de 100 mil habitantes.

6 Análise comparada do desenvolvimento rural-urbano no RS: critério de José Eli da Veiga X critério IBGE

O critério oficial de cálculo (IBGE) afirma que 82% da população brasileira são considerados urbanos. Tal estatística, se calculada especificamente para o Rio Grande do Sul não é muito diferente, uma vez que segundo o censo IBGE 2000 78,80% da população riograndense reside em sedes urbanas.

Quanto aos municípios, segundo o critério do IBGE, dos 467 municípios do Rio Grande do Sul existentes no ano 2000, 54,6% são considerados predominantemente rurais, enquanto 45,4% são considerados predominantemente urbanos. Considerando a metodologia de Veiga (2002) que cria três tipologias de classificação, quais sejam: municípios essencialmente rurais, municípios relativamente rurais e municípios essencialmente urbanos, evidenciou-se através da realização de uma análise da distribuição de frequência que 83,3% dos Municípios do RS são essencialmente rurais, 13,1% relativamente rurais e apenas 3,6% são considerados essencialmente urbanos. Verifica-se a grande disparidade de critérios, o que se pode visualizar na Figura 01.

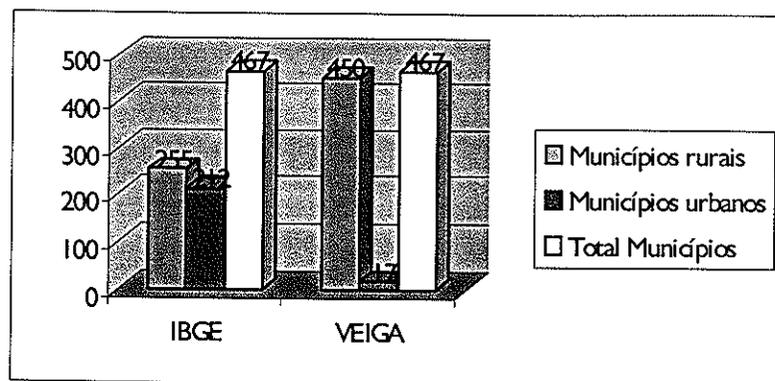


Figura 01 - Classificação dos municípios do RS: IBGE X VEIGA

Fonte: elaborada pelos autores com base no censo IBGE 2000

Certamente esta disparidade de critérios também ocasiona diferenças significativas em análises do comportamento de indicadores sociais e econômicos. Neste sentido, qual o comportamento do PIB e do ISMA sob as diferentes bases? Qual a posição ocupada pelos municípios urbanos e rurais no desenvolvimento analisado a partir dos indicadores acima mencionados considerando a metodologia de cálculo do grau de urbanização segundo o IBGE e segundo Veiga?

6.1 O comportamento do PIB do RS ante os dois critérios de classificação

O comportamento do PIB do RS ante os dois critérios (IBGE x Veiga) foi verificado através da: a) análise comparativa dos dez municípios com menor PIB e dos dez municípios com maior PIB *per capita*; b) análise estatística da diferença de médias do PIB calculada a partir do Teste T; c) análise comparativa, via análise de variância, das médias do PIB *per capita* considerando as três tipologias propostas por Veiga; d) análise comparativa das médias do PIB *per capita* utilizando como parâmetro o PIB *per capita* do estado do RS e; e) análise de regressão para verificar os efeitos dos diferentes setores da economia (agropecuária, indústria, serviços) no PIB.

a) Os dez municípios com menor PIB e maior PIB *per capita*

Considerando a análise comparativa dos dez municípios com menor PIB e dos dez municípios com maior PIB *per capita* pelos dois critérios (Tabela 01), evidenciou-se em relação aos municípios com menor PIB *per capita*, R\$ 2.386,00, que não existem grandes distorções, haja vista que pelo critério do IBGE 3 municípios são predominantemente urbanos e 7 municípios são predominantemente rurais, sendo que pelo critério de Veiga (2002) permanecem 2 municípios essencialmente urbanos e 8 relativamente ou predominantemente rurais.

Como percebe-se na Tabela 01, as maiores distorções ocorrem com os 10

municípios de maior PIB *per capita*, R\$ 20.957,00. Pelo critério do IBGE 9 são predominantemente urbanos, enquanto apenas 1 é predominantemente rural. Já segundo Veiga somente 1 é essencialmente urbano, sendo os outros essencialmente ou relativamente rurais. Evidencia-se claramente a tendência urbanista da metodologia de cálculo vigente que define qualquer sede de pequeno município como urbana.

Tabela 01 - Comportamento do PIB *per capita*: metodologia IBGE x Veiga

| Dez municípios como menor PIB <i>per capita</i> 1998 | | | | Dez municípios com maior PIB <i>per capita</i> 1998 | | | |
|------------------------------------------------------|-----------------------|----------------|------------|-----------------------------------------------------|-----------------------|----------------|------------|
| Municípios | PIB <i>per capita</i> | Grau urb. IBGE | Clas.Veiga | Municípios | PIB <i>per capita</i> | Grau urb. IBGE | Clas.Veiga |
| Alvorada | 2.135 | 99.67% | es urbano | Parobé | 15.183 | 97.01% | es rural |
| Viamão | 2.704 | 93.05% | es urbano | André da Rocha | 15.350 | 33.60% | es rural |
| Ametista do Sul | 2.749 | 43.09% | re rural | Barra do Quaraí | 15.400 | 73.76% | es rural |
| Benjamin Constant do Sul | 2.812 | 9.39% | es rural | Teutônia | 15.550 | 75.83% | re rural |
| Barros Cassal | 2.894 | 28.62% | es rural | Picada Café | 16.206 | 84.91% | es rural |
| Tabaí | 3.110 | 29.36% | es rural | Ivoti | 18.413 | 89.99% | re rural |
| São José do Norte | 3.116 | 72.68% | es rural | Eldorado do Sul | 18.462 | 70.57% | re rural |
| Caraá | 3.201 | 7.36% | es rural | Marau | 19.181 | 80.58% | es rural |
| Rio dos Índios | 3.234 | 12.70% | es rural | Santa Cruz do Sul | 20.104 | 87.14% | es urbano |
| Tunas | 3.265 | 30.39% | es rural | Triunfo | 66.050 | 58.14% | es rural |
| PIB <i>per capita</i> * | 2.386 | | | | 20.957 | | |

Fonte: Elaborada pelos autores com base no censo IBGE (2000) e dados FEE(1998)

* O PIB *per capita* dos dez maiores e dos dez menores municípios foi calculado através do somatório do PIB dividido pelo somatório da população

A partir da análise comparativa do comportamento do PIB *per capita* dos dez maiores e dos dez menores municípios riograndenses corrobora-se a hipótese de que considerando a metodologia proposta por José Eli da Veiga para definição de espaço urbano e rural, os municípios rurais melhoram o seu desenvolvimento, analisado a partir do PIB *per capita*, se comparado com a metodologia utilizada pelo IBGE, tendo em vista que segundo a metodologia de Veiga, a quase totalidade dos dez municípios com maior PIB são essencialmente ou relativamente rurais, enquanto tal situação se configurou no oposto quando considerada a metodologia adotada pelo IBGE na definição de grau de urbanização.

b) Análise estatística da diferença de médias – IBGE X VEIGA

Através da análise estatística de diferença de médias via teste T (Tabela 02) observou-se que a média do PIB *per capita* dos municípios predominantemente urbanos é superior à média do PIB *per capita* dos municípios predominantemente rurais, segundo critérios do IBGE, perfazendo uma diferença de R\$ 1.399,81. Já pelos critérios de Veiga não existe diferença significativa entre as médias do PIB *per capita* de municípios essencialmente urbanos e predominantemente/relativamente rurais, haja vista que os municípios essencialmente urbanos possuem uma diferença maior de apenas R\$ 434,97, correspondente a 1/3 da diferença apurada pelo critério IBGE. Tal constatação corrobora

a hipótese levantada de que, a partir da metodologia de Veiga, os municípios rurais melhoram a sua posição no desenvolvimento, analisado a partir do PIB *per capita*, se comparados com os resultados obtidos a partir da metodologia do IBGE.

Tabela 02- Média do PIB *per capita* dos municípios do RS: metodologia IBGE X VEIGA

| Metodologia | Média PIB <i>per capita</i> | | | |
|--------------------|-----------------------------|-------------------|-----------|---------------|
| | Municípios Urbanos | Municípios Rurais | Diferença | Significância |
| IBGE* | 6.274,76 | 7.654,57 | 1.399,81 | 0,000 |
| VEIGA ^a | 6.894,38 | 7.329,35 | 434,96 | 0,161 |

Fonte: elaborada pelos autores com base no Teste T realizado no programa estatístico

SPSS*Diferença de média significativa a um nível de 0,001 segundo Teste T para amostras independentes

- a) Diferença de média não significativa segundo Teste T para amostras independentes
- c) Análise comparativa das diferenças de média do PIB *per capita* considerando as tipologias propostas por Veiga

A partir da análise estatística da diferença de médias do PIB *per capita* nas três tipologias para classificação de rural e urbano propostas por Veiga, considerando a análise de variância - ANOVA - a partir do Post Hoc Test (Tukey HSD), constante na Tabela 03, verificou-se que a média do PIB *per capita* dos municípios relativamente rurais é superior a dos municípios essencialmente rurais perfazendo uma diferença de R\$R\$ 1.831,31, a qual é estatisticamente significativa. Isto evidencia o atraso no desenvolvimento econômico dos pequenos municípios essencialmente rurais do ponto de vista do PIB *per capita*, os quais representam 83,3% dos municípios do Rio Grande do Sul.

Tabela 03- Média do PIB *per capita* dos municípios do RS considerando as tipologias propostas por Veiga

| Tipo Mun.Veiga(A) | Tipo Mun.Veiga (B) | Diferença de Médias (A-B) | Significância |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------|---------------|
| Essencialmente rural | Relativamente rural | -1831,31* | 0,002 |
| | Essencialmente urbano | -683,21 | 0,757 |
| Relativamente rural | Essencialmente rural | 1831,31* | 0,002 |
| | Essencialmente urbano | 1148,10 | 0,528 |
| Essencialmente urbano | Essencialmente rural | 683,21 | 0,757 |
| | Relativamente rural | -1148,10 | 0,528 |

*Diferença de média significativa a um nível de 0,001 segundo Post Hoc Test (tukey HSD)

Fonte: elaborada pelos autores com base no Post Hoc Test (Tukey HSD) realizado no programa estatístico SPSS

Outra constatação importante observada na Tabela 03 é que a diferença de média do PIB *per capita* dos municípios essencialmente rurais (R\$ 6.646,14) e aquela dos municípios essencialmente urbanos (R\$ 7.329,00) não é significativa, o que diminui o distanciamento no desenvolvimento no meio rural e urbano quando a análise é realizada a partir da tipologia de Veiga, corroborando a hipótese levantada neste estudo.

Salienta-se ainda que, pela metodologia de Veiga, a média do PIB *per capita* dos municípios relativamente rurais (R\$ 8.477,00) é superior àquela verificada nos municípios essencialmente urbanos (R\$ 7.329,00), contudo, esta diferença não é estatisticamente significativa. Por outro lado, a análise comparativa da média do PIB *per capita* segundo as três tipologias propostas por Veiga evidencia claramente que a diferença do PIB *per capita* não está entre os municípios urbanos e rurais, mas sim, entre os municípios relativamente rurais e essencialmente rurais, demonstrando PIBs *per capita*s significativamente menores nestes últimos, onde há, predominantemente, um maior percentual de participação do setor agropecuário na economia, se comparado com aquele verificado nos municípios classificados nas demais tipologias.

Assim, considerando a análise comparativa das três tipologias criadas por Veiga para definição do espaço rural e urbano, corrobora-se em parte a hipótese levantada de que os municípios rurais melhoram a sua posição no desenvolvimento analisado sob a ótica do PIB *per capita*, se comparado aos critérios utilizados pelo IBGE. Isto porque, percebeu-se que as melhorias no PIB *per capita* dos municípios rurais devem-se basicamente ao comportamento dos PIBs *per capita*s daqueles classificados como *relativamente rurais*, enquanto aqueles municípios classificados como *essencialmente rurais* apresentaram PIBs *per capita*s médios inferiores não só aos dos municípios *predominantemente rurais*, como também aos dos *municípios relativamente rurais*, com diferenças de médias estatisticamente significativas.

Logo, a análise comparativa das médias dos PIBs *per capita*s das três tipologias criadas por Veiga revela que a melhoria do comportamento do PIB *per capita* dos municípios rurais em relação àquele verificado pelo IBGE, deve-se ao comportamento deste indicador nos municípios *relativamente rurais*, não podendo-se, portanto, corroborar com a hipótese levantada na sua essência. Salienta-se que, no nosso entendimento, a criação de duas tipologias para os municípios rurais foi a grande contribuição da proposta de Veiga pois, a partir da análise comparativa do PIB *per capita* dos municípios segundo estas tipologias, conseguiu-se perceber que o atraso no desenvolvimento, analisado sob a ótica do PIB *per capita*, encontra-se nos municípios com características rurais mais acentuadas.

d) Análise comparativa das médias do PIB *per capita* dos municípios utilizando como parâmetro o PIB *per capita* do estado do RS

Considerando a média do PIB *per capita* do RS em 1998 no valor de R\$ 6.910,00, 303 municípios apresentam PIB *per capita* abaixo da média do estado enquanto 164 encontram-se acima da média do estado. De acordo com o IBGE dos Municípios com PIB *per capita* abaixo da média do estado, 59,4% são predominantemente rurais e 40,6% são predominantemente urbanos. Esta mesma análise, sob a ótica de Veiga evidencia que a apenas 4% dos municípios urbanos possuem PIB *per capita* abaixo da média do estado.

Por outro lado, avaliando agora os municípios com PIB *per capita* superior à média do Estado, enquanto o IBGE considera que 45,7% são representados por municípios rurais e 54,3% por municípios urbanos, Veiga considera que 97% são representados por municípios rurais, sendo 76,2% essencialmente rurais e 20,7% relativamente rurais, enquanto apenas 4% são representados por municípios urbanos.

Percebe-se, que pelo critério de Veiga, os municípios rurais aumentam sua participação tanto nos PIBs inferiores à média do estado, quanto superiores a esta média, isto porque na classificação de Veiga a maioria dos municípios é considerada rural nas diferentes tipologias propostas (relativamente rural ou essencialmente rural).

e) Os efeitos dos setores da economia no PIB

Partindo agora para uma análise do PIB de acordo com seus segmentos pode-se dizer que sua variação é decorrente do valor adicionado bruto produzido pelas atividades agropecuárias, industriais e de serviços. No ano de 1998 tais atividades comportaram-se conforme gráfico 02, evidenciando-se a pequena participação do setor agropecuário no PIB total do RS.

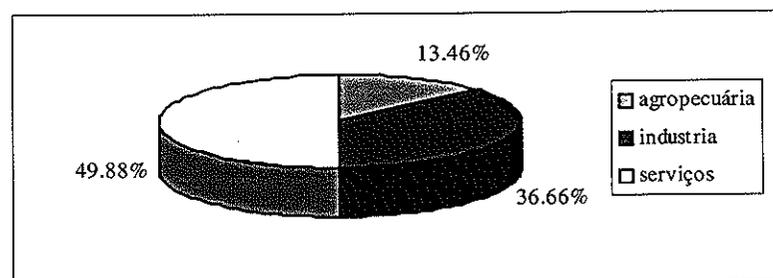


Figura 02- PIB por setor, RS, 1998

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados FEE, 1998

Através de uma análise de regressão observou-se (Tabela 04) a influência de cada um dos setores no crescimento do PIB, sendo que o setor agropecuário possui a menor influência. Para cada unidade de desvio padrão em que o VAB agropecuário aumenta o PIB pm^4 aumenta 0,024 unidades de desvio padrão, já para cada unidade de desvio padrão em que o VAB indústria aumenta o PIB pm aumentam 0,434 e unidades de desvio padrão e para cada unidade de desvio padrão que o VAB serviços aumenta o PIB pm aumenta 0,642 unidades de desvio padrão.

⁴ preço de mercado

Tabela 04- Análise de regressão da influência dos setores econômicos no PIB

| Variáveis | Betas | Desvio Padrão |
|------------------|----------|---------------|
| VAB agropecuária | 0,024*** | 0,060 |
| VAB indústria | 0,434*** | 0,008 |
| VAB serviços | 0,642*** | 0,007 |

a) variável dependente = PIB pm $R^2 = 0,998$

*** significativo ao nível $p \leq 0,001$

Fonte: elaborada pelos autores com base na análise de regressão realizada no programa

SPSS

A partir da análise de regressão verificou-se que o VAB serviços é o que mais contribui para o aumento do PIB pm , enquanto o VAB agropecuária é o que menos contribui. Isto, certamente, é um dos fatores que contribui para que os municípios classificados por Veiga como essencialmente rurais, onde a atividade agropecuária possui uma maior participação na economia, se comparada com aquela verificada nos municípios classificados como relativamente rurais ou predominantemente urbanos, apresentem PIBs *per capita* mais baixos.

Considerando as diferentes análises realizadas, corroborou-se em parte com a hipótese de que segundo a definição do espaço rural e urbano proposta por Veiga, os municípios rurais melhoram a sua posição no desenvolvimento analisado sob a ótica do PIB *per capita*, apresentando melhor desempenho neste indicador do que aquele verificado quando utilizados os critérios do IBGE na definição de rural e urbano, tendo em vista que tal afirmação vale para os municípios classificados como *relativamente rurais*, porém não pode ser aceita considerando os municípios *essencialmente rurais*.

Tal conclusão é sustentada a partir das análises realizadas, as quais revelaram que os municípios essencialmente rurais apresentaram uma média de PIB *per capita* significativamente inferior não só àquela evidenciada nos municípios essencialmente urbanos, mas também àquela evidenciada nos municípios relativamente rurais, apontando a necessidade mais do que urgente da implementação de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento nos municípios essencialmente rurais, cujo atraso econômico sob o ponto de vista do PIB *per capita* foi comprovado estatisticamente através da ANOVA e reafirmado na análise de regressão na qual observou-se a pouca influência do setor agropecuário, setor este bastante significativo nos municípios essencialmente rurais, no crescimento do PIB. Contudo, dados recentes, de 2003, divulgados pela FEE evidenciam que embora o setor agropecuário continue apresentando menor participação no VAB (14%), ele foi o setor de destaque do referido ano com uma taxa de crescimento de 18,5%, enquanto a indústria cresceu 2,9% e o setor de serviços cresceu 1,7%. Tais dados mais uma vez evidenciam as potencialidades de municípios cuja base econômica é a agropecuária.

6.2 O comportamento do ISMA do RS ante os dois critérios

O comportamento do ISMA do RS ante os dois critérios (IBGE x Veiga) foi verificado através da: a) análise comparativa do comportamento do ISMA dos municípios gaúchos

com ênfase nos dez municípios com maior e pior ISMA; b) análise estatística da diferença de médias calculada a partir do Teste T e da análise de variância e; c) análise de regressão para verificar os efeitos dos diferentes setores da economia (agropecuária, indústria, serviços) que compõem o PIB no ISMA.

a) Análise comparativa do comportamento do ISMA – IBGE X VEIGA

Através da análise de uma distribuição de frequência observou-se que 57,40% dos Municípios possuem ISMA até 0,50, enquanto 42,60% possuem ISMA acima de 0,50. Considerando que o menor ISMA encontrado nos municípios do RS em 1998 foi de 0,30 e o maior foi 0,67, criou-se, para fins de análises, uma divisão em que foram considerados ISMAs baixos aqueles entre 0,30 e 0,40; médios aqueles entre 0,41 e 0,49 e altos aqueles entre 0,50 e 1.

Com base na divisão criada, à luz dos critérios utilizados pelo IBGE na definição de rural e urbano verifica-se na Tabela 05 que o crescimento do ISMA é diretamente proporcional a sua característica urbana, ou seja, enquanto a maioria dos municípios predominantemente rurais apresenta ISMAs com nível baixo (21,96%) e médio (52,55%), a maioria dos municípios urbanos apresenta ISMAs com níveis médios (35,85%) e altos (63,21%).

A mesma análise, sob o ponto de vista de Veiga, evidencia uma melhoria nos ISMAs dos municípios rurais, principalmente daqueles classificados como relativamente rurais, dentre os quais 78,69% possuem altos ISMAs. Também percebe-se, a partir da metodologia de Veiga para classificação de rural e urbano, que os municípios essencialmente rurais apresentam ISMAs mais baixos do que aqueles classificados como relativamente rurais, tendo em vista que todos os municípios com piores ISMAs são essencialmente rurais e, ainda, que a maioria dos municípios enquadrados nessa classificação possuem ISMAs regulares.

Tabela 05- Comportamento do ISMA RS, 1998: IBGE x VEIGA

| Características do ISMA | Características dos Municípios IBGE | | | Características dos Municípios VEIGA | | | |
|-------------------------|-------------------------------------|---------|-------|--------------------------------------|---------|---------------|--------|
| | rural | urbano | total | essencialmente | | relativamente | |
| | | | | rural | urbano | rural | urbano |
| baixo | 56 | 2 | 58 | 58 | | | 58 |
| | 21.96% | 0.94% | | 15% | | | |
| médio | 134 | 76 | 210 | 192 | 13 | 5 | 210 |
| | 52.55% | 35.85% | | 49% | 21.31% | 29.41% | |
| alto | 65 | 134 | 199 | 139 | 48 | 12 | 199 |
| | 25.49% | 63.21% | | 36% | 78.69% | 70.59% | |
| Total | 255 | 212 | 467 | 389 | 61 | 17 | 467 |
| | 100.00% | 100.00% | | 100.00% | 100.00% | 100.00% | |

Fonte: elaborada pelos autores com base no censo IBGE 1998, 2000 e FEE 1998

a) Baixo: isma de 0,30 até 0,40; Médio: isma de 0,41 até 0,49; Alto: isma de 0,50 a 1,0

Verifica-se que há uma diferenciação pela forma de classificação, contudo é necessário enfatizar que os municípios essencialmente rurais que perfazem 83,3% do total de municípios gaúchos, segundo a metodologia proposta por Veiga, por um lado representam 100% dos municípios com os piores ISMAs mas, por outro, também mostram-se capazes de representar 69,8% dos municípios com melhores ISMAs. É esta dicotomia, esta capacidade de estarem ao mesmo tempo ocupando posições opostas que evidencia o potencial desses municípios e a necessidade de rever as políticas a eles aplicadas.

Analisando agora os 10 melhores e 10 piores ISMAs municipais do RS pelos dois critérios (Tabela 06) evidenciou-se que dos 10 municípios com menor ISMA, 9 são predominantemente rurais segundo o IBGE. De acordo com Veiga todos os municípios com menor ISMA são essencialmente rurais. Verifica-se que os municípios essencialmente rurais, além de possuírem baixos PIBs *per capita*, também apresentam os piores ISMAs. Logo, os municípios essencialmente rurais que, na concepção de Veiga, representam a maioria dos municípios do RS possuem um menor desenvolvimento econômico sob a ótica do PIB *per capita* e, também, um menor desenvolvimento social sob a ótica do ISMA.

Em relação aos 10 municípios com maior ISMA, segundo o critério do IBGE 9 são predominantemente urbanos. Já, segundo Veiga apenas 1 é urbano, 5 são relativamente rurais e 4 são essencialmente rurais. Isto evidencia que, apesar da tendência dos municípios rurais de possuírem ISMAs mais baixos, estes podem, sob critérios mais ponderados, assim como os urbanos, apresentar ISMAs altos. Além disso, municípios considerados rurais tanto pelo IBGE, quanto por Veiga também podem apresentar ISMAs significativamente altos. Um bom exemplo é o Município de Victor Graeff que mesmo com 65,19% da sua população no campo, 53,41% do produto de sua economia vindo de atividades agropecuária contra singelos 0,26% provenientes da atividade industrial apresentou o quarto maior ISMA municipal do estado.

Tabela 06- Comportamento dos 10 melhores e 10 piores ISMAs municipais: critério IBGE X VEIGA

| Dez municípios com menor ISMA municipal 1998 | | | | Dez municípios com maior ISMA municipal 1998 | | | |
|----------------------------------------------|------|--------|----------|----------------------------------------------|------|--------|-----------|
| Municípios | ISMA | urb. | Veiga | Municípios | ISMA | IBGE | Veiga |
| Benjamin Constant do Sul | | 9.39% | es rural | Panambi | 0,61 | 86.76% | es rural |
| Tunas | | 30.39% | es rural | Bento Gonçalves | 0,61 | 89.43% | rel rural |
| Itapuca | | 16.54% | es rural | Dois Irmãos | 0,61 | 99.27% | rel rural |
| Rio dos Índios | | 12.70% | es rural | Serafina Corrêa | 0,61 | 77.25% | es rural |
| Gramado dos Loureiros | | 16.75% | es rural | Ivoti | 0,61 | 89.99% | rel rural |
| Herveiras | | 13.70% | es rural | Victor Graeff | 0,62 | 34.81% | es rural |
| Charrua | | 15.01% | es rural | Carlos Barbosa | 0,62 | 74.13% | rel rural |
| Lajeado do Bugre | | 17.66% | es rural | Santa Rosa | 0,63 | 86.06% | rel rural |
| Progresso | | 24.26% | es rural | Horizontina | 0,65 | 77.52% | es rural |
| São José do Norte | | 72.68% | es rural | Porto Alegre | 0,67 | 97.07% | es urbano |

Fonte: elaborado pelos autores com base no censo IBGE 1998, 2000 e FEE 1998

A partir das análises comparativas realizadas corrobora-se, em parte, a hipótese levantada de que segundo a definição do espaço rural e urbano proposta por Veiga os

municípios rurais melhoram sua posição no desenvolvimento analisado sob a ótica do ISMA municipal, apresentando melhor desempenho neste indicador do que aquele verificado quando utilizados os critérios do IBGE na definição de rural e urbano. Isto porque, apesar dos municípios rurais, *incluindo os relativamente e essencialmente rurais*, terem melhorado sua posição no ISMA a partir da metodologia de Veiga evidenciando suas potencialidades e sua capacidade de estar entre aqueles com ISMAs mais altos, por outro lado, por esta metodologia, todos os municípios incluídos nos piores ISMAs são *essencialmente rurais*, revelando que a real deficiência está naqueles municípios com características rurais mais acentuadas.

Contudo, fica evidenciado que os municípios rurais possuem o mesmo potencial para apresentar altos índices de desenvolvimento. O que falta são políticas públicas e estratégias voltadas ao desenvolvimento do campo não só nas atividades típicas mas, também, em outras atividades e no oferecimento de condições mínimas de educação, saúde, saneamento, dentre outras necessidades básicas que, ao contrário do que muitos pensam, não são privilégio dos habitantes do meio urbano mas, também, são fundamentais para a permanência do homem no campo com qualidade de vida.

b) Análise das diferenças de médias – IBGE X VEIGA

A análise estatística através do Teste T (Tabela 7) evidenciou que tanto pela metodologia do IBGE, quanto pelo critério de Veiga, os municípios considerados rurais possuem ISMAs significativamente mais baixos do que os considerados urbanos. Segundo o IBGE esta diferença é de 0,068 e de acordo com Veiga esta diferença cai para 0,060.

Tabela 07- Média do ISMA dos municípios do RS: metodologia

| IBGE X VEIGA Metodologia | Média ISMA | | | |
|-----------------------------|--------------------|-------------------|-----------|---------------|
| | Municípios Urbanos | Municípios Rurais | Diferença | Significância |
| IBGE* | 0,5263 | 0,4583 | 0,068 | 0,000 |
| VEIGA* | 0,5471 | 0,4870 | 0,060 | 0,000 |

Fonte: elaborada pelos autores com base no Teste T realizado no programa estatístico SPSS *Diferença de média significativa a um nível de 0,001 segundo Teste T para amostras independentes

Além disso, assim como no caso do PIB, à luz do critério proposto por Veiga verificada na Tabela 08 que os municípios essencialmente rurais possuem ISMAs significativamente inferiores aos municípios relativamente rurais e essencialmente urbanos, enquanto não existe diferença de médias entre os municípios relativamente rurais e essencialmente urbanos, apesar da média do ISMA destes últimos ser superior.

Tabela 08- Média do ISMA dos municípios do RS considerando as tipologias propostas por Veiga

| Tipo Mun.Veiga(A) | Tipo Mun.Veiga (B) | Diferença de Médias | Significância |
|-----------------------|-----------------------|---------------------|---------------|
| Essencialmente rural | Relativamente rural | -0,0067 * | 0,000 |
| | Essencialmente urbano | -0,0069 * | 0,000 |
| Relativamente rural | Essencialmente rural | 0,0067 * | 0,000 |
| | Essencialmente urbano | -0,0002 | 0,991 |
| Essencialmente urbano | Essencialmente rural | 0,0069* | 0,000 |
| | Relativamente rural | 0,0002 | 0,991 |

*Diferença de média significativa p \leq 0,001 segundo Post Hoc Test (Tukey HSD)

Fonte: elaborada pelos autores com base no Post Hoc Tests (Tukey HSD) realizado no programa estatístico SPSS

As análises de diferença de média (ANOVAs a partir do Post Hoc Test – Tukey HSD) realizadas revelam que a hipótese levantada neste estudo pode ser corroborada em parte, uma vez que apesar dos municípios rurais terem apresentado melhorias no desenvolvimento sob a ótica do ISMA a partir da metodologia de Veiga, se comparada à adotada pelo IBGE, tendo em vista que diminuíram a diferença de média existente considerando o critério de Veiga, isso ocorreu basicamente em função dos municípios classificados como relativamente rurais. Os municípios essencialmente rurais, apresentaram médias significativamente inferiores não só a dos municípios essencialmente urbanos, mas também a dos municípios relativamente rurais.

A partir disso, percebe-se novamente que o maior problema está concentrado nos pequenos municípios com características essencialmente rurais que, mais uma vez vale lembrar, representam aproximadamente 83% dos municípios do estado do RS. Entende-se que é necessário reverter esse quadro, investir também na melhoria do campo, mais especificamente dos municípios essencialmente rurais. Afinal, se todos resolverem sair do meio rural para viver na cidade, onde são concentrados os investimentos, quem irá produzir? Como teremos um desenvolvimento sustentável?

c) Os efeitos dos setores da economia no ISMA

Através de uma análise de regressão (Tabela 09) pôde-se perceber que dentre os 14 indicadores que compõem o ISMA, o PIB representa 12,5% de sua variação. Considerando sua divisão por setor, o VAB proveniente da indústria é o que mais contribui para o crescimento do ISMA, seguido do VAB proveniente da agropecuária e do VAB serviços, este último não significativo estatisticamente. Para cada unidade de desvio padrão que o VAB indústria aumenta o ISMA aumenta 0,205 unidades de desvio padrão, enquanto para cada unidade de desvio padrão que o VAB agropecuária aumenta o ISMA aumenta 0,185 unidades de desvio padrão. Já para cada unidade de desvio padrão que o VAB serviços aumenta, o ISMA aumenta apenas 0,08 unidades de desvio padrão. Percebe-se pela análise de regressão que o VAB agropecuária possui uma influência significativa no crescimento do ISMA, evidenciando que os municípios essencialmente rurais possuem condições de

apresentar ISMAs altos. Para tanto defende-se a idéia de que políticas públicas devem ser desenvolvidas no campo para melhorar os demais indicadores que formam o ISMA.

Tabela 09- Análise de regressão da influência dos setores econômicos no ISMA

| Variáveis | Betas | Desvio Padrão |
|------------------|----------|---------------|
| VAB agropecuária | 0,185*** | 0,000 |
| VAB indústria | 0,205*** | 0,000 |
| VAB serviços | 0,080 | 0,000 |

a) variável dependente = ISMA $R^2 = 0,125$

*** significativo ao nível $p \leq 0,001$

Fonte: elaborada pelos autores com base na análise de regressão realizada no programa estatístico SPSS

Em relação ao ISMA, assim como no PIB, a partir das análises realizadas, aceita-se, em parte, a hipótese principal desse estudo. Isto porque, seguindo a metodologia de Veiga, os municípios rurais melhoram a sua posição em relação ao ISMA evidenciando a sua capacidade de possuir, assim como os urbanos, um desenvolvimento social elevado. Contudo, não pode-se deixar de enfatizar que tal melhoria deve-se aos municípios relativamente rurais, sendo que os municípios classificados como essencialmente rurais apresentam os ISMAs significativamente mais baixos do que aqueles classificados como essencialmente urbanos e, inclusive, como relativamente rurais. Em outras palavras, considerando a tipologia de Veiga percebe-se que a melhoria no ISMA dá-se nos municípios relativamente rurais e não naqueles essencialmente rurais.

A partir do estudo realizado pode-se afirmar que os municípios essencialmente rurais apresentam um menor desenvolvimento tanto econômico (PIB *per capita*) quanto social (ISMA). Esta situação é preocupante, pois representam a grande parte do Estado e, conseqüentemente, o desenvolvimento do Estado como um todo depende da adoção de políticas públicas voltadas à melhoria econômica e social dos pequenos municípios rurais. Municípios estes que, aliás, possuem grandes potencialidades, basta que sejam incentivadas.

7 Dinamizando as potencialidades no meio rural

As análises realizadas revelam, a partir de diferentes critérios, um Rio Grande do Sul rural em atraso, tanto economicamente quanto socialmente. Por outro lado, tem-se a consciência de que o desenvolvimento do meio rural é de fundamental importância para o desenvolvimento das cidades, são duas realidades integradas que, a cada dia, estão mais juntas para a consolidação do desenvolvimento regional sustentável. Tendo em vista a necessidade da adoção de políticas e estratégias para a potencialização do meio rural, principalmente dos pequenos municípios rurais, pretende-se deixar algumas contribuições importantes neste sentido.

Dentre elas, em primeiro lugar enfatiza-se a necessidade da valorização da agricultura familiar, que tem como conseqüência, segundo Veiga (2002), o não agravamento

do desemprego urbano e de um contingente pouco qualificado para as atuais demandas dos setores secundário e terciário urbanos. Portanto, é fundamental o fortalecimento dessa agricultura como forma de regulação do êxodo rural, além de constituir-se uma estratégia eficaz e barata para o combate à pobreza do Brasil Rural. A este respeito Sachs afirma:

De qualquer maneira, o que está em jogo é o futuro do Brasil rural e não apenas a sua componente de agricultura familiar. Sabemos hoje que os empregos rurais não-agrícolas contribuem de maneira significativa à renda das famílias que continuam no campo. (2001, p. 78)

A consolidação de programas de desenvolvimento local integrado e sustentável também é uma alternativa a ser discutida e negociada entre todos os atores do processo de desenvolvimento. Neste sentido, Veiga cita os *clusters* ou Sistemas Produtivos Locais (SPL) definidos como:

... concentrações espaciais de negócios independentes que se comunicam, dialogam e transacionam para partilhar coletivamente tanto oportunidades quanto ameaças, gerando novos conhecimentos, concorrência inovadora e chances de cooperação. Quando chegam a se consolidar, esses *clusters* também podem dar origem a um complexo de instituições, costumes e relações de confiança que tendem a estimular uma outra trindade fundamental para o dinamismo econômico: a combinação de concorrência com cooperação, a combinação de conflito com participação, e a combinação do conhecimento local e prático com conhecimento científico. (2001, p. 109)

Enfatiza-se ainda a importância do poder local, representado pelas prefeituras, no processo de desenvolvimento. Estes são os agentes mais potenciais para atuar junto à sociedade civil na definição de estratégias e políticas públicas. A este respeito Veiga já dizia:

Não resta dúvida de que o desempenho socioeconômico de um município rural depende muito das qualificações de seu prefeito. Ele não pode fazer milagres, mas são bem recorrentes os casos em que a dinamização pode ser atribuída à eleição de uma pessoa "fora do comum" capaz de atrair para o município decisivos investimentos privados e públicos. (2002, p. 201)

As articulações intermunicipais enquadram-se neste mesmo contexto, tendo em vista que associações entre municípios para desenvolver programas e projetos tornam viáveis investimentos que seriam praticamente impossíveis de ser executados individualmente.

Ante estas colocações percebe-se como compatíveis as políticas para o desenvolvimento sustentável do meio rural estabelecidas na agenda 21. Estas consistem no fortalecimento de mecanismos e instâncias de articulação entre governo e sociedade civil; fortalecimento da agricultura familiar frente aos desafios da sustentabilidade agrícola; incentivo ao manejo sustentável dos sistemas produtivos e ao planejamento ambiental e; incentivo à geração e à difusão de informações e de conhecimento que garantam a sustentabilidade agrícola.

Considerações finais

A metodologia oficial de definição do grau de urbanização utilizada no Brasil traz a idéia de um imaginário Brasil urbano, com melhores índices econômicos e sociais, parecendo estar aí a saída para alcançar o tão almejado desenvolvimento. Neste sentido, tal metodologia é uma das responsáveis pelas políticas e estratégias de desenvolvimento voltadas ao meio urbano quando, na verdade, a maioria dos municípios brasileiros possui suas economias alicerçadas em atividades agrícolas.

Critérios mais abrangentes, como a proposta de Veiga, desfazem esta idéia do Brasil urbano, evidenciando sob uma outra ótica que muitos municípios considerados urbanos pelo critério oficial apresentam características rurais. Uma análise dos 467 municípios do RS sob estes critérios evidencia que estes melhoram seu posicionamento em relação ao desenvolvimento analisado através do PIB e do ISMA. Contudo, tal comportamento se deve ao fato dos municípios relativamente rurais, classificados como urbanos pelo IBGE, serem os responsáveis pela melhoria do desenvolvimento rural, de acordo com os critérios de Veiga, fato este, que leva-nos a aceitar em parte a hipótese levantada no estudo. Em outras palavras, não são os municípios rurais classificados por Veiga que melhoram sua posição no desenvolvimento sob a ótica do PIB *per capita* e do ISMA, se comparados aos resultados obtidos a partir da metodologia do IBGE, mas sim os Municípios relativamente rurais.

Na verdade, pelo critério de Veiga, os municípios essencialmente rurais que representam mais de 80% dos municípios do RS, apresentam os menores PIBs *per capita* e os menores ISMAs. Isto reflete-se em um menor desenvolvimento econômico e social. Contudo, salienta-se este contraste "menor desenvolvimento dos municípios essencialmente rurais ao mesmo tempo que representam a maior fatia do RS" como um alerta para governantes locais e regionais, juntamente com a sociedade civil, no sentido de rever estratégias, repensar políticas de desenvolvimento destes pequenos municípios.

Assim, o desenvolvimento do estado do RS passa obrigatoriamente pela redefinição das políticas a serem adotadas nos municípios essencialmente rurais, haja vista que melhorando o desempenho econômico e social destes municípios, 83,3% dos municípios do estado serão mais desenvolvidos. Além disso, não pode-se jamais esquecer que o desenvolvimento das cidades está atrelado ao desenvolvimento do meio rural, pois representa sua fonte de recursos. Em outras palavras, a sustentabilidade de um está atrelada à sustentabilidade do outro e, a sustentabilidade do estado, depende da sustentabilidade de ambos.

Enfim, deve-se ter claro que o Brasil predominantemente urbano e a idéia de ser o urbano sinônimo de desenvolvimento não passam de mitos de uma metodologia de cálculo excessivamente urbanista. A realidade é que os municípios rurais, apesar de menos desenvolvidos, são grandes potenciais. E as alternativas estão aí: agricultura familiar, sistemas locais de produção, consórcios intermunicipais, integração poder local e sociedade civil. Basta acreditar, internalizar e agir transformando potencialidades em realidades.



Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec/Edunicamp/ANPOCS, 1992.

BRASIL. *Lei nº 10.116, de 23 de março de 1994*. Institui a lei do desenvolvimento urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana ... Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

BRESSAN, Silvio. *Febre emancipatória produz mais dívidas*. Disponível em: <<http://www.estado.estadao.com.br>>

BRUNDTLAND COMMISSION. *World Commission on Environment and Development: our common future*. New York: Oxford University Press, 1987

CAIDEN, G.; CARAVANTES, G. *Reconsideração do conceito de desenvolvimento*. Caxias do Sul: EDUCS, 1988

DIÁRIO POPULAR.. PELOTAS. Disponível em: <<http://www.diariopopular.com.br>> Acesso em 15 maio 2002.

ETGES, Virgínia Elisabeta. O espaço rural no contexto da acumulação flexível. In: Etges, Virgínia Elisabeta (org). *Desenvolvimento Rural: potencialidades em questão*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

FEE. Núcleo de Indicadores Sociais da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Disponível em: <<http://www.fee.org.br>> Acesso em 15 maio 2002.

_____ Acesso em 20 dezembro 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.IBGE.gov.br>>

MARIÑO, J.M.F. Sobreviventes, bandidos e rebeldes. EDUNISC 2004. no prelo.

MATTEDI, Marcos A; THEIS, Ivo M. Cruzando fronteiras: conhecimento e interdisciplinariedade na pesquisa em desenvolvimento regional. *Redes-Revista do Mestrado em Desenvolvimento Regional-UNISC. Interdisciplinariedade e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v.7, p. 77, maio/ago 2002.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE: Agenda 21 brasileira- bases para discussão. 2001

SACHS, Ignacy. Brasil Rural: da redescoberta 'a invenção'. *Estudos Avançados*. Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados. vol. 15, nº 43. São Paulo: IEA, 2001.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1989.

SIEDENBERG, Dieter R. Desenvolvimento e disparidades socioeconômicas no Rio Grande do Sul. *Redes-Revista do Mestrado em Desenvolvimento Regional-UNISC. Desenvolvimento e disparidades socioeconômicas no Rio Grande do Sul: Editora da UNISC, V. 6, p. 7-40, maio 2001. 177p.*

_____, D. R. Uma abordagem epistêmico-sistemática do conceito de desenvolvimento. *Revista de estudos de administração*. Editora Inijui, ano 2., nº 3, jul/dez.2001.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 1993

VEIGA, José Eli da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Estudos Avançados*. Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados. vol. 15, nº 43. São Paulo: IEA, 2001.

_____, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

Recebido para publicação em 09/09/2005

Aceito para publicação em 18/11/2005