

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Estudos de Aplicabilidade

Presidente da República
LUIZ INACIO LULA DA SILVA

Ministro do Trabalho e Emprego
CARLOS LUPI

Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego
RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS

Secretário de Políticas Públicas de Emprego - SPPE
ANTONIO SÉRGIO ALVES VIDIGAL

Diretor do Departamento de Qualificação - DEQ
ANTONIO ALMERICO BIONDI LIMA

Coordenadora-Geral de Qualificação - CGQUA
TATIANA SCALCO SILVEIRA

Coordenador-Geral de Certificação e Orientação Profissional - CGCOP
MARCELO ÁLVARES DE SOUSA

Coordenador-Geral de Empreendedorismo Juvenil
MISAEEL GOYOS DE OLIVEIRA

(C) copyright 2005 - Ministério do Trabalho e Emprego

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE
Departamento de Qualificação - DEQ
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 3º andar, Edifício Sede, Sala 306.
CEP 70059-900 - Brasília - DF
Telefones: (0XX61) 3317-6239/ 3317-6004
Fax.: (0XX61) 3224-7593
E-mail: qualificação@mte.org.br

Tiragem: 3000 exemplares

ELABORAÇÃO, EDIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO:
Escola Sindical São Paulo-CUT
Rua Dona Brígida, 299 - Vila Mariana
CEP 04111-080 - São Paulo - SP
Telefone (0XX11) 5084-2131
Site: www.escolasp.org.br
E-mail: escolasp@uol.com.br

Índice de desenvolvimento territorial : estudos de aplicabilidade / organizado por Marta Regina Domingues e Marilane Oliveira Teixeira ; Arilson Favareto e Reginaldo Magalhães, colaboradores. São Paulo : CUT, 2007. 192 p. ; 23 cm.

1. Sociologia 2. Desenvolvimento territorial
3. Indicadores de desenvolvimento 4. Globalização
5. Neoliberalismo I. Domingues, Marta Regina
II. Teixeira, Marilane Oliveira.

Obs.: Os textos não refletem necessariamente a posição do Ministério do Trabalho e Emprego

Organizadoras:
Marta Regina Domingues e Marilane Oliveira Teixeira

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Estudos de Aplicabilidade

Arilson Favareto
Reginaldo Magalhães



Ministério do
Trabalho e Emprego



CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES

Rua Caetano Pinto, 575 – CEP 03041-000 – Brás – São Paulo – SP

Telefone: (0XX11) 2108-9200 – Fax: (0XX11) 2108-9200

Site: www.cut.org.br

DIREÇÃO EXECUTIVA NACIONAL DA CUT – 2006/2009

Presidente

ARTUR HENRIQUE DA SILVA SANTOS
SINERGIA – Sind. Trab. Ind. de
Energia Elétrica do Estado de SP

Vice-Presidente

CARMEN HELENA FERREIRA FORO
Sind. Trab. Rurais de Igarapé-
Miri – PA

Vice-Presidente

WAGNER GOMES
Sind. dos Metroviários do
Estado de SP

Secretário Geral

QUINTINO MARQUES SEVERO
Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas de
São Leopoldo – RS

Primeiro Secretário

ADEILSON RIBEIRO TELLES
SEPE -Sind. Est. Dos Profissionais
da Educação do Estado do RJ

Tesoureiro

JACY AFONSO DE MELO
Sind. dos Bancários de
Brasília – DF

Primeiro Tesoureiro

ANTONIO CARLOS SPIS
Sind. Unificado dos Petroleiros
do Estado de SP

Secretário de Relações Internacionais

JOÃO ANTÔNIO FELICIO
APEOESP – Sind. dos Professores
do Ensino Oficial do Estado de SP

Secretária de Política Sindical

ROSANE DA SILVA
Sind. dos Sapateiros de Ivoti – RS

Secretário de Formação

JOSÉ CELESTINO LOURENÇO (TINO)
SIND-UTE – Sind. Único dos Trab.
em Educação do Estado de MG

Secretária de Comunicação

ROSANE BERTOTTI
Sind. Trab. Agricultura Familiar de
Xanxerê – SC

Secretário de Políticas Sociais

CARLOS ROGÉRIO
DE CARVALHO NUNES
Sind. dos Assistentes Sociais do
Estado do CE

Secretária de Organização

DENISE MOTTA DAU
SindSaúde - Sind. dos Serv. Pub.
em Saúde do Estado de SP

Secretária Sobre a Mulher Trabalhadora

MARIA EDNALVA BEZERRA DE LIMA
Sind. Trab. Educação do
Estado da PB

Diretoria Executiva

ANÍZIO SANTOS DE MELO
APEOC - Sind. Serv. Pub. Lot. Sec.
De Educação e de Cultura do
Estado do CE

ANTONIO SOARES GUIMARÃES
(BANDEIRA)

Sind. Trab. Rurais de
Pentecostes - CE

CARLOS HENRIQUE DE OLIVEIRA
Sind. Serv. Pub. Municipais de São
José do Rio Preto – SP

CELINA ALVES PADILHA AREAS
SINPRO - Sind. dos Professores
do Estado de MG

DARY BECK FILHO
Sind. Trab. Ind. Dest. Refinação de
Petróleo do Estado do RS

ELISANGELA DOS SANTOS ARAÚJO
Sind. Trab. Rurais de São
Domingos - BA

EVERALDO AUGUSTO DA SILVA
Sind. dos Bancários de
Salvador - BA

EXPEDITO SOLANEY PEREIRA DE
MAGALHÃES
Sind. dos Bancários do
Estado de PE

JOSÉ LOPEZ FEIJÓO
Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas
do ABC – SP

JULIO TURRA FILHO
SINPRO - Sind. dos Professores
do ABC – SP

LUCIA REGINA DOS SANTOS REIS
SINTUFRJ - Sind. Trab. em
Educação da UFRJ

MANOEL MESSIAS NASCIMENTO MELO
SINDPD – Sind. dos Trab. em
Informática do Estado de PE

MILTON CANUTO DE ALMEIDA
SINTEAL - Sind. Trab. Em
Educação do Estado de AL

PASCOAL CARNEIRO
Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas de
Salvador – BA

ROGÉRIO BATISTA PANTOJA
Sind. Trab. Ind. Urbanas - AP

TEMÍSTOCLES MARCELOS NETO
Sind. Serv. Pub. em Saúde
do Estado de MG

VAGNER FREITAS DE MORAES
Sind. dos Bancários de São Paulo,
Osasco e Região – SP

VALÉRIA CONCEIÇÃO DA SILVA
Sind. Trab. Em Educação do
Estado de PE

Conselho Fiscal - Efetivos

MARIA JULIA REIS NOGUEIRA
Sind. Trab. Pub. Fed. Saúde e
Previdência do Estado do MA

VALDEDIR MEDEIROS DA SILVA
Sind. dos Previdenciários do
Estado da Bahia

DILCE ABGAIL RODRIGUES PEREIRA
Sind. Trab. Comércio Hoteleiro,
Rest. Bares e Hospitalidade de
Caxias do Sul – RS

Conselho Fiscal - Suplentes

ALCI MATOS ARAÚJO
Sind. Empreg. no Comércio do
Estado do ES

JOSÉ CARLOS PIGATTI
Sind. Trab. Energia Elétrica do
Estado do ES

ODAIR JOSÉ NEVES SANTOS
Sind. dos Professores Públicos e
Especialistas em Educação do
Estado do MA

Organizadoras:

Marta Regina Domingues e Marilane Oliveira Teixeira

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Estudos de Aplicabilidade

Arilson Favareto

Reginaldo Magalhães

Marta Regina Domingues é educadora, mestra em Educação, Política e Sociedade pela PUC/SP; assessora pedagógica da Secretaria Nacional de Formação da CUT desde 1998 e coordenadora pedagógica do Projeto Especial de Qualificação Profissional – PROESQ – *Quem luta também educa!* 2005-2007

Marilane Oliveira Teixeira é economista, mestra em Economia Política pela PUC/SP; doutoranda em Economia Social do Trabalho, no Instituto de Economia da Unicamp e formadora da Escola Sindical São Paulo-CUT

Arilson Favareto é sociólogo, Doutor em Ciência Ambiental, Professor da Universidade Federal do ABC

Reginaldo Magalhães é especialista em políticas públicas e mestre em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo - USP

Colaboradores:

- Adriana Mendes • Ana Angélica Costa • Carolina Galvanese
- Guilherme Ladomsky • Fellipy Fernando

SECRETARIA NACIONAL DE FORMAÇÃO - CUT

Secretário Nacional de Formação
JOSÉ CELESTINO LOURENÇO

Coordenador-Geral
MARTINHO DA CONCEIÇÃO

Assessoria

- ARCHIMEDES FÉLICIO LAZZERI
- MARISTELA MIRANDA BÁRBARA
- MARTA REGINA DOMINGUES
- PAULA CRISTINA BERNARDO

Secretária
LUCI FERNANDES

ESCOLA SINDICAL SÃO PAULO - CUT

Conselho Político
Sind. Químicos do ABC
APARECIDO DONIZETI DA SILVA

Apeoesp
CARLOS RAMIRO DE CASTRO

Sinsexpro
CARLOS TADEU VILANOVA

Sindsaúde
CÉLIA REGINA COSTA

Presidente da CUT Estadual
EDÍLSON DE PAULA OLIVEIRA

Escola Sindical SP-CUT
ÉLIAS SOARES

Escola Sindical SP-CUT
HELIO DA COSTA

Secretário Estadual de Formação
CARLOS TADEU VILANOVA

Secretário Nacional de Formação
JOSÉ CELESTINO LOURENÇO

Sind. dos Petroleiros de SP
JOSÉ SAMUEL MAGALHÃES

Sind. Bancários de SP
LUIZ CLÁUDIO MARCOLINO

Sind. Metalúrgicos do ABC
TARCISIO SECOLI

Coordenação
Coordenador Geral/Secretário de
Formação CUT-SP
CARLOS TADEU VILANOVA

Coordenador Administrativo
ÉLIAS SOARES

Coordenador de Formação
HELIO DA COSTA

Equipe de Formação
• ANA PAULA ALVES OLIVEIRA

- ELAINE OLIVEIRA TEIXEIRA
- ÉLIAS SOARES
- ERNANI FERNANDES MOREIRA
- HELIO DA COSTA
- KARIN ADRIANE HUGO LUCAS
LENIR DE VISCOVINI
- MARILANE OLIVEIRA TEIXEIRA
- MARIO HENRIQUE GUEDES
LADOSKY
- MARLUSE CASTRO MACIEL
- NEIDE DOS SANTOS VERÃO
- PÉRSIO PLENSACK
- WILLIAM NOZAKI

- Apoio Administrativo**
- CLARICE MARIA DE MELO
 - ESTHER RIVELLES
 - MARIA DA CONCEIÇÃO C. ALVES
 - SONIA CALIL ÉLIAS ROCHA
 - VANDERLEI SOARES CABRAL

- Apoio Pedagógico**
- HELANNE APARECIDA PEREIRA
 - MARIA DE LOURDES
INÊS OÑA



Coordenação Geral
CARLOS TADEU VILANOVA

Coordenação Financeira
ÉLIAS SOARES

Coordenação Pedagógica
MARTA REGINA DOMINGUES

Esta publicação é fruto de estudos e pesquisas desenvolvidos no âmbito do Projeto Especial de Qualificação – PROESQ – *Quem luta também educa!*, iniciativa da Central Única dos Trabalhadores – CUT, por meio da Secretaria Nacional de Formação da CUT e da Escola Sindical São Paulo-CUT.

O PROESQ - *Quem luta também educa!* foi realizado por meio de convênio estabelecido entre a Escola Sindical São Paulo-CUT e o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, dentro da Política Nacional de Qualificação – PNQ e financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O Conselho Deliberativo do FAT – Codefat, um dos mais importantes órgãos tripartites e paritários do país, delibera sobre várias políticas relacionadas ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Entre elas, a política de qualificação social e profissional.

Com a finalidade de desenvolver e aprimorar metodologias e tecnologias apropriadas para a educação e qualificação social e profissional de trabalhadores e trabalhadoras, um dos objetos de estudo ao qual nos dedicamos no desenvolvimento do *Quem luta também educa!* foi o *Desenvolvimento Sustentável e Solidário*, com a elaboração e aplicação de um Índice de Desenvolvimento Territorial.

Assim, este livro traz os principais resultados do Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial, elaborado entre 2005 e 2006. A principal característica desse sistema é correlacionar aspectos relativos às condições institucionais para o desenvolvimento, o desempenho de indicadores sociais e econômicos e as características do tecido social e da estrutura econômica de municípios e regiões.

Para a CUT, o sindicalismo deve estar a serviço da construção de uma nova sociedade, na qual os princípios de democracia, participação e autonomia estejam na base das relações

de trabalho. A participação ativa das entidades sindicais na identificação, formulação e implementação de metodologias e tecnologias inovadoras é de fundamental importância para o desenvolvimento do país, com ampliação de direitos e aprofundamento da democracia.

Nossa expectativa, ao realizar este trabalho, é a de que as reflexões e o Sistema de Indicadores resultem em novas aplicações e subsidiem o movimento sindical, os governos e a sociedade, em geral, na elaboração e gestão de processos sustentáveis de desenvolvimento, com inclusão social, valorização do trabalho e ampliação de direitos.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Artur Henrique da Silva Santos

Presidente Nacional da CUT

José Celestino Lourenço

Secretário Nacional de Formação da CUT e membro do
Conselho Político da Escola Sindical São Paulo-CUT

Carlos Tadeu Vilanova

Secretário de Formação da CUT São Paulo e
coordenador geral da Escola Sindical São Paulo-CUT

Introdução	15
Considerações Iniciais	31
Capítulo 1 - Indicadores de desenvolvimento – uma leitura crítica	37
Do crescimento à sustentabilidade.....	39
Indicadores de desenvolvimento no Brasil.....	45
Desafios para a produção de novos indicadores	54
Capítulo 2 - Sistema de indicadores analíticos de desenvolvimento territorial: proposta metodológica	59
Parâmetros	61
Dimensões, indicadores e variáveis.....	63
Capítulo 3 - Retratos do desenvolvimento territorial no Brasil	77
Os municípios brasileiros.....	79
Interpretando configurações territoriais em microrregiões selecionadas....	93
Onde estão as melhores configurações territoriais?	121
Um ‘zoom’ em duas configurações territoriais.....	131
Considerações Finais	153
Referências Bibliográficas	159
Anexo: Quadros-sínteses dos indicadores de desenvolvimento territorial selecionados	163
Fotos	181

As políticas voltadas para o desenvolvimento no Brasil estiveram historicamente vinculadas a um ideário de progresso econômico, no qual o conceito de desenvolvimento foi sistematicamente tratado como sinônimo de crescimento econômico. Tal ideário baseou-se em projeções e avaliações quantitativas, apoiado numa visão de superioridade de um crescimento monetarista, no qual as condições de vida da grande maioria da população seriam, no máximo, resultado periférico das políticas adotadas.

A crença de que tais políticas beneficiariam, automaticamente, as diferentes camadas da população, ou melhor, as ideologias que propugnavam o paraíso econômico e a conseqüente cidadania para os excluídos, sempre num futuro próximo, caíram por terra.

Caíram, por assim dizer, juntamente com o paradigma fordista-keynesiano que significara o padrão de acumulação do capital até os anos 1960-70. O fenômeno de mundialização do capital e a financeirização da economia, após a crise do petróleo em 1973, juntamente com a adoção de novas tecnologias e a ascensão do neoliberalismo, arrastou as economias nacionais para uma relação de dependência ainda mais profunda que a anterior.

O fordismo alcançou maior estabilidade após a Segunda Guerra Mundial e nos países centrais caracterizou-se, de modo geral, pela manutenção de investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo, em sistemas de produção em massa de bens padronizados (possibilitados por um sistema produtivo rígido, tanto no que se refere a máquinas e equipamentos quanto à organização e divisão do trabalho), salários relativamente elevados e crescentes, amplo reconhecimento social das organizações sindicais e a generalização dos procedimentos de negociação coletiva entre capital e trabalho, regulamentando as relações no

mercado de trabalho. Aliado à Teoria Geral do Emprego, formulada por John Maynard Keynes, cujos fundamentos possibilitaram a constituição do Estado de Bem-Estar Social, o fordismo, no âmbito político, significou a realização de um compromisso entre classes, mediado pelo Welfare State, cujo horizonte ideológico propunha o alcance do pleno emprego e, conseqüentemente, a distribuição da renda socialmente produzida. Baseado na concepção de um “circulo virtuoso”, no qual ocorreria o equilíbrio perfeito entre produção e consumo, o fordismo ensejou inúmeros mecanismos de proteção social, adotados pelo Estado e orientados para a manutenção de um elevado padrão do consumo de massas.

No Brasil, o fordismo se desenvolveu de modo limitado e contraditório, não resultando numa verdadeira norma de consumo de massa e tampouco edificando um Estado de Bem-Estar, devido, principalmente, ao caráter fortemente concentrador do desenvolvimento capitalista e socialmente excludente aqui implementado, originando um mercado de trabalho heterogêneo, com altas taxas de rotatividade, baixos salários e um sistema de proteção social que atendeu apenas, até período recente, aos trabalhadores e trabalhadoras dos pólos urbanos industriais de modo parcial.

Por outro lado, o colonialismo e o regime escravocrata, a alta concentração da posse de terras como poder econômico inicial e predominante até o início do século XX, configurou no Brasil uma estrutura de poder concentrada, autoritária e paternalista, imprimindo na sociedade brasileira suas marcas, com as políticas públicas sendo planejadas em benefício do capital privado e de segmentos privilegiados da sociedade e implementadas de modo a perpetuar o caráter patrimonialista do Estado brasileiro.

Tal realidade se aprofunda com o colapso do fordismo que, a exemplo de outros períodos de crise do capital, foi uma

crise de superprodução, agora na sua forma monetária, ou seja, do capital financeiro.

As contradições do fordismo-keynesianismo recrudesceram a partir de 1973, com a crise do petróleo resultante do aumento dos preços pela OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo - em plena guerra árabe-israelense. Para debelar as dívidas internas e externas, especialmente dos países centrais (os EUA tem uma imensa dívida nacional, apresentando um déficit de mais de US\$ 300 bilhões ao ano e uma dívida nacional de US\$ 4 trilhões no início da década de 1990) o receituário foi uma severa recessão econômica, com desdobramentos em todo o mundo, visando debelar um processo de estaginflação (aceleração inflacionária e diminuição do crescimento econômico).

As medidas econômicas adotadas foram as elevações das taxas de juros e a implantação de processos de desregulamentação em diversos mercados financeiros (ações, títulos de dívida, derivativos e moedas), especialmente nos países de economia periférica, pois tais processos de desregulamentação não tiveram intensidade semelhante tanto nos EUA quanto na Europa Ocidental.

O neoliberalismo surgido na década de 1980 surge como uma resposta a essa crise e ao esgotamento do padrão de acumulação fordista, demandando mudanças significativas e globais tanto em termos geográficos, quanto em termos de escopo, e alcançando concretamente todas os âmbitos da vida social.

As políticas neoliberais para a desregulamentação das barreiras econômico-financeiras dos estados nacionais, assim como a aplicação do princípio privatista e o desmantelamento do Welfare State, aplicados na década de 80 na Inglaterra e EUA, por Thatcher e Reagan, possibilitaram a mundialização do capital baseado em uma nova forma de

acumulação, desmantelando as instituições e estatutos consolidados no período anterior e devolvendo ao capital “a liberdade, que havia perdido desde 1914, para mover-se e desdobrar-se à vontade no plano internacional, entre países e continentes”. (Chesnais, 1998, p. 13-14).

O neoliberalismo e seu receituário político-econômico: defesa de um Estado Mínimo e a desregulamentação dos mercados e dos direitos do trabalho, entre outros aspectos, não tem sido um mero artifício para a adequação das economias nacionais à nova realidade internacional, mas um instrumento político e uma ideologia voltada para expandir esse processo, removendo as barreiras para a expansão do grande capital internacional principalmente nos países terceiro-mundistas.

A globalização, em suas faces financeira e produtiva, qualifica-se como fenômeno historicamente inédito por articular, no âmbito financeiro, a expansão dos fluxos financeiros internacionais, o aumento da concorrência entre os mercados internacionais de capitais e o aprofundamento da integração dos sistemas financeiros nacionais. Concomitantemente, a globalização produtiva articula simultaneamente três processos: o aumento da internacionalização da produção, o aumento da concorrência internacional e maior integração entre as estruturas produtivas dos países.

A conformação de um novo modelo de acumulação do capital, ou seja, a base material de sua produção, o período científico, técnico e tecnológico em que se assenta e seus modos de organização e reprodução, baseados na liberalização dos mercados nacionais, atualmente permite que o capital transnacional determine as estruturas de produção, as relações de intercâmbio de bens e serviços e conseqüentemente as estruturas do emprego em escala mundial. A marca do atual modelo flexível de acumulação do capital é o parasi-

tismo do capital financeiro sobre o capital produtivo, que se nutre de “punções sobre os rendimentos criados no curso da produção de valor e mais-valia”. (Chesnais, 1998)

Flexibilidade e Integração. Estas são as palavras da nova ordem mundial. Flexibilidade dos processos de produção e de trabalho, apoiada em novas tecnologias e formas de organização e gestão da produção; dos mercados de trabalho, com crescente precarização, desestabilização da mão-de-obra e desregulamentação dos direitos trabalhistas; e dos produtos e padrões de consumo, com obsolescência programada e segmentação crescente de mercado consumidor de produtos efêmeros, alicerçados na mídia e na indústria cultural. Integração dos mercados e da produção, com a terceirização e quarteirização de empresas e organizações, e um crescente mercado informalizado de trabalho na base de uma pirâmide socialmente excludente e elitista.

A reforma do Aparelho de Estado no Brasil, iniciada com Collor de Mello, recrudescer no Governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, com a criação do MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, a cargo de Bresser Pereira, que considerava como causas da crise do Estado brasileiro, a crise fiscal, o modo de intervenção do Estado na economia e no social, além da crise do aparelho de Estado, configurada, dentre outros elementos, pelo clientelismo, corporativismo, gigantismo e pela ineficiência

Paralelamente ao modelo produtivo integrado e flexível implementado pelo capital no país, as principais metas para a reforma do Estado foram, de um lado, a focalização e centralização, e de outro, a flexibilização com uma radical descentralização no plano social. A preconizada modernização, com aumento de eficiência e efetividade, organizar-se-ia mediante a distinção e caracterização de setores do Estado: por um lado um núcleo estratégico e atividades exclusivas, por outro lado

serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo estratégico, ou burocrático¹, voltado para as funções exclusivas de governo: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem interna, defender o país contra o inimigo externo, e estabelecer políticas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente. Um setor de serviços (não exclusivos) faria parte do Estado, mas não seria governo, tendo as funções de “cuidar da educação, da pesquisa, da saúde pública, da cultura e da seguridade social”, mediante o setor privado e o setor público não-estatal das organizações sem fins lucrativos.

Um projeto de reforma do Estado fortemente centralizado na administração pública direta, ou nas prerrogativas de governo, e amplamente descentralizado na oferta de serviços com a implantação de **agências executivas** e de **organizações sociais**, controladas por contratos de gestão. Buscando fundamentar a concepção que orientou a reforma, o governo de então, através do MARE, faz um esforço significativo para a definição de uma nova forma de propriedade, distinta da propriedade estatal (pública) ou privada: uma propriedade pública não-estatal, constituída por organizações sociais sem fins lucrativos. Na visão dos reformadores, esta arquitetura favoreceria uma parceria entre a sociedade e o Estado, para dar conta dos imensos desafios sociais, tornando, além disso, o controle social mais efetivo, através da participação dos segmentos envolvidos em conselhos de administração.

Dentre os efeitos mais visíveis desta herança, está a enorme concentração de renda existente no país, onde 10%

¹ Esse núcleo corresponde ao “poder legislativo, ao poder judiciário, e, no poder executivo, às forças armadas, à polícia, à diplomacia, à arrecadação de impostos, à administração do Tesouro público, à administração do pessoal do Estado, assim como as atividades definidoras de políticas públicas existentes em todos os ministérios. (Bresser Pereira, apud Silva Jr. & Sguissardi, 1999.:31)

das famílias mais ricas concentram 19 vezes mais renda que 20% das famílias mais pobres². Os anos 1990, com a financeiraização da economia, registraram uma brutal concentração de renda, resultando em mais de 4 milhões de famílias com renda zero, e segundo dados da PNAD 2002, 70% dos postos de trabalho estavam assim distribuídos: 30% empregos domésticos; 20% para ambulantes; 10% serviços de limpeza e outros 10% em segurança pública ou privada. 96% das vagas abertas eram para empregos de até um salário mínimo, enquanto 80% do pessoal ocupado ganhava até três mínimos³.

Dessa forma:

As políticas neoliberais impostas à América Latina e ao Brasil por governos submissos aos interesses do capital financeiro internacional, particularmente nos anos 80 e 90, trouxeram estagnação econômica e índices medíocres de crescimento, destruição do aparelho de Estado e dos serviços públicos, dilapidação do patrimônio público com a entrega das empresas públicas nas privatizações, aumento do desemprego, precarização e flexibilização das relações de trabalho, o aumento da pobreza e da concentração de renda. (CUT.2007)

O Brasil necessita de um modelo de desenvolvimento que diminua a pobreza e distribua renda e a CUT defende um modelo de desenvolvimento sustentável, que articule as políticas de crescimento econômico com valorização do trabalho, que promova a distribuição de renda e justiça social, geração de emprego e democratização das relações de trabalho.

Em abril de 2007, uma ação conjunta entre as Centrais Sindicais Brasileiras desencadeou um amplo movimento sindical para influenciar os rumos do desenvolvimento no Brasil.

² Segundo relatório do Banco Mundial. 2000.

³ Márcio Pochmann – Entrevista: a realidade perversa do mercado de trabalho brasileiro. www.desempregozero.org.br.

As principais áreas de problemas nacionais identificados foram:

- extrema concentração de renda e riqueza gerando exclusão social e pobreza com graves desigualdades regionais, rurais e urbanas;
- elevado desemprego em um mercado de trabalho caracterizado pela forte informalidade, precariedade de postos de trabalho e fragilidade do sistema de relações de trabalho;
- baixa capacidade do estado em alavancar o desenvolvimento econômico e social; e
- insuficiência e inadequação dos espaços de poder e participação e baixa capacidade das organizações da sociedade civil para estabelecer mecanismos ou processos de controle social.

O livro *Agenda dos Trabalhadores pelo Desenvolvimento*, editado e publicado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese (2007), traz as principais propostas e reivindicações construídas até o momento no âmbito da **Jornada pelo Desenvolvimento com Distribuição de Renda e Valorização do Trabalho** empreendida pelo movimento sindical brasileiro. Apresenta-se à sociedade, aos governos e ao empresariado diretrizes, políticas e ações capazes de propiciar crescimento econômico e desenvolvimento social para o Brasil. Dentre as propostas construídas, constam, dentre outras muito importantes, as de:

- Diagnosticar e desenvolver a vocação de cada região,
- Criar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de um fundo destinado ao investimento em atividades produtivas em cada região,
- Proteger e fortalecer o parque industrial nacional e criar pólos de dinamismo regionais,
- Criar políticas para o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais.
- Desenvolver políticas de crédito compatível com o capital dos micro e pequenos empreendedores.
- Elevar o valor dos benefícios dos programas sociais, ampliar sua cobertura e constituir programas com foco na inclusão no mercado de trabalho.
- Estimular o crescimento de setores intensivos em mão-de-obra através de políticas específicas de crédito e isenção fiscal.
- Implementar políticas monetária e fiscal compatíveis com metas sociais de crescimento econômico, valorização do trabalho e distribuição de renda.
- Reduzir as taxas de juros para diminuir o endividamento público e os seus encargos, estimulando os investimentos privados nos setores produtivos.
- Ampliar os investimentos em infra-estrutura - energia, transporte, saneamento básico e habitação popular - em consonância com a preservação ambiental.

- Assegurar a participação dos atores e movimentos sociais nas instâncias de decisão de política pública como forma democrática de gestão.
- Garantir a participação dos trabalhadores na gestão das agências reguladoras
- Instituir mecanismos de participação dos trabalhadores nos Conselhos de Administração das Empresas Estatais, Fundações e Autarquias;

Destacamos estas propostas das Centrais Sindicais pela sua relação mais estreita com o conceito de desenvolvimento territorial. Além disso, tais propostas, reivindicações e sua conquista podem também fortalecer várias políticas implementadas pela Central Única dos Trabalhadores no país. A Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS, foi criada pela CUT em 1999, “com o papel de promover a constituição, fortalecimento e articulação de empreendimentos autogestionários, buscando a geração de trabalho e renda através da organização econômica, social e política dos trabalhadores, inseridos em um processo de desenvolvimento sustentável e solidário” (CUT. 2006).

Neste período, a ADS possibilitou a constituição de cooperativas em mais 10 estados e a organização de duas centrais de cooperativas: a ECOSOL e a UNISOL e busca a ampliação para todo o país, e tem dentre suas principais estratégias desenvolver projetos de complexos cooperativos, compostos por empreendimentos de produção, de serviços e de crédito, com políticas integradas e coletivas de formação, de comercialização, de inovação tecnológica e outras, que podem ser organizados na forma de cadeias produtivas ou especializações setoriais.

A ADS desenvolve, dentre outros trabalhos, a incubação do Sistema Nacional de Cooperativas de Economia e Crédito Solidário – Ecosol, através da capacitação e assessoria às cooperativas de crédito, com o apoio de diversas entidades e organizações nacionais e internacionais, públicas e privadas. O Ecosol é constituído por Cooperativas de Crédito Singulares, Postos de Atendimento ao Cooperado (PACs), Bases de Apoio e pela Cooperativa Central de Crédito, funciona de maneira articulada através de sistemas de informação, comunicação e de governança cooperativa, administrados pela central em permanente contato – online – com as cooperativas singulares e com o Banco Central. A estratégia principal do Sistema Ecosol é:

Inclusão e Organização Financeira da população de baixa renda, que é historicamente pertencente a comunidades excluídas dos serviços financeiros formais e do acesso às agências bancárias. Ademais, os serviços financeiros tradicionais são freqüentemente inadequados às necessidades financeiras desta população, motivo pelo qual o Sistema ECOSOL trabalha pela ampliação e consolidação da oferta de serviços e produtos financeiros adequados às necessidades das comunidades por ele atendidas, como também pela ampliação do volume de recursos financeiros destinados a tais serviços e produtos financeiros, como meio de promover a alavancagem da renda global destas comunidades. (CUT. 2006)

A UNISOL Brasil, que tem a finalidade de organizar, representar e articular, de forma ampla e transparente, as cooperativas, associações e outros empreendimentos autogestionários da economia solidária, foi constituída e é dirigida pelos sócios-trabalhadores das cooperativas e empreendimentos filiados, é uma alternativa na organização e na aglutinação dos interesses legítimos dos empreendimentos autogestionários e das cooperativas de produção e serviços, e hoje atua em vários estados, nos setores: alimentício, artesanato, metalúrgico, químico, reciclagem, serviços, têxtil e agricultura.

As relações entre crescimento econômico, desenvolvimento e economia solidária são evidentes e é no âmbito dos territórios que se materializam tanto as relações sociais de produção e reprodução da sociedade quanto as condições objetivas de seu fortalecimento:

O aumento da riqueza produzida no território, a distribuição mais eqüitativa dos benefícios gerados com o aumento desta riqueza e a sua sustentabilidade a longo do tempo. Estes são três aspectos indissociáveis numa estratégia de desenvolvimento sustentável e o grande desafio é proporcionar a um território as condições necessárias para alcançar estes objetivos. (ADS. 2003)

Diversas políticas e estratégias para o crescimento econômico foram implantadas no Brasil, orientadas para investimentos externos, em especial, com a implantação de novas empresas, com investimentos internos em infra-estrutura. Embora tais políticas tenham gerado alguns pólos de desenvolvimento em alguns territórios, não proporcionaram distribuição de renda e tampouco obtiveram a sustentabilidade necessária, extraindo lucros de mão-de-obra barata e degradando o meio ambiente.

Por outro lado, a transferência de renda para as populações pobres, através de diversos programas governamentais, embora seja necessária e vinculada a políticas educacionais, não tem promovido processos duradouros e sustentáveis de desenvolvimento nem superado, muitas vezes, o clientelismo nas relações de poder e na sociedade. Além disso, a necessária democratização da sociedade com o fomento a processos participativos que possam estimular as capacidades territoriais ainda é muito tênue.

Nesse sentido, a forma como as relações sociais e o poder político e econômico são organizados e regulados no âmbito dos territórios é fundamental para que as organizações sociais possam se empoderar e participar efetivamente do desenvolvimento. A articulação de atores sociais em

ambientes participativos e democráticos e o controle social na gestão de processos de desenvolvimento são fundamentais.

Na Agenda dos Trabalhadores pelo Desenvolvimento, consta também a proposta de se criar indicadores e metas para monitorar as políticas de equidade promovidas para redução da concentração de renda e riqueza.

Acreditamos que o desenvolvimento, entre 2005 e 2006, no PROESQ – Quem luta também educa!, de um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial, apresentado nesta publicação, juntamente com experiências de aplicabilidade, possa modestamente contribuir para a construção de um novo padrão de desenvolvimento no Brasil.

O Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial abrange três dimensões que se inter-relacionam: capacidade institucional, desempenho econômico e social, e estrutura social e econômica. Estas dimensões reúnem vinte e sete variáveis agrupadas em onze indicadores que procuram refletir no âmbito dos territórios: capacidade econômica, ambiente educacional e ambiental, democratização, produto interno bruto, renda, ocupação e emprego, desigualdade, saúde e educação, estrutura produtiva e capital social. Para a composição do banco de dados, os critérios adotados foram a disponibilidade das informações para acesso livre por via eletrônica e a existência da informação para todos os municípios brasileiros, de maneira que se possa atualizar a base inicial a cada vez que novas informações forem disponibilizadas.

A aplicação do sistema permite apreender as condições de desenvolvimento territorial para as dimensões previstas e, sobretudo, pode subsidiar o desenvolvimento de determinadas políticas e estratégias favorecendo processos mais eficientes e eficazes de gestão para um desenvolvimento sustentável.

Boa leitura!
As organizadoras.

Referências Bibliográficas

- ADS. 2003. Agência de Desenvolvimento Solidário-CUT. Fichas pedagógicas do curso básico de desenvolvimento local e economia solidária. São Paulo.
- CHESNAIS, François. 1996. A mundialização do Capital. Rio de Janeiro. Xamã.
- _____. 1998. A mundialização Financeira: gênese, custos e riscos. Rio de Janeiro. Xamã.
- CUT. 2006 – Central Única dos Trabalhadores. Livro de Resoluções do 9o Congresso Nacional da CUT - 5 a 9 de junho de 2006. In: <http://www.cut.org.br>
- _____.2007. ADS – Agência de Desenvolvimento Solidário. In: <http://www.cut.org.br>
- _____. 2007. Central Única dos Trabalhadores. Resoluções da reunião da Executiva Nacional realizada nos dias 13 e 14 de fevereiro de 2007. In: <http://www.cut.org.br>
- DIEESE. 2007. Agenda dos Trabalhadores pelo Desenvolvimento: Jornada pelo desenvolvimento com distribuição de renda e valorização do trabalho. São Paulo.
- HARVEY, David. 1992. A condição pós-moderna. Edições Loyola.
- RIBEIRO, Fernando. DOMINGUES, Marta Regina & KUREDA, Rui. 2002. Globalização, Ideário Neoliberal e Reforma do Estado. Texto Base – Grupo de Trabalho Estado e Políticas Públicas – Central Única dos trabalhadores. São Paulo: Mimeo.
- SILVA JUNIOR, J. R. ; SGUISSARDI, Valdemar . 2001. Novas Faces da Educação Superior no Brasil - Reforma do Estado e Mudança na Produção. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora e Editora da Universidade São Francisco, v. 1. 299 p.

Considerações Preliminares⁴

Poucos temas despertam tantos interesses e reações como o desenvolvimento. Nada menos do que todas as aspirações humanas estão a ele relacionadas: melhoria das condições de vida, das bases materiais da sociedade, conciliação entre expansão das possibilidades materiais e conservação ambiental. Basta um olhar pelos jornais dos dias atuais para ver como, da comunidade internacional às políticas públicas brasileiras, o tema do desenvolvimento ocupa lugar central no discurso de movimentos sociais, órgãos governamentais, agências multilaterais. Não obstante, pouco acordo existe sobre o que é desenvolvimento e, menos ainda, sobre como se pode medi-lo.

A década de noventa trouxe consigo a afirmação de noções e conceitos novos, como desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável, ambos formulados como alternativas à visão de desenvolvimento como sinônimo de crescimento, predominante até então e ainda hoje o traço mais forte dos debates sobre a realidade brasileira. Esta mudança conceitual não tardou a refletir na formulação e disseminação de indicadores alinhados com as concepções em emergência, dentre as quais o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é, certamente, o exemplo mais conhecido e utilizado.

Estas mudanças e inovações não passaram ao largo dos

⁴ Os autores agradecem os comentários, críticas e sugestões feitas pela equipe do PROESQ – Quem luta também educa!, da Escola Sindical São Paulo-CUT, pelos dirigentes e assessores da Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS nacional e suas regionais e demais escolas sindicais da CUT. Também agradecem a Karin Vecchiatti e Sinésio Pires pelos comentários feitos às notas originais que compõem as duas primeiras partes do texto, e ao Prof. José Eli da Veiga pela indicação de bibliografia e pelas várias discussões realizadas sobre o tema em questão. Agradecimento especial é dedicado a Vitor Athayde Couto Filho, que discutiu as primeiras versões da metodologia aqui proposta. Seu desaparecimento poucos meses atrás foi uma grande perda, não só para os amigos e colegas mas para todos os que trabalham e discutem temas relacionados ao desenvolvimento.

órgãos de pesquisa brasileiros. Nestas instituições, têm sido elaboradas tipologias, sistemas de indicadores e índices sintéticos, sempre tentando captar melhor as dinâmicas dos processos de desenvolvimento e, com isso, melhor subsidiar a elaboração das políticas públicas ou dos investimentos privados. As páginas que seguem são parte de um esforço nesse sentido. Seu primeiro objetivo é oferecer um mapeamento das iniciativas em curso nos órgãos de pesquisa brasileiros sobre indicadores e sistemas de indicadores de desenvolvimento. Trata-se de um exercício de comparação e diálogo, mais do que de avaliação ou crítica, do qual se espera poder extrair questões pertinentes a serem objeto de aprofundamento, novos esforços, experimentações. O segundo objetivo do texto é, à luz deste balanço sobre a produção existente, propor bases metodológicas de um sistema de indicadores que possa ser aplicado à escala territorial. O terceiro objetivo, finalmente, é apresentar os principais resultados das primeiras aplicações deste sistema à realidade brasileira contemporânea.

Para atingir o intuito acima, este texto é composto de três itens. 1) Uma recuperação bastante breve do caminho dos debates sobre desenvolvimento, destacadamente em sua repercussão para a produção de sistemas de indicadores; 2) A proposta metodológica de indicadores aplicados à escala territorial; 3) Os primeiros resultados de utilização desta ferramenta. Ao final, a título de conclusão, são evidenciados os principais traços que emergem destes retratos do desenvolvimento territorial brasileiro e algumas lacunas a serem preenchidas em esforços futuros

Vale destacar que este estudo é desdobramento de iniciativas anteriores. Sua idéia inicial surgiu por ocasião de uma análise dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e a necessidade de se construir indicadores capazes de subsidiar o monitoramento das políticas sob gestão destes espaços participativos (Favareto & Demarco, 2002; 2004). Posteriormente, em

consultoria realizada para a Fundação Seade, foi feita uma análise dos principais indicadores produzidos pelos órgãos estaduais de pesquisa no Brasil (Favareto, 2003). Finalmente, ao longo dos últimos dois anos, foi possível, com recursos do Ministério do Trabalho, elaborar a metodologia aqui apresentada e sistematizar os primeiros resultados de sua aplicação. Só foi possível, portanto, chegar a estes resultados graças ao acúmulo de informações e de experiências já reunidas pela equipe responsável pelo estudo nestes trabalhos anteriores, alguns deles feitos anteriormente junto a outras instituições. Apesar do pouco tempo e dos modestos recursos envolvidos, como se verá, a massa de dados e informações reunidas no Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial, aqui proposto, permite que sejam feitos diversos cruzamentos e correlações, num trabalho que poderia, sem exagero, se estender por alguns anos. Assim, ao final do volume, são sugeridos alguns passos futuros visando tanto o aprimoramento do Sistema – o que é certamente necessário – bem como algumas formas de melhor explorar as possibilidades que ele contém.

Indicadores de desenvolvimento – uma leitura crítica

Há dois tipos de critérios que precisam ser postos em prática na formulação de um indicador de desenvolvimento. Os primeiros são os critérios técnicos, que garantem ao indicador consistência e aplicabilidade. Aí se incluem: a relevância das variáveis e indicadores, expressa em sua capacidade de descrever o fenômeno em questão, bem como a avaliação e monitoramento de sua evolução; a comparabilidade dessas variáveis e indicadores, como fator-chave para a elaboração de séries históricas e contraste com realidades similares; a disponibilidade, cobertura e periodicidade de atualização dos dados. O segundo tipo de critério, a adequação teórica do sistema de indicadores, nem sempre é suficientemente valorizada, mas é ela que lhe garante eficiência e coerência. Não basta uma boa seleção de variáveis e indicadores, é preciso que eles, juntos, componham uma leitura da realidade na qual eles são aplicados que traga consigo um potencial explicativo. Daí a importância de se relacionar sempre os indicadores e sistemas de indicadores de desenvolvimento com as concepções que eles procuram espelhar.

Do crescimento à sustentabilidade

Como se sabe, a idéia de desenvolvimento é antiga, mas ela se difundiu principalmente no período seguinte à segunda grande guerra mundial.

Naquele momento havia uma grande expectativa, tanto entre estudiosos quanto entre governos e instituições internacionais, de que o crescimento econômico e o bem-estar alcançado pelos países do núcleo central do capitalismo mundial (Europa e Estados Unidos, principalmente), mais cedo ou mais tarde se estenderiam à periferia (África, Ásia e América Latina). Em uma palavra, o

crescimento econômico era o paradigma, e a evolução do Produto Interno Bruto seu indicador natural⁵.

Quem já era adulto nos anos setenta se lembra da famosa “metáfora do bolo”, segundo a qual era preciso primeiro esperar o bolo crescer para que depois todos pudessem ter a sua fatia. Essa imagem é uma caricatura, mas a ela corresponde toda uma série de teorias e de políticas segundo as quais uma etapa inicial do processo de desenvolvimento deveria, necessariamente, passar pela concentração de renda, como condição para a acumulação de capital, e essa acumulação de capital, por sua vez, seria necessária para a modernização da base econômica do país; só então haveria riqueza para ser partilhada por todos. Essa expectativa, no entanto, acabou por não se confirmar, ao contrário até. Gradativamente foi se tornando clara a constatação, tão cara à realidade brasileira, de que, em certas circunstâncias, o crescimento pode beneficiar apenas uma pequena parcela da população e, simultaneamente, aumentar a pobreza e a desigualdade, em vez de reduzi-las.

Como resultado da insatisfação gerada com a promessa não cumprida, à preocupação com o crescimento foram sendo agregadas outras dimensões, dando origem ao debate sobre o desenvolvimento e a série de adjetivações que surgiram ao longo dos tempos, numa tentativa de destacar aspectos de cunho social como emprego, necessidades básicas, educação, equidade ou aspectos de cunho ambiental – surgiram os qualificativos “desenvolvimento social”, “desenvolvimento humano”, “desenvolvimento integrado”, “desenvolvimento local”, “desenvolvimento sustentável”.

⁵ Um apanhado da longa evolução das idéias sobre desenvolvimento pode ser encontrado em Rist (2001). Para uma leitura crítica desta trajetória, ver Favareto (2007). Uma excelente síntese das idéias contemporâneas sobre desenvolvimento e um paralelo entre concepções teóricas e indicadores podem ser encontradas em Veiga (2005).

Cada um desses adjetivos destaca os caminhos para alcançar o desenvolvimento (desenvolvimento local, por exemplo), ou os fatores necessários para se considerar se uma determinada sociedade ou município é ou não desenvolvido (desenvolvimento humano, por exemplo).

Uma definição bastante razoável consiste em dizer que só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento econômico servem à ampliação das capacidades dos seres humanos em fazer o que entenderem ser o melhor para suas vidas. Segundo esta visão, são quatro as capacidades humanas fundamentais: a) ter uma vida longa e saudável; b) ser instruído; c) viver em condições materiais dignas; d) ser capaz de participar da vida da comunidade e poder fazê-lo. A estas quatro capacidades poderia se juntar uma outra: e) viver sem prejudicar as possibilidades do outro, o que inclui a preocupação com a preservação dos recursos naturais de que a sociedade dispõe. Estas capacidades são condições para que qualquer indivíduo possa exercitar todas as suas outras possíveis escolhas, como: viver no espaço rural ou na cidade, decidir que profissão seguir, acumular riqueza ou viver mais e melhor, e assim por diante.

Esta concepção de desenvolvimento como expansão das liberdades humanas foi mais bem formulada na obra do ganhador do Prêmio Nobel de Economia, o indiano Amartya Sen⁶ e, através do louvável trabalho de um grupo de especialistas liderados pelo cientista Mahbub Ul Haq, deu origem ao Índice de Desenvolvimento Humano. Calculado para todos os países do mundo e publicado a cada ano desde 1990, a essência do IDH está na afirmação de que o desenvolvimento é um processo onde a ampliação das possibilidades de escolha dos indivíduos é a um só

⁶Ver principalmente Sen (1992) e (2000)

tempo um meio e um fim, e que, para isso, não se pode reduzir tudo a uma questão de aumento da renda: a ampliação do conhecimento e a melhoria das condições de vida de maneira a permitir uma existência longa e saudável são, no mínimo, tão importantes quanto a renda. Daí as três dimensões fundamentais do do Indicador de Desenvolvimento Humano. O IDH vem sendo adotado, desde então, como referência crescente para governos e pesquisadores dos quatro cantos do mundo.

No que diz respeito à questão da preservação dos recursos naturais, embora a retórica ambiental tenha surgido antes do debate sobre desenvolvimento humano, já no início da década de setenta, tendo como marco a Conferência de Estocolmo, foi somente nos meados dos anos oitenta que ela ganha corpo com a definição da noção de desenvolvimento sustentável, cunhada pela Comissão Brundtland, em 1987. Ali, o desenvolvimento sustentável é definido como “...o processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, (...) é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem à suas próprias necessidades”⁷. A idéia do desenvolvimento sustentável ganha força desde então e atinge sua máxima consagração na nova conferência das Nações Unidas para o meio-ambiente, a Rio-92.

A partir daí vários foram os esforços de operacionalizar a noção do desenvolvimento sustentável através de indicadores e sistemas de indicadores, muito embora ainda não se tenha chegado a um instrumento de tamanha aceitação

⁷ Ver Comissão Brundtland (1988).

como o IDH. Uma das mais frutíferas experimentações foi elaborada por centros de pesquisa das universidades de Yale e de Columbia nos Estados Unidos e deu origem ao *Environmental Sustainability Index* (ESI), um índice calculado para a quase totalidade dos países do mundo e que abrange as dimensões institucional e de preservação dos recursos naturais⁸. Todavia, nem este estudo nem outras iniciativas em curso chegam sequer perto da aceitação de que goza o IDH. Para isto certamente contribuem o caráter ainda recente de tais experimentos e, talvez principalmente, a relativa nebulosidade e falta de consenso que ainda cercam a noção de desenvolvimento sustentável. Mas mesmo no caso do IDH, apesar dessa sua larga aceitação, há uma série de críticas que precisam ser consideradas para sua boa utilização ou para a formulação de novos indicadores de desenvolvimento.

A primeira crítica que se faz ao IDH diz respeito às dimensões que compõem o indicador. Muito embora se reconheça que a renda, longevidade e educação são fundamentais no desenvolvimento humano, somente a dificuldade em se obter indicadores confiáveis para os recursos naturais e para a civilidade pode justificar a ausência dessas dimensões na composição final do índice. O contraste do desempenho de vários países no IDH e no ESI ilustra esta crítica: países de alto IDH como Estados Unidos, Japão, Alemanha, para citar apenas alguns, teriam que deixar o bloco dos países considerados mais desenvolvidos do mundo se a dimensão ambiental fizesse parte dos indicadores a serem avaliados⁹.

⁸ Ver Global Leaders (2002).

⁹ Veiga (2003-a; 2005)

A segunda crítica refere-se à metodologia de cálculo do índice, marcadamente à opção por se proceder a uma média aritmética dos valores obtidos individualmente nas dimensões renda, longevidade e educação para se obter o valor do IDH. O que se argumenta contrariamente a esta opção é que a média das três dimensões está longe de ser a melhor maneira de captar o grau de desenvolvimento de uma coletividade; ao contrário, deve-se supor que é justamente nas discrepâncias entre o nível de renda obtido por esta coletividade e seu padrão social que está o cerne da questão. Em resumo, neste quesito a crítica repousa sobre a própria pertinência de se formularem ou não índices sintéticos, que condensam num número único a medida do desenvolvimento¹⁰.

A terceira crítica, por fim, diretamente relacionada à anterior, se endereça à forma final de apresentação do IDH: a formulação de rankings de desempenho das unidades cobertas pelo índice. Aqui o principal argumento é que a alta dose de arbítrio na definição dos pesos dados a cada uma das dimensões individuais associada ao recurso da média aritmética para composição final do índice induz a distorções que fazem com que países, ou unidades de federação, ou ainda municípios muito diferentes ocupem posições semelhantes no ranking. Isto é, um município muito pobre mas com bons indicadores sociais poderia aparecer na mesma posição do ranking que um município rico, mas com indicadores ruins de longevidade, por exemplo. Na mesma direção, como concluir quem deve estar na posição mais alta do ranking: um município onde as pessoas têm uma vida mais longa e uma renda baixa, ou um município onde as pessoas têm uma expectativa de vida mais curta mas um nível de renda maior?¹¹

Estas críticas não invalidam a importância do IDH, que

¹⁰ Ver principalmente Veiga (2003-b; 2005); Januzzi (2001); Ryten (2000); entre outros.

¹¹ Ver Veiga (2003-c; 2005).

continua a ser o melhor recurso disponível para se comparar o desenvolvimento das nações, estados ou municípios. O que se quer destacar com estas críticas são os cuidados necessários com sua manipulação e, sobretudo, as lacunas que poderiam ser cobertas através do aperfeiçoamento de sua metodologia e da formação de novos sistemas de indicadores. Daí a importância de se interrogar como os esforços recentes dos órgãos de pesquisa no Brasil têm respondido a essa necessidade de se elaborar indicadores de terceira geração: indicadores que possam romper com a unidimensionalidade da primeira geração, expressa no PIB per capita, e que possam, juntamente a isso, suplantar algumas das limitações da segunda geração, representada pelo IDH. A isso é dedicada a próxima parte do texto.

A produção de indicadores de desenvolvimento no Brasil

No caminho aberto pelo IDH, várias iniciativas têm buscado a formulação de índices capazes de captar o estado e a evolução do desenvolvimento em diferentes escalas do território nacional. No caso brasileiro, um marco inegável é a adaptação da metodologia do IDH para a escala municipal, que ficou conhecida como IDH/M, elaborada pelo consórcio formado pelo IPEA, Fundação João Pinheiro, IBGE e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹².

O IDH Municipal é um indicador semelhante ao IDH, cobrindo as mesmas dimensões. As principais diferenças introduzidas, além da escala de aplicação, dizem respeito às variáveis escolhidas, principalmente para as dimensões renda e educação. Para a dimensão educacional, o IDH/M trabalha com o número médio de anos de estudo, enquanto o IDH trabalha com o nível

Ver IPEA/IBGE/JFP/PNUD (1998); PNUD (2005).

de matrícula no conjunto dos três níveis de ensino. Para a dimensão renda, o IDH/M utiliza a variável a renda familiar per capita média, enquanto no IDH é adotado o PIB per capita médio em dólares corrigido por um índice de paridade do poder de compra.

No Relatório do Desenvolvimento Humano, que veicula o IDH, foi divulgado também um novo índice – o Índice de Condições de Vida (ICV). Neste indicador o número de dimensões foi ampliado, trabalhando-se com um conjunto de vinte indicadores. Muito embora seja de grande utilidade para se acompanhar o desempenho dos municípios em um rol mais amplo de questões, o ICV não tem tido a mesma aderência que o IDH em pesquisas e planejamento de políticas, possivelmente por não estar ancorado em uma conceituação tão sólida.

Procurando responder a indagações mais específicas, outros indicadores têm sido produzidos. Vale citar o trabalho coordenado por Márcio Pochmann, voltado para captar com precisão justamente um aspecto do desenvolvimento, a exclusão social. No seu “Atlas da exclusão social no Brasil” é veiculada uma série de indicadores elaborados prioritariamente para regiões metropolitanas¹³. Também o recente trabalho do IBGE, orientado para a produção e veiculação de indicadores de sustentabilidade merece ser lembrado, embora nele o foco não seja indicadores municipais, mas nacionais e estaduais¹⁴.

Um terreno fértil para a produção de ricas e sofisticadas experiências de elaboração de indicadores são os órgãos de pesquisa estaduais, cuja produção ainda é muito pouco conhecida. Através do levantamento que deu origem a este texto foi possível observar que pelo menos oito estados, até meados de 2003, tinham se empenhado na construção de indicadores e sistemas de indicadores de desenvolvimento para o âmbito municipal. São eles: Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de

¹³ Pochmann et al. (2003).

¹⁴ IBGE (2002)

Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Goiás.

A apresentação detalhada dos indicadores produzidos em cada um destes estados demandaria um espaço maior do que o que este livro permite, além de ser algo extremamente repetitivo e, pois, cansativo. Entretanto, uma rápida exposição da estrutura geral dos índices formulados parece ser válida, não só no intuito de dar visibilidade a esses esforços como, sobretudo, de permitir que sejam tecidas algumas considerações sobre o alcance e os limites presentes em tais iniciativas¹⁵.

Rio Grande do Sul

A Fundação de Economia e Estatística ligada ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul vem elaborando desde meados da década de noventa o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA). Trata-se de um indicador sintético elaborado para o conjunto de municípios segundo os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)¹⁶.

O ISMA trabalha com um amplo conjunto de variáveis selecionadas de acordo com sua representatividade das condições sócio-econômicas destes municípios e de acordo com as possibilidades de sua reprodução anual, e tendo por base informações de esferas de governo, registros administrativos e estimativas próprias. Os quatorze indicadores obtidos a partir deste conjunto de variáveis são posteriormente agrupados em quatro blocos: condições de domicílio e saneamento, educação, saúde e renda.

¹⁵ Para uma apresentação mais detalhada de cada índice, consultar Favareto (2003), onde estão reunidas as “folhas metodológicas” dos mesmos. Nestas folhas, para cada um dos índices citados, são apresentados: uma descrição do indicador, sua relevância ou pertinência, a relação das variáveis cobertas pelo índice, a fórmula de cálculo, as fontes dos dados utilizados, a disponibilidade e periodicidade dos dados utilizados, as séries disponíveis, o alcance e os limites do índice, sua cobertura, sua relação com objetivos de políticas, normas ou metas, a forma de participação de atores sociais na formulação do índice e, finalmente, indicações de artigos e pesquisas correlacionados.

¹⁶ Ver Dobrowsky (2002), Barbieri(2001).

A formulação dos indicadores individuais é feita de maneira que os índices variem de 0,0 a 1,0, o que permite classificar os municípios numa escala do melhor para o pior desempenho. Nos indicadores individuais são atribuídos pesos distintos às diferentes variáveis. Já na elaboração do índice sintético, as quatro dimensões aparecem com pesos idênticos.

São Paulo

Em São Paulo, a Fundação Seade, a pedido da Assembléia Legislativa, elaborou o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS): um sistema de indicadores fortemente inspirado no IDH mas que procura superar algumas de suas limitações. Especificamente, o IPRS procura inovar ao produzir indicadores que possam ser atualizados no curto prazo e ao evitar os inconvenientes dos indicadores sintéticos, como já foi sublinhado anteriormente¹⁷.

Perseguindo esse intuito, o IPRS procurou preservar as dimensões que conformam a retórica do desenvolvimento humano (renda, educação e longevidade), mas buscando identificar fontes alternativas de dados, em especial registros administrativos, que permitissem a atualização do indicador num horizonte de tempo mais curto. Após isso, o tratamento das variáveis através da utilização de técnicas estatísticas multivariadas, permitiu o agrupamento dos municípios por situações sócio-econômicas semelhantes, evitando a elaboração de um índice final sintético e o conseqüente ranking de municípios em escala decrescente.

O resultado foi a obtenção de treze diferentes variáveis, agrupadas com pesos diferenciados em cada uma das três dimensões fundamentais. O contraste do desempenho diferenciado dos municípios nos três índices relativos às dimensões

¹⁷ Ver ALSP & Fundação Seade (2001).

fundamentais deu origem ao agrupamento dos municípios paulistas em cinco situações: a) os municípios que têm apresentado um nível elevado de riqueza, combinados com bons níveis nos indicadores sociais; b) os municípios que, embora com níveis de riqueza elevados não são capazes de atingir bons indicadores sociais; c) os municípios que mesmo com nível de riqueza baixo apresentam bons indicadores nas demais dimensões; d) os municípios com nível de riqueza baixo mas com nível médios de longevidade e conhecimento; e) os municípios em pior situação, com desempenho ruim tanto em termos de riqueza como de longevidade e educação.

Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro os esforços da Fundação CIDE (Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro) têm se traduzido na elaboração do Índice de Qualidade dos Municípios (IQM). O IQM classifica os municípios fluminenses de acordo com seu potencial e condições instaladas para o crescimento e o desenvolvimento. O objetivo é verificar a estrutura disponível nos municípios, identificar centros dinâmicos, e indicar municípios que estão acima ou abaixo de um determinado padrão para recepção de novos investimentos. Para a elaboração do IQM trinta e oito variáveis são transformadas em índices variando de 0,0 a 1,0 e posteriormente agrupadas com pesos diferenciados em sete índices setoriais sintéticos: a) centralidade e vantagem locacional; b) qualificação da mão-de-obra; c) riqueza e potencial de consumo; d) facilidades para negócios; e) infra-estrutura para grandes empreendimentos; f) dinamismo; g) cidadania. Posteriormente, os índices setoriais são agrupados com pesos diferentes no indicador sintético IQM¹⁸.

¹⁸ Ver Fundação Cide (2003).

Minas Gerais

A Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, é uma das instituições que participou da elaboração do IDH/M e do ICV. Como esses índices foram apresentados páginas atrás, as informações a eles relativas não serão retomadas aqui.

Além da Fundação João Pinheiro o Cedeplar, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais, também têm investido na formação de um indicador municipal de desenvolvimento. Aqui, a novidade é a busca de um indicador que expresse mais do que o desenvolvimento, as condições de sustentabilidade. A sustentabilidade urbana é entendida nesse caso como uma combinação de processos que envolvem o estado dos recursos, os processos de pressão sobre o estado dado, e tendências de resposta aos processos em curso. Trinta e cinco variáveis dão origem a dezesseis indicadores, por sua vez agrupados em três índices temáticos: Índice de Qualidade Ambiental, Índice de Qualidade de Vida, e Índice de Capacidade Política Institucional. Estes três índices temáticos dão origem, finalmente, ao índice sintético que espelha a sustentabilidade urbana.

O Índice de Sustentabilidade Urbana ainda se encontra em fase de aperfeiçoamento. No momento em que se teve contato com esse instrumento haviam sido realizados primeiros testes na Bacia do Rio Doce, em Minas Gerais, e posteriormente testes comparados para as Regiões Metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte e para a bacia do Piracicaba em Minas Gerais ¹⁹.

Espírito Santo

No Estado do Espírito Santo o Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES) elaborou recentemente o Índice de Desenvolvimento dos

¹⁹ Ver Braga et al. (2002).

Municípios do Espírito Santo (IDM-ES). O IDM-ES é um índice sintético composto pela média ponderada de cinco índices setoriais: Índice de Desenvolvimento Social, Índice de Finanças Municipais, Índice de Desenvolvimento Econômico, e Índice de Infra-estrutura para Grandes e Médios Empreendimentos. Nestes índices setoriais estão reunidas trinta e quatro variáveis.

Com esta estrutura, o IDM-ES permite não só a formulação de um ranking dos municípios capixabas, mas também uma leitura do desempenho dos municípios em áreas específicas, a saber; a disponibilidade e capacidade relativa de atendimento dos principais equipamentos urbanos; as desigualdades relativas às condições de saúde, educação, renda pessoal e segurança; as desigualdades relativas á gestão das finanças municipais; a diferença entre os municípios no que se diz respeito ao tamanho per capita de sua economia; e finalmente a capacidade que cada município possui de atender às necessidades de infraestrutura para empreendimentos de médio e grande porte. O indicador é elaborado para a escala municipal, com apresentação agregada também para as escalas regional e estadual²⁰.

Bahia

A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), órgão responsável pela produção de estatísticas do governo baiano, trabalha com uma cesta de indicadores de acompanhamento da atividade econômica e da situação social do estado, onde se destacam o Índice de Desenvolvimento social (IDS) e o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE). Diferente da experiência de outros estados, a SEI optou por não construir um índice único expressando o desempenho econômico e social, mas sim dois índices distintos que podem, eventualmente, ser contrastados.

²⁰ Ver IMES (2003)

O Índice de Desenvolvimento Social é um índice sintético voltado para captar mudanças ocorridas no curto prazo, sendo composto pela média de índices setoriais de saúde, educação, oferta de serviços básicos, e renda média de chefes de família. Nestes índices setoriais estão agregadas onze variáveis. A periodicidade do índice é bianual, embora todas as informações utilizadas sejam organizadas em base anual. Já o Índice de Desenvolvimento Econômico, também um indicador sintético, se propõe a estimar a evolução do desenvolvimento econômico no âmbito dos municípios baianos. Ele é resultado da média obtida a partir de índices setoriais de infra-estrutura, qualificação da mão-de-obra e do produto municipal, através dos quais são organizadas seis variáveis específicas.

Ceará

Em 1995 o Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance) organizou uma série intitulada *Ranking dos municípios: indicadores selecionados*. Este estudo foi, posteriormente, retomado visando a elaboração de um índice sintético que permitisse a hierarquização dos municípios: o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM). O IDM é composto de trinta variáveis organizadas em quatro grupos: indicadores fisiográficos, fundiários e agrícolas; indicadores demográficos e econômicos: indicadores de infra-estrutura e apoio; e indicadores sociais. Para cada um dos grupos obteve-se um índice específico formulado a partir de técnica multivariada de análise fatorial. Os índices obtidos foram convertidos para a escala de 0 a 100. Posteriormente, os índices de cada grupo formaram, com pesos distintos, o índice sintético de desenvolvimento municipal.

Além do IDM, estava previsto para o próximo período o cálculo de dois novos indicadores: o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice de Metas sociais (IMS). O IDS faz parte do Sistema de Metas Social lançado em 2003 pelo Governo do

Estado do Ceará, e é composto por dois índices: um IDS-Resultados e um IDS-Oferta. Ambos estão sendo formulados de forma a cobrir seis campos: educação, saúde, condições de moradia, segurança pública, emprego e renda, desenvolvimento rural. Após a seleção das variáveis está prevista a padronização dos indicadores na escala 0,0 a 1,0 tendo por limites o pior e o melhor resultado alcançados nos municípios cearenses. O IMS, que também faz parte do Sistema de Metas sociais, está sendo elaborado de maneira a espelhar o desempenho dos municípios nas dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e longevidade.

Goiás

Tal como no caso da Bahia, em Goiás a Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento trabalha com dois índices sintéticos: um Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE), e um Índice de Desenvolvimento Social (IDS). No IDS, são trabalhadas vinte e uma variáveis, agrupadas em quatro índices setoriais: Indicador de nível de saúde; Indicador do nível de educação; Indicador de serviços básicos; Indicador da faixa de rendimento da mão-de-obra formal. O IDS é obtido a partir da média dos índices setoriais. Para o IDE, são analisadas oito variáveis, agrupadas em três índices setoriais: Indicador de infra-estrutura; Indicador de qualificação da mão-de-obra formal; Indicador de renda municipal per capita. Assim como no IDS, o IDE é obtido a partir da média dos valores obtidos em cada índice setorial²¹.

²¹ Cabe ainda uma menção especial ao Índice de Desenvolvimento Sustentável, elaborado recentemente pelo IBGE, e o DNA/Brasil, elaborado pela Unicamp. Estes dois indicadores não serão apresentados porque, no caso do IDS/IBGE, ele se restringe à dimensão ambiental; e no caso do DNA/Brasil, a indicadores nacionais. Ver a respeito Veiga (2005).

Uma análise dos esforços em curso e os desafios para o futuro

Como foi sublinhado anteriormente, o intuito aqui não é proceder a críticas ou avaliações dos indicadores elaborados nos órgãos de pesquisa, e sim a um exercício de comparação e diálogo. Nessa direção, o primeiro destaque não poderia ser outro senão a constatação do expressivo número de iniciativas em curso, ainda demasiadamente desconhecidas dos próprios órgãos de pesquisa que, por excelência, se debruçam por sobre este tipo de instrumento. Chama a atenção também as disparidades regionais expressas neste primeiro mapeamento. Se de um lado é verdade que certamente devam existir outras experiências que não foram alcançadas neste levantamento, de outro, não deve ser mero acaso o fato de que, na região sudeste a totalidade dos estados que a compõem têm produzido iniciativas nesse sentido, e que, na ponta inversa, nenhum dos órgãos de pesquisa dos estados da região norte (justamente onde o debate sobre sustentabilidade é mais forte) tenha apresentado experiências em curso.

Em resumo, os órgãos de pesquisa têm em suas mãos uma numerosa e valiosa produção, mas ainda desigualmente distribuída pelos quatro cantos do país e desconhecida por seus pares. Não há dúvida, portanto, que o intercâmbio em torno dessa produção é um importante vetor de colaboração para o próximo período. O caráter ainda recente destas experiências e sua diversidade não permitem que se chegue a uma tipologia precisa dos índices que vêm sendo elaborados. Mas pode-se perceber alguns contrastes e pontos de diálogo, tanto em termo dos objetos que levaram à elaboração de tais indicadores, como em termos da metodologia adotada.

No que diz respeito aos objetivos, o que impacta diretamente o escopo de variáveis escolhidas e sua forma de apresentação, pode-se dizer que os indicadores produzidos buscam responder combinada ou isoladamente a dois tipos distintos de preocupação. A primeira é avaliar a evolução da situação econômica e social e contribuir para o melhor monitoramento de políticas públicas – esse é o caso da maioria dos indicadores, sobretudo daqueles que se atêm ao enfoque das três dimensões fundamentais do desenvolvimento humano (caso do ISMA, no Rio Grande do Sul, por exemplo). A segunda preocupação, que por vezes aparece combinada à primeira, por vezes com supremacia em relação à primeira, é a sinalização das condições dos municípios para investimentos públicos e privados – esse é o caso dos indicadores que buscam abordar as chamadas vantagens comparativas dos municípios ou suas condições de infraestrutura (caso do IQM, no Rio de Janeiro, por exemplo).

No que diz respeito à metodologia, há uma grande diversidade na seleção das variáveis e diferentes composições de dimensões fundamentais cobertas pelos indicadores. Mas vale destacar três diferentes formas finais de cálculo do índice. Uma primeira fórmula obedece à tradição iniciada com o IDH e que consiste na elaboração de rankings de municípios tendo por base indicadores sintéticos finais (como no IDM, no Espírito Santo). Uma segunda forma é a elaboração de tipologias, com um agrupamento dos municípios por situações similares em relação a seu desempenho nas dimensões riqueza e indicadores sociais (como no IPRS, em São Paulo). E uma terceira forma é a construção de indicadores específicos (às vezes também sintéticos) para cada uma das dimensões, deixando aberta a possibilidade de comparação entre o desempenho nos indicadores econômicos e nos indicadores sociais (caso do IDS e do IDE, na Bahia).

Note-se que todas estas experiências tiveram início na segunda metade dos anos noventa, alguma delas somente há poucos anos. Por isso, embora o desejável seja se caminhar na direção de uma maior confluência nas metodologias, o caráter ainda recente das iniciativas em curso leva a crer que é desejável um maior tempo para sua maturação e balanço. Mesmo com essa ressalva, este primeiro levantamento e as breves considerações aqui expostas permitem pontuar quatro grandes desafios, que podem ser a base para outros esforços futuros, entre os quais o IDT, aqui proposto:

- a) *Dimensão ambiental como principal lacuna* – Somente uma das experiências apresentadas tem ousado formular indicadores capazes de captar a dimensão ambiental. Se, de um lado, sabe-se que há uma enorme dificuldade no acesso a dados consistentes, representativos e confiáveis, de outro, experiências como a das Universidades de Columbia e Yale, as quais produziram um indicador que cobre a quase totalidade dos países do mundo, mostram que há espaço para se ir além e começar a tatear na direção de construir um indicador de sustentabilidade ambiental que possa ser contrastado com as demais dimensões. Os esforços que vem sendo feitos nos últimos anos no IBGE também merecem destaque. Neste caso, em particular, o grande problema, além da ausência de algumas variáveis importantes (como a perda de solos por erosão, por exemplo) é o nível de agregação dos dados, que não alcança a escala municipal ou micro-regional.

- b) *Capital social e desempenho institucional* – As teorias recentes do desenvolvimento têm destacado que a capacidade de articulação dos atores locais e as institui-

ções (formais ou não) são os principais fatores responsáveis pela ocorrência de bons indicadores sociais e de riqueza. Contudo, poucas são as tentativas de traduzir estas dimensões em indicadores. Em parte isso se deve ao caráter eminentemente qualitativo de cada uma delas. Em parte, deve-se também ao caráter ainda recente de sua análise e tratamento. Um índice que pretenda representar não só o estado atual do desenvolvimento, mas também as condições para impulsioná-lo não pode, contudo, ignorá-las. Pesquisas internacionais têm avançado especificamente na formulação de indicadores de capital social, já com reflexos em programas de estudo brasileiros.

- c) *Índices sintéticos X tipologias* – Como destacado anteriormente, os índices sintéticos apresentam um problema sério: eles apagam os contrastes entre as diferentes dimensões, diluindo-os em uma média aritmética. Por isso mais interessante do que elaborar fórmulas matemáticas é elaborar tipologias baseadas na confrontação entre o desempenho das diferentes dimensões dos índices. Com isso o problema da ponderação de peso entre variáveis fica restrito aos indicadores das dimensões individuais.

- d) *A legitimação dos indicadores* – Um quarto desafio, nada desprezível, é a legitimação dos indicadores produzidos pelos órgãos de pesquisa no planejamento das políticas públicas e em sua posterior avaliação e monitoramento. Não é raro encontrar governos que, mesmo dispondo de indicadores mais sofisticados do que o IDH, não os utilizam. E mesmo na utilização do IDH, é fácil perceber o quanto ele influencia a moldagem das

políticas públicas, mas ainda está longe de ser a base para a avaliação e o monitoramento dos recursos investidos. Fazer dos índices e sistemas de indicadores um instrumento de planejamento e de gestão das políticas de governo é um passo essencial não só para a legitimação dos indicadores mas, principalmente, para a própria eficácia do planejamento governamental. É para isso que devem servir os indicadores. É nessa direção que devem se concentrar os esforços dos corpos técnicos dos órgãos de pesquisa e planejamento.

**Sistema de indicadores analíticos
de desenvolvimento territorial:
proposta metodológica**

Parâmetros

O balanço traçado nas páginas anteriores deu origem a um Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial. A necessidade de uma ferramenta como esta já havia sido identificada em estudos sobre o desenvolvimento nos espaços rurais brasileiros (Favareto & Demarco, 2002). Em 2004 isto foi retomado no âmbito do projeto conveniado entre a Escola Sindical São Paulo-CUT, e o Ministério do Trabalho. Ali se propôs a formulação de indicadores de desenvolvimento visando melhor subsidiar a definição de políticas públicas destinadas à qualificação de trabalhadores e a formas de promoção do desenvolvimento em escala territorial. Antes de passar do diagnóstico da produção existente à proposição de uma metodologia capaz de superar alguns dos limites identificados, convém esclarecer alguns pontos importantes que alicerçam o que virá nas páginas seguintes.

Por que o território como escala?

É fundamental tomar o território – aqui entendido como uma dimensão espacial intermediária entre os municípios e as mesoregiões – como escala de monitoramento dos processos de desenvolvimento e de formulação de políticas e iniciativas por ao menos três motivos. Primeiro, porque um dos principais traços do desenvolvimento brasileiro é a questão da desigualdade; desigualdade que se expressa em termos de classes e grupos sociais, em termos de gênero, e também em termos espaciais. Por isso, para além das grandes tendências nacionais é preciso interrogar como elas repercutem diferenciadamente nas várias regiões. É isso que pode permitir uma leitura mais precisa da heterogeneidade brasileira. Segundo, porque é importante focalizar os processos de desenvolvimento em uma escala que

permita verificar como as relações sociais envolvendo pessoas, instituições e organizações, influenciam na direção assumida por esses processos. As teorias mais recentes têm destacado esse aspecto valendo-se da noção de capital social, isto é, procurando mostrar como a posse de determinados tipos de relações entre agentes pode ser mobilizada em diferentes direções, afetando com isso as possibilidades dos grupos sociais ali existentes. Terceiro, porque o movimento de descentralização das políticas públicas tem, cada vez mais, atribuído responsabilidades à esfera local. E como os municípios são, muitas vezes, excessivamente reduzidos para dar conta de dinâmicas econômicas e sociais, a escala territorial emerge como a mais pertinente para se pensar o desenho de políticas e processos com esse intuito.

Como o sistema de indicadores pode ajudar a definição de agendas e a elaboração de políticas?

Um índice de desenvolvimento territorial é uma ferramenta que pode se mostrar de grande utilidade para qualquer organismo governamental ou da sociedade civil que pretenda ser um agente dos processos de desenvolvimento, pelo simples fato de permitir um monitoramento da evolução destes indicadores ao longo do tempo. Especificamente no caso de organizações sociais, ele pode ajudar a melhorar o desenho das políticas ao permitir uma leitura mais precisa dos contrastes espaciais e, com isso, contribuir para a elaboração de agendas melhor circunstanciadas

Pelo menos três são os vetores em que a leitura do desenvolvimento territorial pode se desdobrar: a) elaboração e negociação de políticas de qualificação profissional mais referenciadas às demandas e tendências locais; b) formulação de políticas organizativas visando fortalecer a presença das organizações

sociais em ramos estratégicos ou em ascensão em uma determinada região; e c) a elaboração de agenda(s) do desenvolvimento, fortalecendo a capacidade de intervenção local das organizações sociais em torno de questões que dizem respeito aos problemas da população destes territórios.

Quais as dimensões de um Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial?

Considerando, de um lado, o balanço das experiências existentes, e de outro, as observações sobre a utilidade de um sistema de indicadores, pode-se dizer que seria preciso a elaboração de uma ferramenta que: a) cobrisse dimensões fundamentais dos processos de desenvolvimento para além daquelas três tradicionalmente valorizadas pelas experiências já constituídas: a renda, os indicadores sociais, e a dimensão ambiental; b) que não ficasse limitada a uma perspectiva que Márcio Pochmann chamou certa vez de “indicadores contemplativos”, isto é, que oferecem um retrato da realidade de algum valor para a crítica social, mas que pouco dizem sobre os reais problemas e possibilidades do desenvolvimento naqueles espaços; c) que pudessem trazer variáveis referidas à uma escala dos processos de desenvolvimento menos abrangente e generalizante que a escala estadual ou nacional.

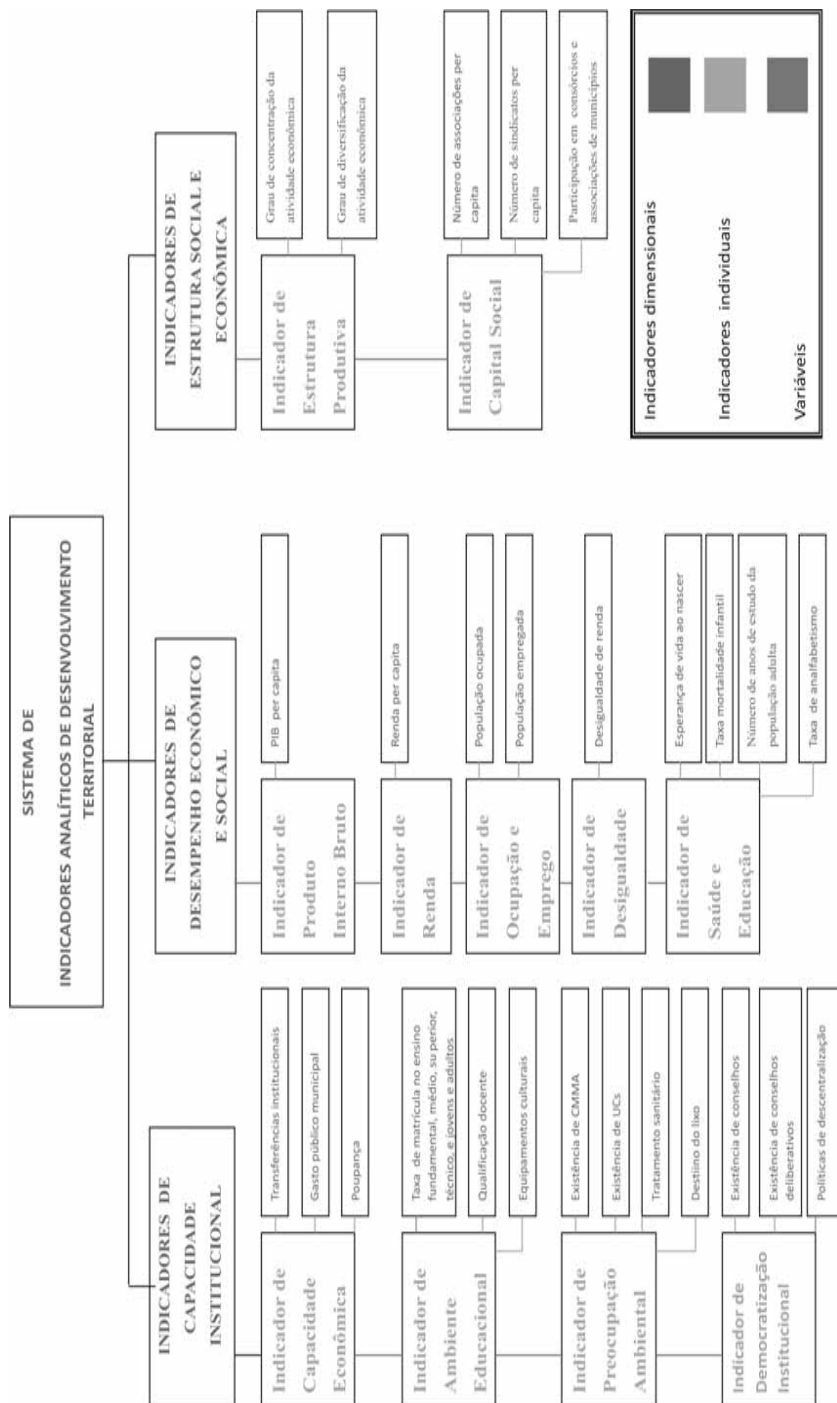
Destas três pretensões vem o nome aqui adotado – Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial. Pretende-se propor um sistema e não um índice sintético porque o objetivo é construir uma abordagem multidimensional, que enfatize a relação entre as dimensões e não uma artificial síntese delas todas. Pretende-se um sistema de indicadores analíticos porque seu resultado tem que resultar num diálogo com as principais teorias e idéias estabelecidas sobre os

processos de desenvolvimento, mais portanto do que uma mera descrição. Pretende-se, por fim, um sistema de indicadores analíticos de desenvolvimento territorial porque é nesta escala que melhor se pode apreender e interpretar a heterogeneidade da manifestação desigual de tais processos.

O desenho geral que reflete a concepção do Sistema de Indicadores pode ser resumido no quadro a seguir, onde estão expressas as três dimensões em que devem ser organizados os dados, os onze indicadores individuais que os compõem, e as trinta e duas variáveis que agregam as informações reunidas e processadas.

Figura 1

Representação esquemática do quadro de variáveis do Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial



Quais as inovações trazidas com esta proposta de Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial?

Conforme se pode visualizar no quadro, as três dimensões destacadas são: as condições institucionais para o desenvolvimento, o desempenho social e econômico, e a estrutura social e econômica. Em geral os indicadores se atêm à terceira destas dimensões: os resultados dos processos de desenvolvimento em termos econômicos e sociais. Isto é sem dúvida importante, à medida que a melhoria da renda, da expectativa de vida ou do nível educacional ampliam as possibilidades das pessoas, convertendo-se, assim, a um só tempo, em resultados e em fatores de desenvolvimento.

Porém, a análise do desempenho de um território nestes indicadores pouco diz sobre as possibilidades que eles têm, de fato, em melhorá-los. Aqui há uma primeira novidade em relação aos indicadores conhecidos: a introdução da dimensão relativa às condições institucionais para o desenvolvimento. Certamente há territórios que já possuem uma boa capacidade instalada para melhoria destes indicadores econômicos e sociais, onde toda a questão é saber como fazer com que este estoque seja mobilizado de maneira a levar à situação desejada. Em outros, por sua vez, será preciso ainda criar este conjunto de condições. Visualizar estas distintas situações é algo em que este desenho inovador aqui proposto pode contribuir.

Além disso o Sistema propõe ainda a adoção de uma terceira dimensão, esta totalmente ausente em todos os indicadores apresentados nas partes anteriores: a dimensão da estrutura social e econômica. Ela parte do pressuposto de que as características do tecido social de um território importam, e muito, na configuração do campo de possibilidades em que se inscreve seu futuro. A hipótese que precisa ser testada é que aqueles

territórios cujo tecido social se apóia em formas mais diversificadas e descentralizadas é mais favorável à criação de articulações e instituições capazes de favorecer a geração de riquezas acompanhada da melhoria da qualidade de vida de suas populações, em oposição àqueles espaços que têm por característica marcante a dependência de grandes e especializadas atividades econômicas. O alcance desta hipótese é particularmente importante quando se pensa os termos em que está posto o debate brasileiro atual. Será que aquelas regiões que têm tido seu dinamismo apoiado, por exemplo, na produção de grãos para exportação apresentam melhores resultados para as pessoas que ali vivem do que aquelas baseadas em uma estrutura produtiva mais pulverizada e menos rígida?

Por fim, também nas partes que deverão compor cada uma destas três dimensões há uma tentativa de inovação. Na dimensão do desempenho social e econômico, é introduzido um indicador de desigualdade, já que este é o traço marcante da trajetória do desenvolvimento brasileiro, em geral ignorada nos indicadores já produzidos. Ainda nesta mesma dimensão do desempenho, propõe-se também a introdução de um indicador de ocupação e emprego, por considerar que esta é outra questão fundamental para as opções da sociedade brasileira contemporânea: como promover o desenvolvimento de uma maneira que incorpore mais pessoas ao processo produtivo, em vez de simplesmente descartá-las pelo progresso tecnológico. Na dimensão das condições institucionais para o desenvolvimento todos os indicadores individuais propostos são, em boa medida, inovadores: um indicador de capacidade econômica visa aquilatar o volume de recursos que o território pode mobilizar em investimentos capazes de dinamizar sua base produtiva e sua infra-estrutura social; um indicador de ambiente educacional objetiva aferir a existência não só de escolas mas de

equipamentos culturais e científicos, de emissoras de rádio até centros de pesquisa, passando obviamente pelas estruturas de ensino formal em todos os níveis; um indicador de preocupação ambiental, na ausência de dados melhores, é proposto para identificar a existência de instituições que sinalizem uma sensibilidade do território para este tema; e finalmente um indicador de democratização institucional é proposto por se considerar que onde há maiores espaços de participação há melhores condições de se fazer com que a população alvo de uma política possa influenciar em seus contornos, contribuindo assim para melhorar sua eficiência. E na dimensão da estrutura social e econômica, por fim, os indicadores propostos visam captar o capital social de um território - isto é, a existência de redes de relações sociais que podem ser mobilizadas como um trunfo para seu dinamismo econômico e social - e a estrutura produtiva local, se mais ou menos concentrada, se mais ou menos diversificada. Tudo isso para interrogar se estes aspectos têm mesmo, como sugerem abordagens teóricas contemporâneas, um peso determinante no futuro destes territórios.

Todas estas inovações estão fortemente ancoradas no estágio atual do debate brasileiro e internacional sobre as tendências e as razões do desenvolvimento, brevemente expostas nas partes anteriores deste texto, e também na disponibilidade de dados capazes de permitir a formulação de um indicador preciso na escala espacial desejada (micro-regiões ou municípios). A definição mais precisa de cada indicador, o que ele pretende demonstrar, e quais as fontes em que eles estão disponíveis, além é claro das variáveis que compõem cada um deles e seu peso, se encontra nos quadros-síntese em anexo. Como se vê, trata-se de uma empreitada de fôlego razoável. Aquilo que está sendo aqui proposto, bem como os primeiros resultados que serão apresentados no último item, não devem

ser vistos como um produto definitivo, mas antes como mais um passo no ainda embrionário trabalho de construção de ferramentas capazes de permitir a um só tempo a análise e o planejamento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos territórios brasileiros.

A composição dos indicadores e variáveis

Tendo por base as considerações acima, a montagem do sistema de indicadores se deu de acordo com os seguintes passos metodológicos.

Passo 1 – A reunião dos dados e a composição das variáveis

Inicialmente foram reunidas as informações relativas a cada variável. Os quadros em anexo expressam em maior detalhe tanto os procedimentos como a caracterização das unidades manipuladas nos diversos indicadores e variáveis utilizadas. O ano das informações é, via de regra, 2000. Casos excepcionais serão indicados nos quadros respectivos.

Dimensões

- A dimensão das **Condições Institucionais** reúne indicadores que têm como objetivo expressar condições institucionais que a unidade territorial adotada apresenta e que podem ser mobilizadas nos processos de desenvolvimento.
- A dimensão do **Desempenho Social e Econômico** reúne um conjunto de indicadores que pretende expressar o desempenho das unidades territoriais adotadas em termos sociais e econômicos, retratando assim algo sobre as condições de vida da população destes espaços.

- A dimensão da **Estrutura Produtiva** visa quantificar características fundamentais da estrutura econômica das unidades territoriais em questão.

Indicadores de Condições institucionais do desenvolvimento

- **Capacidade econômica do território** - representa o volume de recursos econômicos que poderiam ser convertidos em instrumentos de desenvolvimento, considerando o volume de depósitos em instituições financeiras, como principais aproximações do volume de recursos privados, e as finanças públicas, proporcionalmente a população do território.
- **Ambiente educacional** - afere a existência de escolas, das estruturas de ensino formal em todos os níveis, de equipamentos culturais e científicos, de emissoras de rádio e centros de pesquisa, aspectos que influenciam a quantidade e a qualidade da informação disponível aos indivíduos num dado espaço.
- **Preocupação ambiental** - visa identificar a existência de instituições que sinalizem uma sensibilidade local para este tema, formatado com dados referentes à existência de conselhos de meio ambiente e existência de áreas de preservação.
- **Democratização institucional** - busca dimensionar a existência de espaços formais de participação na administração das políticas públicas.

Indicadores de Desempenho Econômico e Social

- **PIB per capita** - indica o valor do produto interno bruto per capita da unidade territorial em questão.
- **Renda per capita** - indica o valor da renda per capita da unidade territorial em questão.
- **Ocupação e emprego** - indica o grau de absorção de trabalho na unidade territorial em questão, expresso em termos de pessoas ocupadas e empregadas, com relação à população economicamente ativa de cada unidade territorial.
- **Variação da desigualdade de renda** - indica a variação da distribuição da renda total por extratos.
- **Saúde e educação** - indica o desempenho da unidade territorial em questão em aspectos relacionados à saúde e à educação da população e é formado pela composição das seguintes variáveis: esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil (até 5 anos), número médio de anos de estudo e taxa de analfabetismo.

Indicadores de Estrutura Econômica

- **Concentração** – corresponde à proporção de unidades locais que possuem entre 1 a 49 pessoas ocupadas e de unidades locais que possuem acima de 50 pessoas ocupadas.

- **Diversificação** – mede o peso da participação de cada setor (agropecuária, indústria, comércio e serviços) na composição do PIB.

Passo 2 – A definição dos critérios de corte

Após a composição das variáveis e a reunião dos respectivos dados, procurou-se um mecanismo estatístico que permitisse diferenciar situações de destaque, de situações negativas, e também um grupo de situações intermediárias. Este procedimento foi adotado para cada variável. Posteriormente fez-se o mesmo para cada indicador individual. E, finalmente, a mesma categorização em três faixas para os indicadores de cada uma das três dimensões principais. Assim, este procedimento permitiu divisar três categorias:

- Municípios situados entre a média e a mediana obtidas na soma dos valores individuais
- Municípios situados acima da primeira faixa, denotando assim um desempenho superior à média
- Municípios situados abaixo da primeira faixa, denotando assim um desempenho mais sofrível em relação à média.

Passo 3 – Cruzamentos em busca de retratos territoriais do desenvolvimento brasileiro

O conjunto de variáveis e indicadores deu origem a um retrato do Brasil atual, pintado segundo as diferentes dimensões cobertas pelo Sistema. A apresentação dos dados será feita no próximo capítulo, segundo um recorte territorial que privilegia o contraste por graus de urbanização. Esta tipologia, baseada em dados e informações do

IBGE e do consórcio formado pelo IBGE/IPEA/Nesur-Unicamp, foi sistematizada por Veiga et.al. (2001).

Neste trabalho os autores classificam os mais de cinco mil municípios brasileiros em cinco anéis territoriais. No anel superior estão os municípios pertencentes às regiões metropolitanas, onde os nexos estruturais e funcionais do território (serviços de transporte, mercado de trabalho, deslocamentos, acesso a equipamentos sociais, etc) diluem consideravelmente as fronteiras das cidades. No segundo anel estão os municípios pertencentes a aglomerações urbanas que, mesmo apresentando forte complementaridade e às vezes até conurbação, não chegam a ter o mesmo grau de integração que as regiões metropolitanas. No terceiro anel estão municípios que são indiscutivelmente cidades de médio porte, com mais de cem mil habitantes, mas que existem cercadas por municípios menores: são os chamados centros urbanos isolados. São muitas vezes cidades centrais de regiões rurais. No quarto anel estão os municípios ambivalentes rural-urbano. São municípios que apresentam população pequena, mas densidade demográfica alta (superior a 80 habitantes por quilômetro quadrado), ou então, municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes ainda que com densidade demográfica baixa. E, por fim, no quinto e último anel estão aqueles municípios que podem ser considerados rurais: eles apresentam população inferior a 50 mil habitantes e densidade demográfica inferior a 80 habitantes/km².

Essa tipologia de municípios foi aperfeiçoada em trabalho posterior (Veiga, 2005), desta vez baseado na hierarquia das microrregiões brasileiras. Nela, se considera que as 12 aglomerações metropolitanas afetam diretamente 22 microrregiões, que as 37 outras aglomerações afetam diretamente 41 microrregiões, e que os 77 centros urbanos

estão localizados no interior de 75 microrregiões. Restam, sem fortes referências urbanas, outras 420, isto é, de 75% das microrregiões. Para hierarquizá-las, recorreu-se novamente à densidade demográfica, adotando o mesmo critério de 80 habitantes por quilômetro quadrado para separar essas microrregiões que não contêm sequer um centro urbano. Isto é, diferenciar as 420 microrregiões distantes de aglomerações e de centros urbanos em duas categorias separadas por esse corte de densidade demográfica. Como o comportamento populacional do grupo formado por microrregiões que não têm centros urbanos, mas que têm mais de 80 habitantes por quilômetro quadrado é mais próximo do constatado para os anteriores, onde há centros urbanos e aglomerações, optou-se por agrupar esses cinco tipos em três categorias:

- microrregiões com aglomeração (metropolitana ou não);
- microrregiões significativamente urbanizadas (com centro urbano ou com alta densidade populacional); e
- microrregiões rurais (sem aglomeração, sem centro urbano e com baixa densidade populacional).

Com relação à dinâmica populacional foram analisadas ainda as variações populacionais no período compreendido entre 1990 e 2000. São considerados municípios “esvaentes” aqueles que apresentaram perda líquida de população entre os anos de 1990 e 2000; municípios em “estagnação” são os que apresentaram crescimento populacional na década, porém inferior à média nacional; e municípios “atraentes” são os que apresentaram crescimento populacional na década de 90 superior à média nacional.

Como se pode perceber, nestas tipologias os critérios adotados para a separação entre os tipos de municípios são uma combinação da localização (se membros de regiões metropolitanas ou aglomerações metropolitanas), o tamanho da população (superior a 100 mil para os centros urbanos, entre 50 e 100 mil para os ambivalentes, abaixo de 100 mil para os rurais), e a densidade demográfica (inferior a 80 habitantes/km² para os municípios rurais). Estas formas de classificação, mais próximas daquelas utilizadas por organismos internacionais, têm a vantagem de evitar a sobrelorização do espaço urbano que acontece quando os limites são estabelecidos no âmbito intra-municipal por decreto do Poder Executivo e tem embasado tanto análises teóricas como o próprio planejamento de políticas de governo²².

²² Caso por exemplo das políticas de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que, para a delimitação das áreas prioritárias, partiu de uma classificação de regiões rurais, apoiada em parte nos mesmos critérios aqui expostos.

Retratos do desenvolvimento territorial no Brasil

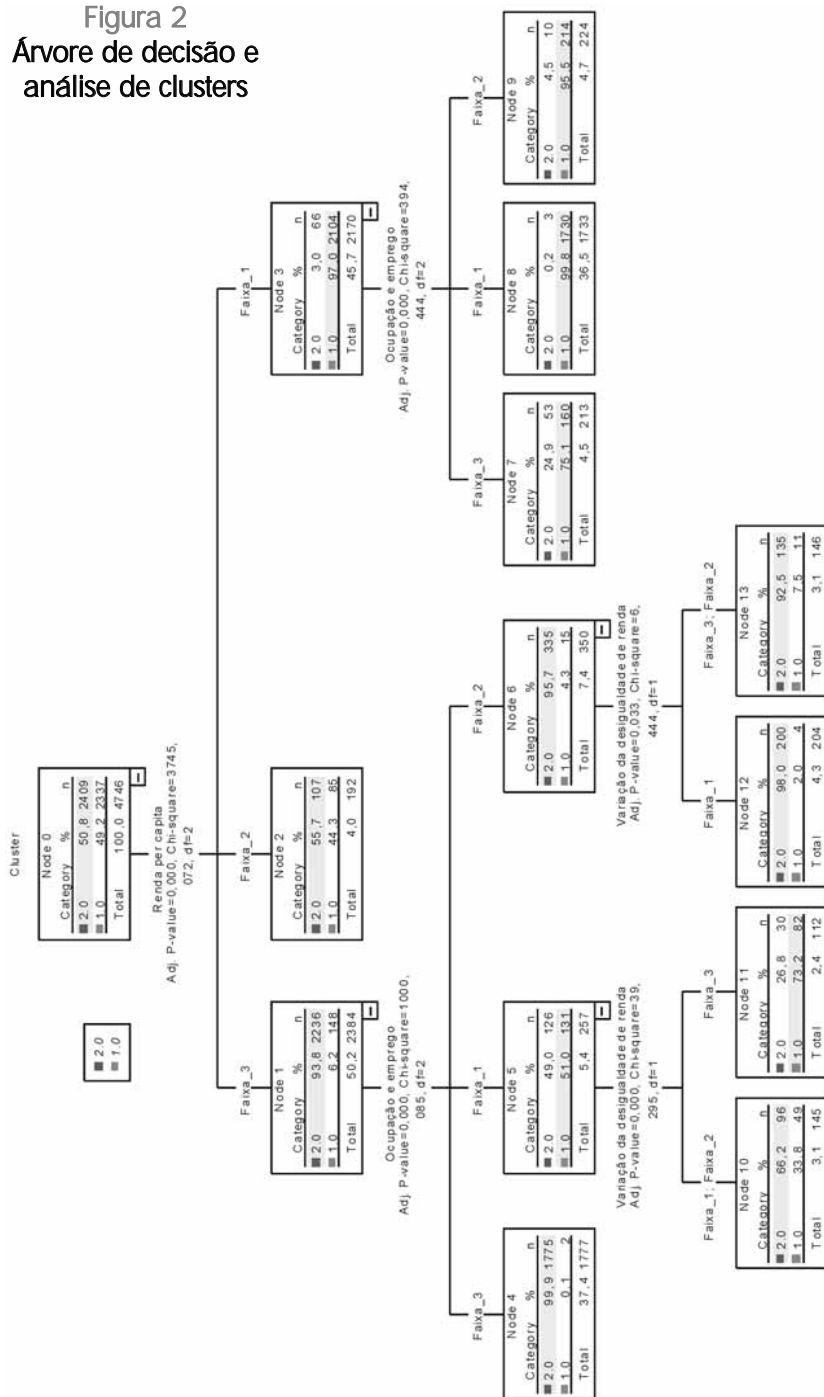
Nas páginas a seguir são apresentadas algumas das primeiras tabelas sistematizando os dados obtidos com o Sistema de Indicadores analíticos de Desenvolvimento Territorial. Os dados serão apresentados em três formatos. Primeiro, um retrato dos municípios brasileiros. Embora esta não seja a escala mais adequada, pelas razões expostas anteriormente, é inegável que esta unidade, os municípios, são fundamentais para a gestão de políticas e programas, em que pese a fragilidade e a dimensão extremamente reduzida de um número expressivo deles. Segundo, um retrato das microrregiões brasileiras, esta sim, mais próxima da escala adequada à compreensão das articulações territoriais e, pois, de um planejamento mais eficiente de políticas de desenvolvimento. Terceiro, um retrato de diferenciações internas a algumas configurações territoriais, visando, sobretudo, agregar ao sistema de indicadores uma leitura qualitativa das realidades

A situação dos municípios brasileiros

Os municípios foram classificados em dois tipos, a partir de uma análise de clusters²³. Para melhor definição e classificação foi utilizada a técnica de árvore de decisão que possibilita classificar os casos dentro de cada cluster e identificar novos perfis. A análise gráfica da árvore permite visualizar os critérios que definem cada grupo de municípios.

²³ A análise de clusters é uma técnica estatística bastante utilizada para estabelecer correspondências entre variáveis. Ela foi adotada aqui justamente por permitir evidenciar as relações entre os indicadores individuais selecionados que são apresentados no decorrer do texto.

Figura 2
Árvore de decisão e
análise de clusters



A variável que determina a maior diferenciação entre os municípios brasileiros é a renda per capita. Assim, no primeiro grupo estão os municípios cuja renda per capita é acima da média da renda per capita nacional. No segundo grupo estão aqueles municípios cuja renda per capita se situa abaixo da média nacional.

A segunda variável determinante na diferenciação dos municípios é a ocupação. No primeiro, grupo, onde se encontram os municípios com renda mais alta, está também a maioria daqueles que estão acima da média nacional em termos de nível de ocupação.

A leitura dos demais indicadores para o conjunto dos municípios pode ser apresentada sumariamente como segue.

Capacidade econômica – Dos 3.696 municípios para os quais havia dados disponíveis, observa-se que quase metade deste universo situa-se na faixa intermediária, de média capacidade econômica. Chama a atenção o alto número de centros urbanos (municípios com mais de cem mil habitantes e que estão fora das regiões metropolitanas), com pouquíssimas situações abaixo da média. E, no extremo inverso, um contingente de 40% dos municípios rurais com capacidade econômica acima da média. No caso das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas não-metropolitanas, a maior concentração acabou ficando na faixa média.

Densidade do ambiente educacional – No universo dos 5.474 municípios com dados disponíveis para este indicador, nota-se uma clara performance mais positiva nos anéis mais urbanizados, o que já era de se esperar. Novamente aqui há uma surpresa no universo dos municípios rurais, com 40% deles conseguindo alcançar a faixa dos que estão acima da média obtida para o universo total.

Preocupação ambiental – Nas regiões metropolitanas os municípios se distribuem com maior incidência nas faixas acima da média e na média. O destaque positivo quanto a este indicador vai mais uma vez para os centros urbanos isolados, com uma concentração na faixa acima da média. No caso dos municípios rurais, desta vez o destaque é negativo, com apenas 7% dos municípios situados no melhor grupo.

Democratização institucional – Surpreendentemente, neste caso os municípios dos anéis territoriais mais urbanizados apresentam a menor proporção de casos situados na melhor faixa. O destaque aqui vai para os municípios ambivalentes, com quase metade dos casos na situação de maior democratização institucional.

PIB per capita – O PIB per capita é um bom indicador da produção de um território. É importante não confundir o PIB per capita com a renda, pois parte da produção pode não se converter em renda, nem com a riqueza dos territórios, uma vez que o PIB não mede riqueza imobilizada como instalações, estradas, etc. Ainda assim, observa-se que os anéis territoriais que apresentam a melhor performance são as aglomerações não-metropolitanas e os centros urbanos isolados. Em seguida vêm as regiões metropolitanas. No caso dos municípios ambivalentes rural-urbano e dos municípios rurais, o percentual de municípios na melhor faixa ficou em 38% e 36% respectivamente.

Renda per capita - A performance verificada para a renda per capita é similar àquela verificada para o PIB, com as melhores situações localizadas nos anéis territoriais mais urbanizados, seguidos dos municípios ambivalentes e rurais. A surpresa aqui diz respeito justamente a estes dois últimos anéis, com mais de 40% situados na faixa de mais alta renda.

Desigualdade de renda – No caso da desigualdade de renda, os municípios dos anéis mais urbanizados apresentam maior concentração, enquanto nos municípios rurais a desigualdade é menor. Ainda assim, em todas as faixas é importante observar que a desigualdade é predominantemente alta, o que confirma a idéia de que se trata de um dos principais entraves ao desenvolvimento brasileiro.

Desempenho em saúde e educação - Mais uma vez os indicadores mostram um desempenho superior nos municípios mais urbanizados. Ainda assim, chama a atenção um percentual em torno de 40% dos municípios rurais e ambivalentes que conseguem alcançar a faixa de melhor performance.

Estrutura produtiva – Em todos os tipos de territórios os municípios se concentram na faixa de médio grau de desconcentração e de diversificação da base produtiva. A melhor performance em diversificação e desconcentração é verificada nos municípios ambivalentes rural-urbano, com 12% dos municípios na faixa de mais alta desconcentração e diversificação. No extremo inverso estão os centros urbanos isolados, com um terço dos casos situados na faixa de maior concentração e especialização.

As tabelas a seguir apresentam estes dados e informações, de acordo com os diferentes anéis territoriais.

Tabela 1
Número de municípios segundo a capacidade econômica

Municípios segundo os anéis territoriais	Municípios com capacidade econômica abaixo da média	Municípios com capacidade econômica média	Municípios com capacidade econômica acima da média	TOTAL
Aglomerações metropolitanas	48 32%	82 54%	22 14%	152
Aglomerações urbanas não metropolitanas	20 13%	116 75%	18 12%	154
Centros Urbanos isolados	2 2%	64 49%	64 49%	130
Municípios ambivalentes rural-urbano	102 28%	231 63%	36 10%	369
Municípios rurais	573 20%	1.159 40%	1.159 40%	2.891
Total	745	1.652	1.299	3.696

Fonte: Base de dados IDT

Tabela 2
Número de municípios segundo a densidade do ambiente educacional

Municípios segundo os anéis territoriais	Municípios com densidade do ambiente educacional abaixo da média	Municípios com densidade do ambiente educacional média	Municípios com densidade do ambiente educacional acima da média	TOTAL
Aglomerações metropolitanas	37 19%	56 28%	106 53%	199
Aglomerações urbanas não metropolitanas	15 8%	34 19%	129 72%	178
Centros Urbanos Isolados	9 12%	13 17%	55 71%	77
Municípios ambivalentes rural-urbano	185 33%	161 29%	215 38%	561
Municípios rurais	1383 31%	1287 29%	1789 40%	4459
Total	1629	1551	2294	5474

Fonte: Base de dados IDT

Tabela 3
Número de municípios segundo o grau de preocupação ambiental

Municípios segundo os anéis territoriais	Municípios com grau de preocupação ambiental abaixo da média	Municípios com grau de preocupação ambiental médio	Municípios com grau de preocupação ambiental acima da média	TOTAL
Aglomerações metropolitanas	17 9%	89 45%	94 47%	200
Aglomerações urbanas não metropolitanas	12 7%	88 50%	77 44%	177
Centros Urbanos Isolados	5 7%	30 39%	41 54%	76
Municípios ambivalentes rural-urbano	185 33%	272 48%	109 19%	566
Municípios rurais	2461 55%	1693 38%	299 7%	4453
Total	2680	2172	620	5472

Fonte: Base de dados IDT

Tabela 4
Número de municípios segundo o grau de democratização institucional

Municípios segundo os aneis territoriais	Municípios com grau de democratização institucional abaixo da média	Municípios com grau de democratização institucional médio	Municípios com grau de democratização institucional acima da média	TOTAL
Aglomerações metropolitanas	31 16%	115 58%	54 27%	200
Aglomerações urbanas não metropolitanas	22 12%	108 61%	48 27%	178
Centros Urbanos isolados	2 3%	49 64%	26 34%	77
Municípios ambivalentes rural-urbano	71 13%	229 40%	267 47%	567
Municípios rurais	1065 24%	1896 42%	1524 34%	4485
Total	1191	2397	1919	5507

Fonte: Base de dados IDT

Tabela 5
Número de municípios segundo o PIB per capita

Municípios segundo os anéis territoriais	Municípios com PIB per capita abaixo da média	Municípios com PIB per capita médio	Municípios com PIB per capita acima da média	TOTAL
Aglomerações metropolitanas	46	15	112	173
Aglomerações urbanas não metropolitanas	31	16	120	167
Centros Urbanos isolados	15	6	55	76
Municípios ambivalentes rural-urbano	283	40	198	521
Municípios rurais	2018	445	1386	3849
Total	2393	522	1871	4786

Fonte: Base de dados IDT

Tabela 6
Número de municípios segundo a renda per capita

Municípios segundo os anéis territoriais	Municípios com renda per capita abaixo da média	Municípios com renda per capita médio	Municípios com renda per capita acima da média	TOTAL
Aglomerações metropolitanas	40	8	151	199
Aglomerações urbanas não metropolitanas	26	4	148	178
Centros Urbanos Isolados	8	3	66	77
Municípios ambivalentes rural-urbano	308	7	252	567
Municípios rurais	2368	197	1915	4480
Total	2750	219	2532	5501

Fonte: Base de dados IDT

Tabela 7
Municípios segundo a desigualdade de renda em 2000

Municípios segundo os anéis territoriais	Municípios com maior desigualdade social	Municípios com maior desigualdade social	Municípios com maior desigualdade social	Municípios com menor desigualdade social	TOTAL
Aglomeraciones metropolitanas	137	69%	137	21	200
Aglomeraciones urbanas não metropolitanas	125	70%	125	19	178
Centros Urbanos Isolados	44	57%	44	7	77
Municípios ambivalentes rural-urbano	344	61%	344	120	567
Municípios rurais	2603	58%	2603	1285	4485
Total	3253		3253	1452	5507

Fonte: Base de dados IDT

Tabela 8
Número de municípios segundo o desempenho em saúde e educação

Municípios segundo os anéis territoriais	Municípios com desempenho em saúde e educação abaixo da média	Municípios com desempenho em saúde e educação médio	Municípios com desempenho em saúde e educação acima da média	TOTAL
Agglomerações metropolitanas	14 7%	43 22%	142 71%	199
Aglomerações urbanas não metropolitanas	9 5%	33 19%	136 65%	178
Centros Urbanos Isolados	6 8%	21 27%	232 41%	77
Municípios ambivalentes rural-urbano	229 40%	106 19%	1776 40%	567
Municípios rurais	1611 36%	1092 24%	2336	4479
Total	1869	1295		5500

Fonte: Base de dados IDT

Tabela 9
Número de municípios segundo a estrutura produtiva

Municípios segundo os anéis territoriais	Municípios com grau de des-concentração e diversificação da economia baixo	Municípios com grau de des-concentração e diversificação da economia médio	Municípios com grau de des-concentração e diversificação da economia alto	TOTAL
Aglomerações metropolitanas	24 14%	137 79%	12 7%	173
Aglomerações urbanas não metropolitanas	32 19%	121 73%	12 7%	165
Centros Urbanos isolados	25 33%	49 64%	2 3%	76
Municípios ambivalentes rural-urbano	110 21%	349 67%	60 12%	519
Municípios rurais	941 25%	2542 66%	340 9%	3823
Total	1132	3198	426	4756

Fonte: Base de dados IDT

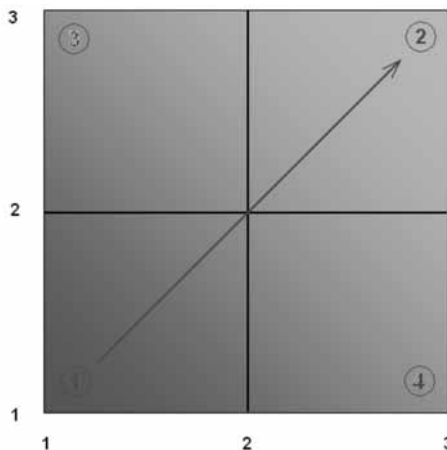
Interpretando as configurações territoriais em microrregiões selecionadas

A seguir são apresentados quatro exemplos de aplicação do Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial na interpretação de microrregiões selecionadas. O objetivo aqui consiste apenas em demonstrar como a ferramenta pode ser utilizada para a descrição de configurações territoriais.

Análise dos indicadores

Tomando-se o quadro de variáveis do Sistema de Indicadores como referência, adotou-se o gráfico a seguir é o modelo adotado para expressar as relações entre diferentes dimensões do desenvolvimento. São analisadas as combinações de cinco indicadores individuais em sua relação com o PIB: Capacidade econômica, Ocupação e emprego, Desigualdade, Estrutura produtiva.

Figura 3
Gráfico de cruzamentos de indicadores individuais de desenvolvimento territorial



No quadrante “1” estão os municípios que são considerados em pior condição, pois combinam condições desfavoráveis nas duas dimensões em questão. No quadrante “2”, situam-se os municípios em melhores condições, pois apresentam os melhores resultados nas duas dimensões.

Em todos os gráficos os indicadores do PIB estão representados na linha horizontal. Municípios que estão no lado esquerdo do quadrante são municípios que estão abaixo da média nacional em termo de desempenho econômico e municípios que estão do lado direito são os que estão acima da média. Os indicadores de capacidade econômica, ocupação, desigualdade, concentração e diversificação estão representados na linha vertical.

Os municípios que se situam na metade superior apresentam resultados acima da média quanto a essas variáveis e os que se situam na metade inferior apresentam desempenho abaixo da média nacional.

Nos primeiros gráficos de cada território, a capacidade econômica é confrontada com o PIB. Por essa relação podemos identificar situações nas quais municípios têm ou não condições institucionais e materiais de reter e reinvestir suas riquezas. Nos gráficos em que os municípios se encontram no quadrante 1, os municípios combinam baixa capacidade econômica, ou seja, pouca poupança interna, tanto pública como privada, com pequeno desempenho econômico. Nessas condições dificilmente, sem mudanças substanciais nas instituições locais, sobretudo na capacidade de mobilizar poupança interna, esses municípios terão possibilidades de promover os investimentos necessários para o aquecimento das suas atividades produtivas ou da qualidade de vida da sua população, sem o aporte de recursos externos. No outro extremo, encontram-se casos de municípios que além de apresentarem resultados acima da média

na atividade econômica, conseguem também captar e reinvestir as poupanças públicas e privadas que se acumulam. Existem ainda duas situações intermediárias. Numa delas, encontram-se municípios que possuem poupanças locais capazes de suprir os frágeis resultados em termos de desempenho econômico e noutra, municípios que possuem bom desempenho econômico apesar da frágil capacidade institucional de acumular poupança interna.

O segundo aspecto analisado em cada território é a relação entre ocupação e produto interno bruto. Quatro condições podem ser observadas na análise desse gráfico. Os municípios que se situam no quadrante 1 (figura 2) combinam baixo desempenho econômico com baixa geração de ocupações e empregos. Os que se situam no quadrante oposto, 2, estão os municípios com as melhores condições, alto PIB e alto índice de ocupação e emprego. Nos demais quadrantes estão situações intermediárias, no quadrante 3, combinam-se baixo PIB e alto índice de ocupação, e no quadrante 4, combinam-se alto PIB e baixo índice de ocupação e emprego.

A variação da desigualdade é apresentada no gráfico seguinte para cada território, onde pode-se analisar a correlação entre a atividade econômica e essa característica social. Nas situações onde os municípios encontram-se no quadrante 1, articula-se baixa atividade econômica com aumento da desigualdade, um processo de desenvolvimento precário e pouco promissor. No quadrante oposto, encontram-se os municípios que combinam dinamismo econômico com redução da desigualdade. Nos quadrantes 3 e 4 encontram-se municípios onde não há correlação entre a atividade econômica e a variação da desigualdade.

A estrutura produtiva e sua relação com o desempenho econômico é analisada nos gráficos que expressam a

concentração e a diversificação produtiva. A hipótese apresentada pelo IDT é que aqueles territórios com estruturas produtivas mais diversificadas e descentralizadas são mais favoráveis à criação de articulações e instituições capazes de favorecer a geração de riquezas acompanhada da melhoria da qualidade de vida de suas populações. Em oposição àqueles espaços que têm por característica marcante a dependência de grandes e especializadas atividades econômicas, o crescimento econômico geralmente se opõe ao desenvolvimento social e ambiental.

TERRITÓRIO ANDRADINA



Características gerais

O território Andradina é formado pelos municípios de Andradina, Castilho, Guaraçaí, Ilha Solteira, Itapura, Mirandópolis, Murutinga do Sul, Nova Independência, Pereira Barreto, Sud Mennucci, Suzanápolis, Dracena, Junqueirópolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Ouro Verde, Panorama, Paulicéia, Santa Mercedes, São João do Pau d'Alho e Tupi Paulista.

A população total do território, no ano de 2000, era de 282.039 habitantes. A dinâmica populacional do território é esvaente, com menos de um terço dos municípios com dinâmica estagnada e apenas um com dinâmica atrativa. O território é essencialmente rural, com um município ambivalente (rural-urbano). As atividades econômicas predominantes são do setor de serviços, a agropecuária, em segundo lugar, e, em dois municípios, a indústria.

ESTRUTURA E DINÂMICA POPULACIONAL

Andradina	MUN AMB ESV
Paulicéia	RURAL ATR
Guaraçai	RURAL EST
Ilha Solteira	RURAL EST
Mirandópolis	RURAL EST
Panorama	RURAL EST
Suzanápolis	RURAL EST
Castilho	RURAL ESV
Itapura	RURAL ESV
Murutinga do Sul	RURAL ESV
Nova Guataporanga	RURAL ESV
Nova Independência	RURAL ESV
Ouro Verde	RURAL ESV
Pereira Barreto	RURAL ESV
Santa Mercedes	RURAL ESV
São João do Pau d'Alho	RURAL ESV
Sud Mennucci	RURAL ESV
Tupi Paulista	RURAL ESV

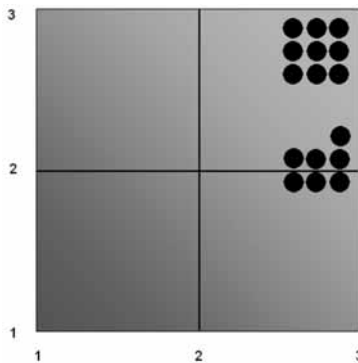
ATIVIDADES ECONÔMICAS PREDOMINANTES

Ilha Solteira	Agropecuária
Mirandópolis	Agropecuária
Muritinga do Sul	Agropecuária
Tupi Paulista	Agropecuária
Nova Guataporanga	Indústria
Sud Mennucci	Indústria
Castilho	Serviços
Guaraçá	Serviços
Itapura	Serviços
Nova Independência	Serviços
Panorama	Serviços
Pereira Barreto	Serviços
Santa Mercedes	Serviços
São João do Pau d'Alho	Serviços
Suzanápolis	Serviços

**Tipologia dos municípios**

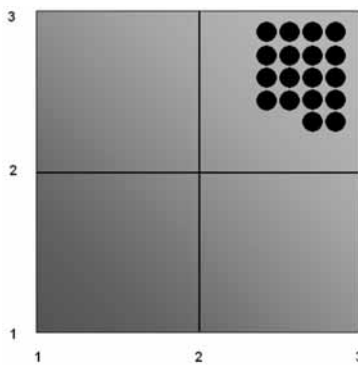
Todos os municípios do território de Andradina são classificados dentre aqueles de melhor performance. Essa condição se deve ao alto nível de produção de riquezas econômicas e de geração de empregos e ocupações. Porém o território é também marcado por uma forte e crescente desigualdade de renda. A capacidade econômica e o ambiente educacional elevados na maioria dos municípios, contribuem para a continuidade dos processos econômicos e sociais que levam o território ao ritmo de crescimento. A preocupação ambiental, porém não verifica o mesmo grau de esforço que as instituições empenham na atividade produtiva, o que pode comprometer o desenvolvimento e a qualidade de vida no território a longo prazo. Os indicadores de desempenho nas áreas de saúde e educação e o aumento da desigualdade de renda mostram a ineficiência do território em transformar os resultados econômicos em benefícios sociais.

Município	Indicadores de Condições Institucionais					Indicadores de Desempenho Econômico e Social					Indicadores de Estrutura Econômica		
	Capacidade econômica	Ambiente educacional	Preocupação ambiental	Democratização institucional	PIB per capita	Renda per capita	Ocupação e emprego	Variação da desigualdade de renda	Saúde e educação	Concentração	Diversificação		
Andradina	2	3	2	1	3	3	3	3	3	3	1		
Castilho	3	3	2	3	3	3	3	1	2	1	1		
Guaraçai	2	2	2	1	3	3	3	1	2	3	1		
Ilha Solteira	3	3	2	3	3	3	3	1	2	1	1		
Itapura	2	2	2	3	3	2	3	1	2	3	2		
Mirandópolis	3	3	2	3	3	3	3	1	3	3	1		
Murutinga do Sul	2	3	2	3	3	3	3	1	2	3	1		
Nova Guataporanga	3	3	2	3	3	3	3	1	2	1	1		
Nova Independência	3	3	2	1	3	3	3	1	2	1	1		
Ouro Verde	3	3	2	3	3	1	3	1	2	1	1		
Panorama	2	2	3	3	3	3	3	3	2	3	2		
Paulicéia	3	2	2	1	3	3	3	1	2	3	2		
Pereira Barreto	3	3	2	3	3	3	3	3	2	1	1		
Santa Mercedes	2	2	2	3	3	3	3	1	2	1	1		
São João do Pau d'Alho	3	3	2	1	3	3	3	1	2	1	1		
Sud Menmucci	2	2	2	3	3	3	3	1	2	1	1		
Suzanópolis	3	3	2	1	3	3	3	1	2	3	1		
Tupi Paulista	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	1		



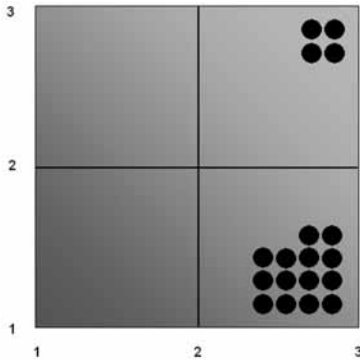
Capacidade econômica

A combinação de capacidade econômica acima ou na média nacional com alto desempenho econômico mostra que o território reúne as condições materiais e institucionais necessárias para manter o ritmo de atividade produtiva que vem verificando até o momento. Alguns municípios podem ainda ampliar sua capacidade de captar as riquezas produzidas no território, através da elevação dos orçamentos públicos e dos depósitos nas instituições financeiras, ampliando ainda mais as possibilidades de investimento em novas atividades produtivas e em políticas sociais.



Ocupação

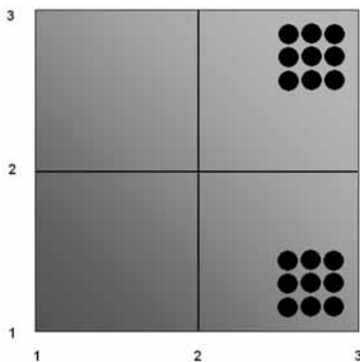
A análise da relação entre desempenho econômico e geração de empregos e ocupações mostra que as atividades produtivas do território têm se mostrado capazes de manter um nível de criação de postos de trabalho acima da média nacional. Nada pode ser dito sobre a qualidade dos empregos gerados, mas essa configuração é sem dúvida um dos resultados mais positivos no desenvolvimento do território. Além disso, a homogeneidade dessa condição mostra que há no território um mercado de trabalho dinâmico e distribuído de modo uniforme sobre todos os municípios.



Desigualdade

Por outro lado, a distribuição da riqueza gerada mostra-se desigual na maioria dos municípios do território. Na maioria dos territórios, apesar dos altos níveis de emprego e de atividade econômica, a desigualdade de renda aumentou na década de 90.

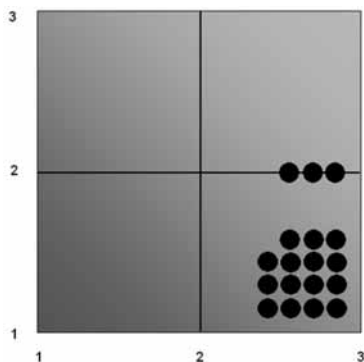
Apenas em cerca de um quinto dos municípios do território a atividade produtiva correspondeu a uma redução das desigualdades sociais. Mudanças na estrutura produtiva, nas políticas trabalhistas e sociais parecem ser prioritárias para que o desenvolvimento do território tenha resultados mais equitativos.



Concentração produtiva

A relação entre o desempenho econômico e a concentração da estrutura mostra que o território apresenta dois estilos de desenvolvimento. Em metade dos municípios do território a atividade econômica está concentrada em pequeno número de grandes empreendimentos.

Na outra metade, a riqueza econômica é gerada em grande número de pequenos empreendimentos. Políticas que estimulem a desconcentração, principalmente através dos incentivos a pequenos negócios e sua integração com as grandes empresas do território tendem a proporcionar tanto a redução das desigualdades internas quanto a formação de novas oportunidades econômicas e sociais.



Diversificação produtiva

Todos os municípios apresentam uma estrutura pouco diversificada. A estrutura produtiva do território tem sido eficiente na geração de bons resultados econômicos, mas a pequena diversificação que caracteriza todos os municípios pode comprometer o desenvolvi-

mento a longo prazo. Essa condição não estimula a formação de novas oportunidades de negócios, a formação de novas estruturas sociais e as possibilidades de inovação produtiva e institucional. A formação de mercados locais menos expostos a riscos externos e com maior autonomia poderia ser o resultado de processos que promovam maior diversificação.

TERRITÓRIO PONTAL DO PARANAPANEMA



Características gerais

O Território Pontal do Paranapanema é formado pelos municípios de Alfredo Marcondes, Anhumas, Emilianópolis, Euclides

da Cunha Paulista, Martinópolis, Mirante do Paranapanema, Narandiba, Piquerobi, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Eptácio, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Rancharia, Regente Feijó, Ribeirão dos Índios, Rosana, Sandovalina, Santo Anastácio, Santo Expedito, Taciba, Tarabai e Teodoro Sampaio. A população total do território, no ano de 2000, era de 498.187 habitantes. O território apresenta uma dinâmica populacional estagnada, com um terço dos municípios com dinâmica esvaente e três municípios com dinâmica atrativa. O território é predominantemente rural com um centro urbano isolado. As atividades econômicas predominantes são os serviços e a agropecuária.

ESTRUTURA E DINÂMICA POPULACIONAL

Presidente Prudente	CUI
Narandiba	RURAL ATR
Sandovalina	RURAL ATR
Tarabai	RURAL ATR
Euclides da Cunha Paulista	RURAL EST
Martinópolis	RURAL EST
Mirante do Paranapanema	RURAL EST
Piquerobi	RURAL EST
Presidente Bernardes	RURAL EST
Presidente Eptácio	RURAL EST
Rancharia	RURAL EST
Regente Feijó	RURAL EST
Ribeirão dos Índios	RURAL EST
Rosana	RURAL EST
Santo Expedito	RURAL EST
Taciba	RURAL EST
Teodoro Sampaio	RURAL EST
Alfredo Marcondes	RURAL ESV
Anhumas	RURAL ESV
Emilianópolis	RURAL ESV
Pirapozinho	RURAL ESV
Presidente Venceslau	RURAL ESV
Santo Anastácio	RURAL ESV

ATIVIDADES ECONÔMICAS PREDOMINANTES

Euclides da Cunha Paulista	Agropecuária
Martinópolis	Agropecuária
Mirante do Paranapanema	Agropecuária
Narandiba	Agropecuária
Regente Feijó	Agropecuária
Sandovalina	Agropecuária
Santo Anastácio	Agropecuária
Teodoro Sampaio	Agropecuária
Emilianópolis	Serviços
Piquerobi	Serviços
Pirapozinho	Serviços
Presidente Epitácio	Serviços
Presidente Prudente	Serviços
Presidente Venceslau	Serviços
Rancharia	Serviços
Rosana	Serviços
Santo Expedito	Serviços
Taciba	Serviços
Tarabai	Serviços

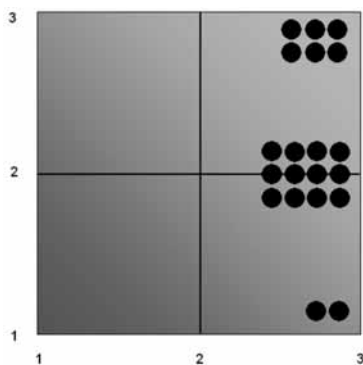
Município	Indicadores de Condições Institucionais					Indicadores de Desempenho Econômico e Social					Indicadores de Estrutura Econômica		
	Capacidade econômica	Ambiente educacional	Preocupação ambiental	Democratização institucional	PIB per capita	Renda per capita	Ocupação e emprego	Variação da desigualdade de renda	Saúde e educação	Concentração	Diversificação		
Alfredo Marcondes	3	2	2	1	3	3	3	1	2	1	1		
Anhumas	3	3	2	1	3	3	3	1	2	3	1		
Emilianópolis		3	2	1	3	3	1	3	2	1	1		
Martinópolis	3	3	3	1	3	3	3	1	2	3	1		
Mirante do Paranapanema	1	3	2	1	3	3	3	3	2	1	1		
Narandiba	2	3	2	1	3	3	2	3	2	3	2		
Piquerobi	3	3	2	1	3	3	3	1	2	1	1		
Pirapozinho	2	3	2	1	3	3	3	2	2	1	1		
Presidente Epitácio	2	3	3	3	3	3	3	3	2	3	1		
Presidente Prudente	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	1		
Presidente Venceslau	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	1		
Rancharia	2	3	3	3	3	3	3	1	3	1	1		
Regente Feijó	2	3	2	3	3	3	3	1	2	3	1		
Rosana	2	3	2	3	3	3	2	3	2	1	1		
Sandovalina	2	3	2	1	3	3	3	1	2	1	1		
Santo Anastácio	2	3	2	3	3	3	3	1	2	3	1		
Santo Expedito	3	3	2	1	3	3	2	1	2	1	1		
Taciba	2	3	3	1	3	3	3	1	2	1	1		
Tarabai	1	3	2	3	3	3	2	1	2	3	1		
Teodoro Sampaio	2	3	2	3	3	3	3	3	2	1	1		
Euclides da Cunha Paulista		3	2	1	3	1	1	1	2	1	1		
Presidente Bernardes	3	2		1	3	3	3	1	2	3	1		
Ribeirão dos Índios		2	2	1		3	1	1	2				



Tipologia dos municípios

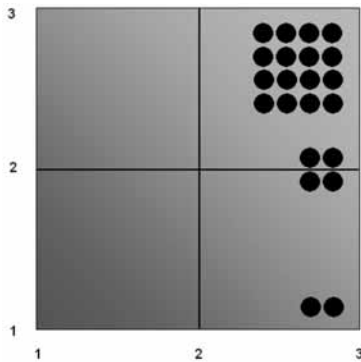
Apenas o município de Euclides da Cunha Paulista é classificado como município com pior performance.

Presidente Bernardes e Ribeirão dos Índios não dispõem de dados para efetuar a classificação. Todos os demais municípios são classificados como de melhor performance devido aos bons indicadores de PIB, renda e ocupação. As principais limitações do território são a democratização institucional, a variação da desigualdade e a estrutura produtiva. As condições médias de capacidade econômica, preocupação ambiental e o desempenho médio em saúde e educação, certamente comprometem a capacidade de o território manter o ritmo de crescimento e geração de empregos e renda.



Capacidade econômica

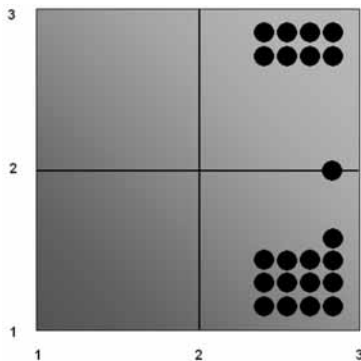
A maioria dos municípios do território apresenta alto desempenho econômico com capacidade econômica média. Um terço dos municípios combina forte desempenho com forte capacidade institucional e dois municípios apresentam frágil capacidade institucional apesar do elevado PIB. O fortalecimento da capacidade institucional, pública e privada do território é uma estratégia fundamental para manter o atual ritmo de crescimento e para estimular novas atividades e novas políticas sociais necessárias para o desenvolvimento do território.



Ocupação

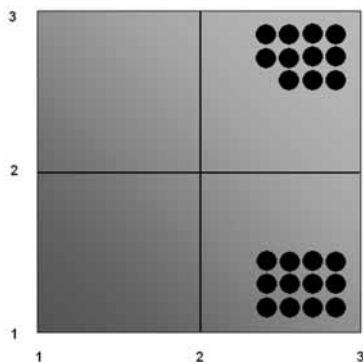
Os municípios de Emilianópolis, Euclides da Cunha Paulista e Ribeirão dos Índios dependem de políticas voltadas para a geração de trabalho, seja por meio de novos negócios ou de mudanças na atual estrutura produtiva que a torne mais intensiva em traba-

lho. Nos demais municípios do território, os resultados econômicos estão relacionados a um bom desempenho social na geração de empregos e ocupação.



Desigualdade

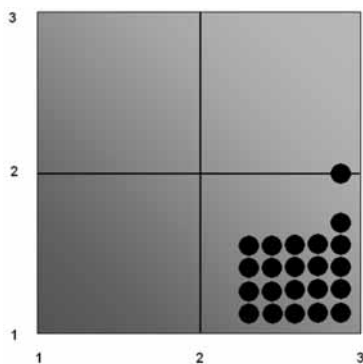
A análise da relação entre desempenho econômico e desigualdade mostra que o território apresenta dois estilos de desenvolvimento que seguem caminhos opostos. O grupo de municípios que apresentou o maior crescimento econômico não apresenta uma estrutura econômica e institucional capaz de melhor distribuir as riquezas geradas. Foi o grupo que apresentou aumento de desigualdade de renda, apesar de possuir uma renda per capita acima da média nacional. O outro grupo de municípios, que também verificou um desempenho econômico alto, conseguiu promover uma redução da desigualdade de renda.



Concentração produtiva

Os municípios do território Pontal do Paranapanema se dividem em dois estilos de desenvolvimento. Em metade dos municípios do território a atividade econômica está concentrada em pequeno número de grandes empreendimentos. Na outra metade, a riqueza econômica é gerada em grande número de pequenos empreendimentos.

Políticas que estimulem a desconcentração, principalmente por meio dos incentivos a pequenos negócios e sua integração com as grandes empresas do território tendem a proporcionar tanto a redução das desigualdades internas quanto a formação de novas oportunidades econômicas e sociais.



Diversificação produtiva

Todos os municípios apresentam uma estrutura pouco diversificada. A estrutura produtiva do território tem sido eficiente na geração de bons resultados econômicos, mas a pequena diversificação que caracteriza todos os municípios pode comprometer o desenvolvimento a longo prazo.

Essa condição não estimula a formação de novas oportunidades de negócios, a formação de novas estruturas sociais e as possibilidades de inovação produtiva e institucional. A formação de mercados locais menos expostos a riscos externos e com maior autonomia poderia ser o resultado de processos que promovam maior diversificação.

TERRITÓRIO SUDOESTE PAULISTA



Características gerais

O território Sudoeste Paulista é formado pelos municípios de Barão de Antonina, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Coronel Macedo, Itaberá, Itapeva, Itaporanga, Itararé, Nova Campina, Riversul, Taquarituba e Taquarivaí.

A população total, no ano 2000, era de 232.870 habitantes. A dinâmica populacional do território é em média estagnada, com pouco mais de um terço de municípios atrativos, um terço esvaente e um terço estagnada. O território é essencialmente rural. As atividades econômicas predominantes são do setor de serviços, em segundo lugar, a agropecuária e a indústria em dois municípios.

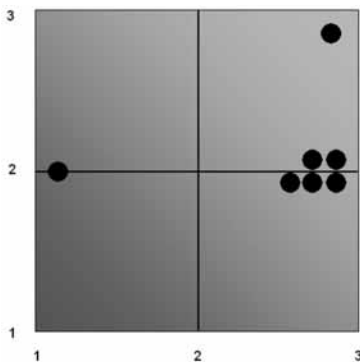
Município	Indicadores de Condições Institucionais				Indicadores de Desempenho Econômico e Social					Indicadores de Estrutura Econômica	
	Capacidade econômica	Ambiente educacional	Preocupação ambiental	Democratização institucional	Renda per capita	PIB per capita	Ocupação e emprego	Variação da desigualdade de renda	Saúde e educação	Concentração	Diversificação
Barão de Antonina	3	2	1	3	3	1	1	2	1	1	
Bom Sucesso de Itararé	1	3	1	3	1	3	3	2	3	2	
Buri	2	2	3	3	3	3	1	2	1	1	
Coronel Macedo	2	2	1	3	3	2	1	1	3	1	
Itaberá	3	2	3	3	2	1	3	2	3	1	
Itapeva	2	2	3	3	3	3	3	2	3	1	
Itaporanga	3	2	3	3	3	2	3	2	3	1	
Itararé	2	2	3	3	3	3	3	2	3	1	
Taquarrituba	2	3	3	3	3	3	3	2	3	1	
Taquarivaí	2	2	1	3	2	3	3	2	1	1	
Nova Campina	2	2	1	3	1	3	3	2	1	2	
Riversul	2	2	1	1	1	1	3	2	1	1	



Tipologia dos municípios

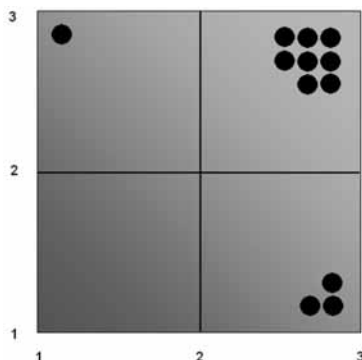
Os baixos indicadores de produção de riquezas econômicas, renda e de geração de empregos e ocupação colocam os municípios de Nova Campina e Riversul entre os de pior performance do país. A estrutura produtiva desses municípios não estimula a formação de arranjos inovadores que revertam essa condição. Mudanças estruturais são, portanto, necessárias para que esses municípios passem a adotar um novo padrão de desenvolvimento.

Já os outros dez municípios do território apresentam indicadores de produção de riquezas, renda e trabalho que os colocam na condição de pior performance. Apesar do bom desempenho, tais municípios apresentam limitações importantes de capacidade institucional e nos desempenhos de saúde e educação.



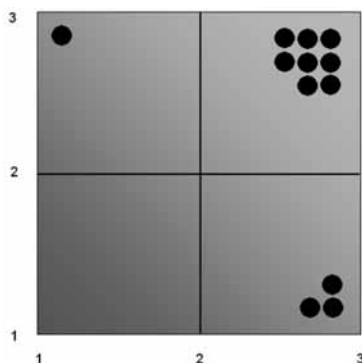
Capacidade econômica

A maioria dos municípios apresenta uma configuração que articula desempenho econômico alto com média capacidade econômica. Apenas um município combina bons resultados nas duas variáveis e um município tem uma capacidade econômica média, mas um PIB abaixo da média nacional. Esse quadro mostra a importância de estratégias que visem o fortalecimento institucional do território, aprimorando sua capacidade de captar os recursos locais, criar poupanças internas e reinvestir em novas atividades econômicas e políticas sociais.



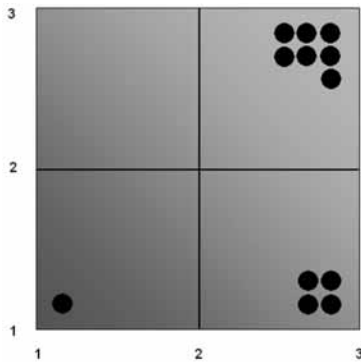
Ocupação

O território Sudoeste se divide em dois estilos de desenvolvimento. Em mais da metade dos municípios a atividade econômica está concentrada em pequeno número de grandes empreendimentos. Num grupo menor, a riqueza econômica é gerada em pequeno número de grandes negócios. Um caso isolado se caracteriza por pequenos negócios com pequeno desempenho econômico. O estímulo à desconcentração, com incentivos a pequenos negócios e integração com as grandes empresas do território tendem a proporcionar tanto a redução das desigualdades internas quanto a formação de novas oportunidades econômicas e sociais.



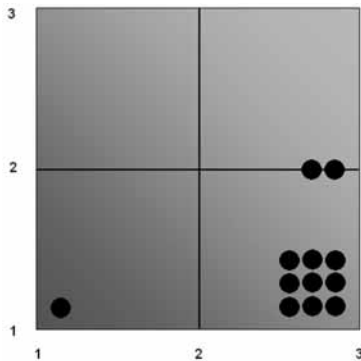
Desigualdade

Dois terços dos municípios do território foram hábeis em distribuir a renda gerada pelo dinamismo das atividades econômicas e reduzir a desigualdade na década de 90. Um pequeno grupo de três municípios, apesar do crescimento econômico expressivo, intensificou a desigualdade no mesmo período e um município foi o único que apesar do baixo índice de crescimento, foi capaz de promover a redução da desigualdade. Nesse grupo de municípios desiguais, a mudança na estrutura produtiva ou a adoção de políticas distributivas é fundamental para o desenvolvimento do território.



Concentração produtiva

Três estilos de desenvolvimento se verificam entre os municípios do território Sudoeste Paulista. O estilo que reúne o maior grupo de municípios é aquele que combina alto desempenho econômico baseado numa estrutura produtiva pouco concentrada. O segundo estilo é aquele no qual os municípios apresentam alto desempenho com uma estrutura baseada em poucos e grandes empreendimentos. Por último, com apenas um caso, corresponde ao município onde a estrutura concentrada não é capaz de produzir riquezas num nível satisfatório.



Diversificação produtiva

Com exceção do município de Riversul, todos os municípios apresentam estrutura pouco diversificada. A estrutura produtiva do território é eficiente na geração de bons resultados econômicos, mas a pequena diversificação que caracteriza todos os municípios pode comprometer o desenvolvimento a longo prazo. Essa condição não estimula a formação de novos negócios, a formação de novas estruturas sociais e as possibilidades de inovação produtiva e institucional. A formação de mercados locais menos expostos a riscos externos e com maior autonomia poderia ser o resultado de processos que promovam maior diversificação.

TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA



Características gerais

O Território Vale do Ribeira é formado pelos municípios de Apiaí, Barra do Chapéu, Iporanga, Itaóca, Itapirapuã Paulista, Ribeira, Ribeirão Branco, Itariri, Pedro de Toledo, Peruíbe, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Jacupiranga, Jujuiá, Miracatu, Pariquera-Açu, Registro, Sete Barras e Tapiraí.

A população total, no ano 2000, era de 432.543 habitantes. A dinâmica populacional do território é, em média, estagnada, com pouco mais de um terço de municípios atrativos, um terço esvaente e um terço estagnada. O território possui duas aglomerações urbanas, sendo uma delas da região metropolitana de São Paulo. As atividades econômicas predominantes são o setor de serviços, seguido da indústria, com apenas um município com atividade predominantemente agropecuária.

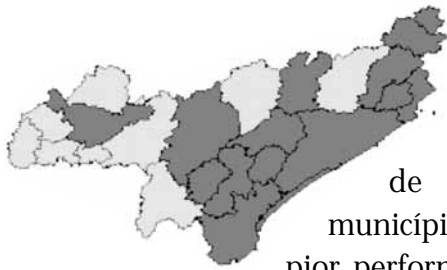
ESTRUTURA E DINÂMICA POPULACIONAL

São Lourenço da Serra	AM
Peruíbe	AUNM
Registro	MUN AMB ESV
Itariri	RURAL ATR
Pedro de Toledo	RURAL ATR
Juquitiba	RURAL ATR
Cajati	RURAL ATR
Cananéia	RURAL ATR
Ilha Comprida	RURAL ATR
Jacupiranga	RURAL ATR
Juquiá	RURAL ATR
Miracatu	RURAL ATR
Parquera-Açu	RURAL ATR
Tapiraí	RURAL ATR
Itapirapuã Paulista	RURAL EST
Ribeirão Branco	RURAL EST
Barra do Turvo	RURAL EST
Eldorado	RURAL EST
Iguape	RURAL EST
Sete Barras	RURAL EST
Apiáí	RURAL ESV
Barra do Chapéu	RURAL ESV
Iporanga	RURAL ESV
Itaóca	RURAL ESV
Ribeira	RURAL ESV

ATIVIDADES ECONÔMICAS PREDOMINANTES

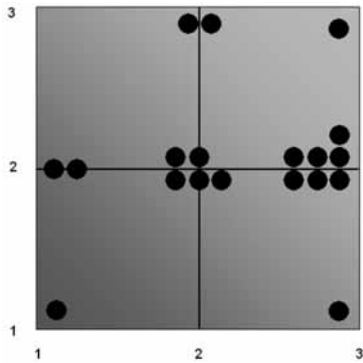
Barra do Turvo	Agropecuária
Cananéia	Indústria
Ilha Comprida	Indústria
Itariri	Indústria
Juquitiba	Indústria
Miracatu	Indústria
Ribeira	Indústria
Cajati	Serviços
Eldorado	Serviços
Iguape	Serviços
Iporanga	Serviços
Itapirapuã Paulista	Serviços
Jacupiranga	Serviços
Juquiá	Serviços
Parquera-Açu	Serviços
Pedro de Toledo	Serviços
Peruíbe	Serviços
Registro	Serviços
Ribeirão Bonito	Serviços
São Lourenço da Serra	Serviços
Sete Barras	Serviços
Tapiraí	Serviços

Município	Indicadores de Condições Institucionais				Indicadores de Desempenho Econômico e Social					Indicadores de Estrutura Econômica		
	Capacidade econômica	Ambiente educacional		Preocupação ambiental	Democratização institucional	PIB per capita	Renda per capita	Ocupação e emprego	Variação da desigualdade de renda	Saúde e educação	Concentração	Diversificação
		3	2									
Apiaiá	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	1
Itariri	2	2	2	3	3	2	3	2	3	2	3	1
Pedro de Toledo	2	2	2	3	3	2	3	2	3	2	1	1
Peruíbe	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	1
Juquitiba	2	2	2	3	3	3	3	1	3	2	3	2
São Lourenço da Serra	2	2	2	3	3	3	3	2	3	2	3	1
Cajati	3	2	2	3	3	2	2	3	3	2	1	1
Cananéia		3	2	3	3	2	3	1	3	2	3	1
Eldorado	3	2	2	3	3	2	3	2	3	2	3	1
Iguape	3	2	3	3	3	2	3	2	3	2	3	1
Ilha Comprida		2	2	3	3	3	3	1	3	2	3	1
Jacupiranga	2	2	2	3	3	3	3	3	3	2	1	1
Juquiá	2	2	2	3	3	2	3	3	3	2	3	1
Pariquera-Açu	2	2	2	3	3	2	3	3	3	2	3	1
Registro	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1
Tapiraí	2	2	3	3	3	3	3	3	3	2	3	1
Barra do Chapéu		1	1	1	1	3	1	1	3	2	3	1
Iporanga	2	2	2	1	1	1	1	1	3	2	3	1
Itaóca		3	2	1	1	1	1	2	3	2	1	2
Itapirapuã Paulista		2	2	1	1	1	1	1	3	2	1	1
Ribeira		1	2	1	1	2	1	3	2	1	3	1
Ribeirão Branco	1	1	1	1	1	1	1	1	3	2	3	1
Barra do Turvo	3	2	2	1	1	1	1	1	3	1	1	1
Miracatu	2	2	2	3	3	1	3	1	3	2	3	1
Sete Barras	2	2	2	3	3	2	2	1	3	2	3	1



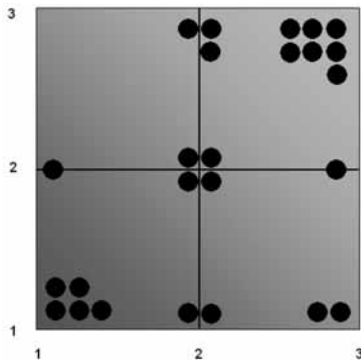
Tipologia dos municípios

O território Vale do Ribeira possui 16 municípios com bons indicadores de desenvolvimento e nove municípios classificados entre os de pior performance. A principal diferença entre os dois grupos é o baixo desempenho no PIB, na renda e na geração de empregos e ocupações dos municípios. Característica comum a todos os municípios do território são as frágeis condições institucionais e o baixo desempenho em saúde e educação, além de possuir uma estrutura produtiva pouco diversificada.



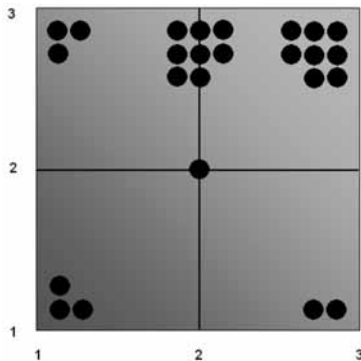
Capacidade econômica

A capacidade econômica da maioria dos municípios se situa numa condição média que se mostra insuficiente para assegurar os investimentos públicos e privados necessários para investir em novas atividades produtivas e em políticas sociais, principalmente nos municípios de pior performance, que dependem tanto de fortalecer a sua estrutura econômica quanto de investir no ambiente educacional e em medidas que expressem maior preocupação ambiental no desenvolvimento do território.



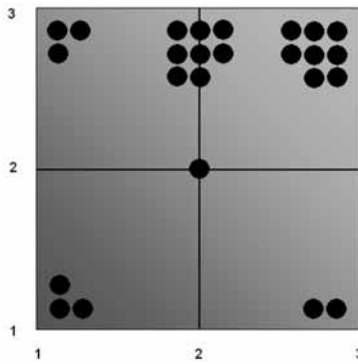
Ocupação

A relação entre ocupação e desempenho econômico mostra uma diversidade de situações. A maioria dos municípios se desloca no entorno de desempenhos médios, mas três grupos se distinguem mais nitidamente. O primeiro grupo é formado por aqueles que combinam bom desempenho econômico com alto índice de ocupação. O segundo grupo encontra-se no quadrante oposto e um pequeno grupo, apesar do bom desempenho econômico, não são capazes de gerar trabalho suficiente. Nos dois últimos grupos, a adoção de políticas que estimulem atividades econômicas mais intensivas em trabalho e fundamental para o território.



Desigualdade

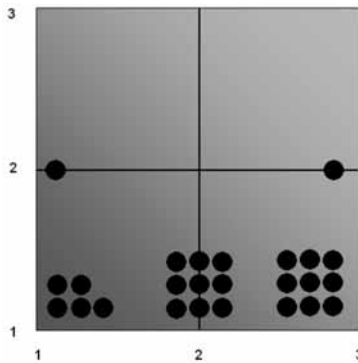
A redução da desigualdade é o aspecto mais positivo de todos os municípios do território, que com exceção de Juitiba, conseguiram promover a distribuição de renda de forma que a desigualdade reduziu no período de 1991 e 2000. Os municípios que apresentaram bom desempenho econômico foram capazes de distribuir a renda produzida pela estrutura produtiva local e os municípios com baixo índice de crescimento, provavelmente foram eficientes na adoção de políticas distributivas.



Concentração produtiva

A maioria dos municípios do território possui uma estrutura produtiva pouco concentrada, ou seja, baseada em grande número de pequenos negócios. Entre esses municípios, na maior parte os pequenos negócios, apresentam um bom desempenho econômico,

mas num grupo de três municípios há grande necessidade de políticas que fortaleçam esse segmento. Num pequeno grupo de apenas dois municípios a estrutura produtiva concentrada é capaz de gerar alto PIB, mas num grupo de três municípios os grandes negócios são pouco produtivos. Ampliar a produtividade e a desconcentração da estrutura econômica é uma importante estratégia para o território.



Diversificação produtiva

Todos os municípios do território apresentam uma estrutura produtiva pouco diversificada, com uma forte especialização dos municípios numa atividade predominante. Porém o território como um todo apresenta uma expressiva diversificação, com a estrutura

produtiva de mais de um terço dos municípios organizada em torno de indústrias, quase dois terços em torno de atividades de serviços e apenas um na agropecuária. A diversificação dos municípios e o estímulo à cooperação econômica e comercial intermunicipal é uma estratégia fundamental para fortalecer mercados regionais e oportunidades de novos negócios.

Onde estão as melhores configurações?

A identificação das microrregiões que combinam os melhores indicadores que caracterizam as diferentes configurações de desenvolvimento foi realizada por meio do seguinte método de análise:

- Inicialmente foram separados os indicadores e variáveis que se mostraram frágeis a partir de verificações em campo. Este foi o caso dos indicadores de Capacidade Institucional e de Preocupação Ambiental. Ambos podem ser aprimorados com informações que foram disponibilizadas recentemente pelo IBGE.
- Para todos os municípios do país foram feitos cruzamentos entre os principais indicadores de desempenho social, econômico e estrutura produtiva. Os cruzamentos mostram as correlações existentes entre diferentes variáveis. A forma como as correlações são verificadas, expressa os diferentes estilos de desenvolvimento das microrregiões.
- As microrregiões nas quais a maioria (50% ou mais) dos municípios apresenta a combinação de melhores indicadores nas duas variáveis que são correlacionadas foram consideradas como aquelas que apresentam a melhor configuração em cada aspecto analisado.

As configurações foram testadas a partir de cinco cruzamentos:

PIB x Renda

Em que regiões o bom desempenho do principal indicador de riqueza, o produto interno bruto, corresponde a bons

indicadores de renda da população? Esse cruzamento indica a relação entre o volume de atividade econômica e a renda absorvida pela população local. São situações nas quais se reúnem condições favoráveis para que a população local – ou parte dela – se beneficie da riqueza produzida na região.

Nas 553 microrregiões brasileiras, 167, ou 30% das microrregiões, apresentaram um desempenho acima da média nas duas variáveis. A tabela 10 mostra que mais de um terço dessas microrregiões estão localizadas no estado de São Paulo, e que os outros dois estados onde há um número expressivo de microrregiões nessa condição são Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Tabela 10
Proporção de microrregiões com as melhores configurações na relação PIB x Renda por unidade da federação

	Total	PIB x Renda
Acre	5	
Alagoas	13	
Amazonas	13	
Amapá	4	
Bahia	32	1%
Ceará	32	
Distrito Federal	1	
Espírito Santo	13	1%
Goiás	18	2%
Maranhão	19	
Mato Grosso	22	5%
Mato Grosso do Sul	11	5%
Minas Gerais	66	11%
Pará	22	
Paraíba	22	
Paraná	38	9%
Pernambuco	19	
Piauí	15	
Rio de Janeiro	18	8%
Rio Grande do Norte	19	
Rio Grande do Sul	35	19%
Rondônia	8	
Roraima	4	
Santa Catarina	20	4%
São Paulo	63	35%
Sergipe	13	
Tocantins	8	
Brasil	553	167

Já a tabela 11 mostra que são as microrregiões marcadas por aglomerações as que possuem a maior proporção de microrregiões que combinam alto PIB com alta renda. Mais de 40% das microrregiões marcadas por aglomerações apresentam esse tipo de configuração. As microrregiões significativamente urbanizadas apresentam uma condição semelhante. No outro extremo estão as microrregiões predominantemente rurais. Em apenas um quarto desse tipo de configuração territorial a população local se beneficia do produto gerado.

Tabela 11
Proporção de microrregiões com as melhores configurações na
relação PIB x Renda por tipo de configuração territorial

	Total de microrregiões	PIB x Renda
Microrregiões marcadas por aglomerações	99	42%
Microrregiões significativamente urbanizadas	93	38%
Microrregiões predominantemente rurais	361	25%

PIB x Ocupação

Esse cruzamento revela a relação que cada microrregião exhibe entre ocupação e produto interno bruto. As melhores configurações são aquelas encontradas nas microrregiões cuja estrutura social, econômica e institucional possibilita que o elevado nível de atividade econômica esteja combinado com alto nível de emprego e ocupação.

O estado de São Paulo é o que possui a maior proporção, quase 40%, de microrregiões que combinam bons indicadores nessas duas variáveis. Na seqüência, o estado do Rio Grande do Sul e depois o do Rio de Janeiro são os que mais possuem regiões que combinam bons indicadores de desempenho econômico e social.

Tabela 12
Proporção de microrregiões com as melhores configurações na
relação PIB x Ocupação, por unidade da federação.

	Total	PIB x Ocupação
Acre	5	
Alagoas	13	
Amazonas	13	
Amapá	4	
Bahia	32	1%
Ceará	32	
Distrito Federal	1	
Espírito Santo	13	
Goiás	18	1%
Maranhão	19	
Mato Grosso	22	3%
Mato Grosso do Sul	11	5%
Minas Gerais	66	8%
Pará	22	
Paraíba	22	
Paraná	38	9%
Pernambuco	19	1%
Piauí	15	
Rio de Janeiro	18	10%
Rio Grande do Norte	19	
Rio Grande do Sul	35	19%
Rondônia	8	
Roraima	4	
Santa Catarina	20	4%
São Paulo	63	38%
Sergipe	13	1%
Tocantins	8	
Brasil	553	151

As configurações territoriais marcadas por aglomerações são as que mais se destacam na correlação riqueza e ocupação, com 44% das microrregiões nesse tipo de configuração. A combinação de bons indicadores nas duas variáveis se verifica em um terço das microrregiões significativamente urbanas, e em um quarto das microrregiões predominantemente rurais.

Tabela 13
Número de microrregiões com as melhores configurações na
relação PIB x Ocupação, por tipo de microrregião

	Total de microrregiões	PIB x ocupação
Microrregiões marcadas por aglomerações	44	44%
Microrregiões significativamente urbanizadas	30	32%
Microrregiões predominantemente rurais	77	21%

PIB x Educação

Não existe correlação direta entre PIB e educação. Os investimentos em educação são predominantemente resultados de políticas públicas e independem do desempenho econômico dos municípios e microrregiões. Mais que isso, a educação reflete o ambiente educacional e não somente a dimensão intra-escolar. As microrregiões que combinam bons indicadores nessas variáveis possivelmente apresentam potencial de desenvolvimento superior às demais. Apenas 14% das microrregiões tem essa configuração promissora. Essa condição se concentra basicamente em de São Paulo com mais da metade das microrregiões, e no Rio Grande do Sul, com um terço das microrregiões mais ricas e com melhor ambiente educacional do país.

Tabela 14
Proporção de microrregiões com as melhores configurações na relação PIB x Educação, por unidade da federação

	Total	PIB x Educação
Acre	5	
Alagoas	13	
Amazonas	13	
Amapá	4	
Bahia	32	
Ceará	32	
Distrito Federal	1	
Espírito Santo	13	
Goiás	18	1%
Maranhão	19	
Mato Grosso	22	1%
Mato Grosso do Sul	11	3%
Minas Gerais	66	3%
Pará	22	
Paraíba	22	
Paraná	38	4%
Pernambuco	19	
Piauí	15	
Rio de Janeiro	18	
Rio Grande do Norte	19	
Rio Grande do Sul	35	30%
Rondônia	8	
Roraima	4	
Santa Catarina	20	4%
São Paulo	63	55%
Sergipe	13	
Tocantins	8	
Brasil	553	80

As configurações territoriais que apresentam a combinação favorável de riqueza e altos níveis educacionais estão nas microrregiões marcadas por aglomerações e as microrregiões significativamente urbanizadas, bem distantes à frente das predominantemente rurais, onde apenas 11% das microrregiões combinam bons indicadores de riqueza e educação.

Tabela 15
Número de microrregiões com as melhores configurações na relação PIB x Educação, por tipo de microrregião

	Total de microrregiões	PIB x ocupação
Microrregiões marcadas por aglomerações	22	22%
Microrregiões significativamente urbanizadas	17	18%
Microrregiões predominantemente rurais	41	11%

Os melhores desempenhos sociais e econômicos

A análise das combinações entre PIB e renda, ocupação e educação mostra que em torno de 13% das microrregiões brasileiras reúnem ao mesmo tempo bons indicadores econômicos e sociais. As 73 microrregiões mais desenvolvidas do país estão basicamente concentradas nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, com dispersas ocorrências nos estados de Santa Catarina, Mato Grosso, Paraná, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Goiás. É muito relevante que quase metade dessas microrregiões mais desenvolvidas sejam predominantemente rurais e a outra metade se divide entre as aglomerações e as significativamente urbanizadas.

Tabela 16
Número de microrregiões com melhor desempenho econômico e social

	Total de microrregiões	Alto desempenho econômico e social
Microrregiões marcadas por aglomerações	21	29%
Microrregiões significativamente urbanizadas	17	23%
Microrregiões predominantemente rurais	35	48%

O próximo cruzamento de indicadores busca avaliar quais dessas regiões combinam os melhores desempenhos em termos sociais e econômicos com redução da desigualdade de renda. As 16 microrregiões do país que apresentam essa configuração estão também localizadas nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, com eventuais ocorrências no Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná e Mato Grosso.

PIB x Variação da desigualdade de renda

Em quais regiões ocorreu, durante a década de 90, o melhor desempenho em diminuição da desigualdade de renda? Isto é o que indica o cruzamento entre as variáveis PIB e Variação da Desigualdade de Renda. Em apenas 8% das microrregiões do país as estruturas sociais, econômicas e institucionais estão dispostas de forma que a riqueza gerada na região seja melhor distribuída.

Além da estrutura local, a distribuição da renda pode ser também, e tem sido cada vez mais, o resultado de políticas distributivas, portanto, nem sempre há correlação com as estruturas econômica e social, mas pesa muito a iniciativa e a capacidade dos poderes públicos locais em levar adiante e com eficiência a implementação de políticas que contribuam para reduzir a desigualdade.

A tabela 17 mostra que são os estados de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e São Paulo os que possuem o maior número de microrregiões que combinam desempenho econômico com redução da desigualdade.

Tabela 17
**Proporção de microrregiões com as melhores configurações na
 relação PIB x Variação da desigualdade, por unidade da federação**

	Total	PIB x Variação da desigualdade
Acre	5	
Alagoas	13	
Amazonas	13	
Amapá	4	
Bahia	32	2%
Ceará	32	
Distrito Federal	1	
Espírito Santo	13	2%
Goiás	18	
Maranhão	19	
Mato Grosso	22	11%
Mato Grosso do Sul	11	20%
Minas Gerais	66	7%
Pará	22	2%
Paraíba	22	
Paraná	38	11%
Pernambuco	19	4%
Piauí	15	
Rio de Janeiro	18	7%
Rio Grande do Norte	19	
Rio Grande do Sul	35	20%
Rondônia	8	
Roraima	4	
Santa Catarina	20	
São Paulo	63	15%
Sergipe	13	
Tocantins	8	
Brasil	553	46

As configurações territoriais onde mais se encontram microrregiões que combinam bom desempenho econômico com redução da desigualdade de renda estão nas microrregiões marcadas por aglomerações e aquelas significativamente urbanizadas. A proporção de microrregiões com essa combinação positiva é ligeiramente menor nas microrregiões predominantemente rurais, como pode ser observado na tabela 18.

Tabela 18
Número de microrregiões com as melhores configurações na
relação PIB x Variação da Desigualdade de Renda, por tipo de microrregião

	Total de microrregiões	PIB x Variação da desigualdade
Microrregiões marcadas por aglomerações	99	10%
Microrregiões significativamente urbanizadas	93	10%
Microrregiões predominantemente rurais	361	7%

Estrutura econômica

Os dois indicadores de estrutura econômica expressam o grau de concentração e de diversificação das atividades produtivas. A hipótese apresentada pelo IDT é que aqueles territórios com estruturas produtivas mais diversificadas e descentralizadas seriam mais favoráveis à criação de articulações e instituições que possam favorecer a geração de riquezas acompanhada da melhoria da qualidade de vida de suas populações. Isto se daria em oposição aos espaços que têm por característica marcante a dependência de grandes e especializadas atividades econômicas, nas quais o crescimento econômico geralmente não se faria acompanhar de melhores indicadores sociais.

O cruzamento entre Diversificação e Ocupação e entre Concentração e Ocupação mostra que um número muito pequeno de microrregiões apresenta performance positiva nesses indicadores. Isto é, maior diversificação e menor concentração, combinado com alto grau de ocupação. Apenas 93 microrregiões do país combinam estrutura produtiva desconcentrada com altos níveis de ocupação e emprego e somente nove microrregiões em todo o país são ao mesmo tempo diversificadas e altamente geradoras de ocupação e emprego. Novamente São Paulo e Rio Grande do Sul são os campeões nesse tipo de configuração. Dados que mostram, enfim, que esta correlação não é tão direta quanto o projeto assumia de início.

Contudo, esta leitura precisa ser feita com reservas. Há várias evidências de que é preciso considerar o peso das

variáveis diversificação e desconcentração da atividade econômica segundo uma perspectiva de longo prazo, algo que o sistema de indicadores não capta. Isto é, há várias regiões que hoje apresentam mais alto grau de especialização, mas que, no passado, se apoiaram em estruturas mais diversificadas para estabelecer sua trajetória. Daí a importância em mesclar a leitura dos indicadores com análises qualitativas, tal como será apresentado no próximo item.

Tabela 19
Número de microrregiões com as melhores configurações
Diversificação x Ocupação e Concentração x Ocupação

	Total	Diversificação X Ocupação	Concentração X Concentração
Acre	5		
Alagoas	13		
Amazonas	13		
Amapá	4		
Bahia	32		
Ceará	32		
Distrito Federal	1		
Espírito Santo	13		3
Goiás	18	1	
Maranhão	19		
Mato Grosso	22		5
Mato Grosso do Sul	11		2
Minas Gerais	66		11
Pará	22		
Paraíba	22		
Paraná	38		12
Pernambuco	19		1
Piauí	15		
Rio de Janeiro	18		6
Rio Grande do Norte	19		
Rio Grande do Sul	35	3	17
Rondônia	8		
Roraima	4		
Santa Catarina	20	2	10
São Paulo	63	3	26
Sergipe	13		
Tocantins	8		
Brasil	553	9	93

A diferença no grau de diversificação entre as microrregiões com aglomeração e as microrregiões predominate-

mente rurais é pouco expressiva. Já a concentração econômica é menor nas microrregiões significativamente urbanizadas.

Um ‘zoom’ em duas configurações regionais

Como foi dito anteriormente, a leitura dos dados quantitativos precisa, necessariamente, ser complementada com análises qualitativas. Isto se deve ao simples fato de que há fatores não tangíveis que dificilmente seriam captados por um sistema de indicadores, por mais sofisticado e completo que ele seja. A seguir é apresentado um exemplo onde foram analisados os indicadores de duas microrregiões. Uma urbana e uma rural: a Região Metropolitana de Campinas e a Região do Sudoeste Paulista.

A Região Metropolitana de Campinas abrange 19 municípios. Todos eles apresentam desempenho dos indicadores bastante semelhantes, apresentando quase todas as variáveis médias ou altas diante da média regional. Foram escolhidos três municípios que apresentavam algumas particularidades na configuração de seus indicadores e que permitiram elaborar questões a serem respondidas com uma pesquisa de campo. Nesse sentido, foi possível observar que os municípios de Jaguariúna e Pedreira apresentaram uma melhora do indicador de desigualdade juntamente com a ocorrência de indicadores econômicos bastante positivos diante da média regional. O município de Santo Antônio de Posse, apesar de apresentar indicadores econômicos inferiores à média regional, apresentava bons indicadores sociais.

O Sudoeste Paulista, por sua vez, abrange 15 municípios, com características semelhantes, mas com algumas diferenças em seus indicadores. Em geral, a região apresenta bons indicadores de capacidade econômica e indicadores sociais ruins, com uma grande concentração de renda e falta

de oferta de emprego. Os municípios foram escolhidos de acordo com a tipologia apresentada em outro estudo sobre as contradições do território do sudoeste paulista²⁴. O primeiro município escolhido foi Bom Sucesso de Itararé, por apresentar indicadores que sugerem uma alta produção de riquezas, mas uma baixa renda e grande desigualdade, apesar de uma manutenção de sua cobertura florestal e de uma situação de estagnação econômica. O segundo foi Itararé, por apresentar renda relativamente alta, mas muita desigualdade e bastante perda da cobertura florestal, denotando uma situação onde o crescimento econômico foi desigual e predatório. Taquarivaí, finalmente, apresenta um nível maior de ocupação, juntamente com uma grande desigualdade de renda e manutenção da cobertura florestal, tendo um crescimento econômico com impactos parcialmente positivos. Mas, o que explica essa diferenciação?

Para buscar uma resposta à esta pergunta foram realizadas um total de 41 entrevistas, sete em cada município escolhido (com exceção de Itararé, que por motivos de tempo em campo e dificuldades encontradas para a realização de entrevistas, teve uma entrevista a menos), buscando-se representantes tanto do poder público quanto da sociedade civil e do setor empresarial.

A Região Metropolitana de Campinas

A região metropolitana de Campinas apresenta uma grande heterogeneidade entre os municípios, apesar de uma tendência comum a processos de desenvolvimento baseados na industrialização e de uma visão quase hegemônica de que as empresas são símbolo de progresso e crescimento. Essa

²⁴ "Crescimento, pobreza e degradação: as contradições do território sudoeste paulista", estudo propositivo elaborado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação Para a Agricultura.

heterogeneidade se dá, basicamente, nas diferenças de ritmo de crescimento e melhora das condições de vida entre os municípios que compõem a região. É uma região tida como uma das de maior PIB do Estado e do país, com grande potencial de crescimento e geração de riquezas. Todos os entrevistados partilham de um ideal no qual, quanto mais indústrias, melhor a situação dos municípios, decorrente da grande arrecadação de impostos que elas promovem onde se instalam.

A região possui alguns facilitadores para que as indústrias se instalem que vão desde sua localização estratégica e existência de universidades importantes até a existência do aeroporto local, voltado para a exportação de cargas. Existe um esforço das prefeituras municipais no sentido de empreender programas ligados à indústria e em treinar mão-de-obra para o trabalho especializado dentro delas. Além disso, essas prefeituras são bastante ativas e atuam, às vezes, em parceria com as empresas, às vezes sozinhas, na assistência das populações em serviços públicos, que são, geralmente, bem avaliados.

Por outro lado, a Região Metropolitana é entendida enquanto uma unidade administrativa, mas com pouca integração entre os municípios participantes. Apesar de haver uma alta taxa de migração interna entre os municípios que a compõem e um fluxo bastante intenso de deslocamento de trabalhadores de um município a outro, alguns pontos foram levantados como principais motivos para essa falta de integração, entre eles o fato de as prefeituras municipais ainda pensarem de forma muito restrita ao âmbito municipal. Os municípios acabam concorrendo entre si e não há uma visão conjunta da RMC sobre políticas públicas, formas de desenvolver a região como um todo e união dos potenciais dos municípios para que se possa fazer frente a outras regiões do Estado e do País.

A seguir são apresentadas considerações sobre cada um dos municípios visitados e como eles se inserem na dinâmica regional.

- **Jaguariúna**

O município é qualificado por seus moradores como “cidade de primeiro mundo”. Sua trajetória recente tem início nos anos 80 e teve como marco a implosão dos pontilhões e trilhos da antiga Mogiana, que cercavam a cidade e impediam a passagem de caminhões mais altos. A partir de então, sofreu uma intensa mudança em suas perspectivas econômica e social, deixando de ser um município rural baseado no plantio de café e laranja e passando a ter 90% de sua área considerada urbana, de acordo com estatísticas oficiais. Em 1983, foi feito o primeiro plano diretor da cidade, fator que teria sido fundamental para uma expansão urbana ordenada e planejada.

Jaguariúna apresenta uma localização estratégica perto de três grandes rodovias do Estado e comporta três rios, o que teria sido um importante atrativo para as grandes indústrias “de ponta” que começaram a se instalar na região e formaram, a partir de então, um parque industrial bastante diversificado, entre elas a Compaq, Ambev, Motorola e empresas farmacêuticas.

No início desse processo, o município não contava com mão-de-obra qualificada para trabalhar nessas indústrias, que acabaram por levar junto com elas, trabalho especializado. Nos últimos anos, com o enorme aumento de arrecadação municipal por conta dessas empresas, o poder público pôde intervir de maneira mais intensa na qualificação de mão-de-obra dentro do município, por meio do Cepep (mantido pela prefeitura) e com apoio das empresas locais. Isso vem aumentando o número de empregos para os moradores da cidade.

A prefeitura municipal vive, basicamente, de sua arrecadação interna e, segundo as informações obtidas, recebe poucos repasses estaduais e federais. A gestão atual afirma adotar como diretriz a divisão orçamentária que destina um terço das verbas públicas para a folha de pagamento de funcionários públicos, um terço para manutenção e um terço para investimentos, evitando gastar mais do que o arrecadado. Devido a essa grande arrecadação, os serviços públicos oferecidos têm um alto padrão superior ao de outros municípios da região, inclusive atendendo em seus serviços moradores de outros lugares vizinhos, como Pedreira, Holambra e Santo Antonio de Posse.

O mais sério problema social apontado pelos entrevistados foi quanto à segurança. Jaguariúna é vista como uma cidade de alta qualidade de vida e isso atrai tanto novos moradores quanto violência de outros lugares. Outro ponto levantado foi o alto custo de vida e as poucas opções de lazer no município.

No entanto, a cidade não apresenta bolsões de pobreza ou menores de rua. Possui um baixo índice de desemprego e ótima qualidade de ensino, com escolas equipadas e bibliotecas, tendo uma baixa taxa de evasão escolar. A questão ambiental é bastante presente no município. Existe uma grande estação de tratamento de água e esgoto, e a meta, até o final de 2006, era de que 100% do esgoto recebesse tratamento. A cidade possui uma razoável consciência ambiental, aliando as questões ambientais à educação, por meio de um centro municipal de educação ambiental que realiza trabalhos nas escolas. O município é pioneiro na elaboração da Agenda 21. E o turismo planejado está começando a receber investimentos e é visto como uma importante atividade geradora de empregos. Como exemplo, a prefeitura está reativando uma Maria Fumaça que irá realizar um trajeto no entorno

da cidade e pensando investimentos para as antigas fazendas da época áurea do café, hoje desativadas.

A sociedade civil é ali mais organizada do que em outros municípios da região. Em 1984, foi fundada a primeira Associação de Moradores e hoje o município conta com 36 delas. O poder público promove audiências anuais onde essas organizações levam suas demandas para o plano anual do município. Os conselhos estão montados e funcionam fiscalizando a aplicação das verbas destinadas a cada setor. As empresas têm participado cada vez mais das questões sociais do município, em parcerias com o poder público e por meio dos sindicatos, como mediadores do relacionamento entre elas e os trabalhadores. O desenvolvimento do município é entendido enquanto um resultado de fatores combinados, como o desenvolvimento planejado (o município é visto como uma empresa e o dinheiro público é assim empregado) e o parque industrial incentivado, o que gera impostos e aumenta a arrecadação. Outro fator importante para o desenvolvimento do município é a grande interação existente entre o poder público, a sociedade civil e as empresas, além da participação ativa do município na RMC - o prefeito era vice-presidente da Região Metropolitana, há consórcios e uma Agenda 21 regional, onde Jaguariúna atua de maneira efetiva.

- **Pedreira**

O município de Pedreira já foi chamado de “Flor da Porcelana”. Possuía, até a década de 1990, grandes indústrias de cerâmica, que produziam basicamente louças e artigos de decoração, com matéria-prima proveniente de outras regiões. A partir dos anos 90, com a concorrência chinesa nesse ramo, as grandes indústrias foram aos poucos passando por crises e dando lugar a um grande número de micro e pequenas empresas irregulares, que passaram a empregar mais mão-

de-obra do município, mas também gerando empregos informais e de baixa remuneração. Restaram algumas grandes empresas de cerâmica, destinadas à produção de isoladores elétricos que foram beneficiadas por políticas públicas ligadas à expansão do atendimento elétrico à população brasileira.

Houve, desde então, um empenho da prefeitura, que por meio de parcerias com órgãos como o Senai e Fiesp, passou a investir na qualificação da mão-de-obra do município, e servindo, inclusive, a municípios vizinhos. Pedreira possui uma arrecadação interna pequena, mas o município recebe muitos repasses do Estado e da União, investidos principalmente em infra-estrutura, fato este atribuído ao dinamismo do atual prefeito.

De acordo com as entrevistas realizadas, o município é, há décadas, administrado pelo mesmo grupo, ligado à indústria cerâmica. Com isso, a administração é ainda voltada para esse setor empresarial, fator que teria dificultado a instalação de outros segmentos no município. Outro fator dificultador dessa instalação é a topografia local, bastante montanhosa, e sua distância das grandes rodovias. Isto faz com que as empresas existentes ali sejam, em sua maioria, locais.

A principal frente de atuação da prefeitura nos últimos anos tem sido a educação, tanto fundamental como superior. Os universitários ali residentes, que estudam em faculdades nas cidades vizinhas, têm o transporte totalmente subsidiado pela prefeitura, e esta possui um cursinho público feito em parceria com o Anglo.

Os problemas sociais do município são a falta de planejamento e ausência de um plano diretor eficiente, o grande número de imigrantes de outros Estados e os loteamentos de terrenos espalhados pela zona urbana, além do atendimento em saúde, bastante precário.

Com relação aos problemas ambientais, as opiniões são

bastante diferentes. Por um lado, os membros do poder público e das empresas vêem a questão ambiental em Pedreira como uma referência para outras regiões, já que esta teria uma grande parte de sua mata ciliar conservada e pouca poluição de seu principal rio, o Jaguari, que abastece o sistema Cantareira. Já os membros da sociedade civil entrevistados apresentaram problemas como a existência de um lixão a céu aberto e de dejetos químicos jogados pelas pequenas empresas no rio. A prefeitura está começando a incentivar uma cooperativa de reciclagem. E todos os entrevistados entendem que o turismo é um grande trunfo ainda muito mal aproveitado pelo município, já que este se localiza na entrada do chamado “circuito das águas” e acaba sendo um local de passagem de muitos turistas, mas não conta com estrutura suficiente para atendê-los. Além disso, o comércio poderia ser melhor aproveitado também, caso o turismo fosse uma atividade forte na cidade.

Diferentemente de Jaguariúna, a sociedade civil em Pedreira é pouco organizada. O município possui conselhos participativos formados, mas devido a esse baixo grau de organização, a participação tende a ser pouco efetiva e a gerar poucos resultados. As poucas organizações existentes na sociedade civil local costumam não interagir entre si, ocasionando uma baixa integração entre elas e às políticas que propõem. As empresas têm alguma atuação na área social do município, mas não participam dos conselhos locais.

- **Santo Antonio de Posse**

Esse município é visto pelos entrevistados como “a bola da vez” no desenvolvimento regional, por não ter até hoje atingido o desempenho dos municípios vizinhos, apesar do enorme potencial para que isso aconteça a partir de agora. O dinamismo que chegou aos outros municípios da região irá

chegar inevitavelmente a Santo Antonio de Posse, de acordo com os entrevistados, já que a cidade ainda tem bastante espaço para crescer, além de apresentar uma área importante e estrategicamente localizada na beira da rodovia SP 340, onde está sendo montada infra-estrutura para abrigar um grande parque industrial.

A principal atividade econômica do município ainda se concentra na área rural e está baseada na plantação de cana, em grandes propriedades, o que é visto como um perigo já que essa é uma atividade que emprega pouca mão-de-obra. O poder público municipal tem investido em iniciativas para atrair indústrias para a região, por meio de programas como o Prodeposse, voltado a oferecer benefícios fiscais àquelas que se instalem no local. O empreendedorismo da atual administração é apontado como o principal fator responsável pela melhora da qualidade de vida e da geração de empregos na cidade, que já se prepara para receber grandes indústrias por meio de cursos de qualificação do trabalhador oferecidos pelo Instituto Dú Olivério, em parceria com o Senai, que treina e capacita professores voluntários para os cursos ministrados.

Os grandes problemas apresentados no município são a falta de empregos e baixa arrecadação de impostos. Além disso, a falta de planejamento para o crescimento da cidade implicou em um crescimento rápido e desordenado. A falta de um plano diretor e a doação de terrenos em troca de votos, que aconteceu há alguns anos, gerou moradias em locais com ausência de infra-estrutura básica. A falta de saneamento básico gera ainda, muitos problemas de saúde pública, mas isso tem sido aliviado com os repasses de verbas estaduais que têm sido utilizados para resolver esse problema. O aumento das grandes propriedades rurais dedicadas à monocultura da cana tem expulsado a população rural para a cidade, que também não consegue absorver essa mão-

de-obra devido à ausência de indústrias. Por outro lado, a municipalização do ensino melhorou bastante a educação local. A renda per capita não é muito baixa devido ao fato de o município exportar mão-de-obra para os vizinhos, o que o configurou durante bastante tempo como cidade dormitório. Os principais problemas ambientais concentram-se no aterro Mantovani, o maior aterro de lixo químico do Brasil, que recebe lixo industrial de empresas da região há mais de 20 anos e na atividade de queima da cana. Foi criada há alguns meses a Cooperposse, uma cooperativa de reciclagem em parceria com a prefeitura e as empresas, que tem diminuído os problemas ligados ao acúmulo de lixo nas residências. O saneamento básico precário também é um problema ambiental relevante.

Como potenciais não aproveitados foram citados o território do município, plano e rico em recursos hídricos, bom tanto para as atividades agrícolas (que apresentam poucos subsídios e apoio técnico por parte do poder público) como para a instalação de indústrias. O turismo rural e o beneficiamento de produtos oriundos da agricultura local também estariam sendo pouco aproveitados.

A sociedade civil possui baixo grau de organização, com apenas umas poucas associações de bairro e atividades pastorais. Os conselhos locais ainda estão em formação e as instituições públicas teriam problemas históricos. Está se iniciando a formação de um conselho de ação social, que visa integrar as entidades existentes em um projeto coletivo para o município. As empresas têm um baixo grau de inserção na vida da cidade, devido a um descrédito histórico com relação ao poder público. Mas a atual prefeitura tem revertido isso, imprimindo um dinamismo quase inédito na administração do município, incentivando tanto a agricultura e os pequenos produtores, como a instalação de empresas por meio de

incentivos fiscais. A aplicação das políticas estaduais e federais tem sido aprimorada, como é o caso do Programa Saúde da Família, que tem melhorado muito a saúde dos moradores. Na área rural, a associação dos produtores e o CMDR desenvolvem um trabalho conjunto de valorização dos pequenos produtores e de ocupação do espaço rural e melhoria da qualidade de vida nessas áreas.

- **Sudoeste Paulista**

Essa é uma região que apresenta uma grande capacidade econômica, de geração de riquezas, mas isso não apresenta impactos significativos nas condições de vida da sua população. É uma região caracterizada pelo extrativismo de madeira e minérios, que vão servir a indústrias fora do território. Caracteriza-se, então, pela produção de matérias-primas brutas, sem beneficiamento. Além disso, a agricultura local é pouco diversificada e se baseia em grandes propriedades mecanizadas de grãos, que empregam quase nenhuma mão-de-obra. Existe uma preocupação da região como um todo, em se fortalecer a agricultura familiar, como forma de conter a crescente concentração de terras e de renda e de manter as populações no campo, evitando que as migrações e as baixas condições de vida que os pequenos centros urbanos oferecem. Mas existe também a idéia de que a instalação de indústrias favoreceria as rendas municipais e ajudaria a desenvolver a região. Uma característica importante da região é a de que a organização social é praticamente inexistente e quando ocorre se dá por incentivos do poder público, o que dificulta a busca de alternativas conjuntas de desenvolvimento e melhoria das condições de vida dos pequenos e médios produtores. As prefeituras dependem de repasses dos outros níveis de governo e atuam de forma bastante assistencialista, o que configura uma população dependente do poder público e

pouco engajada em fortalecer os potenciais econômicos da região. Existe a idéia de que se crie uma região administrativa (CONDERSUL), que centralize os serviços públicos na região (hoje as questões administrativas são centralizadas em Sorocaba), e permita uma maior autonomia para a região de Itapeva.

- **Bom Sucesso de Itararé**

O município de Bom Sucesso de Itararé foi emancipado em 1993. Até essa data, era um distrito do município de Itararé. Tem sua economia baseada na mineração e na madeira de reflorestamento utilizada tanto para a produção de papel e energia como para uso de serrarias. O território do município é caracterizado por um grande número de enormes propriedades rurais destinadas à plantação de pinus e eucalipto de grandes empresas de fabricação de papel e energia que possuem suas matrizes fora do município, a maioria delas do Paraná. Bom Sucesso teve muitas serrarias no passado, mas elas quebraram e, hoje em dia, não há praticamente qualquer atividade de beneficiamento da madeira dentro do município. A população rural tem cada vez mais se deslocado para a cidade, depois de vender suas pequenas propriedades a valores bastante baixos para grandes empresas de plantação de madeira. As terras do município possuem pouca regulamentação, o que facilita a compra das terras dos pequenos produtores pelas grandes empresas. Além disso, essas empresas não arrecadam impostos para o município, já que se encontram instaladas em outras regiões, tendo ali apenas o reflorestamento. As maiores empresas do município são as mineradoras que, como no caso do reflorestamento, possuem em sua maioria suas matrizes fora do território. O município possui boas condições de produção e extração, gera riqueza, mas esta não passa pelos cofres públicos, já que as empresas

não contribuem com o município. Não existe qualquer tipo de atividade de beneficiamento da matéria bruta extraída na região (madeira e minérios), a não ser algumas serrarias pequenas. Esse é um ponto visto como crucial para o baixo desenvolvimento do município.

A prefeitura se mantém com repasses do Fundo de Participação do Município (FPM), verba federal e do ICMS, estadual. As empresas que cortam madeira na região pouco contribuem para as finanças do município. Além disso, causam prejuízos para a administração pública, como no caso do asfalto, por exemplo, já que carregam centenas de caminhões de madeira por dia e não compensam o consequente desgaste na estrada que vai da cidade até a pista que liga Itapeva a Itararé. Além disso, como o emprego não é regularizado, a assistência aos trabalhadores acaba ficando a cargo da prefeitura e as empresas pouco fazem nesse sentido.

Há algumas iniciativas da prefeitura no sentido de conter o monopólio da produção de pinus e de manter o nível de ocupação no meio rural, já que a maior parte da população é semi-analfabeta e com pouca qualificação. Uma delas é a regulamentação das terras, feita com ajuda do Itesp, para que os pequenos proprietários possam ter a titulação. Outra iniciativa é a produção de brócolis às margens do rio Pirituba, incentivada por parceria com o Sebrae e o Banco do Brasil no fornecimento de tratores, corretivo de solos e apoio técnico aos produtores. Um problema persiste quanto ao escoamento da produção, que vem sendo feito, apesar dos altos custos. Isto deve ser minimizado com a implantação de uma agroindústria no município, já em andamento. A prefeitura também estimulou a Associação de Orgânicos de Bom Sucesso de Itararé, filiada à Faosp, que repassa a produção ao Ceasa por meio de uma cooperativa.

A grande questão do município são os empregos de

baixa remuneração e a regulamentação trabalhista. A saúde do município é precária e normalmente conta com o atendimento em cidades maiores dos arredores, como Itapeva e Sorocaba. O crescimento da população urbana gerou problemas de moradia e infra-estrutura. Há uma grande desigualdade de renda, concentrada nas mãos de poucas pessoas. A precariedade do comércio é apontada, também, como um problema. Não existe concorrência e os produtos acabam sendo muito caros, o que faz com que a população gaste fora do município, em cidades vizinhas. A educação tem melhorado com os incentivos da prefeitura tanto nos níveis básicos como para os universitários locais, que recebem ajuda de custo para estudar em outras cidades.

Cabe um destaque à questão ambiental. Quase 100% do esgoto é tratado e o município ainda possui boa parte da cobertura de mata nativa, apesar da atuação agressiva das empresas de madeira e mineração. Existe uma mobilização por parte do poder público e de uma ONG ambientalista de Itapeva (Cílios da Terra), para criar uma Área de Preservação Ambiental no município. Esta aparece como uma alternativa interessante já que não impede o extrativismo nem a agricultura familiar, apenas mantém estas atividades sob controle e fiscalização, além de proporcionar financiamentos para projetos sustentáveis.

Os potenciais pouco aproveitados apontados nas entrevistas foram o turismo - que precisaria de investimentos de fora, já que os agentes locais pouco têm como investir -, a educação ambiental - que geraria uma maior conscientização tanto da população quanto das empresas sobre a preservação dos recursos naturais - e o investimento na comercialização do artesanato local. Políticas públicas como Bolsa Família e Luz para Todos são vistas como benéficas, já que tiraram muitas famílias da situação de miséria e ajudam a fixar pessoas no

campo. A sociedade civil é bastante desarticulada, não existem sindicatos e os conselhos possuem um baixo grau de institucionalização, sendo conduzidos pelo poder público. Isso é explicado pelo paternalismo das administrações públicas, o que teria causado um alto grau de conformismo na população. A prefeitura participa do Consad, e por meio dele conseguiu financiamento para um projeto de canalização de águas pluviais que reduziu a incidência de enchentes na cidade.

- **Itararé**

Itararé é o município mais antigo dos três visitados. Segue as mesmas tendências da região como um todo, com o cultivo de pinus e eucaliptos em grandes áreas de empresas de fora do município. A agricultura familiar deu lugar às grandes propriedades produtoras de grãos como milho, feijão e soja, além de pastagens. Isso tirou muitas pessoas da atividade agrícola, que passaram a habitar o núcleo urbano local. Um contingente importante de pessoas com baixo grau de qualificação de sua força de trabalho, com baixa remuneração e poucos empregados formais. A diferença de Bom Sucesso é que, em Itararé, há um maior número de atividades de beneficiamento da matéria-prima extraída do local, em serrarias, e o comércio é mais dinâmico e competitivo, apesar de ter recentemente perdido espaço para outros municípios. Na agricultura, existe uma certa organização dos produtores em cooperativas, que armazenam e vendem a produção para indústrias e para exportação. Está se iniciando agora um investimento na produção de leite, por meio da Associação de Produtores Rurais de Itararé - que agrega também produtores de Itapeva, Taquarivaí, Itaberá, Sengés e Riversul -, em parceria com o Sebrae, Embrapa e Senar, já que a produção de grãos altamente tecnificada gera poucos empregos. Para muitos a produção de leite aparece como

uma alternativa interessante para geração de renda entre pequenos produtores, já que garante uma renda mensal relativamente constante, diferentemente da produção de grãos onde ela depende e se concentra nas safras.

O problema mais apontado pelos agentes locais nesse município, como nos outros, é o emprego. Não existem muitos, devido à poupança de mão-de-obra na atividade agrícola e extrativa. Além disso, os empregos na plantação de pinus e serrarias são de baixa qualificação e remuneração. A desigualdade de renda também é outro fator apontado. A concentração da propriedade – segundo informações locais 40% do território do município está nas mãos de empresários de fora - e as diferenças de acesso à tecnologia são fatores que diminuem a produtividade dos pequenos e médios estabelecimentos agrícolas, que passam a ter crescentes dificuldades de se inserir no mercado. Além disso, os pequenos produtores não têm como nem para onde escoar a produção, devido à distância de grandes centros consumidores e à falta de estrutura para transportar os produtos. A saúde é mal assistida, mas a educação tem melhorado, inclusive com a criação de uma faculdade em Itararé.

O município não possui mais quase nada de sua mata nativa, que foi devastada com a entrada das empresas madeireiras. Nestes patamares de precariedade a situação encontra-se estabilizada hoje. Há esgotos e um lixão a céu aberto. O turismo é a principal atividade mal aproveitada de acordo com as entrevistas. A região possui um grande número de cavernas em áreas particulares. Além disso, falta a realização de um processo de beneficiamento mais elaborado dos produtos ali extraídos, além do corte promovido pelas serrarias. A cidade também possui um potencial importante na produção de hortifrutigranjeiros, na agricultura orgânica e na piscicultura, mas faltam incentivos para que estas possam dar frutos.

A sociedade civil apresenta alguma presença em organizações de bairro e sindicatos. O associativismo é visto como principal meio para o desenvolvimento local, e vem sendo incentivado pelos sindicatos e pelo poder público, por meio de incentivos à formação de associações de produtores e cooperativas voltadas para a comercialização e beneficiamento da produção. As empresas, em parceria com órgãos como o Sebrae, Senar e Senai, cooperam com o município e oferecem cursos de capacitação para os trabalhadores. Os conselhos das diversas secretarias da prefeitura estão montados, mas são pouco atuantes e têm seus membros nomeados pelo prefeito. Este é o presidente do Condensul, consórcio para o desenvolvimento da região sul do Estado.

- **Taquarivai**

O município teve sua emancipação de Itapeva em 1992. Desde o final da década de 70 começaram a haver incentivos para a ocupação dessas terras, que foram barateadas por estarem localizadas na divisa entre São Paulo e Paraná, e por estarem fora do então eixo agrícola mais visado, além de sua topografia montanhosa. Iniciou-se então o reflorestamento de madeira, no lugar da mata nativa que era queimada. As serrarias tiveram um período de grande produção, mas quebraram com a concorrência de outros estados na produção de madeira. Hoje, com as serrarias em crise, o município sofreu uma estagnação nesse ramo. Não há um imposto municipal sobre a madeira bruta e as empresas arrecadam impostos fora do município, que acaba por sobreviver de repasses federais e estaduais. Há um alto PIB no município, mas essa riqueza produzida não é ali retida. A agricultura local, baseada em grãos e laranja, é predominantemente empresarial e patronal, e gera poucos empregos. Há uma tendência cada vez maior a uma concentração de terras e de renda – informações locais

dão conta de que sete grandes proprietários concentram 70% da área do município. A agricultura enfrenta um momento ruim, sem subsídios e sem planejamento por parte do governo. A cana está entrando no município e isso é entendido como um perigo, por reforçar a concentração de terras e os altos índices de desemprego, como qualquer economia baseada em monoculturas. Os pequenos produtores têm investido no leite como alternativa para geração de renda, por meio de associações que buscam o beneficiamento e a comercialização para grandes laticínios. Há um comércio regular baseado em postos de gasolina e restaurantes, já que o município é passagem de vários caminhões de madeira e grãos que se dirigem para os grandes centros. Desde a emancipação, dois prefeitos revezam a administração pública.

Os principais problemas apontados foram o desemprego, fruto da mecanização da agricultura e a falta de qualificação da mão-de-obra. Além disso, há uma grande ocorrência de prostituição infantil e uma alta dependência da população do poder público local e de programas de outras esferas de governo. A educação tem melhorado nos últimos anos e o município possui o único colégio agrícola da região, filiado ao Centro Paula Souza, que oferece cursos de pecuária, agricultura, área florestal e meio ambiente, além do ensino médio regular. Oferece também alguns cursos descentralizados nos municípios de Itaberá e Guapiara, em parceria com o Itesp (cursos de agricultura familiar dentro de assentamentos, técnico florestal, monitor ambiental, jardinagem e paisagismo).

Na questão ambiental, os principais problemas apontados foram os dejetos dos postos de gasolina jogados na lagoa do município e a inexistência de áreas de reserva ambiental. Além disso, o município não conta com coleta seletiva de lixo e nem com programas de educação e conscientização em relação à preservação do meio ambiente. Outro problema sempre

lembrado é o assoreamento de áreas agrícolas pela utilização de formas convencionais de agricultura. A técnica de plantio direto tem ajudado na conservação do solo. O desmatamento encontra-se estabilizado e há uma preocupação com a preservação dos recursos hídricos e das cabeceiras dos rios.

Em termos de possibilidades, a região poderia explorar melhor o turismo e reativar estradas de ferro para o escoamento da produção. Uma vantagem comparativa é a proximidade de portos como os de Santos e de Paranaguá, principais exportadores da região. Além disso, as agroflorestas poderiam ser utilizadas como alternativas ao longo tempo de espera de maturação da madeira e a fruticultura poderia ser bastante produtiva, devido ao clima da região.

A sociedade é pouco organizada e não apresenta tradição de associativismo e cooperativismo, e isso é visto como uma das principais dificuldades para a dinamização da região, já que ajudaria os pequenos produtores. Quanto às demais organizações, as poucas entidades existentes têm um viés assistencialista e atendem crianças de baixa renda. Os conselhos estão formados, a sociedade civil é convidada, mas não participa e o poder público acaba predominando. As políticas públicas distribuem renda, mas isso pouco interfere no desenvolvimento local. As empresas locais não têm envolvimento com as comunidades, afora algumas iniciativas isoladas. Há incentivos da prefeitura em frentes de trabalho temporárias que aumentam a ocupação no município, mas de maneira frágil e precária.

○ que este zoom nas duas configurações territoriais mostra?

Jaguariúna e Pedreira apresentaram bons indicadores sociais, alta capacidade econômica e diminuição da desigualdade. Os entrevistados, em sua maioria, demonstraram visões

sobre os municípios que estão de acordo com essa configuração dos indicadores. A alta capacidade econômica foi explicada pelo alto valor dos impostos arrecadados pelos municípios e pela produção das grandes empresas instaladas na região. Esses recursos arrecadados pelas prefeituras parecem ser bem utilizados em assistência à população, como em programas de saúde e educação de boa qualidade. O poder público municipal nestes locais tem investido em qualificação de mão-de-obra para os postos de trabalho existentes tanto nas grandes quanto nas médias e pequenas empresas da região.

Outro fator que parece contribuir para explicar o desempenho da região é a desconcentração e diversificação produtiva, mais evidente no caso de Pedreira, o que resulta em maior oferta de trabalho, mesmo que, muitas vezes, com baixa remuneração. A existência de ocupação, somada à qualificação da mão-de-obra, é algo que propicia uma melhor distribuição de renda por meio do trabalho e, por esse caminho, melhores indicadores de desigualdade.

Santo Antonio de Posse, por sua vez, apresentou bons indicadores sociais e médios indicadores de capacidade econômica. Neste caso também os entrevistados concordaram com os dados e explicaram essa situação por três fatores principais. O primeiro deles, o desempenho da administração municipal em setores como saúde e educação. Segundo, o pequeno tamanho da cidade possibilita uma maior proximidade dos serviços públicos e dos responsáveis por eles, facilitando a cobrança dos resultados. Terceiro, a proximidade do município com outros geradores de emprego, como Jaguariúna e Campinas. Há um número importante de pessoas que residem em Santo Antonio de Posse e trabalham em outros locais da região.

A baixa capacidade econômica é atribuída à falta de indústrias, o que vem se tentando enfrentar com programas

de incentivo lançados pela prefeitura às empresas. A atividade agrícola baseada na monocultura da cana não contribuiu para gerar postos de trabalho nem outras atividades complementares.

Nos municípios do Sudoeste Paulista foi comum que houvesse discordâncias entre os entrevistados quanto aos resultados expressos nos indicadores. A visão dos dados pelos entrevistados foi um pouco diferente. O principal questionamento diz respeito à ocupação no município de Taquarivaí. Ele apresenta praticamente o mesmo desempenho dos outros municípios da região, os mesmos problemas sociais e econômicos, mas aparece como tendo uma ocupação acima da média. O que pode ter relação com as inúmeras frentes de trabalho temporário que a prefeitura vem organizando. Com relação à constatação de bons indicadores de produção, isso se deve ao fato de que a extração de matérias-primas envolve um expressivo volume de dinheiro, que no entanto não permanece no local, ou fica concentrado nas mãos de poucas pessoas, aquelas que são proprietárias de terras ou os que produzem madeira ou grãos em larga escala.

A principal hipótese a ser testada era a ideia de que, quanto maior a diversificação e a desconcentração da estrutura produtiva de um território, maiores as possibilidades de criar as instituições e as formas de articulação necessárias à geração de oportunidades, à distribuição de renda e à melhoria das condições de vida da população. De fato, a partir dos casos aqui expostos, essa hipótese parece se confirmar. E não se trata de um fenômeno de localização, como se poderia inicialmente cogitar. Isto porque, se há diferenças entre os municípios da região de Campinas e do Sudoeste, também há entre os municípios da primeira. As estruturas mais concentradas e menos diversificadas - como é o caso do Sudoeste, mas também o de Santo Antonio de

Posse, comparativamente à Pedreira, por exemplo – os indicadores são menos favoráveis. Fica claro também como a diversificação de economias locais gera todo um dinamismo próprio a as energias locais sejam mobilizadas e oportunidades de melhoria buscadas. Como se vê, o desenvolvimento é um processo que não pode ser desvinculado dos arranjos econômicos, sociais e institucionais próprios de cada localidade, e suas possibilidades ou entraves devem ser entendidas no conjunto das dinâmicas de relações entre essas diferentes esferas.

Os resultados aqui apresentados representam um primeiro passo para a construção de um Sistema de Indicadores que possa alcançar a pretensão de instrumentalizar análises críticas sobre os processos de desenvolvimento em âmbito territorial. Dois desafios iniciais já podem ser considerados vencidos. Um é a montagem de um banco de dados consistente, com um conjunto de variáveis, razoavelmente diversificado, e cobrindo dimensões e aspectos até então ausentes dos demais indicadores já existentes. O desenho do Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial, aqui apresentado, representa esta tentativa de inovação. Outro é o delineamento de um primeiro retrato das faces do desenvolvimento brasileiro. As tabelas apresentadas dão relevo à afirmação de que uma das principais marcas da trajetória recente do país é a heterogeneidade. O que se percebe tanto pela manifestação espacial desigual do conjunto de indicadores como pelas mais variadas combinações de desempenho em dimensões específicas, no âmbito de um mesmo território.

Mas não é só isso. Os retratos apresentados permitem que se tire pelo menos três lições importantes para uma agenda de desenvolvimento. Primeiro, não há qualquer associação entre grau de urbanização e incidência de bons indicadores de desenvolvimento. Os retratos mostraram mesmo que quando se trata de identificar onde ocorreu um bom desempenho combinado de indicadores sociais e econômicos, as regiões rurais apresentam melhores resultados do que as regiões marcadas por aglomerações urbanas. Mas seria preciso tomar cuidado com a interpretação desta informação. Ao contrário do que sinaliza parte do debate brasileiro contemporâneo, não estaria na agricultura a chave para a dinamização das economias interioranas. Os retratos mostram, e essa seria a segunda lição, que os territórios que alcançam uma maior diversificação da sua base produtiva parecem, a longo prazo, apresentar

melhores possibilidades de articulação social capazes de levar ao dinamismo econômico acompanhado de melhoria dos indicadores sociais. Terceira lição, finalmente, o fato de que as regiões que mais diminuíram a desigualdade não são necessariamente aquelas economicamente mais dinâmicas. Seria o caso de averiguar se isso não se deve à importância dos programas de transferência de renda nesses locais, dado que não estava disponível no momento em que este trabalho foi realizado, o que permitiria dizer que o crescimento, por si só, não basta para diminuir as distâncias entre ricos e pobres. E daí a necessidade de pensar como políticas distributivas e de dinamização econômica podem se combinar e não qual delas seria mais eficiente para resolver os problemas brasileiros.

Os próximos passos a serem dados, de acordo com o percurso inicialmente sugerido, são quatro. Eles devem orientar os esforços futuros de continuidade em torno do Sistema de Indicadores aqui apresentado.

- a) *Aperfeiçoamento da consistência dos indicadores e variáveis utilizados* – em trabalhos deste tipo é natural que se proceda a uma série de testes até que se tenha segurança dos critérios de corte utilizados nas classificações adotadas. Isto muitas vezes requer o conhecimento de especialistas naquela dimensão ou tema. Seria desejável submeter o retrato até o momento produzido visando recolher impressões e críticas capazes de melhorar as partes que compõem o sistema e a relação que ele propõe entre essas partes.
- b) *Atualização do banco de dados inicial* – por conta do tempo extremamente exíguo em que se deu a elaboração desse sistema de indicadores, se comparado aos investimentos feitos em esforços similares, acabou não sendo

possível incorporar todos os dados disponíveis. Muitas bases estavam organizadas de maneira não compatível com o modelo adotado aqui. Nada impede, contudo, que no futuro estas bases possam ser recompostas e adaptadas de maneira a integrar este Sistema, complementando-o assim com variáveis que tiveram que ser, neste momento, descartadas.

- c) *Aperfeiçoamento da metodologia utilizada* – o alcance dos dados organizados neste Sistema será tão mais amplo quanto mais fidedignas forem as informações que o alimentam. A metodologia inicial propunha dois momentos de coleta de dados. Neste texto foram apresentados os resultados e também um balanço da consistência dos indicadores. Será preciso, ao longo do próximo período, refinar a metodologia ajustando aqueles indicadores e variáveis que se mostraram com baixo poder empírico e descritivo.

- d) *Disponibilização pública dos dados e de ferramentas de interatividade* – simultaneamente aos ajustes necessários, seria importante disponibilizar publicamente o banco de dados e construir ferramentas de interatividade que permitam não só a consulta por usuários leigos como, principalmente, a adoção de mecanismos de atualização do conteúdo pelos próprios usuários, de maneira similar ao modelo Wikipédia.

O intuito final deste estudo, como foi dito nas páginas anteriores, consiste em fazer do Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial uma ferramenta permanentemente atualizável e disponível para a consulta de estudiosos, militantes, dirigentes sindicais e formuladores de políticas. Os passos iniciais, e talvez mais difíceis, estão dados.

- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO & FUNDAÇÃO SEADE. 2001. Índice Paulista de Responsabilidade Social. In: Fórum São Paulo Século XXI. São Paulo, CD ROM.
- BARBIERI, C.D. et al. (s/data) A exclusão social nos municípios e Coredes segundo o Índice Social Municipal Ampliado no Rio Grande do Sul (1991/1998). Porto Alegre: fotocopiado.
- BRAGA, Tânia M. et al. 2002. Índice de sustentabilidade urbana. Belo Horizonte: fotocopiado.
- COMISSÃO BRUNDTLAND. 1998. Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- DOBROWSKY, Ricardo L. 2002. Desenvolvimento sustentável – uma análise espacial para o Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: fotocopiado.
- FAVARETO, Arilson. 2003. Indicadores de desenvolvimento – balanço da produção recente dos órgãos estaduais de pesquisa. Paper elaborado para a Fundação Seade e apresentado no Encontro Anual da Anipes. São Paulo.
- _____. 2007. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo, Ed. Iglu/Fapesp.
- FUNDAÇÃO CIDE. 2002. Índice de Qualidade dos Municípios. Rio de Janeiro: CD ROM.
- GLOBAL LEADERS OF TOMORROW ENVIRONMENTAL TASK FORCE. 2002. Environmental sustainability index – 2002. Yale University and Columbia University. www.ciesin.columbia.edu
- IBGE. 2002. Indicadores de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro. IBGE.
- IPEA/FJP/IBGE/PNUD. 1998. Desenvolvimento humano e condições de vida – indicadores brasileiros. Brasília: PNUD.
- JANNUZZI, P.M. 2001. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea.
- POCHMANN, M. et al. 2003. Atlas de exclusão social no Brasil. 2 vols. São Paulo: Ed. Cortez.

- QUINTELLA, R.H. & SOARES, J.S. 2000. Desenvolvimento social versus desenvolvimento econômico – Como bons indicadores podem ajudar na interface entre governos estaduais e municipais. Salvador: SEI.
- QUIROGA, Martinez R. 2001. Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas. Santiago do Chile: Nações Unidas/Cepal – Série manuales, n. 16.
- RYTEN, Jacob. 2000. Should there be a Human Development Index? Paper presented at the IAÔS 2000 Conference on Statistics, development and human rights. Montreux.
- SCANDAR NETO, Wadih J. 2002. Indicadores de desenvolvimento sustentável – o desafio metodológico de integração de suas dimensões. Texto apresentado ao Programa de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisa Social da Escola nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro: 2002.
- SEN, Amartya. 1992. Inequality reexamined. Oxford University Press.
- _____. 2000. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia. das Letras.
- UNITED NATIONS. 2002. Indicators of sustainable development: guidance and methodologies. www.un.org/esa/sustdev/isd.htm
- VECCHIATI, Karin. 2003. Desafios e caminhos na construção de indicadores ambientais e de desenvolvimento sustentável. Paper elaborado para a Fundação Seade e apresentado no Encontro Anual da Anipes. São Paulo
- VEIGA, José Eli. 2003-a. Desenvolvimento e crescimento econômico. In: *Jornal Valor*. São Paulo, 22/04/2003.
- _____. 2003-b. Problemas do uso ingênuo do IDH-M. In: *Jornal Valor*. São Paulo, 14/01/2003.
- _____. 2003-c. Problemas da ranking-mania na comparação dos municípios. In: *Jornal Valor*. São Paulo, 21/01/2003.
- _____. 2005. Desenvolvimento sustentável – o desafio do século XXI. São Paulo. Ed. Garamond.

**Quadros-sínteses dos Indicadores
de Desenvolvimento Territorial
Selecionados**

Indicadores de Condições Institucionais para o Desenvolvimento

Descrição geral	O indicador pretende expressar condições institucionais que a unidade territorial adotada apresenta e que podem ser mobilizadas nos processos de desenvolvimento
Indicadores individuais	<ul style="list-style-type: none"> - Indicador de capacidade económica - Indicador de ambiente educacional - Indicador de preocupação ambiental - Indicador de democratização institucional
Forma de cálculo	<p><u>Três categorias padrão</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Municípios situados acima da média obtida na soma dos quatro indicadores individuais - Municípios situados entre a média e a mediana obtidas na soma dos quatro indicadores individuais - Municípios situados abaixo da mediana obtida na soma dos quatro indicadores individuais <p>Obs: Foram atribuídos pesos iguais aos quatro indicadores individuais</p>

Indicadores de Condições Institucionais para o Desenvolvimento

<p>Indicador de capacidade econômica</p>	<p>- Indica a massa de recursos que a unidade territorial em questão pode mobilizar em investimentos e na promoção do desenvolvimento</p> <p>- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado em cada variável</p>	
<p>Variável Transferências institucionais</p>	<p>Composição Valor das Transferências correntes da União e Estado para os municípios</p>	<p>Forma de cálculo Valores totais em reais divididos pela população</p>
<p>Gasto público municipal</p>	<p>Valor dos Gastos orçamentários exceto gastos com pessoal</p>	<p>Valores totais em reais divididos pela população</p>
<p>Poupança</p>	<p>Valor dos Depósitos a prazo, mais aplicações e poupança</p>	<p>Valores totais em reais divididos pela população</p>

Indicadores de Condições Institucionais para o Desenvolvimento

Indicador de ambiente educacional	<p>- Indica a densidade do ambiente educacional existente na unidade territorial em questão</p> <p>- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado em cada variável. Foi adotado peso 2 para variáveis de matrícula, peso 1 para qualificação docente e peso 1 para equipamentos culturais</p>	
Variável	Composição	Forma de cálculo
Matrículas no ensino fundamental	Taxa bruta de matrícula no ensino	Taxa percentual bruta (com peso 2)
Matrículas no ensino médio	Taxa bruta de matrícula no ensino médio (15 a 17 anos)	Taxa percentual bruta (com peso 0,5)
Matrículas no ensino superior	Taxa bruta de matrícula no ensino superior	Taxa percentual bruta (com peso 0,5)
Matrículas no ensino técnico-profissionalizante	Número de matrículas no ensino técnico-profissionalizante	Número de matrículas per capita (com peso 0,5)
Matrículas na educação de jovens e adultos	Número de matrículas na educação de jovens e adultos	Número de matrículas per capita (com peso 0,5)
Qualificação docente	Percentual de docentes com ensino superior no ensino fundamental	Taxa percentual sobre o total
Equipamentos culturais	Número de bibliotecas públicas, estação de rádio AM, estação de rádio FM, cinemas, teatros ou salas de espetáculo, museus	Número de equipamentos per capita

Indicadores de Condições Institucionais para o Desenvolvimento

Indicador de preocupação ambiental	- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado em cada variável. Foi adotado peso 1 para a variável Existência de Conselhos de Meio-ambiente e peso 2 para as demais	
Variável Existência de Conselhos de Meio-Ambiente	Composição Existência ou não de Conselho de Meio-Ambiente	Forma de cálculo Foi atribuído valor 3 para os municípios que têm Conselhos constituídos e 1 para os que não têm
Existência de Unidades de Conservação	Existência ou não de Unidade de Conservação	Foi atribuído valor 3 para os municípios que têm Conselhos constituídos e 1 para os que não têm
Destino do lixo	Percentual de domicílios com acesso a serviços de coleta de lixo	Percentual de domicílios sobre o total
Tratamento sanitário	Percentual de domicílios com banheiro ou sanitário ligado a fossa séptica, mais Domicílios com banheiro ou sanitário ligado à rede de esgoto	Percentual de domicílios sobre o total

Indicadores de Condições Institucionais para o Desenvolvimento

<p>Indicador de democratização institucional</p>	<p>- Indica o grau de descentralização administrativa e de existência de espaços de participação</p> <p>- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado em cada variável</p>	
<p>Variável Existência de conselhos</p> <p>Existência de Conselho de Habitação</p>	<p>Composição Existência de Conselho de Assistência</p> <p>Existência de Conselho de Direito de crianças e adolescentes</p> <p>Existência de Conselho de Emprego e trabalho</p> <p>Existência de Conselho de Meio-ambiente</p> <p>Existência de Conselho de Política urbana</p> <p>Existência de Conselho de Transporte</p> <p>Existência de Conselho de Turismo</p>	<p>Forma de cálculo Foi atribuído valor 0,625 para cada conselho e ação social existente no município</p> <p>Posteriormente calculou-se as situações acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana, atribuindo respectivamente valores 3, 2 e 1 para cada uma.</p>
<p>Existência de conselhos deliberativos</p>	<p>Existência de Conselho de Assistência e ação social</p> <p>Existência de Conselho de Direito de crianças e adolescentes</p> <p>Existência de Conselho de Emprego e trabalho</p> <p>Existência de Conselho de Habitação</p>	<p>Foi atribuído valor 0,625 para cada conselho existente no município.</p> <p>Posteriormente calculou-se as situações acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana, atribuindo respectivamente valores 3, 2 e 1 para cada uma</p>

Indicadores de Condições Institucionais para o Desenvolvimento

<p>Existência de políticas de descentralização</p>	<p>Existência de Conselho de Meio-ambiente Existência de Conselho de Política urbana Existência de Conselho de Transporte Existência de Conselho de Turismo</p>	
<p>Existência de administração distrital e existência de Subprefeituras</p>		<p>Foi atribuído valor 0,625 para cada conselho existente no município Posteriormente calculou-se as situações acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana, atribuindo respectivamente valores 3, 2 e 1 para cada uma Aplicado somente aos municípios urbanos</p>

Indicadores de Desempenho Social e Econômico

Descrição geral	O indicador pretende expressar o desempenho das unidades territoriais adotadas em um conjunto de aspectos sociais e econômicos capazes de retratar o estilo do desenvolvimento daquele espaço
Indicadores Individuais	<ul style="list-style-type: none"> - Indicador de produto interno bruto - Indicador de renda - Indicador de desigualdade - Indicador de ocupação e emprego - Indicador de educação e longevidade
Forma de cálculo	<p><u>Três categorias padrão</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Municípios situados acima da média obtida na soma dos cinco indicadores individuais - Municípios situados entre a média e a mediana obtidas na soma dos cinco indicadores individuais - Municípios situados abaixo da mediana obtida na soma dos cinco indicadores individuais <p>Obs: Foram atribuídos pesos iguais aos cinco indicadores individuais</p>

Indicadores de Desempenho Social e Econômico

<p>Indicador de produto interno bruto</p>	<p>- Indica o valor do produto interno bruto per capita da unidade territorial em questão.</p> <p>- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado na variável.</p>	
<p>Variável Produto interno bruto per capita</p>	<p>Composição Valor do PIB per capita</p>	<p>Forma de cálculo Calculou-se as situações acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana, atribuindo respectivamente valores 3, 2 e 1 para cada uma</p>

Indicadores de Desempenho Social e Econômico

Indicador de renda	<p>- Indica o valor da renda per capita da unidade territorial em questão.</p> <p>- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado na variável.</p>	
Variável Renda per capita	Composição Valor da renda per capita	Forma de cálculo Calculou-se as situações acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana, atribuindo respectivamente valores 3, 2 e 1 para cada uma

Indicadores de Desempenho Social e Econômico

<p>Indicador de desigualdade</p>	<p>- Indica a proporção da participação dos extratos inferiores na distribuição da renda total</p> <p>- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado na variável.</p>	
<p>Variável Desigualdade de renda</p>	<p>Composição Participação dos dois últimos quintis na distribuição da renda total</p>	<p>Forma de cálculo Foi atribuído valor 3 para os municípios com maior participação dos extratos inferiores, 2 para os municípios situados entre a média e a mediana e 1 para os municípios abaixo da média</p>

Indicadores de Desempenho Social e Econômico

<p>Indicador de saúde e educação</p>	<p>- Indica o desempenho da unidade territorial em questão em aspectos relacionados à saúde e à educação da população</p> <p>- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado em cada variável.</p>	
<p>Variável Esperança de vida ao nascer</p>	<p>Composição Forma de cálculo Expectativa do número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento</p>	<p>Foi atribuído valor 3 para os municípios com desempenho superior à média, 2 para os municípios entre a média e a mediana e 1 para os demais</p>
<p>Taxa de mortalidade infantil (até 5 anos)</p>	<p>Percentual da probabilidade de morrer entre o nascimento e a idade exata de 5 anos, a cada 1000 crianças nascidas vivas</p>	<p>Foi atribuído valor 3 para os municípios com desempenho superior à média (menor percentual de probabilidade de morrer), 2 para os municípios entre a média e a mediana e 1 para os demais</p>
<p>Número médio de anos de estudo</p>	<p>Razão entre o somatório do número de anos de estudo completos das pessoas na faixa etária acima de 25 anos e o total dessas pessoas</p>	<p>Foi atribuído valor 3 para os municípios com desempenho superior à média, 2 para os municípios entre a média e a mediana e 1 para os demais</p>
<p>Taxa de analfabetismo</p>	<p>Percentual de pessoas acima de 15 anos que não sabem ler nem escrever um bilhete simples</p>	<p>Foi atribuído valor 3 para os municípios com desempenho superior à média (percentual menor de analfabetos), 2 para os municípios entre a média e a mediana e 1 para os demais</p>

Indicadores de Desempenho Social e Econômico

<p>Indicador de ocupação e emprego</p>	<p>- Indica o grau de absorção de trabalho na unidade territorial em questão, expresso em termos de pessoas ocupadas e empregadas</p> <p>- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado em cada variável.</p>	
<p>Variável Pessoas ocupadas em correlação à PEA Pessoas empregadas com em relação à PEA</p>	<p>Composição Percentual de pessoas ocupadas proporcionalmente à PEA Percentual de pessoas empregadas proporcionalmente à PEA</p>	<p>Forma de cálculo Foi atribuído valor 3 para os municípios desempenho superior à média, 2 para os municípios entre a média e a mediana e 1 para os demais Foi atribuído valor 3 para os municípios desempenho superior à média, 2 para os municípios entre a média e a mediana e 1 para os demais</p>

Indicadores de Estrutura Social e Econômica

Descrição geral	O indicador pretende expressar características fundamentais do tecido social e económico das unidades territoriais em questão
Indicadores Individuais	<ul style="list-style-type: none"> - Indicador de estrutura económica - Indicador de capital social
Forma de cálculo	<p><u>Três categorias padrão</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Municípios situados acima da média obtida na soma dos dois indicadores individuais - Municípios situados entre a média e a mediana obtidas na soma dos dois indicadores individuais - Municípios situados abaixo da mediana obtida na soma dos dois indicadores individuais <p>Obs: Foram atribuídos pesos iguais aos dois indicadores individuais</p>

Indicadores de Estrutura Social e Econômica

<p>- Indica o grau de concentração da atividade econômica do território em questão e o grau de diversificação da economia local</p> <p>- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado em cada variável.</p>	
<p>Composição</p> <p>Percentual de unidades locais com entre 1 a 49 pessoas ocupadas e unidades locais com mais de 50 pessoas ocupadas</p> <p>Participação setorial (agropecuária, indústria, comércio e serviços) na composição do PIB</p>	<p>Forma de cálculo</p> <p>Foi atribuído valor 3 para os municípios com percentual de pessoas ocupadas no extrato até 49 pessoas acima da média, 2 para os municípios entre a média e a mediana e 1 para os demais</p> <p>Foi atribuído valor 3 para os municípios onde nenhum setor teve participação superior a 40% (mais diversificados) 2 para os municípios em que o setor mais expressivo teve percentual entre 41 e 60% e 1 para os municípios onde algum setor teve participação superior a 60% (mais especializados)</p>

Indicadores de Estrutura Social e Econômica

<p>Indicador de capital social</p>	<p>- Indica a existência de organizações e formas associativas reveladoras de redes e laços de colaboração que podem ser mobilizados pela população das unidades territoriais em questão</p> <p>- Expresso nas três categorias padrão (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana), obtidas a partir do desempenho verificado em cada variável.</p>	
<p>Variável Associações Sindicatos Participação em consórcios e associações de municípios</p>	<p>Composição Número de associações per capita Número de associações per capita Participação do município em fóruns, consórcios e articulações</p>	<p>Forma de cálculo em elaboração em elaboração em elaboração</p>

Projeto Especial de
Qualificação – PROESQ *Quem luta
também educa!* promove
atividades para apresentação
e debates sobre Indicador de
Desenvolvimento Territorial

Nas atividades do Projeto Especial de Qualificação - PROESQ - *Quem luta também educa!*, o desenvolvimento de um Índice de Desenvolvimento Territorial foi apresentado e debatido com convidados, coordenação nacional e das estaduais da Agência de Desenvolvimento Solidário - ADS, gestores de desenvolvimento, educadores, pesquisadores e membros de ONGs.





O Secretário Nacional de Economia Solidária, Paul Singer foi um dos convidados que participou dos debates sobre a proposta de um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial no Brasil. Também participou, contribuindo com as iniciativas do governo para as políticas afirmativas de gênero, Eunice Lea de Moraes, então assessora do Ministro do Trabalho.



(Da esquerda para a direita: Eunice Lea de Moraes – assessora do então Ministro do Trabalho e Emprego Luiz Marinho, Prof, Paul Singer – Secretário Nacional de Economia Solidária, Senaes/MTE, Marta Regina Domingues – Coordenadora Pedagógica do PROESQ – Quem luta também educa!, e Francisco Miguel de Lucena – Coordenador Nacional de Formação da Agência de Desenvolvimento Solidário - ADS)

O Coordenador de Formação da Agência de Desenvolvimento Solidário - ADS, Francisco Miguel de Lucena, e coordenadores estaduais da ADS como Sérgio Athayde Silva (ADS-PR) e Hamurabi Duarte de Carvalho (ADS-PB)





Reunião com os pesquisadores e pesquisadoras que participaram dos estudos de aplicabilidade do Sistema de Indicadores nas regiões.

Revisão
LUCIANA SERENO

Diagramação
DLC - EDITORA DE JORNAIS E REVISTAS LTDA

Capa
NSA COMUNICAÇÃO

Título
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
Estudos de Aplicabilidade

Formato: 23 x 16
Mancha: 18,5 x 11
Tipologia: Palatino Light, Futura, FranklinGothCdITC
Papel: Papel off-set 90g/m2(miolo), cartão supremo 250g/m2(capa)
Matriz: Fitolito Digital
Tiragem: 3000
1ª edição: Junho/2007