

A participação no Território e as implicações para a condição social de um município: uma análise empírica para o Estado de Goiás (2010).

Karine Aparecida Obalhe da Silva Piorski*(PQ)¹; Dinny Kelly Borges (IC)²; César Ricardo Leite Piorski (PQ)³

Universidade Estadual de Goiás. Avenida Modesto de Carvalho, s/n. Itumbiara-GO.

O presente trabalho tem como objetivo, analisar empiricamente, a política de desenvolvimento territorial em Goiás, de modo a identificar a relação entre a participação de um município em determinado território rural goiano e a melhora de seus indicadores sociais relevantes. Para tanto, estimou-se um modelo de regressão linear com variáveis instrumentais. No Brasil, o enfrentamento da pobreza rural ocorre por meio da política de desenvolvimento territorial. E neste sentido, arranjos sócioprodutivos territoriais, economicamente deprimidos, foram induzidos por políticas públicas pautadas em ações *top down* e *bottom-up* para o desenvolvimento. Passados mais de 10 anos de muitas estratégias de políticas adotadas, das quais sobressaem os Territórios da Cidadania, a literatura teórico-empírica se encontra no estado de discussão das potencialidades e limites das territorialidades rurais, de modo a realçar, inclusive, os desafios para estratégias endogenistas e de políticas de desenvolvimento territorial. Neste diapasão, os resultados do presente trabalho sugerem que os Territórios goianos, no tocante as suas condições socioeconômicas, corroboram com o ceticismo quanto ao êxito das políticas de desenvolvimento territorial, na medida em que, a participação de um município no território tem efeito inverso na melhora do seu Indicador Social (IS).

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial; Políticas Públicas; Territórios Goianos; Municípios
Componentes; Condições Socioeconômicas.

Introdução

A distribuição de renda e pobreza, historicamente, delineia a heterogeneidade entre as regiões goianas, de modo que, neste panorama, as políticas públicas de cunho desenvolvimentista são pensadas, dando uma atenção pouco homogeneizadora à “realidade social”, além de reconhecer sua complexidade e a diversidade contida em si.

O reconhecimento da importância da organização social local e a promoção da descentralização política administrativa ganharam força no Governo de FHC e Lula. Numa maior intensidade, o governo Lula trouxe a combinação de estratégias *top-down* (de cima para baixo), e a *bottom-up* (de baixo para cima), tendo como objetivo a superação da dicotomia rural-urbana e a constituição de políticas intermunicipais (ORTEGA, 2008). Este é um contexto cuja inspiração vem de

¹ karineobalhe@gmail.com

² dinnykelly0507@gmail.com

³ piorski@uol.com.br



políticas de desenvolvimento rural de enfoque territorial internacional⁴. Tal como em alguns países da União Europeia, as políticas no Brasil foram incentivadoras da constituição dos territórios rurais – espaços entendidos a partir de uma nova percepção do “rural”.

Na concepção tradicional do rural e do urbano, o rural é tido como resíduo do urbano, concedendo-o um caráter setorial (LOSCH 1954; VON THUNER 1956). Singer (2003) discute uma economia formada por dois setores, sendo que o setor primário (agricultura) é responsável pela produção de alimentos e o setor secundário um setor absorvedor da população liberada pelo campo, e neste cenário, rural e urbano são elementos concomitantes de um mesmo processo, de modo que, o êxito do desenvolvimento está no incentivo, por um lado, da produção de alimentos e liberação de mão de obra, e por outro, na criação de condições de absorções do excedente liberado do campo para a cidade.

Tais conformações estruturais do campo e da cidade foram, em grande parte, determinadas pela Revolução Verde – responsável pelo aumento da produtividade no campo, com consequente intensificação do êxodo rural, concomitante a um processo de aceleração da industrialização brasileira. Entretanto, como bem apresenta Nascimento (2005), as consequências da Revolução Verde para a geografia rural envolve também a configuração de duas “subformas” do rural: o rural dos CAIs (Complexos Agroindustriais) e o rural da pluriatividade⁵, característico das regiões mais pobres.

Neste diapasão, a ruptura com a via convencional de entendimento do rural se dá na compreensão de uma agricultura com um papel mais restrito, menos padronizado, e por isto menos insuficiente; o setor agropecuário adquire um caráter acessório e não único e a demanda pelo meio rural dar-se-á por necessidades outras que não a produção de alimentos, de modo a assistir-se ao surgimento de novos atores sociais (PIORSKI, 2008).

E neste sentido, é possível pensar o setor e os atores sociais no recorte rural sob uma nova realidade: Aquela em que há “ausência ou imperfeição de mercados-

⁴ Experiência da Terceira Itália e a Iniciativa *Leader* são exemplos.

⁵ Trabalhos como Graziano da Silva, 2007, p.04 discutem o novo rural





chaves para que os sistemas de preços cumpram a sua função esperada” (SCHEJTMAN, E BERDEGUÉ, 2004,p.12). Nesta lógica,

A necessidade de aperfeiçoar o funcionamento dos mercados rurais tem uma alta prioridade, pois as opções de emprego rural, em geral, e as atividades dos pequenos produtores, em particular, se caracterizam por funcionar em um âmbito em que o comportamento dos mercados de crédito e seguros, tecnologia, informação, trabalho, terras e outros, estão muito longe do modelo que postula que os preços de equilíbrio, determinados por estes mercados, se aplicam por igual a todos os participantes (SCHEJTMAN E BERDEGUÉ, 2004, p. 12, tradução nossa).

É na falha do desenvolvimento de mercados (e naquilo que não é natural ao processo de reprodução social) que se manifesta a proposta de desenvolvimento territorial rural – uma estratégia de combate à pobreza voltada para áreas deprimidas. No caso brasileiro, refere-se àqueles municípios brasileiros com baixo índice de desenvolvimento, de ritmo de crescimento e de potencial de desenvolvimento, visto que seus indicadores sociais (educação, saúde, mortalidade, habitação, etc), se encontram abaixo da média nacional, assim como sua limitada capacidade institucional (participação local em sua gestão, capacidade financeira, gerencial e tecnológica) (ORTEGA, 2008, p.33).

A constituição de zonas territoriais – recortes formados por municípios que apresentam semelhantes perfis agrários e de carência socioeconômicas – culminaram em experiências brasileiras como os Consads, Territórios Rurais da SDT/MDA e Territórios da Cidadania. Nestas experiências, a promoção da emancipação econômica dos distintos atores num referido território compreendem que:

A dinamização econômica é uma consequência do investimento público e privado em formas de organização da produção e da distribuição capazes de favorecer a redução das diferenças entre taxas de retorno privadas e sociais. A importância dada a uma economia no enfoque territorial é alusiva à importância em que a renda e a remuneração do trabalho assumem o papel de apoiar a inclusão social, possibilitando o acesso aos bens e serviços, bem como atribuir à inclusão econômica a função de resgatar a dimensão



produtiva do indivíduo e cidadão (GERALDI, 2006, p.21).

Assim, mecanismo de integração dos indivíduos ao mercado, são soluções mais concretas para problemas sociais, criadas a partir da organização e articulação da sociedade junto ao estado, a fim de valer as suas demandas, e está recorrentemente atrelada à constituição e fortalecimento do capital social (ORTEGA, 2008). No Brasil, o estatuto de políticas públicas, atribuído ao desenvolvimento territorial, foi assim colocado em prática:

No campo da administração pública, na contramão da visão reducionista determinada pelo mercado, competição e lucro, emerge o tema da gestão social, associado, entre outros aspectos, às políticas públicas de desenvolvimento territorial e à possibilidade de uma gestão participativa. Estas políticas públicas de enfoque territorial, fundamentam a noção de descentralização político-administrativa e a constituição de arranjos socioprodutivos locais/territoriais que tenham condições de dinamizar projetos de desenvolvimento de forma autônoma e endógeno. O lugar da agricultura familiar nesta gestão está no centro dos esforços de construção de políticas públicas, porque depois de quase cinco décadas concentrados no tema de desenvolvimento nacional, os formuladores de programas públicos no Brasil se voltaram para escalas menores desde finais dos anos 90 (MAGALHÕES RIBEIRO et al, 2012, p.260).

Nesta lógica, algumas realidades brasileiras passaram a ser vistas em transformação, como exemplo, o caso do Território Café do Cerrado – na qual se encontra uma das experiências mais bem sucedidas de arranjos produtivos territoriais rurais, característico no fortalecimento associativo o qual resultou a Federação dos Cafeicultores do Cerrado e o reconhecimento da denominação de origem do produto (desde 1995), emitindo a Certificação de Origem Café do Cerrado, atualmente Café da Região do Cerrado Mineiro.

Tal ação coletiva e articulada fez do território a referência para a construção de uma marca e o estabelecimento de uma estratégia competitiva para alcançar os exigentes mercados mundiais, sendo que os resultados da cooperação são percebidos desde as melhorias nas relações de trabalho, na estrutura produtiva (inclusive na modernização tecnológica) até no emprego rural (ORTEGA & JESUS, 2012).



Entretanto, abordagens mais recentes da literatura brasileira (especializada em Territórios) tentam diagnosticar a dinâmica destes espaços no contexto de um processo avassalador de mudanças globais que influenciam todos os espaços. Bem como também tentam entender as reais possibilidades de inserção em mercados globais e o papel das políticas de desenvolvimento territorial para tais desafios.

No ceara das possibilidades e limites das territorialidades rurais, trabalhos como Brandão (2007b, p.30), Ortega (2008, p.47), e nos estudos de casos apresentados por Jesus (2008; 2012), Ribeiro, Galizoni *et.al* (2008), Ortega e Jeziorny (2011), Silva (2012) entre outros, mostram a dificuldade em torno da capacidade de constituição e fortalecimento do capital social, seja por aspectos culturais, institucionais, ou outros, de modo que, o desafio ainda está posto, para os Territórios, no tocante ao alinhamento de forças endógenas, e também destas aos fatores exógenos à localidade, tais como hierarquias, poder, classes sociais, macroeconomia, etc.

À medida que ganham o estatuto de políticas públicas, os programas territoriais colocam em cena alguns temas. Primeiro, o vigor diferenciado de lugares implicou em capacidades de organização diferenciada, ou seja: maior dinamismo social num território certamente poderia conduzi-lo a resultados mais expressivos que outros, de capacidades menos expressivas (Veiga, 2003; Abramovay, 2003). Segundo, as políticas públicas teriam que ser condescendentes com os ritmos locais, dosando programas ao sabor das sutilezas e conveniências locais (Jesus, 2013). Por fim, os programas deveriam ser concedidos e conduzidos na faixa delimitada pelo encontro da macroeconomia e da política com as estruturas e interesses locais (Ortega, 2008) (RIBEIRO, E.M; GALIZONI, F.M. et al, 2012, p.263.

Assim, participar virtuosamente (social e economicamente) de espaços territoriais rurais induzidos por políticas públicas depende, em grande medida, do grau de comprometimento do estado, e também das comunidades e sua capacidade de articulação e cooperação em torno de um projeto coletivo. Nesta linha, o presente trabalho propõe identificar a relação entre a participação de um município em determinado território goiano (induzido por políticas públicas) e a melhora de seus indicadores sociais relevantes.

Material e Métodos





Na primeira etapa da pesquisa houve a proposta de fazer uma análise descritiva e comparada de indicadores sociais de municípios componentes e não componentes de Territórios goianos para os anos 1991, 2000 e 2010, com o objetivo de apurar a evolução socioeconômica dos municípios goianos. Para tanto, houve o cálculo do Indicador Social (IS) para os 246 municípios de Goiás; a base de dados utilizada foi Atlas de Desenvolvimento Humano (PNUD), 2013.

$$IS = \sqrt[3]{Educ.Long.Habit}$$

Na elaboração do Indicador Social (IS)⁶ propôs-se a adoção do IDH-M e a partir da sua composição extrair (retirar) a dimensão renda e adicionar a dimensão habitação. A constituição da dimensão “habitação” se deu pelo:; a) Percentual da população em domicílios com abastecimento adequado de água (p); b) Percentual da população em domicílio com instalação adequada de esgoto (q); c) a) Percentual da população em domicílios com densidade maior que 2 pessoas por dormitório (r).

$$IS = \sqrt[3]{pqr}$$

Dando continuidade ao suporte à análise descritiva e comparada dos municípios componentes e não componentes de Territórios goianos, utilizou-se a densidade de Kernel – função de densidade de probabilidade simétrica – mais especificamente, como auxílio na análise de distribuição dos Indicadores Sociais (IS).

No presente trabalho, estamos interessados em compreender se a participação de determinado município na política de desenvolvimento territorial melhora seus indicadores sociais. Neste caso, utilizou-se a regressão de variáveis independentes a partir de variáveis instrumentais (qualitativas). Sabe-se que esta metodologia constitui adequada, uma vez que o objetivo do pesquisador consiste em entender a natureza da relação entre variáveis quando, pelo menos, uma variável independente assume como atributo algum aspecto qualitativo, como exemplo: etnia, religião, sexo, etc (WOOLDRIDGE, 2002)

No trabalho, o atributo qualitativo define-se como a participação do município na política territorial:

⁶ O indicador foi construído com base na literatura de desenvolvimento territorial e Pobreza, tal como Neder (2010), Ortega& Jesus, (2015), entre outros.

$$IS = \beta_0 + \delta_0 Territ + \beta_1 Rendpec + u$$

Em que :

IS= Indicador social⁷ (Composto a partir do IDH-M) ; Territ= participação do município no território; Rendpec= renda per capita do município; u= termo de erro.

Nesta linha, com base na literatura de desenvolvimento territorial, se o município participa do Território maior a contribuição na melhora do IS (sinal +). Quanto à renda *per capita*, quanto mais elevada, maior é a contribuição na melhora do IS (sinal +).

Resultados e Discussão

Os Indicadores Sociais (IS) foram calculados para os 246 municípios goianos nos anos de 1991, 2000 e 2010. Os valores médios dos Indicadores Sociais (IS) para os municípios aumentaram ao longo dos anos, conforme mostra a Tabela 1, o que significa que houve uma melhora das condições sociais dos municípios (componentes e não componentes de Territórios) ao longo do tempo.

Tabela 1 – Médias aritméticas de Indicadores Sociais (IS) de municípios componentes e não componentes de territórios goianos (1991, 2000 e 2010).

Ano	Média IS para municípios que compõem Territórios	Média IS para 246 municípios goianos
1991	0,425999138	0,425562
2000	0,547406261	0,546842
2010	0,622198489	0,631430058

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do PNUD (2013).

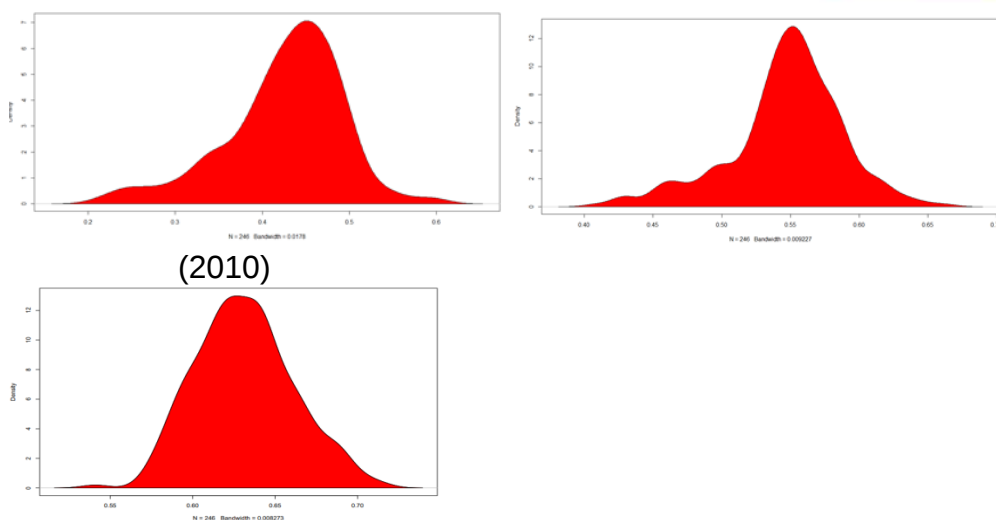
Ao se observar a distribuição dos dados (IS), a densidade de Kernel mostra, que em 2010, comparativamente aos anos 1991 e 2000, há uma maior aproximação dos valores de Indicadores Sociais (IS) em torno da média de IS goianos (Figura 1, Tabela 1).

Figura 1 – Retrato da distribuição dos dados, conforme densidade de Kernel (1991, 2000 e 2010).

(1991)

(2000)

⁷ A ser construído com base na literatura de desenvolvimento territorial e Pobreza, tal como Neder (2010), Ortega& Jesus, (2015), entre outros.



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do PNUD (2013).

Na tentativa de obter indícios sobre a questão que nos guia nesta pesquisa, qual seja, identificar se a participação de um município num Território melhora a sua condição social, representada pelo IS, foram definidos os intervalos de Indicadores Sociais (IS) que expressam escalas de intensidade do caráter “deprimido⁸” da condição social dos municípios componentes dos Territórios goianos (Tabela 2).

Tabela 2 – Classificação de Indicadores Sociais (IS) de Municípios que compõem os Territórios de acordo com Densidade de Kernel (Anos 1991, 2000 e 2010).

Ano	ACENTUADAMENTE DEPRIMIDOS	MODERADAMENTE DEPRIMIDOS	FRACAMENTE DEPRIMIDOS
1991	até 0,4099586	de 0,4099587 a 0,45681741	acima de 0,4568174
2000	até 0,5384353	de 0,5384353 a 0,5622041	acima de 0,5622042
2010	até 0,6183735	0,6183736 a 0,6415202	acima de 0,6415203
Quartis	33%	66%	99%

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do PNUD 2013.

A tabela 3 apresenta o quantitativo de municípios que melhorou o seu indicador social. Em relação ao conjunto de municípios territoriais, a melhora da condição social ainda parece ser um desafio para a política de desenvolvimento territorial.

Mais detalhadamente, em 1991, havia 30 municípios dos Territórios classificados como “acentuadamente deprimidos”. Ao longo dos anos, sobretudo em 2010, houve um aprofundamento desta realidade territorial, na medida em que, mais

⁸ Neste ponto cabe lembrar que a proposta de desenvolvimento territorial rural é uma estratégia de combate à pobreza voltada para áreas mais deprimidas.

oito municípios passaram a ter esta classificação, 11 municípios deixaram de ser classificados como “moderadamente deprimidos”(11) e 4 municípios passaram a ser classificados como “fracamente deprimidos”.

Tabela 3 – Número de municípios componentes de Territórios Goianos por Classificação de IS de Municípios componentes de Territórios goianos. Anos 1991, 2000 e 2010.

Ano	ACENTUADAMENTE DEPRIMIDOS	MODERADAMENTE DEPRIMIDOS	FRACAMENTE DEPRIMIDOS
1991	30	33	19
2000	39	27	16
2010	38	22	23

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do PNUD 2013.

Num cenário geral, nos anos analisados, temos indícios do aumento dos indicadores sociais para conjunto dos 246 municípios goianos, e também para os municípios que compõem os Territórios, mas como podemos estar seguros de que a melhora da condição social de alguns municípios territoriais se deve necessariamente à participação no Território e não uma “coincidência⁹⁹⁹”?

Ademais, a investigação prossegue, pois há uma sinalização, por meio da densidade de Kermel, de um aumento do número de municípios dos territórios classificados como “acentuadamente deprimidos”, o que leva a pensar sobre a permanência de desafios para a política de desenvolvimento territorial.

Uma melhor compreensão sobre a participação de determinado município na política de desenvolvimento territorial, pode ser obtida no uso da regressão por variáveis instrumentais. Como atributo qualitativo definiu-se a participação do município na política do territorial e envolverá o indicador IS.

Os resultados da regressão estão dispostos na Tabela 4 . A hipótese assumida de que a presença do município em um território melhora o Indicador Social (IS) do município, conforme destaca a literatura sobre desenvolvimento territorial (Ortega, 2008 e Geraldi, 2012), entre outras, não foi validada, mediante o sinal negativo apresentado pelo coeficiente da variável Territ (- .0102626).

Tabela 4: Resultados da Regressão Linear das variáveis: Territ e Rendpec.

Variável	Coeficiente	T	p>(t)
----------	-------------	---	-------

⁹⁹⁹ Ou seja, o município componente do Território melhorou sua condição social porque todos os 246 municípios melhoraram?

Territ	-.0102626	-2.72	0.007
Rendpec	.0000334	2.42	0.0016

OBS: Número de observações: 223. $R^2 = 0.0696$; R^2 ajustado = 0.0611

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados PNUD/IBGE e uso do software Stata 10.

O presente trabalho considera que, para o Estado de Goiás, permanecem os desafios para a política de desenvolvimento territorial no tocante à melhora da condição social de residentes de municípios componentes de tal recorte.

Considerações Finais

O objetivo do presente trabalho foi analisar empiricamente, a política de desenvolvimento territorial em Goiás, de modo a identificar se a participação de um município em determinado território goiano melhora seus indicadores sociais relevantes.

No decorrer do trabalho foi possível perceber que, no período analisado, houve uma melhora das condições socioeconômicas para os 246 municípios do Estado de Goiás. Porém, no mesmo período, houve um aumento do número de municípios de territórios classificados, de acordo com a densidade de Kernel, como acentuadamente deprimidos.

Em complemento, a regressão utilizando a variável instrumental (participação no Território – “Territ”), mostrou, por meio de um sinal negativo, que a participação no território tem uma relação inversa como Indicador Social (IS).

Assim, o presente trabalho sugere que, para o Estado de Goiás, permanecem os desafios para a política de desenvolvimento territorial no tocante à melhora da condição social de residentes de municípios componentes de tal recorte (o Território). Embora a melhora do indicador social tenha acontecido para os 246 municípios goianos, ao longo do tempo, a realidade socioeconômica de alguns municípios que compõem territórios goianos é de acentuadamente deprimidos.

Referências

- ORTEGA, A. C; JEZIORNY, D. L. **Vinho e Território: a experiência do vale dos vinhedos**. Campinas: Alínea, 2011.
- JESUS, C.M.de. Estudos Comparados entre Territórios Rurais Brasil-Espanha. In: **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

JESUS, C.M.de. **Café e Território: a cafeicultura no Cerrado Mineiro**. São Paulo, Alínea, 2012, 246p. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132013000300015

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Capítulo 1- Políticas Públicas Territoriais no Brasil. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

PNUD, 2013. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Disponível em: atlasbrasil.org.br/. Vários acessos.

GERALDI, J. Análise Conceitual da Política de Territórios Rurais: O desenvolvimento territorial rural no Brasil. **IPEA - planejamento e políticas públicas** | ppp | n. 39 | jul./dez. 2012.

LOSCH, A. **The Economics of Location**. New Haven: Yale University Press, 1954, 520pp.

NASCIMENTO C. A. Pluriatividade, pobreza rural e políticas públicas. **Tese (Doutorado em Economia)** – Instituto de Economia, UNICAMP Campinas, 2005.

PIORSKI, C.R. Desenvolvimento Territorial em Extrema Pobreza: O caso do Território Rural dos Lençóis Maranhenses/MUNIM. **Dissertação (Mestrado em Economia)** – Instituto de Economia, UFU, Uberlândia, 2008.

RIBEIRO, E.M; GALIZONI, F.M. et al. Notas sobre os programas de desenvolvimento territorial em Minas Gerais. In: **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: RIMISP, 2004.

SILVA, F.P.M. da. Desenvolvimento, Territorialidade e Identidade: a experiência do Território do Sisal na Bahia. In: **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

SINGER, P. **Globalização e Desemprego**. 6ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.