

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*

César Ricardo Leite Piorski**

Dinny Kelly Borges***

Resumo: 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 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 *botton-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. 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).

* Doutora pela Universidade Federal de Uberlândia. Docente do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Goiás. Itumbiara, Goiás, Brasil. E-mail: karineobalhe@gmail.com

** Doutorando pela Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. O autor agradece a CAPES. E-mail: piorski@ufu.br

*** Graduanda do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Goiás. Itumbiara, Goiás, Brasil. E-mail: dinnykelly0507@gmail.com

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

PARTICIPATION IN THE TERRITORY AND THE IMPLICATIONS FOR THE SOCIAL CONDITION OF SMALL CITIES: AN EMPIRICAL ANALYSIS FOR THE STATE OF GOIÁS (2010)

Abstract: The present work has the objective of analyzing empirically the territorial development policy in Goiás in order to identify the relationship between the participation of small cities in a particular rural area of Goiás and the improvement of its relevant social indicators. For this, a linear regression model with instrumental variables was estimated. In Brazil, rural poverty is faced through territorial development policy. And in this sense, socio-productive territorial arrangements, economically depressed, were induced by public policies based on top down actions and bottom-up for development. After more than 10 years of many policy strategies adopted, including the Territories of Citizenship, theoretical-empirical literature is in a state of discussion of the potentialities and limits of rural territories, in order to highlight even the challenges for strategies endogenist and territorial development policies. The results of the present study suggest that the Goiás Territories, with respect to their socioeconomic conditions, corroborate with skepticism the success of territorial development policies, since the participation of small cities in the territory has an inverse improvement of its Social Indicator (IS).

Keywords: Territorial Development; Public policy; Territories of Goiás; Small Cities Components; Socioeconomic Conditions.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo, analizar empíricamente, la política de desarrollo territorial en Goiás, para identificar la relación entre la participación de un municipio en territorio rural goiano y la mejora de sus indicadores sociales relevantes. Para ello, se estimó un modelo de regresión lineal con variables instrumentales. En Brasil, el enfrentamiento de la pobreza rural ocurre por medio de la política de desarrollo territorial. Y en este sentido, los arreglos socioeconómicos territoriales, económicamente deprimidos, fueron inducidos por políticas públicas pautadas en acciones top down y bottom-up para el desarrollo. Pasados más de 10 años de muchas estrategias de políticas adoptadas, de las cuales sobresalen los Territorios de la Ciudadanía, la literatura teórico-empírica se encuentra en el estado de discusión de las potencialidades y límites de las territorias rurales, de modo a realzar, incluso, los desafíos para estrategias endogenistas y de políticas de desarrollo territorial. Los resultados del presente trabajo sugieren que los Territorios goianos, en cuanto a sus condiciones socioeconómicas, corroboran con el escepticismo en cuanto al éxito de las políticas de desarrollo territorial, en la medida en que la participación de un municipio en el territorio tiene efecto inverso mejora de su indicador social (IS).

Palabras clave: Desarrollo Territorial; Políticas públicas; Territorios Goianos; Municípios Componentes; Condiciones socioeconómicas.

1 Introdução

No Brasil uma das formas de enfrentamento da pobreza rural ocorre por meio da abordagem territorial do desenvolvimento. Arranjos sócios produtivos territoriais, economicamente deprimidos, são induzidos por políticas pautadas em estratégias de *botton-up* e *top down* para o desenvolvimento, o que equivale a dizer que o combate à pobreza requer participação da sociedade civil na proposição e avaliação de políticas públicas (CORRÊA; SILVA& NEDER, 2009).

Passados mais de 10 anos de muitas estratégias territoriais adotadas em todas as regiões brasileiras, o presente trabalho tem como objetivo identificar a relação entre a participação de um município em determinado território goiano (induzido por políticas) e a melhora de seus indicadores sociais relevantes.

O “estado de arte” da literatura empírica – que em maior peso, se propõe a identificar e interpretar os resultados alcançados da interação entre poder público e sociedade civil, ao longo dos anos – mostram potencialidades e limites das territorialidades rurais, realçando em alguns casos, desafios, ainda existentes, para estratégias endogenistas e autônomas de desenvolvimento territorial, bem como para o Estado. Nesta realidade, ocupando-se da experiência territorial goiana, o fato de um município goiano compor um território tem melhorado as suas condições sociais?

O trabalho está estruturado em três seções. A primeira seção se propõe a fazer uma breve explanação do referido estado de arte. A segunda seção apresenta a metodologia e na terceira seção, são apresentados os resultados metodológicos. Por fim, as considerações gerais.

2 A Abordagem Territorial e o Estado da Arte

A partir de 2003, a promoção da descentralização política por meio da organização social local ocupou relevante espaço na agenda de políticas públicas. A inspiração veio de políticas de desenvolvimento rural de enfoque territorial internacional¹. Tal como em alguns países da União Europeia,

¹ Experiência da Terceira Itália e a Iniciativa *Leader* são exemplos.

no Brasil houve incentivos à constituição dos territórios rurais – espaços entendidos a partir de uma nova percepção do “rural”.

Entendido em sua versão tradicional, o rural é tido como resíduo do urbano (LOSCH 1954). Segundo Singer (2003) uma economia formada por dois setores, sendo o setor primário (agricultura) responsável pela produção de alimentos e o setor secundário um setor absorvedor da população liberada pelo campo, faz do rural e urbano, elementos concomitantes de um mesmo processo, de modo que, o êxito do desenvolvimento encontra-se 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.

Nesta via, as conformações estruturais do campo e da cidade se dão motivadas pela Revolução Verde (anos 60) – responsável pelo aumento da produtividade no campo, com conseqüente intensificação do êxodo rural, concomitante a um processo de aceleração da industrialização brasileira.

Entretanto, as conseqüências da Revolução Verde para a geografia rural podem também ser vistas a partir da configuração de duas “subformas” do rural: o rural dos CAIs (Complexos Agroindustriais) e o rural da pluriatividade², característico das regiões mais pobres (NASCIMENTO, 2005).

Nesta perspectiva, a agricultura assume 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).

Tal setor e atores sociais, no recorte rural, podem ser vistos sob uma nova realidade: aquela em que há “ausência ou imperfeição de mercados-chaves para que os sistemas de preços cumpram a sua função esperada” (SCHEJTMAN, E BERDEGUÉ, 2004). 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 mui-

² Trabalhos como Graziano da Silva, 2007, p.04 discutem o Novo Rural.

to 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).

Então, 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, inaugurando uma nova institucionalização das políticas públicas no Brasil pautada na desregulamentação da economia (proposta nos anos 90) e validada pelo Banco Mundial e FMI, sob recomendação do equilíbrio das contas públicas a partir da geração de superávit primário.

Trata-se, sobretudo, da proposta de construção do “local”, de maneira endógena e autônoma, na presença de estratégias de maior peso *botton-up* do que *top down* para o desenvolvimento. Como via ao combate à pobreza está a participação da sociedade civil na proposição e avaliação de políticas públicas (CORRÊA; SILVA& NEDER,2009), o que desobriga o estado a manter ações intervencionistas com peso relevante nos gastos públicos (ORTEGA, 2008).

No tocante à operacionalização de tal proposta, os Consads, Territórios Rurais da SDT/MDA e Território da Cidadania são a sua maior expressão. Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADS) ocuparam-se do apoio logístico e canalização de recursos, projetos e ações estruturantes de e para³ iniciativas territoriais, objetivando geração de emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local. (ORTEGA, 2008).

Todavia, ao longo do tempo, os Consads apresentaram algumas dificuldades, o que levou ao seu esvaziamento enquanto proposta de desenvolvimento local e segurança alimentar para municípios com perfis rurais e excluídos dos eixos de acumulação de riquezas. As principais causas foram: a heterogeneidade entre os municípios do recorte territorial que dificultaram a concertação em torno de projetos comuns; a assimetria de poder que comprometeram a participação de todos os segmentos sociais;

³ Aqui vale esclarecer que são prerrogativas dos Consads : a promoção do pacto entre a sociedade civil e o poder público na elaboração de projetos, bem com, viabilizar o acesso ao apoio técnico e institucional para a obtenção de recursos por meio de parcerias estaduais, nacionais e internacionais (ORTEGA, 2015, p. 36).

falta de articulação de arranjos políticos verticais (governo federal até municípios); baixo volume de recursos para projetos e a perda de prioridade do programa junto ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) (ORTEGA,2008).

Em meio ao enfraquecimento dos Consads, tornaram-se protagonistas os territórios rurais da SDT/MDA, resultados do propósito de melhorar a integração e articulação do governo federal, estadual, municipal e sociedade civil na promoção do desenvolvimento territorial com vistas à superação da pobreza rural. Tal arranjo político teve seu caráter institucional fortalecido no âmbito da SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial)⁴ com a criação de Conselhos Intermunicipais, Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (Condrat) (FRANCIS LEAL, 2011).

Sob natureza jurídica, os Conselhos Públicos permitiram a parceria entre os entes da federação para a realização de ações na área da saúde, educação e desenvolvimento social com a finalidade da promoção do desenvolvimento de uma determinada região, diante da transferência de recursos federais⁵. Com este canal o desafio da SDT se fez no incentivo e fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (SOUZA; HESPANHOL, 2016).

No tocante à indução de territórios rurais da SDT/MDA, esta se fez sob a vigência do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – o Pronat – cujo objetivo era dotar os territórios rurais homologados pela SDT de melhores infraestruturas e serviços a partir, por exemplo, da linha de financiamento PRONAF (FRANCIS LEAL, 2011).

A experiência do Pronat deu abertura à institucionalização dos Territórios da Cidadania (TC). A implantação de ações previamente elaboradas, constituindo-se um “novo” modelo de regionalização destinado a reduzir efeitos de projetos desenvolvimentistas brasileiros da década de 80 e 90, que resultaram em problemas sociais graves, em especial nos espaços rurais, é matéria do programa TC (SOUZA; HESPANHOL, 2016, p.163).

⁴ A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) foi criada em 2003.

⁵ O Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) foi um dos canais que abriu espaço para a dimensão de planejamento, cujo objetivo era dotar os territórios rurais homologados pela SDT de melhores infra-estruturas e serviços a partir, por exemplo, da linha de financiamento PRONAF (FRANCIS LEAL, 2011).

Nestes termos, um Território da Cidadania refere-se a um conjunto de municípios sob denominação de território, definido a partir de critérios socioeconômicos, culturais e ambientais similares que deve buscar, junto aos seus atores sociais, o desenvolvimento endógeno, participativo, ascendente (*button up*) mediante a implantação de infraestrutura e equipamentos, por parte do governo (ações *top down*), que viabilizem a produção e a comercialização de produtos (agropecuários), bem como as transferências condicionadas de renda como o Bolsa Família (SOUZA; HESPANHOL, 2016, p.163).

Nesta nova forma de indução de territórios (deprimidos) desenha-se, portanto, a partir de 2008, uma mudança significativa de orientação da política territorial, na qual as ações *top down* se fizeram presentes em maiores números e/ou em volumes de recursos empenhados (ORTEGA, 2008, p.41). E assim, entende-se 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, 2012, p.21).

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 endógena. 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 (RIBEIRO, E.M; GALIZONI, F.M. *et al.*, 2012, p. 260).

Sob esta 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).

Todavia, 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.

O trabalho de Silva (2008), por exemplo, ao estudar a experiência do Território do Sisal na Bahia mostra a distinção de interesses sociais, culturais e políticos incrustados na interação econômica. Segundo o autor isto está, por exemplo, na dificuldade interna do Governo da Bahia de convencer e unificar interesses das Secretarias de Estados em torno da territorialização.

Ademais, a delimitação do Território do Sisal não reflete apropriadamente, o conceito de território definido pela SDT/MDA e pelo Governo da Bahia, de modo que, a prática de planejamento territorial na Bahia está distanciada das ações teorizadas em PPAs, além de não haver/propiciar coesão social, cultura e política entre os municípios do Território do Sisal.

Há inclusive municípios com dinâmica socioeconômica conectada aos centros urbanos de outros territórios da Bahia, o que sugere uma nova delimitação espacial de Territórios.

Ainda 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), Ribeiro, Galizoni *et.al* (2008), Ortega e Jeziorny (2011) 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.

Desta compreensão, o presente trabalho quer entender: o fato de um município participar de um território goiano (induzido por políticas públicas) melhora seus indicadores sociais mais relevantes?

Ribeiro, E.M; Galizoni, F.M. *et al.* (2012, p. 263) compila o entendimento de que:

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 (RIBEIRO, E.M; GALIZONI, F.M. *et al.*, 2012, p. 263).

Embora o desenvolvimento de Territórios rurais tenha algum grau de dependência com o desenvolvimento local, autônomo e endógeno, pautado nas novas estruturas de governanças e reaplicação de boas práticas de outras localidades, estes mesmos territórios também ainda clamam por interações que não apenas levam em consideração os fatores endógenos, mas também os exógenos à localidade, que em muitos casos requerem uma forte atuação do estado (BRANDÃO, 2003).

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.

Desta compreensão, o presente trabalho tem como objetivo 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.

Em Goiás, a partir de 2003, foram constituídos, pelo governo federal, doze Territórios Rurais, sendo eles: Das Águas Emendadas, Chapada dos Veadeiros, Estrada de Ferro, Médio Araguaia, Norte, Parque das Emas, Serra da Mesa, Sudoeste, Vale do Araguaia, Vale do Paranã, Vale do Rio Vermelho e Vale do São Patrício.

Em 2009, quatro deles se transformaram também em Territórios da Cidadania (TCs): Das Águas Emendadas, Chapada dos Veadeiros, Vale do Paranã e Vale do Rio Vermelho.

Alguns territórios foram constituídos somente em 2013 e não fazem parte do universo desta pesquisa, sendo eles: Norte, Parque das Emas, Serra da Mesa, Sudoeste e Vale do Araguaia.

3 Metodologia

A primeira etapa da pesquisa trata-se de 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 é apresentada em PNUD (2013).

$$IS = \sqrt[3]{Educ.Long.Habit} \quad (1)$$

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

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

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) Percentual da população em domicílios com densidade maior que 2 pessoas por dormitório (r).

$$IS = \sqrt[3]{pqr} \quad (2)$$

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 (SCOTT, 1992) – 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:

$$IS = \beta_0 + \delta_0 Territ + \beta_1 Rendpec + u \quad (3)$$

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.

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

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 +).

4 Resultados e Discussões

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.

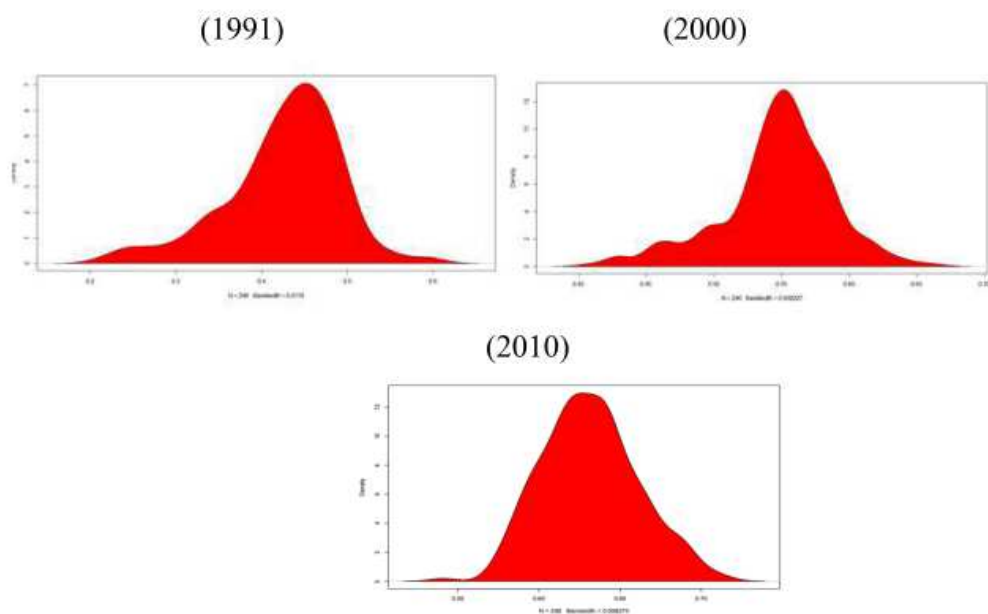
Tabela 1 – Médias aritméticas de Indicadores Sociais (IS) de municípios componentes e não componentes de territórios goianos (1991, 2000 e 2010)

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).



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.

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

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 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, têm-se 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 “coincidência⁹”?

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

⁹ Vale dizer, o município componente do Território melhorou sua condição social porque todos os 246 municípios melhoraram?

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	Coefficiente	T	p>(t)
Territ	-.0102626	-2.72	0.007
Rendpec	.0000334	2.42	0.0016

OBS: Número de observações: 223. R² = 0.0696; R² 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.

5 Conclusões

O objetivo do presente trabalho foi identificar se a participação de um município em determinado território goiano melhora seus indicadores sociais relevantes. A partir de 2003, políticas públicas voltadas para recortes territoriais passaram a fazer parte da agenda de desenvolvimento. Ao se observar o alcance das políticas no âmbito dos Consads, Territórios Rurais e territórios da cidadania, verifica-se que suas potencialidades e limites se explicam, em grande parte, na articulação horizontal (estado e sociedade) e vertical (sociedade) dos atores.

A análise empírica dos indicadores sociais mostrou que, no período analisado, houve uma melhora das condições socioeconômicas dos muni-

cípios 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, os resultados obtidos a partir da análise de regressão, utilizando a variável instrumental (participação no Território – “Territ”), sugerem, por meio de um sinal negativo, que a participação no território tem uma relação inversa com o Indicador Social (IS).

Assim, o presente trabalho sugere que, tomando como base o período estudado, 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

BRANDÃO, C.A. *A dimensão espacial do desenvolvimento: uma agenda para os estudos regionais e urbanos*. Campinas, IE/Unicamp, 2003. (Tese de Livre Docência)

CORRÊA, V. P.; SILVA, F. F.; NEDER, H. D. Índice de desenvolvimento rural e políticas públicas – análise das liberações do PRONAF nas regiões Nordeste e Sul do Brasil. In: ORTEGA, A. C. (Org.). *Território, políticas públicas e estratégias e desenvolvimento*. Campinas: Alínea. 2009.

FRANCIS LEAL, P.C. *O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) no Vale do Ribeira –PR*, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sn/v25n3/v25n3a15.pdf> . Vários Acessos.

JESUS, C.M.de. Estudos Comparados entre Territórios Rurais Brasil-Espanha. In: ORTEGA, A. C. (Org.). *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

ORTEGA, A. C. Políticas Públicas Territoriais no Brasil. In: ORTEGA, A. C. (Org.). *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

PIORSKI, K. A. O. S.; PIORSKI, C. R. L.; BORGES, D. K. A participação no território...

ORTEGA, A. C.; 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.; JEZIORNY, D. L. *Vinho e Território: a experiência do vale dos vinhedos*. Campinas: Alínea, 2011.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO: O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro: série atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013. 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: ORTEGA, A. C. (Org.) *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.

SCOTT, D. W. *Multivariate Density Estimation: Theory, Practice, and Visualization*. New York: John Wiley & Sons, 1992.

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

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

SOUZA, S. P. de.; HERSPANHOL, R. Ap. de M. O processo de institucionalização dos Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo. *Revista Formação (ONLINE)* Vol. 4; n.23, set-dez/2016. 161-187. ISSN: 2178-7298. ISSN-L: 1517-543X

WOOLDRIDGE, J. M. 2002. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press.