

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL e DESENVOLVIMENTO HUMANO:
Análise do IDHM dos Territórios Rurais Paraenses nos anos (1991-2000 e 2000-2010)**

Helton Viana Xavier¹
Abner Vilhena de Carvalho²
Danilo Mota Corrêa³

RESUMO: Considerando a atual discussão sobre desenvolvimento territorial e a disseminação do IDH como indicador de desenvolvimento humano, fazer um estudo relacionando aqueles pontos é o foco deste trabalho, o qual partirá do IDH como pressuposto importante para as políticas de desenvolvimento territorial, apesar de suas limitações perante a gama de políticas/programas cujo foco é o território. Utilizando os dados sobre IDH para o Brasil e o estado do Pará nos anos de 1991, 2000 e 2010, estimou-se o IDH médio territorial como calculou-se as variações do IDH para os nove territórios paraenses. Os resultados indicaram um amplo e divergente valor absoluto entre os indicadores disponibilizados no Atlas do Desenvolvimento Humano e os estimados. De forma geral, apesar do crescimento do IDH em todas as esferas, percebeu-se que nem todas elas acompanham a evolução do indicador a nível de Brasil, evidenciando que os territórios rurais possuem baixos índices e a atual política de desenvolvimento territorial pode ser uma esperança para a melhora do desenvolvimento humano nos territórios rurais.

Palavras-Chave: desenvolvimento; território; humano; indicador.

ABSTRACT: Considering the current discussion of territorial development and the spread of HDI as a human development indicator, do a study relating those points is the focus of this work, which will leave the HDI as an important prerequisite for territorial development policies, despite its limitations before the range of policies/programs whose focus is the territory. Using the data on HDI for Brazil and the state of Pará in 1991, 2000 and 2010, estimated the territorial average HDI calculated as if the variations in HDI for the nine Pará the territories. The results indicated a wide and divergent absolute value between the indicators available on the Atlas of Human Development and estimated. Overall, despite the HDI growth in all spheres, it was realized that not all of them follow the evolution of the indicator in terms of Brazil, showing that rural areas have low rates and the current territorial development policy can be a hope for the improvement of human development in rural territories.

Key-Words: development; territory; human; indicator.

1. INTRODUÇÃO

As diferentes perspectivas de desenvolvimento que envolvem questões de ordem econômica, cultural e social e englobam diferentes aspectos que vão desde os conceitos de

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). helton_stm@yahoo.com.br

² Mestre em Economia pelo PPGE/UFPA. Professor Assistente do Programa de Ciências Econômicas e Desenvolvimento Regional do Instituto de Ciências da Sociedade. Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). abnervilhena@hotmail.com

³ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). danilocotacorrea03@gmail.com

modernização, bem-estar social, dualismo, sustentabilidade etc., vem ganhando um novo enfoque nas últimas décadas à medida que a importância dos recortes regionais, estaduais, e locais pautadas no contexto nacional vêm sendo substituída pela incorporação do recorte territorial para a elaboração e implementação de políticas públicas. Essa substituição das perspectivas anteriores pelo enfoque territorial vem sendo referênciada pelo fato de:

El enfoque territorial es esencialmente integrador de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. (...) El territorio es considerado como un producto social e histórico – lo que le confiere un tejido social único –, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo y intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de dar le cohesión al resto de los elementos. (SEPÚLVEDA et al. 2005, p.1 apud HESPANHOL, 2010, p. 126)

Sendo esta uma ferramenta de planejamento cada vez mais incorporada pelo Estado capaz de levar em consideração os aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais uma política inovadora por permitir que as dinâmicas locais sejam colocadas em pauta, podendo inclusive permitir a ampliação e inclusão da perspectiva dos atores locais para o direcionamento de recursos de determinado território. Dessa forma, o desenvolvimento ganha uma nova dimensão e possibilita que novas institucionalidades sejam criadas ao reduzir-se a condução das políticas públicas somente pelo Estado na contrapartida em que o mesmo permite o aumento da participação da sociedade civil.

Essa descentralização das políticas públicas ganha um caráter especial quando a dimensão rural é seu objeto. O próprio desenvolvimento territorial só passa a ganhar importância depois de, conforme indicado por Favareto (2010, p. 17), “as transformações econômicas, o processo de modernização da produção e a crescente integração dos mercados levaram ao fim de um tipo específico de ruralidade, aquela que já foi chamada por Mendras de ‘sociedades camponesas’”. Este autor elenca que foram três os fatos importantes para que isso ocorresse: 1) o compromisso institucional criado historicamente em torno da paridade econômica e social entre a agricultura e os demais setores; 2) O padrão de crescimento demográfico que passou a vigorar atraindo a população para o campo pela equalização das rendas e 3) a descentralização econômica e política que viabilizou equipamentos sociais adequados a uma população com exigência crescente. Portanto, tanto elementos agrícolas como os que fazem parte da lógica da produtividade capitalista se integram no entendimento territorial do desenvolvimento rural (FAVARETO, 2010).

Na década de 1970, segundo Castro e Simões (2010), o Brasil vivia sob um regime autoritário, que implementava uma política desenvolvimentista, cujo eixo principal estava

baseado no crescimento econômico e conseqüentemente o crescimento da produção agrícola para o campo. Estas estratégias de desenvolvimento acabavam por negligenciar a pequena produção e as dinâmicas de funcionamento locais. No entanto, o próprio meio rural vem se transformando e se diferenciando, com demandas que vêm como nunca houvera antes, ganhando legitimidade e importância mesmo que, desde sempre, o Brasil se caracterize como um país predominantemente rural.

Enquanto as políticas de desenvolvimento seguem uma trajetória diferente daquelas que abarcam apenas as regiões, Estados e municípios, pelo fato dessas escalas não terem se demonstrado suficientes para a implementação de políticas públicas que promovam melhorias socioeconômicas para as populações do meio rural, o Governo passa a dar maior importância às dinâmicas locais afim de reduzir a pobreza e a desigualdade, considerando o território como uma instância de governança capaz de direcionar as políticas públicas que mais lhe convém para alcançar tais objetivos, ou seja, uma nova perspectiva de desenvolvimento traçada a partir de realidades locais e com a participação dos diferentes atores da sociedade.

Dessa forma, partindo do que a Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece como desenvolvimento humano é relevante indicar com esta forma de desenvolvimento está intrínseca na determinação do desenvolvimento territorial, onde a partir do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um dos parâmetros que não se prende apenas à indicadores monetários para classificar o desenvolvimento de uma nação ou município, como no IDHM, mas acrescenta outras variáveis que permitem fazer uma classificação mais qualitativa do desenvolvimento.

Apesar do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) não calcular o IDHM para a escala territorial e o Governo fazer uso do IDHM dos municípios para o estabelecimento de Territórios da Cidadania, considera-se importante traçar a média desse índice para os territórios dos municípios paraenses, em vista que deve ser levado em consideração enquanto um parâmetro que procura mensurar a qualidade de vida de uma população, podendo ser um indicador capaz de orientar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento humano de determinado território. E como todos os territórios do Estado do Pará terão um resultado a partir do IDHM dos municípios que deles fazem parte, será possível verificar se existem diferenças intra-regionais do desenvolvimento humano do Estado e, a partir daí, indicar em quais territórios se deveria ter uma maior preocupação e

maior promoção do empoderamento para a implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento humano.

Fazendo-se uso do IDH e IDHM já calculados de acordo com os dados do censo dos anos 1991, 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e levando em conta a média do IDHM dos territórios, entendendo-se o Índice de Desenvolvimento Humano e a perspectiva de desenvolvimento a partir do recorte territorial, buscar-se-á fazer uma análise comparativa da média do IDHM dos nove territórios rurais do Estado do Pará⁴ (Baixo Amazonas, Baixo Tocantins, BR-163, Marajó, Nordeste Paraense, Salgado, Sudeste Paraense, Sul do Pará – Alto Xingu e Transamazônica) entre si, com a média do IDHM dos estados da região Norte, com o IDHM do estado do Pará e com o IDH do país.

Portanto, várias escalas serão contempladas dentro desta análise que poderá indicar como está classificado o território dentro da perspectiva do desenvolvimento humano. Será possível identificar se existem territórios paraenses que apresentam um IDHM médio territorial abaixo das demais escalas, onde a partir daí, buscar respostas que indiquem o que pode promover o desenvolvimento humano desses territórios, aproximando todas as escalas a um estado de bem-estar social dentro desse prisma.

Depois desta introdução, dá-se sequência a este trabalho em mais três seções, além das suas considerações finais. Na seção dois se destaca a importância dos territórios rurais dentro da agenda do governo para a implementação de políticas públicas, elucidando seu conceito e os critérios que os permitem constituir um território rural, além da identificação dos territórios paraenses objetos desse trabalho. Na seção três, se fará referência a como funciona o Índice de Desenvolvimento e a fundamentação que sua análise proporciona. Na quarta seção será demonstrada a partir da média do IDHM dos territórios rurais do Pará, sua evolução e a comparação com o IDHM (ou IDH) de outros territórios rurais do Estado do Pará e com outras escalas territoriais, bem como será feita a análise desses dados.

2. TERRITÓRIOS RURAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A ruralidade vem ganhando espaço na agenda de políticas públicas do governo a partir dos anos 1990, depois das lutas evidenciadas historicamente pelos constantes conflitos no campo, que vieram fortalecer e posteriormente inserir as camadas desses territórios nos

⁴ Em cada um dos territórios será calculada a média simples equivalendo ao que seria o IDHM do território.

debates sobre a implementação de seu próprio projeto de desenvolvimento. Dessa forma, o “alinhamento de interesses” deve ser parte constituinte de uma nova forma de desenvolvimento territorial.

As políticas públicas de desenvolvimento rural com enfoque territorial ainda tem como espaço fundamental o meio rural brasileiro por nele persistirem características históricas de pobreza e a desigualdade social e regional. Elas consistem, na concepção de Castro e Simões (2010), uma das reformas estruturais do Estado, que amplia seu papel de regulador de políticas públicas que estão cada vez mais descentralizadas nesse processo.

A necessidade do executivo para firmar o diálogo com a população e a amplitude acumulada de organização social com a política de desenvolvimento territorial, convergiu para que o Estado passasse a adotar os territórios como unidade de planejamento para o orçamento público e programas especiais, como elucida SANTOS *et al* (2010).

A partir do governo Lula, segundo Giordano Delgado e Leite (2011), a abordagem territorial para as políticas de desenvolvimento rural foi adotada a partir de 2003, pela recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) constituinte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com o MDA, os investimentos podem ser feitos em agregados de municípios e os conselhos municipais⁵ passam a perder importância ao serem estimuladas a criação de Colegiados Territoriais como forma de participação social na gestão de seus programas onde, as políticas deixam de ser pensadas na escala municipal para a intermunicipal em que foi ampliado o espaço para maior participação da sociedade civil, levando-se em consideração as dinâmicas locais e a diversidade de atores que compõem as regiões rurais (FAVARETO, 2010).

Parte dessa abordagem está sob uma política nacional que dá importância ao desenvolvimento sustentável e que contemplates as diferentes e novas realidades do mundo rural, como “a aproximação do rural com o urbano e a constatação de que a industrialização e a modernização agrícola não constituíram elementos suficientes para a efetiva promoção do desenvolvimento rural” (NETO, 2010, p. 69). Outra parte fundamental da abordagem territorial rural está vinculada ao objetivo do MDA em fortalecer institucionalmente os atores locais para que possam promover a integração das políticas públicas que possam ser elaboradas a partir de seus diagnósticos e com gestão

⁵ Os conselhos municipais foram uma das primeiras formas de estrutura que davam a possibilidade de realização de uma gestão conjunta de entidades públicas e a sociedade civil, aplicando modelos de negociação, consenso e cogestão. No início, sua função estava vinculado a uma contribuição consultiva e não obrigatória das decisões de investimento público.

descentralizada (MDA/SDT, 2005-C). Neste contexto são criados os espaços democráticos participativos de discussão entre representantes dos agricultores familiares, instituições governamentais e não governamentais, representando uma forma de territorialização das políticas públicas que apresentam a multissetorialidade e a multidimensionalidade que permitem um desenvolvimento integral.

Esse é o cenário em que a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial tem direcionado as suas ações, inicialmente através do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), através da criação dos Territórios Rurais que estão condicionados a ser transformados na nova política de desenvolvimento territorial chamada Programa Territórios da Cidadania em 2008.⁶

2.1 Caracterização dos Territórios Rurais

Os territórios rurais estão vinculados ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, da SDT/MDA, passando a ser regulamentado a partir de 2005 por meio da Portaria nº5, de 18/07/2005. O conceito adotado nesse programa ao fazer referência ao território rural, diz que:

São os territórios [...] onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”. Nesses territórios, incluem-se espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. (Brasil, MDA/SDT, 2005d, p. 28)

Dessa forma, de acordo com Delgado e Leite (2011), o território é uma unidade que melhor dimensiona os grupos sociais e instituições para o estabelecimento de iniciativas de desenvolvimento, processo que necessariamente deve envolver múltiplas dimensões e diferentes áreas, como a econômica, sociocultural, político institucional e ambiental. Estes mesmos autores citam os critérios utilizados pela SDT para o estabelecimento dos territórios rurais, como:

- 1) o conjunto de municípios com até 50 mil habitantes;
- 2) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/Km²;

⁶ Apesar da grande importância do Programa Territórios da Cidadania vem ganhando, não terá discussão mais aprofundada neste trabalho pelo fato que o IDHM calculado para os territórios paraenses levar em consideração os territórios rurais existentes dentro do Estado, que contempla, até então, uma extensão maior que os territórios da cidadania existentes dentro do Estado, sendo mais adequado para os fins deste trabalho.

- 3) maior concentração do público prioritário do MDA⁷;
- 4) o conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade;
- 5) o conjunto de municípios integrados aos Consórcios de Segurança alimentar e Desenvolvimento Local (Consad);
- 6) Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional.

Segundo o Sistema de Informações Territoriais (SIT), existem em toda a extensão nacional 164 territórios rurais, vinculados ao MDA. Os projetos de desenvolvimento para os territórios rurais surgem a partir dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER's) e, a implantação dessas instâncias é uma política estratégica para a gestão social e governança territorial.

2.1.1 Os Territórios Rurais Paraenses

No Estado do Pará estão constituídos nove⁸ territórios rurais, sendo eles Baixo Amazonas, Baixo Tocantins, BR-163, Marajó, Nordeste Paraense, Salgado, Sudeste Paraense, Sul do Pará – Alto Xingú e Transamazônica. Todos esses territórios somam um total de 120 municípios que estão agrupados em diferentes territórios que possuem características geográficas, culturais, condições edafoclimáticas⁹ e potencialidades econômicas do lugar em comum.

O território do **Baixo Amazonas** é constituído por 13 municípios, sendo eles: Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa e o recém-criado município de Mojuí dos Campos¹⁰. Este território possui uma extensão de 310.866 km² e uma população de 678.542 habitantes segundo o último censo.

O território do **Baixo Tocantins**, por sua vez, possui uma área de 35.839 km² e uma população de 740.045 habitantes, distribuídos em 11 municípios: Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia.

⁷ O Público prioritário do MDA são os agricultores familiares, as famílias assentadas pela reforma agrária e os agricultores beneficiários do reordenamento agrário.

⁸ No site do Sistema de Informações Territoriais (SIT), até a presente data, o território do Salgado Paraense ainda não está na lista dos territórios rurais. Porém o território já existe e será caracterizado na presente seção. Portanto, infere-se que o quantitativo de 164 territórios disponíveis no site do SIT já deve estar superado.

⁹ Condições relativas ao solo e ao clima.

¹⁰ Por ser um município novo, criado em 2012, ainda não existem dados que possibilitem o cálculo do IDHM para este município.

O território denominado **BR-163** é constituído pelos municípios de Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão, seis no total. Sua área é de aproximadamente 189.593 Km² e sua população é de aproximadamente 209.531 habitantes.

No território do **Marajó** existem 16 municípios: Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure. Sua extensão territorial e população são de aproximadamente 104.140 Km² e 487.010 habitantes, respectivamente.

O território do **Nordeste Paraense** possui extensão de 68.754 Km² e população de 734.492 habitantes, aproximadamente. É constituído por 20 municípios no total, são eles: Abel Figueiredo, Aurora do Pará, Bujaru, Cachoeira do Piriá, Capitão Poço, Concórdia do Pará, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova esperança do Piriá, Ourém, Paragominas, Rondon do Pará, Santa Luzia do Pará, São Domingos do Capim, São Miguel do Guamá, Tomé-Açu e Ulianópolis.

No território **Salgado** existem 16 municípios: Castanhal, Colares, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santa Isabel do Pará, Santa Maria do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Caetano das Odivelas, São Francisco do Pará, São João da Ponta, Terra Alta e Vigia. Esse território tem aproximadamente 532.377 habitantes e 9.423 Km² de extensão, aproximadamente.

O território do **Sudeste Paraense** é constituído por 14 municípios, sendo eles: Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã do Carajás, Itupiranga, Marabá, Nova Ipixuna, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia. Sua extensão corresponde a 54.174 Km² e 634.891 habitantes, aproximadamente.

O território do **Sul do Pará - Alto Xingu** é formado por 15 municípios - Água Azul do Norte, Bannach, Conceição do Araguaia, Cumarú do Norte, Floresta do Araguaia, Ourilândia do Norte, Pau D'Arco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Sapucaia, Tucumã e Xinguara. Ele possui aproximadamente, 174.175 Km² e 472.933 habitantes.

Os municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu fazem parte do território da

Transamazônica, sendo 10 no total. Esse território tem uma extensão de aproximadamente 250.793 Km² e 331.770 habitantes aproximadamente.

3. O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO e O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

O índice de desenvolvimento humano (IDH) foi elaborado pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq em 1990 e vem sendo utilizado pelo Programa das Nações Unidas, como medida do desenvolvimento social e econômico dos países, desde 1993.

O IDH foi criado para oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Ao se construir o IDH, partiu-se do pressuposto que para aferir o desenvolvimento de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, Mas também as características sociais, culturais e políticas que influenciam na qualidade da vida humana (PNUD,2005).

O IDH é uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da felicidade das pessoas, nem indica o melhor lugar no mundo para se viver (PNUD, 2005). Contudo, índices sintéticos, como IDH, têm como maior qualidade a capacidade de comunicação direta, objetiva e de grande impacto, porém as contrapartidas dessa qualidade são a perda de dimensões relevantes do fenômeno e o uso dimensões que sejam de entendimento óbvio o que pode prejudicar a precisão do indicador (BRAGA *et alli*, 2003).

O IDH combina três dimensões fundamentais da vida humana: a longevidade, a educação e a renda. Essas três dimensões são transformadas em subíndices que variam de zero a um e sua média aritmética resulta num indicador síntese, o IDH, que quanto mais próximo estiver de 1 (um) melhor será o nível de desenvolvimento apresentado (ATLAS, 2000). A educação é aferida por duas variáveis: média de anos de escolaridade da população e anos de escolaridade esperada¹. Já a longevidade é avaliada pela expectativa de vida ao nascer (em anos). A renda é mensurada pelo logaritmo natural do rendimento nacional bruto per capita em dólar levando em consideração a Paridade do Poder de Compra - PPC.

A condensação dos indicadores de educação, longevidade e renda em um único índice, IDH, é realizado pela normalização de cada um, ou seja, transformado em índice entre 0 e 1, pelo valor máximo e mínimo, onde os valores mínimos são fixados em patamares

considerados como de subsistência ou de “zero” naturais, enquanto os máximos são aqueles realmente observados, exceto para os anos de escolaridade esperada. A partir dos valores normalizados, os subíndices de longevidade, educação e renda são calculados da seguinte forma:

$$\text{índice} = \frac{\text{Valor do país } i - \text{Valor Mínimo}}{\text{Valor Máximo} - \text{Valor Mínimo}} \quad (1)$$

Em seguida, o IDH de cada país é obtido pela média geométrica dos subíndices de longevidade, educação e renda, encontrados na equação 1, acima.

$$IDH = \sqrt[3]{1\text{longividade} \cdot 1\text{educação} \cdot 1\text{renda}} \quad (2)$$

Foram construídos dois índices sintéticos em nível municipal: o *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH) e o *Índice de Condições de Vida* (ICV). O IDH, criado pela ONU no início da década de noventa, tem sido calculado anualmente para diversos países. Foi idealizado para servir como a base empírica dos Relatórios de desenvolvimento humano, responsáveis por monitorar o processo de desenvolvimento mundial ao longo da década de noventa.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda, variando entre 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, contudo vai além, adequando a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora tenha o intuito de medir os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira.

O IDHM é um índice composto que agrega 3 das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda.

Vida longa e saudável é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos

os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência.

Acesso a conhecimento é medido pela composição de indicadores de escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com fundamental completo; e tem peso 1.

Padrão de vida é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município.

Uma utilização adequada do IDH em nível municipal exige, necessariamente, certas adaptações. A questão básica se resume ao fato do IDH ter sido inicialmente idealizado para ser calculado para uma sociedade razoavelmente fechada, tanto do ponto de vista econômico (no sentido de que os membros da sociedade são os proprietários de, essencialmente, todos os fatores de produção) quanto do ponto de vista demográfico (no sentido de que não há migração temporária), o que certamente não oferece uma caracterização adequada de um município. Assim, na aplicação do IDH em nível municipal, adaptaram-se os indicadores de Educação e Renda de forma a representarem melhor as condições de vida da população que efetivamente reside no município:

a) Taxa combinada de matrícula versus número médio de anos de estudo, ou seja a dimensão Educação, que compõe o IDH, se constrói a partir da taxa de alfabetização da população adulta e da taxa combinada de matrícula.

b) Produto Interno Bruto per capita versus renda familiar *per capita*, ou seja, no que se refere à dimensão Renda, o indicador tradicionalmente utilizado no cômputo do IDH se baseia no Produto Interno Bruto per capita. No entanto, com o objetivo de melhor caracterizar as reais possibilidades de consumo da população local, optou-se por substituir este indicador pela renda familiar per capita do município.

4. DO IDH DO BRASIL AO IDHM DOS TERRITÓRIOS RURAIS PARAENSES

Utilizando a base de dados extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano, disponível desde o ano de 2013 e que versa sobre o IDHM dos Estados, Municípios e Regiões Metropolitanas brasileiras para os anos de 1991, 2000 e 2010, calculados com a nova metodologia, e utilizando o IDH do Brasil para o mesmo período, adotou-se aqui a seguinte estratificação para os fins da análise que objetiva esse trabalho: a) IDH do Brasil;

b) IDHM médio da Região Norte¹¹ (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins); c) IDHM do Estado do Pará; d) IDHM dos territórios do Pará e; e) IDHM médio dos territórios do estado do Pará¹²;

Além do cálculo da média, utilizada para estimar o IDHM médio da Região Norte e o IDHM médio dos territórios do estado do Pará, utilizou-se também do instrumental metodológico da análise de variação para todos aqueles índices acima evidenciados, no período de 1991-2010.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir, no Quadro 1 e na Tabela 1, encontra-se a descrição do IDH para o Brasil e o IDHM dos Estados da Região Norte e Média Regional do IDHM, no período 1991-2010, respectivamente.

Quadro 1. Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil

Brasil	1991	2000	2010
	0,493	0,612	0,727

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano – Elaborado pelos Autores

No Quadro 1, é demonstrado o IDH calculado no Brasil para os anos de 1991, 2000 e 2010, onde se pode destacar o crescimento do índice que em 2010 foi de 0,727 com uma variação de aproximadamente 47% em relação ao primeiro ano de aferição. O IDH brasileiro supera a classificação de muito baixo desenvolvimento de 1991 passando a ser considerado de médio desenvolvimento desde 2000, classificação superada no último ano de aferição com o aumento do índice para 0,727.

Tabela 1. IDHM dos Estados da Região Norte e Média Regional

Estado	1991	2000	2010
Acre	0,402	0,517	0,663
Amazonas	0,430	0,515	0,674
Amapá	0,472	0,577	0,708
Pará	0,413	0,518	0,646
Rondônia	0,407	0,537	0,69

¹¹ O IDHM médio da Região Norte foi estimado a partir da média dos IDHM's dos estados daquela região.

¹² O IDHM Médio dos territórios do estado do Pará foi estimado a partir do IDHM dos municípios por território.

Roraima	0,459	0,598	0,707
Tocantins	0,369	0,525	0,699
MÉDIA	0,422	0,541	0,684

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano – Elaborado pelos Autores

A Tabela 1 faz referência ao IDHM dos Estados da Região Norte e a média do IDHM desses sete Estados. Em 1991 o menor IDHM registrado é o do Estado de Tocantins (0,369) e o maior é o do Estado do Amapá (0,472). Nesse mesmo ano o Estado do Pará estava na quarta posição entre os IDHM's dos Estados da região Norte, com o IDHM de 0,413. Todos os Estados estavam na classificação de baixo desenvolvimento nesse ano.

Quando o ano considerado é o de 2010, observa-se que o Estado do Amapá continua tendo o maior IDHM da região com IDHM de 0,708, enquanto o Estado do Pará fica em último lugar com o índice de 0,646 – médio desenvolvimento. O Estado do Tocantins passa a ter o terceiro maior índice da Região, 0,699. Apesar disso, os Estados do Amapá e Roraima passam a ser classificados com de sendo de alto desenvolvimento. A maior variação registrada entre 1991 e 2010 foi de aproximadamente 89% para o Estado do Tocantins e a menor foi de 50% para o Estado do Amapá. O Pará, por sua vez, teve variação de aproximadamente 56%.

A média do IDHM calculada para os setes Estados da Região Norte, que será considerada como o IDHM da região nesta análise, saltou de 0,422 em 1991 para 0,684 em 2010, com uma variação de aproximadamente 62% entre 1991 e 2010. A maior parte dos Estados do Norte segue, então, o valor da média para a região ao passarem de uma classificação considerada de muito baixo desenvolvimento em 1991 para médio desenvolvimento em 2010.

Tabela 2: Descrição do IDHM Médio Territorial do Pará

Território	1991	2000	2010
Salgado	0,351	0,472	0,605
Baixo Amazonas	0,326	0,450	0,599
Baixo Tocantins	0,329	0,429	0,569
BR-163	0,297	0,418	0,578
Marajó	0,276	0,372	0,519
Nordeste Paraense	0,298	0,403	0,562
Sudeste Paraense	0,289	0,438	0,602
Sul do Pará - Alto Xingú	0,305	0,453	0,605

Transamazônica	0,278	0,415	0,568
MÉDIA	0,305	0,428	0,579

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano

Os valores utilizados para fazer referência ao que será chamado de IDHM médio territorial, neste artigo, demonstrados na tabela 2, são resultado da média simples dos municípios que compõem cada um dos nove territórios paraenses já descritos na subseção 2.1.1.

Em 1991, todos os territórios tem IDHM considerado de muito baixo desenvolvimento, com destaque para o território do Marajó, que possui o menor índice observado, 0,276, e para o território do Salgado que possui o maior índice para este mesmo ano, 0,351.

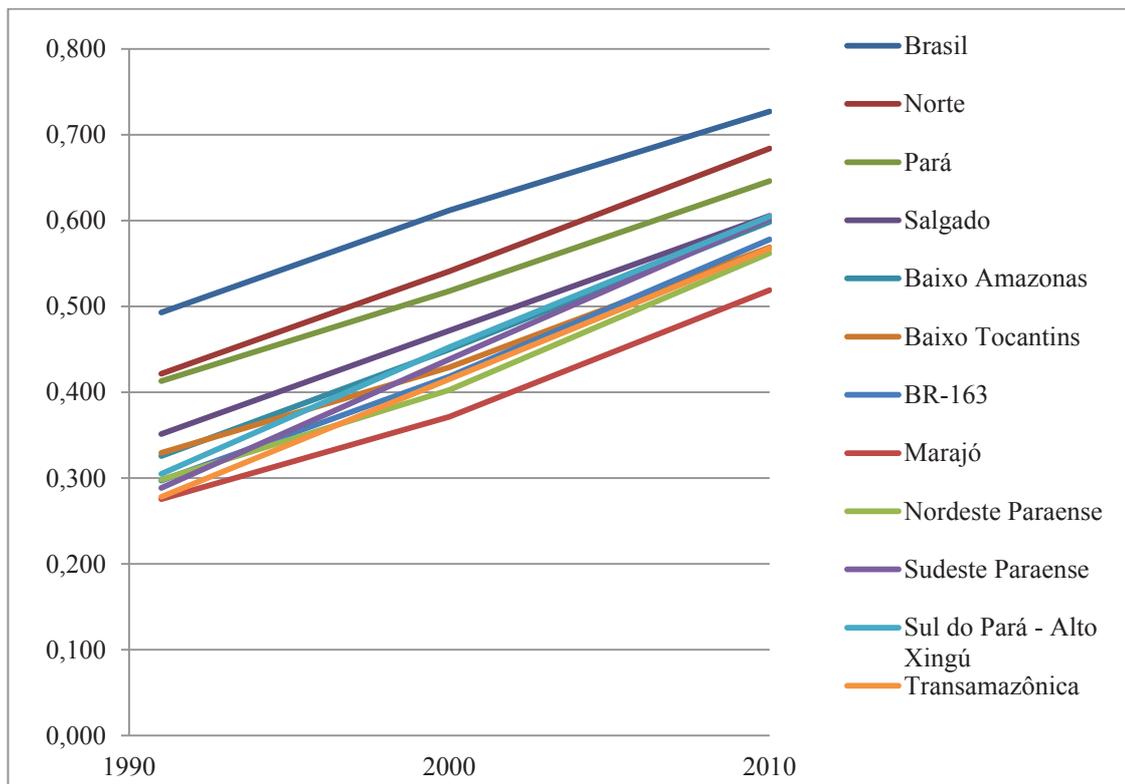
Já em 2010, todos os territórios paraenses melhoram sua classificação onde o Salgado, Sudeste Paraense e Sul do Pará – Xingu passam a ser considerados, por muito pouco, de médio desenvolvimento. Já os seis demais territórios alcançam a classificação de baixo desenvolvimento. O território do Salgado manteve-se na primeira posição, com IDHM de 0,605, da mesma forma que o território do Marajó permanece na última posição, com índice de 0,519.

Quando observadas as variações entre os anos 1991 e 2010, percebe-se que foram bastante altas em todos os territórios, sendo a menor no território do Salgado, aproximadamente 72%, e variações de mais de 100% em dois territórios, Sudeste Paraense e Transamazônica, 108 e 104%, respectivamente. Essas grandes variações tem relação com os patamares muito baixos em que se encontravam os territórios em 1991 e as muitas melhorias de cada componente do IDHM, principalmente a o IDHM-Educação dos seus municípios.

A média do IDHM dos nove territórios paraenses, também demonstrada na Tabela 2, segue a classificação de baixo desenvolvimento, deixando de ser de muito baixo desenvolvimento, classificação para o ano de 1991, um salto de 0,305 para 0,579.

Quando observados o IDHM dos nove territórios paraenses, o IDH do país, a média do IDHM dos Estados da região Norte e o IDHM do Estado do Pará, já demonstrados nas tabelas acima, na Figura 1 a seguir, se tem a evolução deste índice para os anos de 1991, 2000 e 2010, onde se pode comparar em quais recortes obteve-se os maiores índices.

Figura 1: Evolução do IDHM médio nos Territórios Rurais Paraenses



Fonte: Elaborado pelos autores

Como já descrito nas tabelas acima, observa-se que em todos os períodos de aferição, houve crescimento dos IDH's nas diferentes escalas analisadas. O Brasil alcançou a classificação de alto desenvolvimento, o Pará e a região Norte e os territórios do Salgado, Sudeste Paraense e Sul do Pará – Xingu se tornaram de médio desenvolvimento. Os demais sete territórios passam a ser considerados de baixo desenvolvimento. Pode-se observar também que o IDH do Brasil supera o IDHM médio da Região Norte que, por sua vez, supera o IDHM do Estado do Pará. Da mesma forma, todos nove territórios paraenses se encontram abaixo de todas as outras escalas e, por mais que eles acompanhem a tendência de crescimento, o território com maior IDHM médio – o Salgado, tem uma diferença de -0,041 do índice do Estado do Pará, -0,078 do IDHM médio da Região Norte e -0,122 do IDH do Brasil. Por sua vez, o território com o menor IDHM médio, o Marajó, tem uma diferença de -0,086 em relação ao território mais bem classificado, -0,127 do índice do Estado do Pará, -0,165 do IDHM médio da Região Norte e -0,208 do IDH do Brasil.

Dentre os 16 municípios que compõem o território do Marajó, 10 deles estão entre os 100 que possuem o pior IDHM do país dentre os 5565 municípios com IDHM do Brasil

em 2010, sendo eles Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currálinho, Gurupá, Melgaço e Portel. Destaque para o município de Melgaço que obteve o pior índice do Brasil em 2010, ocupando a 5565ª posição no ranking nacional. Dentre os 143 municípios que possuem o IDHM no Estado do Pará, 13 deles estão entre os 50 com pior índice no Estado (Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currálinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Portel, Santa Cruz do Arari e São Sebastião da Boa Vista. Portanto, o território do Marajó, apesar de estar classificado no mesmo patamar de médio desenvolvimento que os outros territórios e as demais escalas territoriais, além de possuir o pior IDHM médio do Estado, possui municípios que estão entre os piores IDHM de todo o território nacional.

Quadro 2: Variação (%) do IDHM médio dos Territórios Paraenses

Local	Δ
Brasil	47,465
Norte	62,161
Pará	56,416
Salgado	72,367
Baixo Amazonas	83,777
Baixo Tocantins	72,627
BR-163	94,560
Marajó	88,407
Nordeste Paraense	88,563
Sudeste Paraense	108,610
Sul do Pará - Alto Xingú	98,426
Transamazônica	104,135

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano

Dentre as variações registradas durante os quase vinte anos que o IDHM pôde ser calculado nos anos de 1991 e 2000, destaca-se que todos os nove territórios tiveram variações no índice muito elevadas e bem acima daquelas verificadas nas escalas nacional, regional e estadual. A menor variação foi de aproximadamente 72% no território do Salgado, sendo a variação do Brasil de aproximadamente 47%, do Estado do Pará aproximadamente 56% e a da região Norte 62%, esta última com variação superior a do Brasil e a do Pará e este estado com variação maior que a nacional.

Quando se leva em consideração apenas a média do IDHM médio territorial, como demonstrado no Quadro 2 verifica-se que os valores para os anos de 1991, 2000 e 2010 são

inferiores aos do IDHM do Estado do Pará. Ao levantar-se o quantitativo de municípios que compõem os nove territórios paraenses, chega-se ao total de 120 municípios. Desta forma, 23 municípios não compõem, até o presente momento, nenhum dos nove territórios rurais já estabelecidos e reconhecidos pelo Governo Federal.

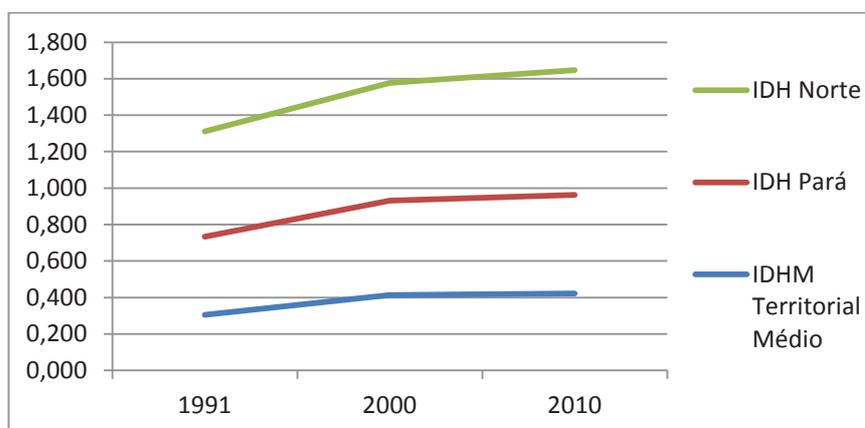
Quadro 2. IDHM Territorial Médio e do IDHM do estado do Pará

Local /Ano	1991	2000	2010
IDHM Territorial Médio	0,305	0,428	0,579
IDHM Pará	0,413	0,518	0,646

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano

Com base Quadro 2, fica perceptível quando comparado o IDHM Territorial Médio com o IDHM Pará, a discrepância termos absoluta. Portanto, o valor do IDH calculado pelo Atlas do desenvolvimento é superior ao valor médio estimado.

Figura 2: Evolução do IDHM Territorial Médio – Região Norte e Pará



Fonte: Elaboração dos autores

A Figura 2, acima, demonstra a evolução do IDH da Região Norte, do estado do Pará e do IDHM Territorial Média. De forma geral, percebe-se que, no período 1991-2000 houve um crescimento acentuado, diferente do período seguinte 2000-2010, onde o crescimento foi praticamente constante.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, as políticas públicas voltadas para a distribuição de renda, maior acesso à educação, melhores condições sanitárias e de acesso ao sistema de saúde, por mais que ainda não sejam tão distribuídos de forma mais homogênea e democrática vem tendo

melhorias substanciais e o próprio cálculo do IDH para os anos de 1991, 2000 e 2010 demonstra isso. O país deixou, em quase vinte anos de ser considerado de muito baixo desenvolvimento e passa ao patamar de alto desenvolvimento em 2000, classificação mantida até o último ano de aferição apesar do aumento do índice. Apesar de não ter sido o objetivo desse trabalho, sabe-se, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), que a variável que mais teve peso para o aumento do índice foi a Educação. Uma das razões desse aumento estaria relacionado aos programas sociais de transferência de renda e ações afirmativas que permitiram a manutenção de crianças e jovens na escola.

Essa foi uma tendência acompanhada por vários municípios do Brasil e isso também foi bastante significativo na região Norte que inclusive tem estados que acompanharam a evolução nacional, como Roraima e Amapá, com 0,708 e 0,707, no ano de 2010, respectivamente. Apesar da média regional não ter alcançado a classificação de alto desenvolvimento, o aumento do IDHM também é realidade.

No que tange ao IDHM dos nove territórios rurais paraenses, as suas respectivas médias não acompanharam o desempenho nacional, evidenciando que eles são constituídos por municípios com educação, renda e saúde inferiores às escalas estadual, regional e federal, demonstrando que deve-se haver uma preocupação maior nessas localizações ao se direcionarem as políticas públicas. Esse fato é destacado, inclusive, por estar no Pará, mais precisamente no território do Marajó grande parte dos municípios pior classificados no ranking nacional, sendo Melgaço o último da lista.

O próprio estado do Pará configura-se por ser uma UF com desigualdades intrarregionais ao se observar o IDHM médio dos territórios paraenses, pois enquanto três territórios tem uma classificação de médio desenvolvimento (Salgado, Sudeste Paraense e Sul do Pará – Xingu), os outros seis se classificam como de baixo desenvolvimento. Mas vale dar um destaque para as altas variações entre os períodos de 1991 a 2010, que chegaram a superar 90% nos territórios da Transamazônica, Sudeste Paraense, Sul do Pará e BR- 163.

É provável também, que o fato de 23 municípios restantes, isto é, aqueles que não constituem nenhum território rural, fazem o IDHM ficar mais elevado no Estado do Pará, isto é, seus componentes renda, educação e longevidade são maiores que nos demais municípios desse estado: aqueles que compõem algum território. Em contrapartida, quando se considera apenas o IDHM territorial médio dos territórios paraenses se constata um valor inferior. Dessa forma, os municípios que compõem algum dos nove territórios

paraenses, por possuírem um IDHM menor, fazem a média territorial do território que constituem ser menor e, por conseguinte, a média do IDHM territorial médio também será baixa e estará inferior ao IDHM do Estado do Pará. No Gráfico 2 a seguir, é demonstrada a média do IDHM médio dos territórios paraenses, o IDHM do estado do Pará e o IDHM médio da região Norte.

É possível que a provável explicação para o baixo IDH médio territorial esteja concentrado nos critérios de delimitação do território com fins ao desenvolvimento, o que vem a ser reforçado pelo baixo IDHM obtido pelos territórios rurais.

Considerando a gama de políticas voltadas ao desenvolvimento territorial para as áreas da educação (Pronatec Campo), energia (Luz para Todos), Habitação (Minha Casa Minha Vida Rural), inclusão produtiva (PRONAF, PROINF, Microcrédito etc), esse conjunto, se efetivado, tende a fortalecer e melhorar os indicadores, inclusive de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios e o territórios, até então responsáveis por interagir de forma negativa no IDH Médio do territorial.

Ainda que tais políticas, num primeiro momento, não contemple todos os municípios do estado do Pará, o simples fato destas focarem naqueles municípios que fazem parte dos territórios rurais poderá resultar num aumento os indicadores médio a nível territorial como um todo, pois políticas de desenvolvimento territorial, apesar de irem muito além da melhora dos indicadores monetários ou quantitativos de uma forma geral devem buscar formas de ser gerenciadas de forma a também melhorar o IDH desses territórios rurais uma vez que o desenvolvimento territorial não se faz sem o desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

BRAGA, T. M.; FREITAS, A. P.; DUARTE, G.; SOUSA, J. Índices de sustentabilidade municipal: o desafio de mensurar. **Texto para discussão n. 225**. Belo Horizonte:UFMG/Cedeplar, 2003.

CASTRO, F. N de; SIMÕES, A.V. **A criação do território do sudeste paraense: um estudo sobre a implementação dos programas de desenvolvimento territoriais**. II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte, Belém- Pará, UFPA, 2010. Disponível em: <<http://www.sbsnorte2010.ufpa.br/site/anais/html/gt3.html>> Acesso em: 13 out. 2014.

DELGADO, N. G.; LEITE, S.P. **Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores**. Dados, v. 54, p. 431- 473, 2011. Rio de Janeiro

FAVARETO, A. Tendências Contemporâneas dos Estudos e Políticas sobre o Desenvolvimento Territorial. In: FAVARETO, Arilson (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil - Avanços e Desafios**, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2010, p. 15-46.

HESPANHOL, Rosângela A. Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. In: **Campo e Território** – Revista de geografia agrária, v. 5, n.10, p. 123-147, ago. 2010.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Documentos Institucionais 03. MDA/SDT. Brasília. 2005-C.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Documentos Institucionais 03. MDA/SDT. Brasília. 2005-D

NETO, Leonardo Guimarães. Antecedentes e evolução do Planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, Arilson (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil - Avanços e Desafios**, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2010, p. 15-46.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em 01/06/2013.

PNUD. **Desenvolvimento humano e IDH**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em 01/06/2013.

SANTOS, Carmem Lúcia et al. (2010). **Política de Desenvolvimento dos Territórios Rurais: Uma análise do território do Alto Sertão de Sergipe (Brasil)**, VIII Congresso Latino-americano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT15-Carmem-L%C3%BAcia-Santos.pdf>> Acesso em: 20 out. 2014.