



O fenômeno do esvaziamento populacional em municípios do Rio Grande do Sul – Brasil sob a lente da Abordagem das Capacidades¹

AIRTON ADELAR MUELLER

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Ijuí – RS – Brasil

Resumo

Durante a década 2000-2010 mais da metade dos municípios do Rio Grande do Sul vivenciou uma redução absoluta de sua população, o que se deu de maneira particularmente acentuada no noroeste do estado. Tal fenômeno segue pouco estudado até o momento, sobretudo no que tange às causas subjacentes e implicações no desenvolvimento de indivíduos e coletividades regionais nele envolvidas. Neste artigo se busca sanar parte desta lacuna, abordando a problemática sob as contribuições teóricas de Amartya Sen, particularmente a partir de seu conceito de Agência e das correlatas noções de Poder e Controle. Baseado em evidências colhidas na literatura, em dados socioeconômicos e demográficos e no uso de métodos estatísticos evidencia-se que das diferentes dimensões do desenvolvimento humano (Saúde, Renda, Educação), a mais diretamente associada ao fenômeno migratório é a dimensão que reflete as atividades econômicas (Renda). Argumenta-se que em função de uma estrutura produtiva regional agroexportadora de bens primários, grande parte da população local vê sua condição de Agente severamente tolhida em função de sua não inclusão nestas atividades produtivas e em função de que estas atividades são comandadas por agentes multinacionais externos à região. Disso resulta, entre outras conseqüências, o fenômeno de esvaziamento populacional, dado que a emigração, enquanto ato que implica Agência individual ou familiar, está muito mais sob o Poder e o Controle dos habitantes locais do que os mecanismos, processos e atores que subjazem às principais atividades produtivas regionais.

Palavras-chave: Esvaziamento populacional. Agronegócio. Rio Grande do Sul. Abordagem das Capacidades. Agência.

The depopulation phenomenon in municipalities of Rio Grande do Sul - Brazil under the lens of the Capability Approach

Abstract

During the decade 2000-2010 more than half of the municipalities of Rio Grande do Sul – Brazil experienced an absolute reduction of its population, which happened particularly sharp in the northwest of the state. This

phenomenon remains sparsely studied, especially regarding the underlying causes and implications for the development of communities as well as for individuals affected by it. This article seeks to remedy part of this gap by addressing the problem in light of Amartya Sen's theoretical contributions, particularly by using his concept of Agency and the related notions of Power and Control. Based on evidences from the literature, on socioeconomic and demographic data and on statistical methods it shows that, considering the different dimensions of human development (health, income, education), the most directly related to the migration phenomenon is the dimension that reflects the economic activities (income). It is argued that because of a regional productive structure, based on exportation of primary goods, specially soybeans, much of the local population sees its Agent condition severely hampered due to its non-inclusion in these economic activities, and due to the fact that these activities are controlled by multinational agents, outside the region. The consequence, among others, is the depopulation phenomenon, given that emigration, as an act that implies individual or family Agency, is much more under the Power and Control of the local inhabitants than the mechanisms, processes and actors that underlie the main regional productive activities.

Keywords: Depopulation. Agribusiness. Rio Grande do Sul. Capability Approach. Agency.

1 Introdução

Durante a década entre os últimos dois censos demográficos realizados no Brasil (2000-2010) mais da metade (52%) dos municípios do Rio Grande do Sul, estado mais meridional do Brasil, vivenciou uma redução absoluta de sua população, o que se deu de maneira particularmente acentuada no noroeste do estado. Neste sentido, o objetivo de fundo deste texto é chamar atenção para o fenômeno do esvaziamento populacional de municípios gaúchos e, mais especificamente, discutir tal realidade sob a ótica das contribuições teóricas de Amartya Sen, particularmente a partir do seu conceito de Agência e das correlatas noções de Poder Efetivo e Controle.

Segundo tal autor, tratar de desenvolvimento requer que ao invés de nos concentrarmos nos meios, nos concentremos em “*como as pessoas conseguem viver de fato* (ou, avançando além disso, sobre a *liberdade para realmente viver de um modo que se tem razão para valorizar*)” (SEN, 2000, p. 93, destaques do autor). Sen entende o desenvolvimento como um processo de expansão das capacidades humanas, o que, por sua vez, seria indissociável da condição de Agente dos indivíduos. Isto porque seria a partir do exercício desta condição, que o desenvolvimento individual e coletivo poderia (e deveria) ser alcançado. Neste sentido tem-se, como premissa, a valorização do protagonismo social nos processos de obtenção do desenvolvimento.

O autor, todavia, reconhece as limitações da condição de Agente tendo em vista diversos condicionante sociais, individuais, ambientais, culturais, tais como a pobreza, o analfabetismo, as doenças e debilidades físicas, etc. Na mesma direção apontam Crocker

1 Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social/ ENAPEGS, GT 9, maio de 2016, Porto Alegre, RS e outra no 3º SEDRES, Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, GT 1, setembro de 2016, Blumenau, SC. Agradeço pelas colaborações de Aline Benso, Sérgio Luís Allebrandt e Nelson José Thesing àquelas versões.

e Robeyns (2010) ao afirmarem que a condição de Agência não se trata de algo presente ou ausente. Tratar-se-ia de um aspecto que assume a forma de gradiente, sendo mais possível para alguns e menos para outros. Daí alguns atores teriam mais, outros menos, capacidade de influenciar suas vidas e de impactar o mundo. Diante disso, tem-se que o mesmo conceito contém potencial heurístico de mostrar tanto o lado mais otimista do exercício da Agência (seja ela individual ou coletiva), quanto o lado menos otimista, dados os condicionantes diversos com os quais os atores estejam confrontados e dado o próprio processo (e ou situação) a ser influenciada pelos respectivos atores.

A partir da noção de Desenvolvimento Humano, o conceito de desenvolvimento é entendido como multidimensional, abrangendo, entre outros, aspectos ligados ao bem-estar material (renda, trabalho) e também aspectos mais diversos como a longevidade e as possibilidades de educação e lazer. Daí parece plausível supor que cada uma destas dimensões possa ser influenciada de maneiras distintas em cada contexto social e regional. Isto porque, de um lado, a condição de Agente dos atores varia conforme uma série de condicionantes. De outro, porque a cada dimensão subjazem aspectos distintos e diferentemente influenciáveis pelos atores de uma determinada região. Ou seja, supõe-se que no caso brasileiro, por exemplo, os aspectos ligados ao Ensino Fundamental sejam mais influenciáveis pela Agência dos atores locais do que aqueles aspectos relativos ao Ensino Superior. Isto porque as prerrogativas regulatórias do Ensino Fundamental competem mais diretamente aos municípios, já as do Ensino Superior são de atribuição, sobretudo, federal.

Raciocínio semelhante pode ser válido no que tange às atividades econômicas. Tendo em vista a economia globalizada, é plausível supor que em muitos municípios as principais atividades econômicas locais não estejam diretamente sob controle da população local. Em outras palavras, significa dizer que é possível haver, particularmente neste aspecto, uma destituição e um cerceamento da condição de Agente de um grande número de habitantes. O que pode dificultar a inserção política e também produtiva destes mesmos habitantes. Considerando-se, no entanto, que o ato de migrar para outro município, outra região, etc., também é um ato de Agência individual (ou familiar) e que este ato possivelmente está mais sujeito a esta Agência individual/familiar do que os atores e dinâmicas da economia globalizada, é plausível supor que este seja um relevante mecanismo subjacente ao esvaziamento populacional dos municípios acima mencionados.

O artigo desenvolve tal argumentação, apresentando na seção 2 – Agência e Desenvolvimento segundo a Abordagem das Capacidades – os conceitos de Desenvolvimento, Agência, Poder Efetivo e Controle. O enfoque se dá na obra de Amartya Sen, todavia são trazidas à discussão contribuições de Crocker (2010) e Crocker e Robeyns (2010). Autores estes que buscam aprimorar a noção de Agência desenvolvida por Sen. Os argumentos aqui desenvolvidos apoiam-se, ademais, em dados empíricos e técnicas estatísticas, apresentados na seção 3 – Dados e Metodologia. Tais dados são, dentre outros, indicadores de desenvolvimento local (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal -

IFDM), dados sobre a variação populacional no período 2000-2010, bem como reportagens jornalísticas que tratam da temática em questão.

A quarta seção – Esvaziamento Populacional em Municípios do Rio Grande do Sul 2000-2010 – apresenta e descreve o fenômeno da redução absoluta da população em mais da metade dos municípios gaúchos na década intercensitária em questão e o simultâneo crescimento da população em outros municípios do estado. A quinta seção – Oportunidades Reais e Esvaziamento Populacional – aborda o fenômeno do esvaziamento populacional de maneira preliminar, relacionando-o com o índice composto de desenvolvimento municipal (IFDM) e com falas de emigrantes da região noroeste do estado veiculadas em reportagem do jornal Zero Hora (ZH, 2009). Sobressai-se disto um indicativo de que há íntima associação entre carência de Capacidades e de cerceamento da Agência com o fenômeno emigratório daquela região.

A seção 6 – As Dimensões do Desenvolvimento e as Limitações da Agência – trata da mesma questão de maneira mais aprofundada, analisando indicadores de cada uma das dimensões que compõem o IFDM (Emprego/Renda, Educação, Saúde). Evidencia-se que destas dimensões a mais diretamente associada ao fenômeno emigratório é a dimensão que melhor reflete as atividades econômicas regionais (Emprego/Renda). À luz do referencial teórico argumenta-se, ainda na sexta seção, e reitera-se nas “Considerações Finais”, que em função de uma estrutura produtiva regional agroexportadora de bens primários, grande parte da população local vê sua condição de Agente severamente tolhida em função de sua não inclusão nestas atividades produtivas e em função de que estas atividades são comandadas por agentes multinacionais externos à região. Disso resulta, entre outras consequências, o fenômeno de esvaziamento populacional, dado que a emigração, enquanto ato que implica Agência individual ou familiar, está muito mais sob o Poder e o Controle dos habitantes locais do que os mecanismos, processos e atores que subjazem às principais atividades produtivas regionais.

2 Agência e Desenvolvimento segundo a Abordagem das Capacidades

Dentre as inúmeros formas de medir desenvolvimento socioeconômico, a Abordagem das Capacidades, desenvolvida, sobretudo, pelo economista indiano Amartya Sen, se consolidou. Prova disso é a ampla difusão do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado na década de 1990 sob inspiração de tal aporte teórico. A teoria de Sen baseia-se em quatro conceitos interconexos: Funcionamentos (*functionings*), Capacidades (*capabilities*), Agência (*agency*) e Liberdade (*freedom*). Destes, é de central interesse neste texto a noção de Agência. Compreender sua definição conceitual e especialmente sua função no constructo teórico de Sen requer, no entanto, que se esteja familiarizado também com os demais conceitos mencionados.

Funcionamentos são as efetivações, as conquistas de uma pessoa, aquilo que ela consegue fazer ou ser. Já as Capacidades

refletem as distintas possibilidades de um indivíduo alcançar distintos Funcionamentos. Nas palavras de Sen (1987, p. 48):

a functioning is an achievement, whereas a capability is the ability to achieve. Functionings are, in a sense, more directly related to living conditions, since they are different aspects of living conditions. Capabilities, in contrast, are notions of freedom, in the positive sense: what real opportunities you have regarding the life you may lead.

2 Doravante usar-se-á somente a palavra “Poder” para designar o conceito de “Poder Efetivo”.

Como se vê, as Capacidades são também entendidas como Liberdades e/ou graus de oportunidades reais – aquilo que uma pessoa poderia atingir. Neste sentido, tanto os Funcionamentos quanto as Capacidades podem ser indicadores de desenvolvimento. Entretanto, Sen defende que especialmente as Capacidades (as oportunidades reais) devam ser levadas em consideração quando se avalia o bem-estar individual. Da mesma forma, o desenvolvimento de uma sociedade deveria ser medido não somente por suas realizações, mas também pelas oportunidades reais disponíveis aos seus membros. Neste sentido, a Abordagem das Capacidades é uma proposição segundo a qual os arranjos sociais devam ser avaliados. Ou seja, avaliá-los de acordo com as distintas realizações e distintos graus de Liberdade que as pessoas têm para buscar e alcançar aquilo que valorizam.

Além deste aspecto avaliativo inerente à sua teoria há também um aspecto instrumental a ser considerado. Para Sen (2000, p. 52, destaques do autor) “a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento”. Tal aspecto instrumental da Liberdade se dá pelo fato de que “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo” (SEN, 2000, p. 33).

Isto por sua vez, está ligado à sua compreensão da noção de Agência. Segundo Sen (2000), Agência representa as possibilidades de ser protagonista, de tomar decisões relativas à própria vida e de ser capaz de influenciar o mundo. Um Agente é “alguém que age e ocasiona mudança, e cujas realizações devem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos [...]” (SEN, 2000, p. 33). Os indivíduos são, neste sentido, “vistos como agentes ativos de mudança, e não como recebedores passivos de benefícios” (SEN, 2000, p. 11). O exercício desta Agência poderia se dar “como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas)” (SEN, 2000, p. 33). Crocker e Robeyns (2010, p. 76) sintetizam tal proposição da seguinte forma:

not only should individuals exercise their agency by shaping or determining their own lives but it is by exercising joint agency that communities can and should select, weigh, and trade-off capabilities, functionings, and other normative considerations.

Inerente a tal entendimento de Agência, Sen (1985, p. 208-212) ressalta as noções de Poder Efetivo (*effective power*) e Controle (*control*). Poder², no contexto da Abordagem das Capacidades, consiste basicamente no poder que uma pessoa ou grupo possui para atingir os

objetivos e prioridades escolhidos, independentemente de os interessados controlarem ou não os respectivos processos. Controle, por sua vez, refere-se à habilidade (e poder) de fazer escolhas e controlar os processos associados a tal escolha. Assim, a avaliação de realizações implica levar em consideração os processos a elas inerentes, o que, por sua vez, requer atenção aos aspectos de Poder e Controle disponíveis aos atores envolvidos nesses processos. Sen (1985, p. 212) expõe tais associações dizendo que: “The evaluation of the power to achieve different states of affairs may be control-sensitive, and the power view of freedom can, inter alia, accommodate whatever is important in the control view.”

A partir destas concepções de Poder e Controle e da afirmação de Sen de que “a condição de agente de cada um é inescapavelmente restrita e limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas de que dispomos” (SEN, 2000, p. 10), Crocker e Robeyns (2010) elaboram relevante refinamento da noção de Agência. Tais autores entendem que este conceito também permite perceber que um indivíduo ou um grupo diferente daquele, cujos objetivos estão em jogo, possa exercer influência ou controlar os processos inerentes à obtenção desses objetivos.

Ou seja, o mesmo conceito serve para mostrar que os indivíduos podem (e devem) controlar seus destinos, participar das questões de interesse público, ser agentes, mas também mostra que nem tudo está sob controle dos próprios interessados. Por isso tem-se que “many good (and bad) things happen to people because of what other agents do for (or to) them” (CROCKER, 2010, p. 7). E isto por sua vez implica que “agency is a matter of degree rather than “an ‘on/off’ capacity or condition” (CROCKER, 2010, p. 11, destaques do autor). Ou seja, nenhuma pessoa ou coletividade é totalmente desprovida de Agência (Poder e Controle), porém, de modo oposto, nenhuma é provida de Agência ilimitada. Desta forma subentende-se que a capacidade de influenciar o mundo através de Agência individual, ou coletiva, também seja uma questão de gradação, dependente dos graus de Poder e Controle dos atores envolvidos em cada situação a ser avaliada. No presente caso em estudo, isto diz respeito à capacidade variável de coletividades, ou indivíduos, exercerem algum tipo de controle sobre o desenvolvimento local e/ou regional através de sua Agência.

3 Dados e Metodologia

Este item apresenta os dados empíricos, bem como as estratégias e técnicas metodológicas utilizadas no estudo. Tais dados são informações demográficas, entrevistas, indicadores de desenvolvimento e indicadores de participação popular em atos de interesse coletivo, oriundos de fontes diversas, conforme apresentado a seguir.

Dados demográficos: Os dados referentes à população municipal foram obtidos junto ao sítio eletrônico da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul – FEE. Eles se referem à população total nos municípios, nos anos 2000 e 2010. A variação populacional neste período foi calculada pelo autor.

Entrevistas: Trata-se de falas de moradores dos municípios gaúchos

Barra do Rio Azul e Benjamin Constant do Sul (ambos perdedores de população), extraídas de uma reportagem do Jornal Zero Hora, publicada no dia 12 de janeiro de 2009 (ZH, 2009). Nela é abordada a temática do esvaziamento populacional no noroeste do Rio Grande do Sul.

Desenvolvimento: Trabalha-se com informações sobre o desenvolvimento municipal a partir do Índice Firjan de desenvolvimento Municipal, construído pela Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro. Semelhante ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, ele é composto pelas dimensões Emprego/Renda, Educação e Saúde³.

Consulta Popular: Com o intuito de construir uma proxy de “Agência política”, traz-se dados referentes à participação dos eleitores de cada município do estado do Rio Grande do Sul na Consulta Popular. Esta consulta é um procedimento realizado anualmente pelo governo estadual com a finalidade de destinar parte das verbas do orçamento do ano seguinte segundo demandas apresentadas e eleitas pelos moradores de cada município. Elaborou-se um indicador baseado no percentual médio de participação dos respectivos eleitores durante o período de 2005 até 2008, uma vez que era para estes anos que havia informações referentes a todos os municípios. Os dados brutos de participação na Consulta Popular encontram-se disponíveis ao público no sítio eletrônico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (RS, 2015).

Para fins analíticos, os municípios foram agregados em três grupos segundo sua dinâmica populacional na última década (2000 – 2010). Considerou-se a dinâmica demográfica total do estado, que apresentou um crescimento médio de 4,97% no período, para então classificar cada município conforme a respectiva variação populacional, frente ao índice estadual. Aqueles que perderam população em termos absolutos foram classificados como “Menos”, totalizando 257 municípios (os mencionados 52%) nesta condição. Aqueles que tiveram crescimento populacional, porém inferior à média estatual (92 ao total), foram classificados como “Plus1”. Como “Plus2” são identificados os 147 municípios que apresentaram variação populacional positiva acima da média estadual.

Primeiramente são comparados os grupos tendo em vista o IFDM dos anos 2000 e 2010. Em seguida o mesmo procedimento é retomado para cada uma das dimensões do IFDM. São apresentadas estatísticas descritivas: mínima, máxima, média e desvio padrão. Em primeira linha interessam as médias de cada grupo⁴. A presente pesquisa se constitui, desta forma, em uma abordagem exploratório-descritiva que, sobretudo, visa construir hipóteses e lançar questionamentos para futuras pesquisas.

4 Esvaziamento Populacional em Municípios do Rio Grande do Sul, 2000-2010

Conforme dito, mais da metade (52%) dos municípios gaúchos apresentou redução absoluta do número de seus habitantes entre os dois últimos censos demográficos realizados no Brasil (2000 - 2010). Entretanto, em outros houve um crescimento moderado da população e em um número reduzido de municípios houve um crescimento expressivo de habitantes, evidenciando tratarem-se de receptores

3 Maiores detalhes sobre a composição de cada dimensão poderão ser obtidos em FIRJAN (2012).

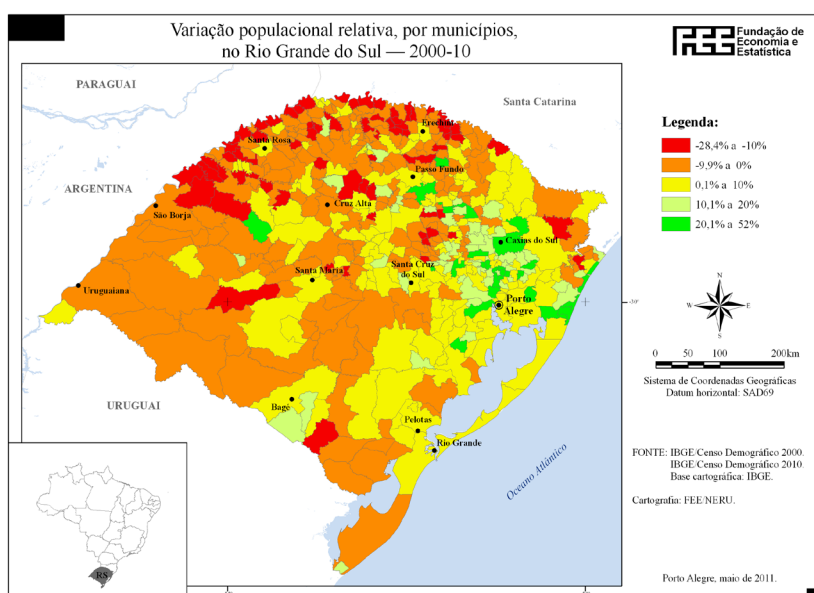
4 Por não se tratar de uma amostra de municípios e sim da totalidade destes para o caso do Rio Grande do Sul, optou-se por não apresentar testes estatísticos de significância no comparativo das médias dos grupos aqui trabalhados.

de migrantes. O mapa abaixo evidencia que em 7% dos municípios a população cresceu acima de 20% durante os dez anos aqui em questão. Com algumas exceções no centro e no norte, os demais se localizam na área nordeste do estado. Destacam-se entre eles alguns municípios localizados na região litorânea. Nestes se verificaram os valores mais elevados de variação positiva da população.

Em outro contingente de municípios (14%), a situação é diametralmente oposta. Neles a população em 2010 passou a ser de 10% até 28,4% menor do que no ano 2000. Boa parte deles se localiza no norte e noroeste do estado. A mesma tendência de redução do número de habitantes se verificou em outros 188 municípios (38%), onde a variação populacional foi de zero até 10% na década em questão⁵. Neste grupo se incluem grande parte dos municípios localizados no sul do estado, mas há também uma quantidade expressiva de municípios do norte/noroeste. As demais áreas apresentaram um crescimento populacional entre 0,1% e 10% e entre 10,1% e 20%.

5 No mapa a legenda em questão indica entre 0% até -9,9%. Ao verificar-se os dados, foi possível constatar que em nenhum deles a população se manteve inalterada. Portanto, todos os municípios apontados nesta faixa no mapa retratam redução da população. Somados estes aos municípios da faixa seguinte (-10% e -28,4%), tem-se os 52% dos municípios nesta situação.

Figura 1. Variação populacional relativa, por municípios no Rio Grande do Sul entre os anos 2000 e 2010



Fonte: FEE (2015).

5 Oportunidades Reais e Esvaziamento Populacional

Numa primeira tentativa de explorar os elementos subjacentes ao fenômeno do esvaziamento populacional acima evidenciado, destaca-se uma reportagem de um dos maiores jornais do estado, o jornal Zero Hora, publicada em janeiro de 2009, na qual a temática aqui em questão é trazida aos seus leitores. A primeira frase da reportagem intitulada *Cidades que Encolhem* é: “Do solo dos pequenos municípios das regiões norte e noroeste do Estado, o que mais brota são migrantes” (ZH, 2009, p. 32). Em parte da reportagem, seus autores buscaram identificar e reconstituir as trajetórias de treze jovens que em 2006 haviam concluído

o Ensino Médio no município de Barra do Rio Azul. Município este localizado no extremo norte do estado e, segundo a expressão dos autores da reportagem, havia encolhido nos últimos anos.

Segundo os dados do censo demográfico aqui utilizados, de fato, sua população reduziu em 17% entre os anos 2000 e 2010. Destaque-se que isso se deu apesar de seus índices de desenvolvimento não estarem entre os piores do estado e terem inclusive melhorado durante a última década⁶. Dos treze jovens mencionados, oito não moravam mais no município, e dos cinco restantes, apenas um informou que tinha pretensão de lá permanecer residindo. Um dos entrevistados dizia: “Não é que lá em Barra não tem muita alternativa. Não tem nenhuma. Fazia praticamente dois anos que eu não via a hora de por o pé na estrada”. Outro afirma: “eu que fiquei sinto falta de gente da minha idade” (ZH, 2009, p. 32).

A cerca de 40 quilômetros dali, em Benjamim Constant do Sul, o cenário é descrito de forma semelhante. Entre os anos censitários houve no município uma redução absoluta de mais de 15% da população. Entretanto, lá também os índices de desenvolvimento melhoraram durante a última década. O IFDM, que em 2000 era 0,49, passou para 0,61 em 2010. Segundo os repórteres, a paróquia local teve que extinguir o grupo de jovens por falta de jovens. Um dos entrevistados – sexo masculino, 26 anos – afirma que perdeu 25 dos 30 ex-colegas de Ensino Médio. E diz que as únicas mulheres jovens naquele município são as que estão nos cartazes de propaganda de cervejas. Ele ainda reclama da falta de acesso à internet, da falta de opções de lazer e da má qualidade do sinal de telefonia celular.

Considerando-se o conceito de desenvolvimento tal qual Sen o concebe, é nítido que os jovens retratados na mencionada reportagem jornalística estão evidenciando uma carência de oportunidades reais, ou de restrição de Liberdades no que tange àquilo que eles valorizam e buscam alcançar. Isto pode ser especialmente válido no que tange à sua inserção no mercado de trabalho. Como diz um deles, não se trata de haver poucas alternativas no município, se trata de sua total inexistência. Outros aspectos também são mencionados, tais como a falta de amigos e de mulheres para relacionamentos amorosos, mas o que se sobressai é a falta de oportunidades econômicas. Ou, nas palavras de Sen, se sobressaem as restrições ao exercício da Agência na forma de participação em ações econômicas. O que as falas também revelam é que diante de tal contexto, a opção da maioria dos jovens em questão foi a emigração de seu município natal. Ou seja, trata-se do exercício da Agência individual, visando solucionar problemas relativos à própria vida, tendo em vista o cenário atual e as perspectivas de futuro vislumbráveis no atual município de residência e nos municípios de possível destino.

Para não ficarmos restritos a algumas falas apenas, a tabela 01 traz todos os municípios do estado agregados em três grupos segundo a variação populacional no período 2000-2010, conforme descrito no item “Dados e Metodologia”. Além das estatísticas descritivas referentes à variação populacional por grupo de municípios, são apresentadas as respectivas informações quanto ao IFDM nos dois momentos aqui

6 O IFDM daquele município, em 2000, era de 0,57 e no ano 2010 havia aumentado para 0,75. Isto representa uma melhoria de 32%. Enquanto isso o estado todo melhorou 26%, passando de um IFDM de 0,65 em 2000, para 0,82 em 2010.

considerados com o intuito de compararmos os índices (especialmente as médias) de cada grupo no que tange ao desenvolvimento medido através de um índice multidimensional.

Tabela 1. Estatísticas descritivas relativas à demografia e ao desenvolvimento dos municípios gaúchos segundo grupos de variação populacional entre 2000 e 2010

	Menos (N = 257)				Plus1 (N = 92)				Plus2 (N = 147)			
	Min.	Max.	Média	DesPad	Min.	Max.	Média	DesPad	Min.	Max.	Média	DesPad
Variação POP	-28,44	-0,09	-7,45	5,15	0,01	4,93	2,20	1,33	5,10	51,70	15,05	9,63
IFDM2000	0,44	0,73	0,60	0,05	0,47	0,75	0,61	0,06	0,43	0,77	0,64	0,07
IFDM2010	0,51	0,82	0,69	0,05	0,56	0,85	0,71	0,07	0,53	0,91	0,73	0,07

Fonte: Elaboração do autor. A fonte dos dados é detalhada na seção 3 deste artigo.

Como se percebe, os municípios que perderam população eram, em média, os menos desenvolvidos em 2000 (*IFDM2000*) e assim o continuaram uma década depois (*IFDM2010*), apesar da melhoria ao longo do período. No outro extremo encontram-se os municípios que ganharam população acima da média estadual. Estes eram, e permaneceram em 2010, os mais desenvolvidos, além de também terem melhorado seus indicadores. Tal correspondência também vale para os municípios intermediários. Portanto, percebe-se claramente que onde há menos desenvolvimento (oportunidades reais), há esvaziamento populacional. Percebe-se também que apesar das melhorias na média de todos os grupos, há uma tendência de continuidade das disparidades entre os municípios. Ou seja, aqueles que já eram os mais desenvolvidos continuam a sê-los e, além disso, atraem população de outros municípios. O que tende a corroborar as falas acima destacadas e reforça o fato de que o esvaziamento populacional se manteve mesmo em municípios que apresentaram melhoras no seu índice de desenvolvimento.

6 As Dimensões do Desenvolvimento e as Limitações da Agência

Como o IFDM é um média de três dimensões (Emprego/Renda, Saúde e Educação) é pertinente observar as relações entre desenvolvimento e esvaziamento populacional tendo-se em conta cada uma delas de maneira separada. É o que a tabela 02 apresenta. Ela traz ainda informações sobre a participação na Consulta Popular, o que aqui é tido como uma *proxy* de Agência na esfera política, tal qual destacado por Amartya Sen e ressaltado acima como uma das formas de exercício da Agência.

Tabela 2. Estatísticas descritivas relativas à demografia e às dimensões do desenvolvimento dos municípios gaúchos segundo grupos de variação populacional entre 2000 e 2010

	Menos (N = 257)				Plus1 (N = 92)				Plus2 (N = 147)			
	Min.	Max.	Média	DesPad	Min.	Max.	Média	DesPad	Min.	Max.	Média	DesPad
Varição POP	-28,44	-0,09	-7,45	5,15	0,01	4,93	2,20	1,33	5,10	51,70	15,05	9,63
Emp.Rendoo	,23	,66	,43	,08	,28	,77	,45	,09	,20	,81	,49	,12
Emp.Rend10	,19	,68	,43	,07	,19	,87	,47	,13	,12	,95	,53	,17
Educação00	,36	,79	,60	,08	,38	,90	,62	,09	,36	,82	,62	,09
Educação10	,53	,90	,75	,07	,63	,90	,75	,07	,57	,94	,77	,08
Saúde00	,53	,97	,76	,09	,54	,95	,76	,09	,51	,95	,79	,08
Saúde10	,51	1,00	,89	,06	,71	1,00	,88	,06	,75	,98	,89	,05
CP	1,80	63,46	13,75	9,03	1,76	44,11	11,44	7,15	1,30	46,40	9,72	6,70

Fonte: elaboração do autor. A fonte dos dados é detalhada na seção 3 deste artigo.

Aqui mais uma vez o que interessa em primeira instância são sobretudo os valores médios de cada grupo de municípios. Percebe-se claramente que nos três grupos é a dimensão Emprego/Renda que nos dois momentos em questão apresenta os piores valores médios. Fica evidente também que é o grupo “Menos” que apresenta os piores resultados nesta dimensão. Ou seja, onde houve esvaziamento populacional, há baixos indicadores de Emprego/Renda. Onde o crescimento da população foi moderado há melhores indicadores e onde o crescimento populacional foi mais acentuado se verificam as maiores médias desta dimensão do IFDM.

Vale destacar que ao se considerar somente o índice composto, nenhum dos municípios foi classificado como de baixo desenvolvimento (IFDM abaixo de 0,4). Voltando-se a atenção somente à dimensão Emprego/Renda, se percebe que em 2000 havia 163 (33%) e em 2010 (30%) nesta faixa. Quanto às demais dimensões havia ainda 9 municípios em 2000 na mesma faixa de baixo desenvolvimento. Já em 2010 nenhum município apresentou baixo desenvolvimento nas dimensões Saúde e Educação.

Esta clara diferença entre os grupos verificada na dimensão Emprego/Renda já não se mostra para as demais dimensões. Na dimensão Educação, por exemplo, vê-se que em 2010 as médias dos grupos “Menos” e “Plus1” eram idênticas. O mesmo acontece com os valores de “Saúde” no ano 2000. Quanto a esta dimensão percebe-se inclusive que a média do grupo perdedor de população é tão alta

quanto a média do grupo de municípios possivelmente receptores de parte dessa população (Plus2).

No seu conjunto isto evidencia mais uma vez que o que subjaz a esta dinâmica demográfica entre os municípios gaúchos é claramente a disparidade espacial de oportunidades de trabalho e renda e a consequente tentativa de fazer frente a tal realidade via emigração.

No entanto, os dados da participação na Consulta Popular – CP – revelam que a opção individual de emigrar não é a única forma de Agência em questão. Se considerarmos correta a possibilidade de que tal participação seja uma forma de exercício da Agência (individual e/ou coletiva) através da participação em atividades na esfera política, percebe-se que a participação na CP é inversamente proporcional à variação populacional. Ou seja, onde a população mais reduziu, foi maior a participação na CP e vice-versa. Vale lembrar que os indicadores médios de desenvolvimento (particularmente os relativos ao emprego e à renda) seguem o mesmo padrão da variação populacional. Quanto ao grupo “Menos” vê-se, portanto, que ocorreu uma ação expressiva e simultânea de emigrações e participação na Consulta Popular.

Particularmente no que diz respeito à CP, entende-se que tais dados evidenciam a expressão política da Agência por parte das populações locais na tentativa de melhorar o cenário socioeconômico local. *É possível que tal forma de ação política traga alguma espécie de benefício real para os municípios. Entretanto, conforme a estabilidade dos valores da dimensão Emprego/Renda revelam (0,43 em ambos os anos), estes benefícios parecem não ocorrer no que tange às atividades econômicas que geram empregos e renda. O que significa que possíveis benefícios advindos dos recursos da Consulta Popular sejam mais sentidos em aspectos relativos à Educação e à Saúde. Isto por sua vez tende a corroborar a argumentação central deste artigo no sentido de que é preciso levar em consideração os aspectos de Poder e Controle inerentes à Agência de atores locais e aqueles inerentes a cada uma das dimensões do desenvolvimento, para se compreender o fenômeno migratório ora sob análise.*

Argumenta-se aqui que é a dimensão que mede as atividades econômicas aquela que está menos sob controle dos atores locais. O que deve ser particularmente acertado para o caso dos municípios onde estas atividades são em grande parte voltadas à produção de bens agrícolas exportáveis, tais como soja e milho, como é o caso do noroeste do Rio Grande do Sul⁷. Estas atividades do agronegócio, todavia, fazem parte de uma cadeia global, cujos atores centrais são empresas transnacionais como Monsanto, Bunge, Basf, Bayer, etc. Sobre tais atores globais é possível que nem mesmo as elites locais tenham alguma espécie de influência, dada a concentração de Poder por parte de um pequeno grupo de corporações deste ramo de atividades.

Para ilustrar e respaldar tal argumento, apresenta-se a seguir as 10 maiores empresas mundiais dos ramos de produção de sementes agrícolas e de agroquímicos. Além dos nomes, se percebe os respectivos países sede, os valores das vendas (em dólares americanos) no ano 2011 e os respectivos percentuais de participação no mercado dos produtos em questão.

7 A este respeito o site do governo estadual (<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>) apresenta informações detalhadas sobre o peso da soja e outros produtos na pauta de exportações e importações do estado. É possível também identificar várias das empresas listadas nos quadros 01 e 02 como parte dos principais exportadores e importadores do Rio Grande do Sul.

Quadro 1. As 10 maiores companhias de sementes agrícolas - 2011

Companhia	País sede	Vendas de sementes 2011 (US\$ milhões)	% do mercado
Monsanto	EUA*	8,953	26.0
DuPont Pioneer	EUA	6,261	18.2
Syngenta	Suíça	3,185	9.2
Vilmorin (Grupo Limagrain)	França	1,670	4.8
WinField (Land O Lakes)	EUA	1,346	3.9
KWS	DE**	1,226	3.6
Bayer Cropscience	DE	1,140	3.3
Dow AgroSciences	EUA	1,074	3.1
Sakata	Japão	548	1,6
Takii & Company	Japão	548	1,6
Total 10 maiores		10 25,951	75.3

Fonte: ETC Group, 2013, p. 6. *EUA = Estados Unidos da América. ** DE = Alemanha.

Quadro 2. As 10 maiores companhias de agroquímicos do mundo - 2011

Companhia	País sede	Vendas de agroquímicos 2011 (US\$ milhões)	% do mercado
Syngenta	Suíça	10,162	23,1
Bayer CropScienc	DE*	7,522	17,1
BASF	DE	5,393	12,3
Dow AgroSciences	EUA**	4,241	9,6
Monsanto	EUA	3,240	7,4
DuPont	EUA	2,900	6,6
Makhteshim-Agan Industries	Israel	2,691	6,1
Nufarm	Austrália	2,185	5,0
Sumitomo Chemical	Japão	1,738	3,9
Arysta LifeScience	Japão	1,504	3,4
Total 10 maiores		41,457	94,5

Fonte: ETC Group, 2013, p. 10. * DE = Alemanha. **EUA = Estados Unidos da América.

Várias destas empresas, em ambas as listas, certamente são bastante conhecidas no noroeste do Rio Grande do Sul. Percebe-se que nenhuma delas é brasileira, sendo a maioria composta por empresas norte-americanas, europeias e japonesas. O que se destaca também é que algumas podem ser vistas nas duas tabelas, indicando que as mesmas empresas exploram as diversas possibilidades de comércio no ramo do agronegócio.

Mais que o volume de vendas, chama atenção o percentual do mercado mundial controlado por este pequeno número de empresas. Quanto ao ramo de sementes, estas 10 empresas em questão dominam mais de 75% de todo o mercado mundial, com destaque para a Monsanto e DuPont Pioneer, que controlam, respectivamente, 26% e 18%. Quanto ao comércio dos agroquímicos, a concentração é ainda maior. Nada menos que 95% do mercado mundial é controlado por estas 10 empresas aqui listadas. Se a elas adicionarmos a FMC Corporation (EUA) com seus 3,3% de participação no mercado, tem-se que as 11 maiores empresas do setor controlam 97,8% deste mercado. O que se constitui em verdadeiro oligopólio e assim evidencia a concentração de Poder e Controle por parte destes *global players* e indica a subordinação (seja ela voluntária ou não) de grande parte dos demais atores

envolvidos no agronegócio e a conseqüente limitação de sua Agência na determinação dos rumos deste ramo de atividades econômicas.

Considerações Finais

No presente estudo buscou-se abordar o fenômeno do esvaziamento populacional que afeta mais de 50% dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Do ponto de vista teórico analisou-se o mesmo a partir da Abordagem das Capacidades de Amartya Sen. Dentre os diversos conceitos que constituem tal abordagem, focou-se na noção de Agência e nas noções de Poder e Controle a ela inerentes. Em termos gerais, a ideia de Agência visa captar a possibilidade de indivíduos e coletividades serem protagonistas e influenciarem o mundo. O exercício da Agência pode se dar de diversas formas, especialmente através da participação em atividades econômicas, sociais e políticas, podendo ser de maneira individual e/ou coletiva. Os alcances e limites desta Agência, todavia, são permeados por condicionantes econômicos, sociais, dentre outros. Neste sentido, é preciso considerar que qualquer ato de Agência não pode ser dissociado do Poder e Controle possíveis aos Agentes e inerentes aos processos a serem afetados pela respectiva Agência.

Para dar sustentação ao argumento aqui desenvolvido, valeu-se de dados empíricos de natureza quantitativa e qualitativa. Particularmente de depoimentos de jovens habitantes de municípios onde se verifica o fenômeno migratório aqui sob análise e de indicadores de desenvolvimento dos municípios, bem como de dados relativos à participação na Consulta Popular. Este último indicador visa captar a expressão política da noção de Agência segundo a definição de Sen (2000).

Buscou-se demonstrar que o principal aspecto subjacente ao fenômeno migratório, ao que tudo indica, é a carência de oportunidades reais (Capacidades) neste conjunto de municípios perdedores de população. Isto é atestado tanto pelas falas apresentadas, quanto pela comparação dos grupos de municípios segundo a variação populacional. Viu-se claramente que os piores indicadores de desenvolvimento são, em média, aqueles do grupo que perdeu população e os melhores são aqueles do grupo que recebeu população.

Ao analisar-se cada uma das dimensões do desenvolvimento (Emprego/Renda, Educação e Saúde) este aspecto ficou mais claro e compreensível. Mostrou-se que é sobretudo a dimensão econômica aquela mais diretamente associada com a perda populacional. Ou seja, é a dimensão Emprego/Renda que apresenta as piores médias para o grupo que perdeu população. Nas demais dimensões, estas médias não diferem substancialmente dos demais dois grupos de municípios. Isto significa que baixos indicadores de Emprego/Renda são acompanhados de altos índices de perda populacional. Tal constatação indica que sob a ótica do conceito de Agência, do ponto de vista individual, a emigração é tida como uma das principais reações à falta de oportunidades reais nos municípios menos desenvolvidos. Ou seja, diante da restrição das possibilidades de participação no mercado, o exercício da Agência se dá via deslocamento (emigração) para outros municípios onde esta

Agência possa eventualmente ser mais bem exercida e ampliada.

A noção de Agência, todavia, também abarca a possibilidade de ser exercida no âmbito da participação política. Aqui se buscou captar esta faceta através de um índice de participação na Consulta Popular. Verificou-se que tal participação se deu de maneira mais intensa justamente naqueles municípios que perdem população e que também são aqueles que, conforme dito, apresentam os piores indicadores médios de Emprego/Renda. A estabilidade temporal dos valores médios desta dimensão do IFDM mostra, todavia, que esta forma de participação pouco ou nada tem contribuído para a melhoria e ampliação do mercado de trabalho local.

Isto leva a crer que é justamente o maior problema destes municípios, aquele que mais dificilmente pode ser atacado pela própria população local. Argumenta-se aqui que isto se deve, em parte, ao fato de que parcela significativa das atividades econômicas de muitos municípios são geridas e comandadas por atores de atuação global, não necessariamente preocupados com os anseios das comunidades locais e tampouco sujeitos à influência da Agência (individual ou coletiva) destes atores locais. Diante disso, àquela parcela da população não absorvida pelas atuais estruturas produtivas não resta outra alternativa senão a busca por novas oportunidades longe de sua comunidade natal.

Vale ressaltar ainda o fato de que os dois municípios nominados no texto apresentaram, simultaneamente, melhoria nos indicadores de desenvolvimento e perda populacional. Tal constatação indica a necessidade de estudos futuros. Primeiramente entende-se ser pertinente investigar a possibilidade de que justamente em função da redução populacional é que os indicadores municipais possam ter se elevado, causando a falsa impressão de melhorias reais. Em segundo lugar, do ponto de vista teórico-conceitual, este fato revela a necessidade de também ser considerada a dimensão de futuro (as perspectivas) quando se trata de desigualdades espaciais de desenvolvimento. Isto porque a emigração na ausência de conflitos armados, epidemias ou catástrofes naturais, possivelmente se dê a partir de uma percepção subjetiva quanto às reais oportunidades de desenvolvimento individual em um município na comparação com outros. Tal dimensão subjetiva de futuro, ao que parece, até o momento não vem sendo abordada de maneira explícita por nenhum dos atuais índices de desenvolvimento inspirados no IDH.

Por fim vale lembrar que neste texto discutiu-se apenas o caso do Rio Grande do Sul. Entretanto, informações contidas em IBGE (2011) revelam que este fenômeno de esvaziamento populacional ocorre em um considerável número de municípios brasileiros, em todas as regiões e em todos os estados. O que revela a necessidade de se ampliar o debate sobre as questões aqui levantadas e exploradas.

Referências

CROCKER, David A.; ROBEYNS, Ingrid. Capability and Agency. In: Morris, Christopher ed. Amartya Sen. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

CROCKER, David A. Sen's Concepts of Agency. 2010. Disponível em:

<www.capabilityapproach.com/pubs/CrockerAgency7-31-08.doc>. Acesso em: 23 fev. 2012.

ETC GROUP. Putting the Cartel before the Horse ...and Farm, Seeds, Soil, Peasants, etc. Communiqué, Setembro de 2013, Nº 111. Disponível em: <www.etcgroup.org>. Acesso em: 22 nov. 2015.

FEE (Fundação de Economia e Estatística). Censos Demográficos. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/censos-demograficos/>. Acesso em: 01 jul. 2015.

FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro): IFDM Edição 2012. Ano Base 2010. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFDM/ifdm_downloads.html>. Acesso em: 20 out. 2015.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. IBGE, 2011.

RS (Rio Grande do Sul). Governo do Estado do Rio Grande do Sul: Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Consulta Popular. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. The Standard of living. In: The Tanner Lecture on Human Values. Delivered at Stanford University. In: A. SEN, et.al. The Standard of Living: The Tanner Lectures on Human Values. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

SEN, Amartya. Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures. In: The Journal of Philosophy, Vol. 82, No. 4 (Apr. 1985), 169-221, 1985.

ZH (Zero Hora). O Rio Grande Se Move (2). Porto Alegre 12.01.2009. S. 32-33, 2009.

Airton Adelar Mueller. Dr. em Sociologia pela Universidade Livre de Berlim – Alemanha. Bolsista de pós-doutorado PNPd/CAPES – junto ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNUÍ. E-mail: airton.mueller@unijui.edu.br.

Submetido em: 30/10/2016

Aprovado em: 21/12/2016