

# Índice

<b>A - Relatório .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Introdução .....</b>	<b>2</b>
1.1 Apresentação.....	2
1.2 Objetivo e escopo.....	2
1.3 Estrutura do documento .....	3
<b>2. O Eixo como Região e as Regiões do Eixo: as Áreas Deprimidas .....</b>	<b>4</b>
<b>3. O Processo de Desenvolvimento das Áreas Deprimidas .....</b>	<b>11</b>
<b>4. As Áreas Deprimidas nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento .....</b>	<b>33</b>
4.1 Unidade espacial de análise.....	33
4.2 Conceitos gerais.....	34
4.3 Seleção das variáveis e elaboração de indicadores .....	35
4.4 Identificação dos municípios deprimidos.....	48
<b>5. O Curto e o Longo Prazo: O Resgate do Planejamento Regional.....</b>	<b>56</b>
<b>B - Mapas.....</b>	<b>63</b>
<b>C - Anexos .....</b>	<b>74</b>
1. Análise da dispersão dos municípios no processo de elaboração dos indicadores ....	75
2. Tipologia alternativa de municípios deprimidos.....	86

## ***A - Relatório***

---

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1 Apresentação**

O presente documento visa esclarecer a consideração das Áreas Deprimidas no contexto do Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, de 2000-2007 para 2004-2011.

O documento não constitui um produto formal do Estudo, conforme Edital de Licitação e Marco Inicial. Seu objetivo exclusivo é esclarecer, de modo explícito e complementar aos Relatórios do Portfólio 2004-2011 (**Módulo 6** deste Estudo), a maneira pela qual as Áreas Deprimidas foram consideradas na atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

A inclusão de oportunidades de investimento em áreas deprimidas esbarrou, historicamente, na aparente contradição de se buscar a existência de demanda onde se encontra depressão econômica. Por outro lado sabe-se que é nas regiões deprimidas que se encontram notáveis oportunidades de desenvolvimento social.

Contudo, é necessário caracterizar claramente o que se considera uma área deprimida e como se pode caracterizá-la adequadamente.

### **1.2 Objetivo e escopo**

O objetivo deste Relatório Especial é de prover o Ministério de Planejamento de uma proposta metodológica que permita, primeiramente, a identificação de regiões econômica e socialmente deprimidas e, em seguida, subsidiar com elementos conceituais a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento regionais adequadas à realidade.

Não existe no Brasil nenhuma definição oficial ou tecnicamente consensuada do que seja uma área deprimida. Muitas vezes, encontra-se, na análise regional, a concepção de que uma área economicamente deprimida é aquela em que predominam as características de baixo nível de PIB per capita associado a um lento ritmo de crescimento econômico. Mas esta concepção é limitada e não se coaduna

com a concepção de desenvolvimento que vem sendo adotada pelo Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

### **1.3 Estrutura do documento**

O Relatório Especial das Áreas Deprimidas nos Eixos de Integração e Desenvolvimento é constituído, além desta introdução, de quatro capítulos. Uma série de mapas temáticos e dois anexos completam o documento.

O segundo Capítulo aborda, de maneira sucinta, os fundamentos de análise regional que embasam a metodologia desenvolvida ao longo do relatório. Já o terceiro Capítulo trata, de maneira mais extensa, do processo de desenvolvimento das áreas deprimidas no contexto dos Eixos.

O quarto Capítulo apresenta a proposta metodológica desenvolvida para identificar as Áreas Deprimidas nos Eixos de Integração e Desenvolvimento e ilustra os resultados obtidos.

O último Capítulo fornece subsídios à elaboração de políticas de desenvolvimento regional.

Os mapas temáticos apresentam os resultados parciais e finais das análises desenvolvidas, elaborados a partir da Base de Dados Georreferenciada. O primeiro anexo contempla alguns passos metodológicos desenvolvidos na elaboração de indicadores. O segundo apresenta uma tipologia alternativa de municípios deprimidos a título de curiosidade intelectual.

## 2. O EIXO COMO REGIÃO E AS REGIÕES DO EIXO: AS ÁREAS DEPRIMIDAS

Uma região pode ser classificada segundo os objetivos e segundo os critérios para a sua delimitação. O objetivo de uma regionalização pode ser para fins de análise ou para fins de planejamento. O critério de uma regionalização pode ser o critério de homogeneidade ou o critério de polarização. A combinação destas dimensões permite definir quatro tipos de regiões: área homogênea; área-programa; região polarizada; e região de planejamento. Assim, segundo esta combinação de critérios e objetivos, teremos:

- **Área Homogênea:** um espaço caracterizado pela homogeneidade física, econômica, cultural, social, etc.; exemplos: as áreas de cultivo de abacaxi ou as áreas de caprinocultura em Pernambuco e na Paraíba, que apresentam características homogêneas dadas por sua base produtiva;
- **Região Polarizada:** um espaço caracterizado por um núcleo de atividades que polariza uma área de influência; exemplo: uma área que tenha um núcleo de beneficiamento industrial de uma produção extrativa mineral ou agropecuária geograficamente dispersa, como na produção de gesso na Serra do Araripe em Pernambuco ou no sistema produtivo de proteína animal do Oeste Catarinense;
- **Área-Programa:** um espaço caracterizado por definição político-institucional de intervenção programática; exemplo: a rede de distribuição de bordados artesanais com vários núcleos de produção geograficamente dispersos; a área-programa pode utilizar os critérios de polarização ou de homogeneidade para a sua delimitação ou pode se caracterizar modernamente como uma *região virtual* estruturada a partir do *e-commerce*; usualmente, nas políticas públicas setoriais (de saúde, de educação, etc.) utiliza-se o conceito de área-programa para fins de planejamento;
- **Região de Planejamento:** na concepção e implementação de políticas de desenvolvimento, o conceito de região de planejamento aparece com destaque pois esta se caracteriza pela existência de focos ou pólos de

desenvolvimento socioeconômico e político-institucional, interrelacionados e localizados em alguns centros privilegiados de um espaço geográfico.

A delimitação de áreas homogêneas consiste em estruturar as informações disponíveis de forma a compreender as diversas facetas que são ressaltadas para se identificarem semelhanças e disparidades flagrantes e essenciais, em função de um objetivo colimado entre regiões de um espaço geográfico. As áreas homogêneas se fundamentam no princípio da identidade entre seus subespaços constituintes.

As regiões polarizadas, por sua vez, se fundamentam no princípio da interdependência e interação entre seus subespaços constituintes, o que implica heterogeneidade. A diferenciação ou heterogeneidade dos subespaços que compõem as regiões polarizadas resulta do pressuposto de interdependência entre esses subespaços. Uma vez que ela deve resultar da cooperação ou da exploração econômica, política, social e institucional entre unidades geográficas com atributos diferentes, uma região polarizada é essencialmente uma região heterogênea<sup>1</sup>.

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento são regiões de planejamento, definidas segundo critérios técnicos visando a identificação de pontos de estrangulamento em suas áreas de influência. Dentro de cada Eixo, podem ser delimitadas muitas áreas-programa para fins de planejamento setorial (áreas-programa de controle de epidemias, de prestação de serviços de educação, etc.), de planejamento regional (mesorregiões diferenciadas, áreas metropolitanas, etc.) e de planejamento político-institucional (associativismo municipal, microbacias intermunicipais, etc.).

Assim, um Eixo poderá conter diferentes áreas-programa definidas por critérios de homogeneidade (áreas de atuação das políticas sociais compensatórias delimitadas pela identidade e variação quanto a indicadores de desenvolvimento humano, por exemplo); ou definidas por critérios de polarização (sistemas produtivos locais em que há uma empresa motriz ou pólo capaz de dinamizar as atividades econômicas

---

<sup>1</sup> Haddad, P. R. (org) Economia Regional – Teorias e Métodos de Análise, BNB, Fortaleza, 1989 (ver Cap. 10)

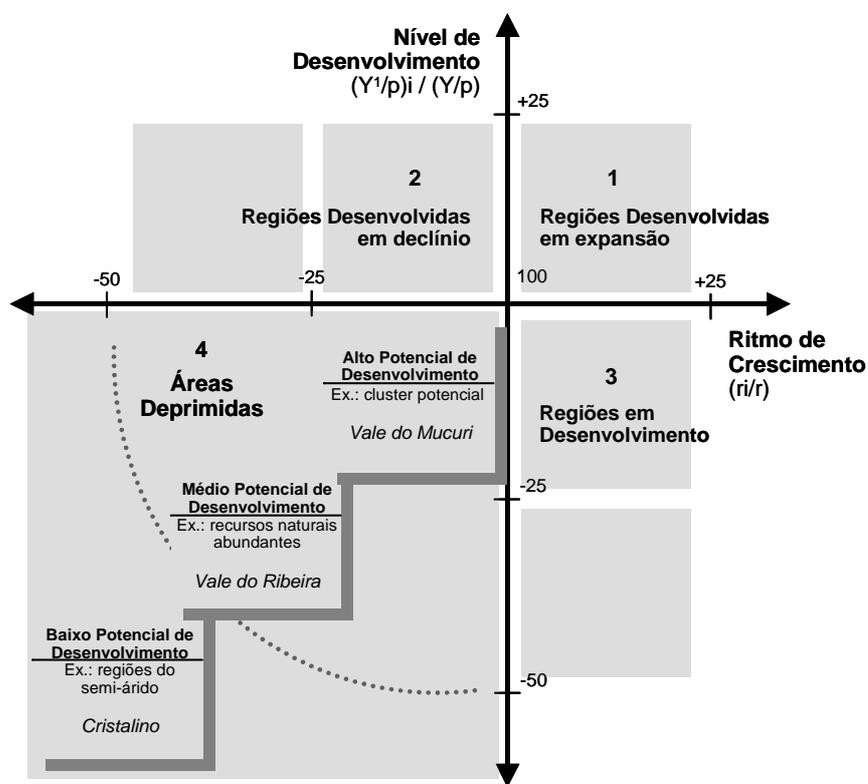
em sua área de influência, por exemplo). **As áreas deprimidas são espaços específicos que podem ser identificados dentro de cada Eixo, podendo tornar-se eventualmente, em áreas-programa.**

As áreas economicamente deprimidas nos Eixos para fins de planejamento, se caracterizam por apresentarem:

- infra-estrutura básica inexistente ou em precárias condições;
- baixas taxas de crescimento econômico;
- insuficiência de absorção de mão-de-obra (elevadas taxas de desemprego aberto, de subemprego ou de desemprego disfarçado);
- elevados índices de pobreza e de carências de serviços sociais; e
- fortes desequilíbrios sócio-econômicos intra-regionais (entre as zonas urbanas e as zonas rurais).

Áreas economicamente deprimidas poderiam ser aquelas que apresentassem, concomitantemente, baixo nível de desenvolvimento e baixo ritmo de crescimento, conforme mostra a Figura 1, onde o cruzamento dos eixos – o ponto 100 – equivale à média nacional das variáveis em questão (nível relativo do PIB per capita e nível relativo do crescimento do PIB per capita). No quadrante das áreas deprimidas, poder-se-ia também obter uma subclassificação destas áreas quanto ao seu potencial de desenvolvimento.

**Figura 1 - As Áreas Economicamente Deprimidas segundo o Nível de Desenvolvimento e o Ritmo de Crescimento**



Elaboração: Consórcio

Pela análise de cruzamento dessas duas variáveis, verifica-se que:

- **Regiões Desenvolvidas em Expansão:** são aquelas partes do território nacional que se encontram com o nível de desenvolvimento e o ritmo de crescimento local acima da média nacional; por exemplo: regiões do Sul do País onde avança o progresso científico e tecnológico em diferentes setores de sua base produtiva;
- **Regiões Desenvolvidas em Declínio:** são aquelas partes do território que se encontram com o nível de desenvolvimento acima da média nacional, porém seu ritmo de crescimento está em declínio, abaixo portanto da média do País; por exemplo: diversas regiões do Sul e Sudeste do País em processo de decadência econômica, como as áreas de plantio tradicional de café ou áreas que não reestruturaram suas indústrias no período pós-abertura da economia brasileira.

- **Regiões em Desenvolvimento:** são aquelas áreas com ritmo de crescimento em expansão, porém com nível de desenvolvimento abaixo da média nacional; por exemplo: áreas da fronteira agrícola de grãos no Centro-Oeste do País;
- **Regiões ou Áreas Deprimidas:** são aquelas partes do território com nível de desenvolvimento e ritmo de crescimento ambos abaixo da média nacional; por exemplo: áreas onde o subdesenvolvimento é crônico e não apresentam reações positivas de crescimento ao longo dos diferentes ciclos de expansão da economia brasileira.

Neste trabalho, conforme se verá a seguir, o conceito de área deprimida foi mais abrangente e levou em consideração não apenas a dimensão econômica, mas também a dimensão social (indicadores de educação e saúde) e a institucional, além de considerar o potencial de desenvolvimento da área como variável econômica suplementar. A unidade espacial de análise é o município e “área deprimida” pode expressar a realidade de municípios isolados ou de municípios contíguos.

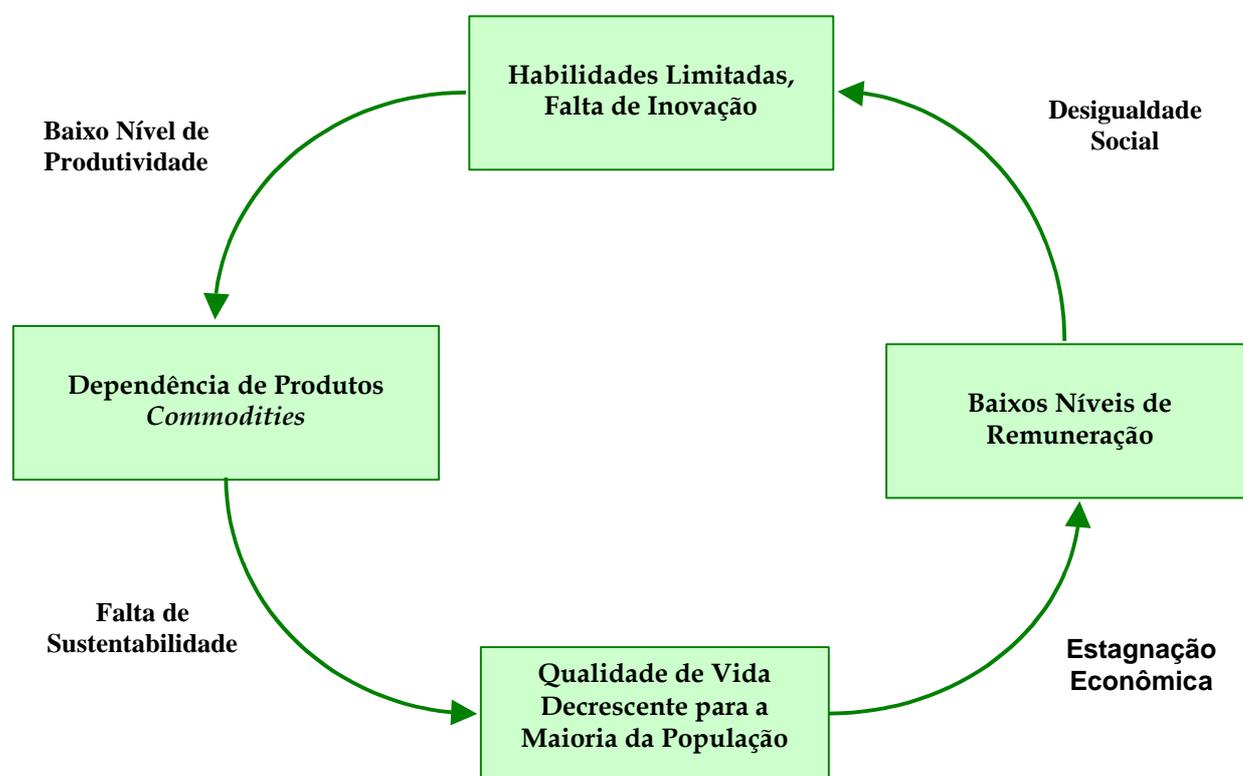
O que leva uma área a se tornar deprimida ao longo do tempo? Não há nem uma resposta única a esta indagação, nem uma base de consenso analítico para dar suporte a uma resposta adequada sobre o que fazer e como fazer para promover seu desenvolvimento. Os diagnósticos variam de acordo com as diferentes teorias sobre o processo de desenvolvimento regional (a teoria da base de exportação, a teoria dos pólos de desenvolvimento, a teoria da dependência, etc.). Mais recentemente, têm sido destacados os aspectos microeconômicos dos arranjos e sistemas produtivos (ou clusters potenciais) que formam a base da dinâmica econômica de cada área deprimida.

*Michael Porter* tem enfatizado, em seus estudos sobre a vantagem competitiva, que os países e regiões, que estruturam as suas economias na produção de bens e serviços intensivos em fatores básicos (recursos naturais, mão-de-obra qualificada ou semi-qualificada, fatores climáticos, etc.), são incapazes de gerar os fundamentos de uma competitividade sustentável, assim como prover de melhores condições de vida os seus habitantes. As economias destes países e regiões se caracterizam por:

- apresentam um ciclo vicioso da destruição da riqueza (ver Figura 2);
- sofrem, com freqüência, um processo de deterioração nas suas relações de troca;
- se destacam pelos valores baixos de seus indicadores sociais;
- vêm se ampliar o número de seus concorrentes em escala global, dadas as facilidades de entrada no mercado daqueles bens e serviços;
- não têm condições de sustentar o seu processo de crescimento no longo prazo.

Infelizmente, esta é a situação da grande maioria das economias urbanas e sub-regionais do País, em particular de todas as áreas deprimidas, as quais necessitam, urgentemente, de serem reestruturadas, antes que ocorra um novo choque de integração competitiva a partir da formação da ALCA nos próximos anos, fragilizando-as ainda mais.

**Figura 2 - O Ciclo Vicioso da Destruição de Riqueza**



Fonte: Monitor do Brasil – “Aumentando a Competitividade do NORDESTE Brasileiro ” (2000).

É possível identificar para cada área deprimida, de forma sistemática, o conjunto de chances, ameaças e riscos que envolvem a dinâmica e a sustentabilidade de seus específicos arranjos ou sistemas produtivos (*clusters* potenciais), mapeando pontos de estrangulamento e oportunidades perdidas e levando os principais atores locais a um comportamento pró-ativo de maior cooperação e integração dos seus interesses. Entre estes riscos e ameaças, destacam-se:

mesmo que, no curto prazo, ainda haja atividades dentro do *cluster* que estão apresentando níveis razoáveis de rentabilidade financeira, a médio e a longo prazo esta rentabilidade pode estar ameaçada pelas fáceis condições de entrada de novos concorrentes neste *cluster*, expandindo a oferta e deprimindo as margens de lucro;

a replicabilidade de *clusters* equivalentes é tanto maior quanto mais os fundamentos do *cluster* específico estiverem alicerçados sobre fatores básicos (clima, recursos naturais renováveis e não-renováveis, mão-de-obra abundante, etc.);

o processo de abertura da economia brasileira é irreversível a longo prazo e as suas implicações (redução dos impostos de importação, desregulamentação do comércio exterior, etc.) devem provocar um novo choque competitivo para as empresas que compõem o *cluster*, tornando indispensável um processo de melhorias nas suas condições de competitividade;

por meio de inovações tecnológicas, os países industrializados estão conseguindo aumentar suas possibilidades de substituição dos produtos intensivos em fatores básicos (fibras sintéticas versus fibras naturais; novos materiais versus materiais tradicionais; etc.), encolhendo ainda mais os mercados destes produtos tradicionais que constituem a base dos *clusters*;

por meio de novas técnicas de gestão e de novos processos produtivos, é crescente a economia de insumos e fatores básicos (redução nos coeficientes técnicos de produção) nos processos de transformação industrial mais avançada.

### 3. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DAS ÁREAS DEPRIMIDAS

Para delimitar a concepção fundamental do processo de desenvolvimento, é preciso, desde o início, distingui-la do mero processo de crescimento econômico. A localização e a implantação de novas atividades econômicas podem elevar os níveis de produção, de renda, de emprego e da base tributável a um ritmo mais intenso do que o crescimento da população, sem que, entretanto, ocorra um processo de desenvolvimento econômico e social. Os valores per capita do produto e da renda regional se expandem, denotando, basicamente, que a área estará vivendo uma etapa favorável na sua trajetória de crescimento econômico e que, em média, estará havendo um aumento na quantidade de bens e serviços à disposição dos seus habitantes. Se as taxas de crescimento do PIB e da renda per capita se mantiverem positivas e elevadas por um longo período, pode-se afirmar que foi encontrada uma alternativa de expansão sustentada da economia.

Este processo de crescimento econômico irá depender, principalmente, da capacidade para atrair recursos (financeiros, tecnológicos, institucionais, etc.) nacionais e internacionais, públicos e privados, através de diferentes modalidades (negociação de projetos, transferências intergovernamentais de natureza não-constitucional, etc.). Dependerá, também, dos impactos que as políticas macroeconômicas (monetária, cambial, fiscal) e setoriais (transporte, energia, etc.) terão sobre a economia regional. Estas políticas, comandadas principalmente pelo Governo Federal, geram condições externas às decisões regionais que podem ou estimular ou freiar o crescimento econômico, de acordo com os rebatimentos específicos delas sobre sua estrutura produtiva. Quase sempre, estas políticas são, por si só, predominantes e capazes de explicar o crescimento econômico e a evolução da renda de uma determinada região.

**Por outro lado, o processo de desenvolvimento, que pressupõe o crescimento econômico, dependerá, fundamentalmente, da capacidade de organização social e política,** que se associa ao aumento da autonomia regional para a tomada de decisões, ao aumento da capacidade para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo seu processo de crescimento regional, a um crescente

processo de inclusão social, a um processo permanente de conservação e preservação do ecossistema regional. Esta capacidade de organização social é o fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento, através de uma complexa malha de instituições e de agentes de desenvolvimento, articulados por uma cultura regional e por um projeto político regional<sup>2</sup>.

Segundo esta concepção, o desenvolvimento pressupõe:

- um crescente processo de autonomia decisória;
- uma crescente capacidade regional de captação e reinversão do excedente econômico;
- um crescente processo de inclusão social (inclusive digital);
- uma crescente consciência e ação ambientalista;
- uma crescente sincronia intersetorial e territorial do crescimento;
- uma crescente percepção coletiva de pertencer à região.

Não se pode subestimar o papel da negociação e da atração de recursos como mecanismo de promoção do crescimento econômico, particularmente nas regiões menos desenvolvidas do País e especialmente, daquelas áreas deprimidas. Em geral, uma região não dispõe dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais para dar solução aos problemas que tem de enfrentar, necessitando, portanto, de atrair estes recursos de instituições públicas e privadas, no país ou no exterior. Estas instituições têm custos de oportunidade na alocação dos recursos que comandam, pois estes são, em geral, escassos e têm aplicações alternativas.

Assim, no caso brasileiro, o Governo Federal não pode privilegiar uma dada região ainda que deprimida e procurar zerar o seu quadro de carências sociais, atendendo todas as necessidades básicas de sua população pois, por limitação de recursos,

---

<sup>2</sup> Boisier, S. El Dificil Arte de Hacer Región. Centro de Estudios Regionales Andinos, Cusco, Peru, 1992. Higgins, B. and Savoie, D. J. Regional Development: Theories and Their Application. Transaction Publishers, 1995.

teria de reduzir a oferta de serviços públicos e semipúblicos (em termos de quantidade e qualidade) em outras regiões e localidades, com repercussões políticas adversas. Da mesma forma, os órgãos da Administração Indireta do Governo Federal não podem realizar investimentos de infra-estrutura de grande porte em uma dada região (eixos de transporte, telecomunicações, linhas de transmissão de energia elétrica, etc.), sem que aí estejam identificados fatores que irão garantir níveis adequados de utilização da capacidade instalada, sob pena de sofrerem os ônus políticos de decisões questionáveis pela opinião pública. Quanto às instituições privadas e estatais que comandam recursos de investimentos diretamente produtivos, estas não migrarão seus capitais para uma região, a não ser que vislumbrem inequívocas oportunidades de negócios rentáveis.

Ora, como é impraticável que a população de uma região ainda que deprimida possa manter nível adequado de padrão de vida, baseando-se apenas em transferências e subsídios públicos e privados extra-regionais duradouramente, torna-se indispensável dimensionar as suas potencialidades internas, disponíveis para induzir investimentos de infra-estrutura econômica e investimentos diretamente produtivos, os quais poderão promover processos de crescimento dos seus níveis de emprego e de renda. Assim, como passo inicial para se analisar o processo de desenvolvimento de uma região, é preciso identificar se esta tem efetivamente um elevado potencial de crescimento econômico ou os problemas de sua população terão de ser equacionados através dos efeitos limitados das políticas distributivas de transferências intergovernamentais. É importante destacar que os avanços da ciência e tecnologia têm redefinido o conceito de potencial econômico e têm aberto novos rumos para o desenvolvimento de áreas estagnadas ou deprimidas.

Entretanto, ainda que o processo de negociação e de atração de recursos para um Eixo seja bem sucedido e que se consiga acelerar o seu ritmo de crescimento econômico, teremos atingido tão somente as condições necessárias (mas não suficientes) para a realização de um processo de desenvolvimento. **Uma concepção adequada de desenvolvimento deve conter, como elemento essencial, um crescente processo de inclusão social.** Esta preocupação deriva do fato de que a análise das experiências de expansão de diferentes economias no pós-Guerra não

revela a existência de nenhuma correlação geral e sistemática entre o processo de crescimento econômico e a distribuição de renda e da riqueza geradas neste processo. Concretamente, mostra que<sup>3</sup>:

- A desigualdade não aumenta numa primeira fase do processo de crescimento econômico para depois atenuar; existem quase tantos países em desenvolvimento em que a desigualdade aumenta, como países em que esta diminui, nesta primeira fase.
- A desigualdade não tende a se tornar mais aguda nos países em desenvolvimento mais pobres, do que nos menos pobres.
- A desigualdade não tende a se tornar mais aguda, quanto mais rápido seja o crescimento econômico.
- Uma desigualdade maior inicialmente não induz a um crescimento maior posteriormente.
- Crescimento e equidade podem ser objetivos conflitivos, como podem chegar a ser complementares ou independentes; a relação dependerá das políticas que se adotem. As maiores possibilidades de conflito podem ocorrer entre aquelas políticas em que ambos objetivos são complementares no longo prazo, ainda que aparentemente contrários no curto prazo, como por exemplo: a maioria das políticas de sustentabilidade ambiental ou das políticas de inversões em capital humano com longos períodos de gestação.

Em termos de seu conteúdo doutrinário, há duas orientações básicas na formulação e na execução das políticas sociais. Em relação à equidade social, a ortodoxia liberal vem propondo que se limite ao máximo o grau de intervenção do Estado na economia, reduzindo-se a participação de programas governamentais e de regulamentações públicas na alocação de recursos, na estabilização do sistema econômico e, também, na distribuição dos frutos do crescimento. Para restabelecer a "liberdade de escolha" dos cidadãos, propõe que se restrinjam a participação do

---

<sup>3</sup> CEPAL, Equidad y Transformación Productiva: Um Enfoque Integrado. Santiago e Chile, 1992. MMACPDS. Agenda 21 Brasileira, Brasília, 2002.

Estado na economia à produção de bens e serviços públicos tradicionais (segurança, justiça, etc.), e a sua influência, sobre o funcionamento das economias de mercado. Argumenta-se, também, pelo restabelecimento das forças autônomas de mercado como processo mais eficiente e justo de distribuição de renda e de riqueza, já que as desvantagens dos pobres nos mercados políticos, onde se disputam recursos de programas sociais, tendem a tornar-se tão grandes quanto nos mercados econômicos. Ademais, novos acréscimos por justaposição do poder público para qualquer propósito (inclusive o de eliminar os bolsões de pobreza de uma sociedade) aumentam o risco de que o Governo, em lugar de servir à maioria dos cidadãos, torne-se um instrumento através do qual alguns cidadãos tenham vantagens sobre os outros.

Por outro lado, num estilo social-democrata, admite-se como indispensável a intervenção do Estado, através de políticas públicas, para superar a realidade observada em diversos países da América Latina, nos quais existem muitos grupos sociais vivendo em regime de pobreza absoluta. Admite-se, também, que esta insensibilidade ao drama social tem sido tanto maior, quanto maior têm sido os meios de que se dispõe para superá-lo, e não se podendo esperar simplesmente que as forças de mercado promovam esta superação sem "as tiranias do controle", como sonham os liberais ortodoxos.

Neste sentido, constatou-se, em diversos países, que a compatibilidade entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social não se processa espontaneamente. Da aplicação das estratégias que se firmaram no pressuposto de que os objetivos redistributivos e de equidade ficassem subordinados à manutenção do crescimento acelerado do PIB, concluiu-se que a redução das desigualdades não foi atingida através de impactos indiretos gerados pela prioridade atribuída aos critérios de eficiência. Admitiu-se, em princípio, que expandindo-se o produto e a base tributável da economia seria mais fácil para o poder público manipular maiores recursos, capazes de favorecer soluções para os problemas econômicos e sociais dos segmentos mais pobres da população; vale dizer, acreditava-se que o desenvolvimento social seria um subproduto cronológico do crescimento econômico.

Contudo, a experiência histórica vem demonstrando que a simples mobilização intensiva dos fatores de produção tende a reproduzir, agora sim, de forma espontânea, as condições sociais iniciais que lhe deram sustentação. Assim, o poder indutor do crescimento econômico propicia maior diferenciação dos sistemas sociais sem, contudo, gerar mais equidade, pois esta não é impulsionada por nenhum mecanismo auto-sustentado, porquanto os efeitos genuínos do crescimento econômico estão estruturalmente vinculados aos imperativos da acumulação e à lógica da diferenciação social.

A Agenda 21 Brasileira admite que uma concepção ampliada de desenvolvimento sustentável, a qual inclui a equidade social, pode conter uma justificativa instrumental para a redução da pobreza como uma forma para proteger o meio ambiente: como as famílias pobres (vítimas e agentes de danos ambientais) quase sempre não dispõem de recursos para evitar a degradação dos recursos ambientais como valor de uso, a redução da pobreza se apresenta como um pré-requisito para a conservação ambiental. Entretanto, o desenvolvimento humano em bases sustentáveis é um objetivo por si só, uma vez que intensifica diretamente a capacidade das pessoas para desfrutar uma vida longa e saudável, de tal forma que há ganhos imediatos no que é importante em última instância, enquanto se salvagam oportunidades no futuro.

É fundamental esclarecer, também, o indispensável papel do Estado na construção do processo de desenvolvimento sustentável no Brasil. A obrigação social de sustentabilidade, como tem insistido *Amartya Sen*<sup>4</sup>, não pode ser deixada inteiramente por conta do mercado, uma vez que o futuro não está adequadamente representado no mercado – pelo menos o futuro mais distante. O Estado deve servir como gestor dos interesses das futuras gerações, por meio de políticas públicas que utilizem mecanismos regulatórios ou de mercado, adaptando a estrutura de

---

<sup>4</sup> Sen A. Development as Freedom. Anchor Books, 2000, New York. Anand, S. and Sen A. Sustainable Human Development: Concepts and Priorities. UNDP, 1996, New York. Ver também, MMA/CPDS Agenda 21 Brasileira. Brasília, 2002.

incentivos a fim de proteger o meio ambiente global e a base de recursos para as pessoas que ainda vão nascer.

O conceito de necessidades é muito importante, pois tem de levar em consideração as carências dos mais pobres (ao mesmo tempo, vítimas e agentes dos danos ambientais), assim como as limitações impostas pela situação atual da tecnologia e da organização social para atender às necessidades presentes e futuras. A noção de desenvolvimento sustentável não implica em deixar intacta a capacidade produtiva em todos os seus detalhes, mas conservar as oportunidades para que as futuras gerações disponham de condições de vida dignas. Para isto, é indispensável sinalizar a importância de que se formulem e se implementem políticas públicas adequadas de desenvolvimento sustentável, sem que se deixe a impressão da existência de um conflito ou de uma querela entre estas políticas e a lógica da economia de mercado.

Assim, não basta que se identifiquem oportunidades de investimentos nos Eixos e as formas de mobilizá-las, uma vez que a implantação e a operação destes investimentos podem resultar em processos socialmente excludentes para a população local e gerar apenas um ciclo restrito de crescimento econômico. Em princípio, não se pode afirmar que os critérios de eficiência econômica e de equidade social (ou de distribuição de renda e de riqueza) que orientam a seleção e a prioridade de investimentos sejam mutuamente exclusivos.

Um programa ou projeto de investimento, como o de melhoria da competitividade de um *cluster* de fruticultura irrigada, pode se enquadrar no critério de eficiência e no critério de distribuição, pois aumenta os fluxos de comercialização, as margens de lucro, e, enfim, a competitividade agrícola regional e, ao mesmo tempo, pode beneficiar os pequenos produtores de menor nível de rendimentos. O que interessa ressaltar é a ênfase dada ao programa ou projeto. Os programas ou projetos de natureza distributiva, por exemplo, devem, na maioria das vezes, ser eficientes sob o aspecto econômico. Contudo, o objetivo distributivista colocará todo o empenho, intencionalmente, nas ações e medidas que tenham maior probabilidade (ou que nos dão certeza) de beneficiar os grupos sociais de baixa renda.

Embora possam ocorrer programas ou projetos com caráter fundamentalmente distributivo (e.g., programa de nutrição para grupos de baixa renda) e outros de caráter eminentemente de eficiência (e.g., criação de infra-estrutura econômica para atuação de programas industriais num sistema de concorrência entre regiões), essa desvinculação é tanto mais obscura quanto mais longo for o período em que se avaliam os impactos dos programas e dos projetos (e.g., programas de educação para a população de baixa renda, os quais no longo prazo gerarão recursos humanos qualificados para o sistema produtivo).

As diferentes ações poderão afetar a distribuição da renda e da riqueza em suas áreas de atuação, através de benefícios derivados dos salários e dos rendimentos privados gerados pelos *clusters* produtivos e, também, dos benefícios dos projetos sociais não diretamente produtivos (por exemplo, educação e saúde). Na análise dos efeitos distributivos desses projetos não diretamente produtivos, é importante introduzir a dimensão temporal. À medida que a ênfase está na solução de problemas sociais pela alocação de fundos em programas diretamente ligados a esse setor, a estratégia é de curto prazo (políticas sociais de natureza compensatória). Quando se introduz a dimensão de longo prazo, a estratégia de desenvolvimento tem de considerar que o uso alternativo de fundos em projetos com efeitos distributivos positivos (a mobilização de *clusters* potenciais em áreas de alto risco social) pode melhorar consideravelmente as carências existentes e vir a se constituir em solução mais adequada e com maior sustentabilidade. No longo prazo, eficiência e distribuição estão bastante interligadas, quase sempre.

Muitos analistas dos problemas de regiões que acumularam um grande atraso econômico, ou que perderam seu dinamismo, as denominadas áreas deprimidas, estão convencidos que o desenvolvimento não se limita à expansão da capacidade produtiva (mais investimentos em projetos de infra-estrutura econômica ou em projetos diretamente produtivos). Celso Furtado afirma que “o verdadeiro desenvolvimento é, principalmente, um processo de ativação e canalização de forças sociais, de melhoria da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da criatividade. Portanto, trata-se de um processo social e cultural, e apenas secundariamente econômico. O desenvolvimento ocorre quando, na sociedade, se

manifesta uma energia capaz de canalizar, de forma convergente, forças que estavam latentes ou dispersas. Uma verdadeira política de desenvolvimento terá que ser a expressão das preocupações e das aspirações dos grupos sociais que tomam consciência de seus problemas e se empenham em resolvê-los<sup>5</sup>”.

Sergio Boisier tem insistido que o desenvolvimento de uma região ou localidade, no longo prazo, depende profundamente da sua capacidade de organização social e política para modelar o seu próprio futuro (processo de desenvolvimento endógeno), o que se relaciona, em última instância, com a disponibilidade de diferentes formas de capitais intangíveis na região ou localidade (ver o **Quadro 1**).

**Quadro 1 - Formas de Capitais Intangíveis Determinantes do Processo de Desenvolvimento Regional**

Algumas Formas de Capitais Intangíveis	Especificação
1. <i>Capital Institucional</i>	As instituições ou organizações públicas e privadas existentes na região: o seu número, o clima de relações interinstitucionais (cooperação, conflito, neutralidade), o seu grau de modernidade.
2. <i>Capital Humano</i>	O estoque de conhecimentos e habilidades que possuem os indivíduos que residem na região e sua capacidade para exercitá-los.
3. <i>Capital Cívico</i>	A tradução de práticas de políticas democráticas, de confiança nas instituições, de preocupação pessoal com os assuntos públicos, de associatividade entre as esferas públicas e privadas, etc.
4. <i>Capital Social</i>	O que permite aos membros de uma comunidade confiar um no outro e cooperar na formação de novos grupos ou em realizar ações em comum.
5. <i>Capital Sinérgico</i>	Consiste na capacidade real ou latente de toda a comunidade para articular de forma democrática as diversas formas de capital intangível disponíveis nessa comunidade.

Fonte: S. Boisier *Conversaciones Sociales Y Desarrollo Regional*. Editorial de la Universidad de Talca, 2000. Boisier menciona, ainda, como capitais intangíveis: o capital cultural, o capital cognitivo e o capital simbólico.

O desenvolvimento social não é um subproduto cronológico do processo de crescimento econômico. Grande parte das tensões sociais e políticas, atualmente existentes no País, decorrem dos mecanismos perversos de distribuição embutidos no processo de acumulação de capital e no estilo de crescimento de nossa

<sup>5</sup> Furtado, C. *A Nova Dependência*. Paz e Terra, 1982. Ver também suas reflexões sobre o tema do desenvolvimento no livro da coleção Os Economistas publicado pela Abril Cultural.

economia. É necessária uma deliberada promoção de políticas públicas e de ações programáticas que corrijam as imperfeições do mercado como instrumento distributivo de renda e de riqueza. Esta ação afirmativa deve dar prioridade para o desenvolvimento das áreas deprimidas.

Da mesma forma que não podemos esperar que os indicadores de desenvolvimento social tenham melhoria significativa como resultado apenas das forças autônomas do mercado atuando, não podemos também orientar os instrumentos em infraestrutura social e as próprias políticas de desenvolvimento social somente como um braço complementar do processo de expansão econômica.

O desenvolvimento social tem como fundamento uma concepção mais ampla de bem-estar de todos os brasileiros, que envolve o bem-estar físico, moral e espiritual, e não apenas a obtenção de algum bem ou serviço determinado. Esta concepção implica em que o planejamento tanto das políticas sociais quanto do portfólio de investimentos sociais tem que ser integrado, e não se constituir apenas em uma lista de decisões e de ações estratégicas, organizadas de maneira segmentada e parcial por diferentes especialistas.

O crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento sustentável, o qual pressupõe um processo de inclusão social, com uma vasta gama de oportunidades e opções para as pessoas. Além de empregos de melhor qualidade e de rendas mais elevadas, é preciso que os brasileiros, todos os brasileiros, desfrutem de uma vida longa e saudável, adquiram conhecimentos técnicos e culturais, tenham acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente. Não pode haver desenvolvimento enquanto houver iniquidades sociais crônicas no nosso País. Assim, é indispensável que haja uma visão holística no processo de organização do portfólio relativo ao desenvolvimento social.

Finalmente, é preciso destacar o papel do capital social como elemento indutor do próprio processo de crescimento econômico, desde que se considere o desenvolvimento como um processo de ativação e canalização de forças sociais, de melhoria da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da criatividade, ou

seja, como um processo social e cultural, e apenas secundariamente econômico, o que se relaciona, em última instância, com a disponibilidade de diferentes formas de capitais intangíveis.

Como conclusão específica desta seção, podemos registrar que o processo de desenvolvimento das áreas deprimidas depende de três fatores fundamentais: 1) uma concepção adequada, abrangente e holística deste processo; 2) uma prioridade política para a promoção destas áreas; 3) um equilíbrio na alocação de recursos escassos entre os objetivos de eficiência econômica e equidade social, sendo que nas áreas deprimidas o Portfólio deverá priorizar os investimentos e ações político-institucionais que dinamizem o seu capital social.

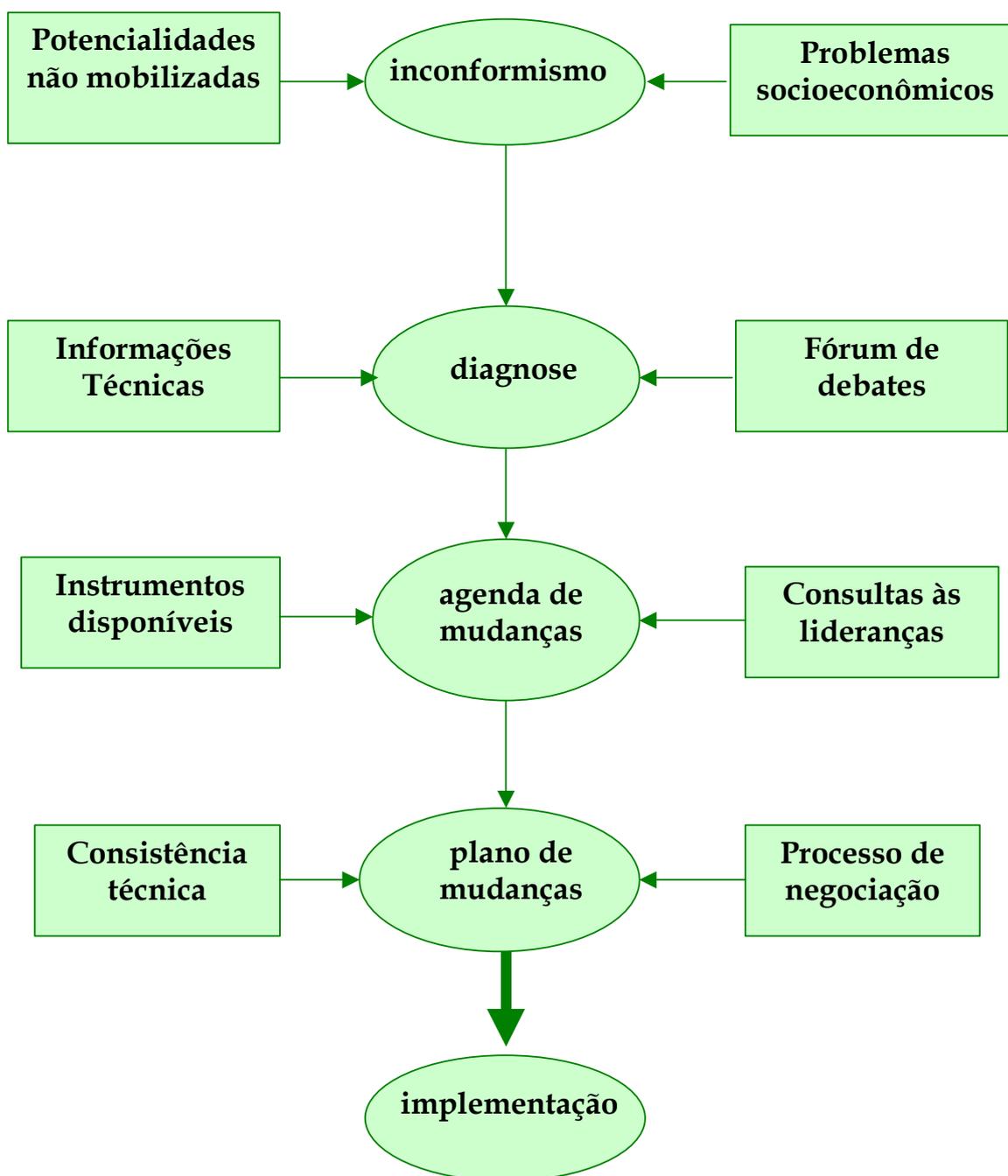
**Quanto ao processo operacional para organizar as bases da retomada do processo de desenvolvimento de uma área deprimida, pode-se sugerir a adoção de alguma vertente de um modelo de desenvolvimento endógeno.** Um processo de desenvolvimento endógeno é concebido e implementado a partir da capacidade que dispõe determinada comunidade para a mobilização social e política de recursos humanos, materiais e institucionais, em uma determinada localidade ou região. Um processo de desenvolvimento endógeno percorre, normalmente, algumas etapas (ver o **Quadro 2**):

1. Não é um processo que brota no terreno do conformismo, da apatia, da inércia ou da passividade dos habitantes de um município ou região onde uma dinâmica de organização social e política ainda não se faz presente. Não há desenvolvimento onde não há inconformismo com relação ao mau desempenho dos indicadores econômicos, sociais e de sustentabilidade ambiental. Assim, numa primeira etapa, é importante organizar a estruturação deste inconformismo.
2. A etapa seguinte tem sido procurar diagnosticar, técnica e politicamente, as razões e as causas do mau desempenho destes indicadores. Não se trata apenas de preparar documentos elaborados por especialistas, mas, principalmente, de conscientizar as lideranças políticas e comunitárias sobre o

que deve ser feito para transformar as condições atuais, visando a obter melhores índices de desenvolvimento humano, de competitividade econômica, etc.

3. A terceira etapa envolve a transformação de uma agenda de mudanças em um plano de trabalho de mudanças. Um plano de trabalho que seja não somente tecnicamente consistente, mas essencialmente gerado a partir de uma intensa mobilização dos segmentos da sociedade civil, em regime de pacto e parceria com as autoridades e instituições locais e supra-locais.

**Quadro 2 - Etapas de um Processo de Desenvolvimento Endógeno de uma Área Deprimida**



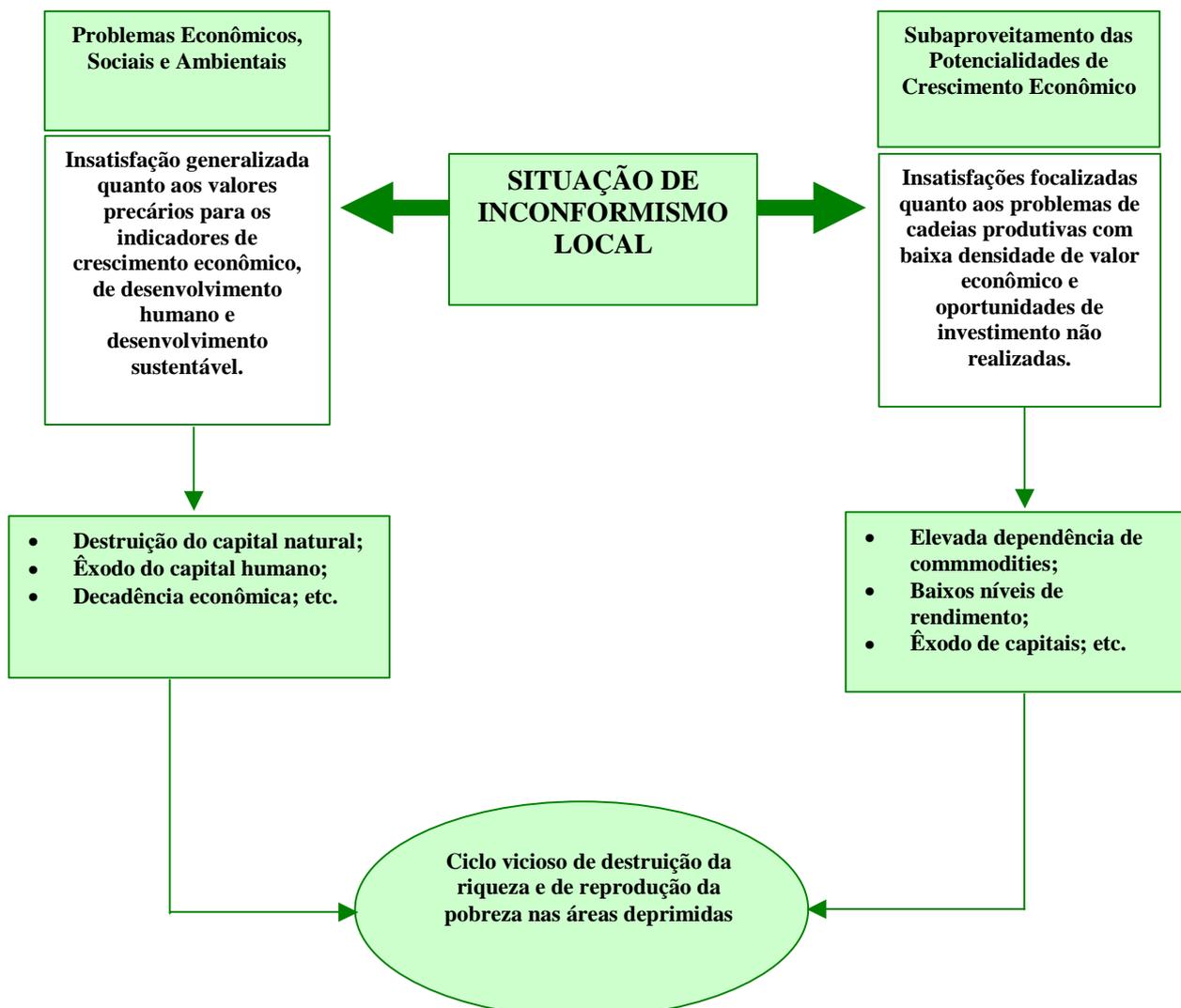
Elaboração: Consórcio

Usualmente, quando se entrevistam os principais líderes comunitários regionais ou locais, não é difícil diagnosticar que o seu inconformismo se encontra, muitas vezes, difuso ou latente, sem uma expressão formalizada ou explícita, quanto aos problemas econômicos, sociais e ambientais a serem resolvidos, ou quanto às potencialidades de crescimento econômico a serem mobilizadas. Para que possa

haver um processo de mobilização social e política para o desenvolvimento de uma área deprimida, é importante, de início, conscientizar e sensibilizar as lideranças locais, explicitando e estruturando as características deste inconformismo latente e difuso (ver **Quadro 3**).

A estruturação do inconformismo, em geral, envolve reflexões quanto ao baixo desempenho dos indicadores econômicos (taxa de crescimento do produto territorial, índice de valor agregado, diversificação da base produtiva, adensamento da cadeia de valor econômico, etc.), dos indicadores sociais (taxa de analfabetismo, esperança de vida ao nascer, taxa combinada de matrículas nos três níveis de ensino, concentração da renda e da riqueza, etc.) e dos indicadores de sustentabilidade ambiental (qualidade das micro-bacias hidrográficas, tratamento do lixo urbano, uso de defensivos agrícolas, etc.), como quanto ao reduzido nível de aproveitamento das oportunidades de investimentos disponíveis.

### Quadro 3 - Características da Situação de Inconformismo regional ou Local



Elaboração: Consórcio

Entretanto, frustrações e anamneses podem ir se acumulando ao longo do tempo, durante anos e anos, sem que nada ocorra pela ausência de **uma agenda ou um projeto estruturado de reformas e de mudanças numa área deprimida**. Um projeto que seja, não somente tecnicamente consistente, mas essencialmente gerado a partir de uma intensa mobilização dos segmentos organizados da sociedade civil em regime de pacto com as autoridades políticas locais ou regionais. Esta é a etapa mais difícil de se constituir, pois envolve um contexto específico de desenvolvimento político-institucional, o qual não se constata com maior freqüência entre as regiões e os municípios brasileiros, particularmente nas áreas deprimidas identificadas. Entretanto, em algumas microrregiões e municipalidades, a iniciativa

de organizar esta etapa de ativação social e de romper com as inércias prevaletentes vem nascendo de lideranças empresariais, de lideranças políticas e tecnoburocráticas ou, também, de lideranças comunitárias locais.

Pode-se observar que, em geral, os projetos bem sucedidos de reformas e de mudanças nas cidades e nas regiões mais prósperas ocorreram em contextos que envolveram uma situação de expressiva endogenia no seu processo de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, a forte presença de atores sociais (líderes políticos, empresariais, comunitários) na concepção e na condução das experiências de promoção do desenvolvimento, e não apenas o movimento de instituições e de agências externas ao município ou à região que atuam de forma excludente quanto à relativa autonomia decisória local. Neste sentido, **a etapa de desenho e de execução de uma agenda de mudanças econômicas e sociais em uma área deprimida fica na dependência da qualidade de suas lideranças políticas e comunitárias**: o seu nível de consciência social, de conhecimento sistêmico, de capacidade de gestão administrativa, de negociação em situações de conflitos e de tensões; a sua capacidade de atrair recursos de instituições e agências localizadas em seu entorno externo de decisão; etc.

Registra-se, também, em todos os casos de sucesso, alguma experiência de maior ou menor profundidade de reforma do setor público, envolvendo o ajuste fiscal e financeiro, uma reforma administrativa e, principalmente, uma especificação mais precisa dos limites e das articulações entre o espaço do setor público e o espaço do setor privado. Quanto mais se definirem possibilidades de **formas concretas de cooperação e de parceria entre estes dois setores**, mais serão as chances de se superarem problemas econômicos e sociais e de se mobilizarem potencialidades de crescimento da economia local e regional. A identificação destas potencialidades e a sua ativação num contexto de competitividade dinâmica são a base indispensável para que uma economia urbana ou regional encontre uma trajetória de crescimento sustentado.

**Neste sentido, não se pode esperar que a promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões e dos municípios em regime de estagnação ou**

de decadência (as áreas deprimidas) venha a ser realizada tão somente pelas instituições e agências do Governo Federal ou do Governo Estadual, as quais, na verdade, devem ser consideradas como parceiras potenciais na elaboração e na implementação de políticas, de programas e de projetos de mudanças concebidos e implementados a partir da atuação das sociedades locais. Na construção de uma agenda de mudanças, é indispensável que se dê prioridade à questão da competitividade dinâmica das organizações produtivas de uma área deprimida promovendo sua transição de uma economia tradicional para uma economia moderna (ver **Quadro 4**).

**Quadro 4 - Características de Uma Economia Tradicional Contrapostas às de Uma Economia Moderna – Fundamentos da Competitividade**

Fundamentos da Competitividade	
Economia Tradicional	Economia Moderna
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excesso de confiança em fatores básicos; o sucesso baseado em vantagens comparativas, tais como: recursos naturais abundantes, posição geográfica, mão-de-obra de baixo custo, etc., não é sustentável; essas vantagens são facilmente replicáveis e, por isso, insuficientes para criar um padrão de vida elevado para a maioria da população local;</li> <li>• Reduzida cooperação inter-firmas; ausência de relações estreitas de parceria nos processos de inovação e de aperfeiçoamento;</li> <li>• Limitado conhecimento sobre os clientes; ausência de pesquisas de mercado, sem identificar as demandas que podem atender;</li> <li>• Fracasso na integração à montante; distância em relação aos usuários finais;</li> <li>• Paternalismo governamental; transferência para o governo do poder de tomar decisões complexas sobre o futuro das empresas;</li> <li>• Limitado conhecimento sobre a posição relativa; incapacidade de determinar o nível de competitividade em relação aos concorrentes;</li> <li>• Atitude defensiva; quando uma indústria ou setor apresenta resultados negativos, os líderes dos setores públicos e privados tendem a culpar uns aos outros pelo fracasso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações estratégicas são indispensáveis para o sucesso das empresas;</li> <li>• Custos e diferenciação; custos baixos e produtos diferenciados permitem comandar um prêmio sobre os preços dos produtos;</li> <li>• Escolha de escopo: 1. Vertical em termos de sistemas de distribuição que criam valor econômico para os produtos; 2. Segmentos mais sofisticados de mercado; 3. Espaços geográficos mais amplos;</li> <li>• Escolha de tecnologia e vantagem competitiva sustentável; a tecnologia somente é desejável para uma empresa se: 1. Cria uma vantagem competitiva sustentável; 2. Desloca custos a seu favor; 3. Traz vantagens de pioneirismo; 3. Melhora o conjunto da estrutura industrial.</li> <li>• Modelos mentais e aprendizado ao nível da firma; sistemas de crenças que contribuem para melhor criar e distribuir a riqueza.</li> </ul>

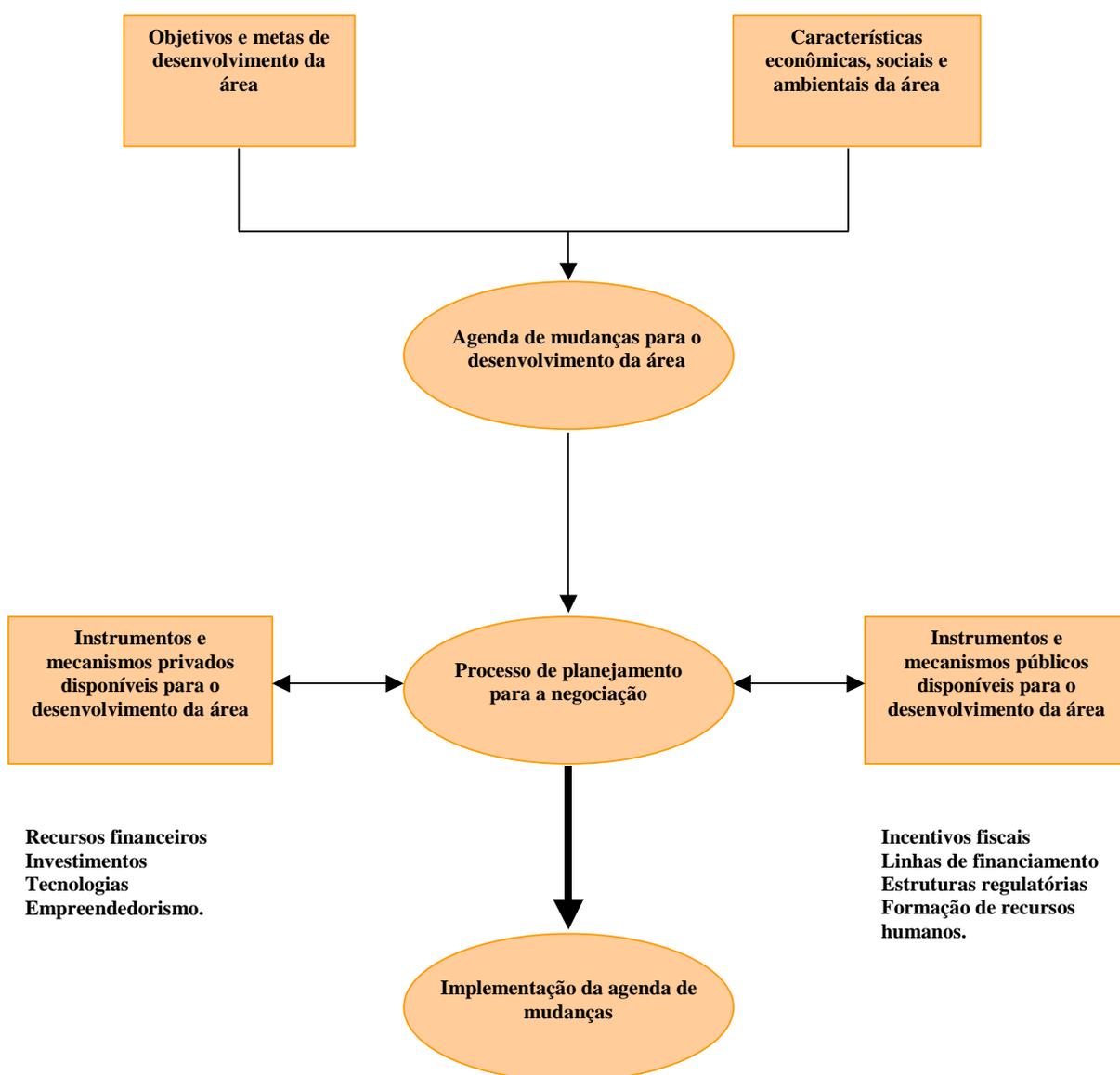
Fonte: M. Fairbanks e S. Lindsay. *Plowing The Sea - Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World*. HBS Press, 1997 (há tradução em português). Monitor do Brasil – Aumentando a Competitividade do Nordeste Brasileiro. São Paulo, 2000.

Como se sabe, as lideranças políticas e comunitárias de uma área deprimida, em princípio, não controlam nenhum instrumento de política pública. Neste contexto, o planejamento do desenvolvimento passa a ser compreendido como a potencialização máxima da capacidade latente de negociação dos atores sociais da área com as instituições públicas e privadas que controlam recursos (humanos, financeiros, organizacionais, tecnológicos) e instrumentos (fiscais, financeiros subsidiados, regulatórios) indispensáveis para viabilizar as metas e os objetivos de seu desenvolvimento.

O planejamento para a negociação passa, geralmente, pelas seguintes etapas (ver **Quadro 5**):

- elaboração de um diagnóstico, participativo e consensuado, dos problemas e dos potenciais de desenvolvimento da área deprimida;
- identificação dos pontos de estrangulamento e das oportunidades de investimentos intervenientes na área deprimida;
- processo de negociação de ações e projetos para promover a organização e a consolidação da área;
- organização de sistemas participativos de controle e de avaliação das ações e dos projetos de desenvolvimento da área.

**Quadro 5 - Processo de Planejamento Para Negociação no Desenvolvimento de uma Área Deprimida**



Elaboração: Consórcio

No processo de negociação de programas e projetos para a promoção das áreas deprimidas, deve se destacar aqueles que resultam de parcerias público-privado. Em geral, estes programas e projetos têm algumas características semelhantes, as quais podem ser registradas a partir de um grande número de experiências já realizadas e considerando seus fundamentos comuns:

- são programas e projetos que envolvem uma intensa participação de segmentos organizados da sociedade civil, desde sua definição inicial até as

diferentes etapas de sua implementação, estimulando a prática da cidadania responsável;

- são programas e projetos que, inicialmente, estavam centrados no atendimento das necessidades básicas da população mais pobre de cada município ou região e se destinavam a melhorar as condições de habitação, educação, saúde e nutrição dos mais carentes; numa etapa posterior, identificou-se que o seu estilo de mobilizar ações “de baixo para cima” poderia ser adotado, também, para a promoção de micro e pequenos projetos de geração de renda e de emprego, a partir de nichos de mercado devidamente identificados: produtos diferenciados pela qualidade, produtos substitutivos da economia de subsistência, produtos gerados em regime de subcontratação, etc.; da mesma forma, evoluiu-se para uma nova geração de projetos que organizavam a prestação de serviços onde as falhas da economia de mercado se tornavam evidentes: a organização da oferta de crédito popular (diversas experiências de banco do povo), de sistemas simplificados de abastecimento alimentar em áreas periféricas dos grandes centros urbanos, etc.;
- são programas e projetos nos quais se buscam condições de sustentabilidade ao longo do tempo, para evitar que se tornem meras experiências de vitrine, exercícios de proselitismo político ou campo de frustração para os seus beneficiários; estas condições de sustentabilidade podem ser mapeadas a partir de indicadores que avaliam a prática da ação coletiva das associações comunitárias, a qualidade das lideranças na sua capacidade de gestão e de mobilização articulada dos interesses e das emoções da população-alvo, o grau de endogenia dos grupos sociais específicos na definição de projetos e na ativação de recursos latentes, etc.

O resultado geral destas experiências de parcerias em programas e projetos de combate à pobreza ou geração de renda e de emprego tem sido muito positivo, sob os mais diferentes critérios de avaliação: são praticamente nulos os índices de inadimplência no crédito popular; os projetos executados dentro deste novo paradigma têm custos extremamente reduzidos; na dinâmica de conceber, executar

e controlar os projetos, exercita-se a prática da cidadania e daí emerge um novo quadro de lideranças comunitárias; a metodologia adotada para viabilizar os projetos elimina desperdícios, aglutina recursos dispersos e restringe as práticas de corrupção administrativa.

Qualquer programa ou projeto de desenvolvimento de médio e de longo prazo, como destaca Putnam<sup>6</sup>, não deve subestimar a **mobilização política e a ativação social do Terceiro Setor de nossa economia**, numa visão mais criativa e sistemática para o ajuste numa sociedade que ainda convive, no presente, com um crescente mal-estar econômico. São impressionantes os números que caracterizam o tamanho, a composição, o pessoal ocupado, as despesas e a renda do Terceiro Setor no Brasil. **Este Setor é definido pelas organizações que não integram o aparelho governamental, estruturadas formalmente, sem finalidade lucrativa, com elevado nível de participação voluntária, com autogerenciamento e elevado grau de autonomia interna.** Compõem um vasto universo que pode chegar a ser superior a 250.000 entidades, incluindo atividades beneficentes, religiosas e assistenciais; esportivas e recreativas; culturais, científicas e educacionais; associações e sindicatos de empregados, de empregadores, de profissionais liberais, de autônomos; movimentos sociais, etc.

São recursos latentes que, num momento de crise econômica e social, poderiam ser mobilizados para a realização de um imenso número de pequenos projetos de natureza compensatória em termos de bem-estar social e de geração de renda e de emprego. Um engrandecimento desta linha de trabalho, apoiada num fundo nacional de desenvolvimento comunitário, além de cuidar dos problemas das periferias sociais e ecológicas do País, poderia contribuir para nos tirar do clima de apatia e desesperanças que a implementação de ajustes macroeconômicos tradicionais, com sua agenda pesadamente restritiva, usualmente cria no comportamento psicossocial de uma sociedade que tem ânsia de progredir e avançar. Quando se aprofunda este tipo de mobilização como estilo inovador da gestão pública, não se pode dispensar

---

<sup>6</sup> Putnam, R. D. Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press, 1993.

uma relação mais estreita e confiável entre cidadãos organizados e governantes abertos aos diálogos supra-palacianos, no processo de desenvolvimento sustentável.

## **4. AS ÁREAS DEPRIMIDAS NOS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

### **4.1 *Unidade espacial de análise***

Entre as inovações que diferenciam o Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento 2000-2007, destaca-se a metodologia adotada para identificar oportunidades de investimento em desenvolvimento social, que foram enfocadas de acordo com lógica própria, como dimensão estruturante e não coadjuvante. Assim, as oportunidades de investimento identificadas no Portfólio de Desenvolvimento Social não foram concebidas pela lógica da contrapartida aos investimentos em infra-estrutura econômica, mas representam investimentos estruturantes em si, podendo, em determinadas situações, gerar demandas por infra-estrutura. De fato, a análise da demanda foi dirigida a identificar “focos de vulnerabilidade” no desenvolvimento, na integração social e na busca de qualidade de vida, evitando o simplismo de caracterizar a demanda apenas como déficit, identificado a partir de algum indicador que gerasse diretamente um projeto.

Dessa maneira, as oportunidades de investimento em Desenvolvimento Social, nas suas modalidades de saúde, educação, habitação e saneamento, foram desenhadas para atender às necessidades da sociedade, de maneira gradual, ao longo dos oito anos contemplados no Estudo, em três maneiras distintas:

- a) Alguns projetos, de caráter emergencial, foram concebidos para superar um déficit histórico dentro do período 2004-2007 (como, por exemplo, o projeto “Morar Protegido”, em habitação);
- b) Outros foram concebidos para, gradualmente, resolver o déficit dentro do período 2004-2011 (caso da maioria dos projetos relativos à educação);
- c) Outros, ainda, que, para atender à demanda integral da sociedade, requereriam investimentos de magnitude inviável nesse período, foram

concebidos com o objetivo de obter uma inversão da tendência no atendimento (por exemplo, projetos da área de saneamento).

Os trabalhos efetuados na avaliação da demanda em desenvolvimento social portanto, permitiram o acúmulo de uma base de dados georreferenciada sobre a situação econômica e social em escala municipal.

Com isso, por meio da capacidade de análise oferecida pela ferramenta do BDG, foi possível elaborar a metodologia de identificação das áreas deprimidas nos Eixos de Integração e Desenvolvimento utilizando como unidade espacial de análise o município.

A definição mais precisa da unidade espacial de análise representa um grande avanço metodológico e permite maior flexibilidade na formulação e implementação de políticas regionais de desenvolvimento.

#### **4.2 Conceitos gerais**

Como exposto anteriormente, a definição de área deprimida proposta neste trabalho baseia-se em uma concepção abrangente. Além da dimensão econômica tradicionalmente utilizada para elaborar índices de depressão, foram consideradas a dimensão social e a institucional.

O primeiro passo consistiu na seleção das variáveis mais significativas para ilustrar as dimensões escolhidas e na elaboração de indicadores síntese. Os indicadores procuram destacar a posição relativa de cada município em relação à média brasileira, em todas as dimensões.

A relação e análise das possíveis combinações entre indicadores, permitiu identificar algumas tipologias de municípios e, sucessivamente, a construção de arquétipos e a elaboração de um indicador síntese do grau de depressão que permita uma hierarquização dos municípios.

### 4.3 Seleção das variáveis e elaboração de indicadores

Para ilustrar as três dimensões, foram selecionadas as seguintes seis variáveis:

- **Dimensão econômica:** Nível de Desenvolvimento, Ritmo de Desenvolvimento e Potencial de Desenvolvimento;
- **Dimensão Social:** Longevidade e Educação;
- **Dimensão Institucional:** Qualidade Institucional; e

A metodologia de elaboração de cada indicador encontra-se explicitada a seguir:

#### 4.3.1 Dimensão econômica

##### Indicador do Nível de Desenvolvimento

Para apurar o nível de desenvolvimento apresentado pelos 5.507 municípios brasileiros (base municipal de 2000), foi construído um indicador baseado na renda per capita<sup>7</sup> apresentada por cada um deles. O indicador visa situar cada município em relação à renda per capita média brasileira, aplicando-se a fórmula:

$$IND = R_{pc_i} / R_{pc_m} \times 100$$

Onde:

$R_{pc_i}$  = Renda per capita do município i

$R_{pc_m}$  = Renda per capita média brasileira (R\$ 297,85)

Apresenta-se a seguir a distribuição dos municípios segundo faixas de valores do Indicador de Nível de Desenvolvimento.

---

<sup>7</sup> Razão entre o somatório da renda de todos os indivíduos (incluindo aqueles com renda nula) e a população total. Fonte: Censo 2000.

**Tabela 1 - Distribuição dos municípios segundo o Nível de Desenvolvimento**

<b>Faixa</b>	<b>Número de Municípios</b>
De 10 a 20	308
De 20 a 30	1.154
De 30 a 40	667
De 40 a 50	451
De 50 a 60	549
De 60 a 70	564
De 70 a 80	542
De 80 a 90	461
De 90 a 100	271
<b>TOTAL INFERIOR À MÉDIA</b>	<b>4.967</b>
Maior que 100	540
<b>TOTAL</b>	<b>5.507</b>

Elaboração: Consórcio

### **Indicador do Ritmo de Desenvolvimento**

Analogamente, apurou-se o ritmo de desenvolvimento apresentado pelos municípios brasileiros construindo-se para cada um deles um indicador, também relativo à média brasileira (30,2%), da taxa de crescimento observada no período 1991-2000 dessa mesma renda per capita:

$$\text{IRD} = (\text{Rpc}2000_i / \text{Rpc}1991_i - 1) / (\text{Rpc}2000_m / \text{Rpc}1991_m - 1) \times 100$$

Onde:

$\text{Rpc}2000_i$  = Renda per capita do município i em 2000

$\text{Rpc}1991_i$  = Renda per capita do município i em 1991

$\text{Rpc}2000_m$  = Renda per capita média brasileira em 2000

$\text{Rpc}1991_m$  = Renda per capita média brasileira em 1991

A Tabela a seguir apresenta a distribuição dos municípios brasileiros segundo faixas de valores do Indicador de Ritmo de Desenvolvimento.

**Tabela 2 - Distribuição dos municípios segundo o Ritmo de Desenvolvimento**

<b>Faixa</b>	<b>Número de Municípios</b>
De -300 a -200	5
De -200 a -100	38
De -100 a 0	230
De 0 a 10	53
De 10 a 20	78
De 20 a 30	111
De 30 a 40	143
De 40 a 50	159
De 50 a 60	167
De 60 a 70	191
De 70 a 80	183
De 80 a 90	194
De 90 a 100	239
<b>TOTAL INFERIOR À MÉDIA</b>	<b>1.791</b>
Maior que 100	3.716
<b>TOTAL</b>	<b>5.507</b>

Elaboração: Consórcio

### **Indicador do Potencial de Desenvolvimento**

A metodologia utilizada na construção desse indicador é constituída por dois passos:

1. A Análise Fatorial, que foi utilizada para construir os potenciais de desenvolvimento. A utilização da análise fatorial permite identificar um número reduzido de padrões de características (fatores) que são relativos a um conjunto de variáveis correlacionadas entre si.

O método visa reunir os dados empíricos não ordenados das variáveis através de combinação linear, a fim de que:

- um número de variáveis, ou fatores, seja obtido a partir das variáveis escolhidas (matriz de dados originais) sem perda de informações, que serão reproduzidas de maneira resumida no modelo final;
- a obtenção de fatores permita a reprodução dos padrões de relações separadas entre grupos de variáveis;

- cada padrão de relações tenha condições de ser interpretado de maneira lógica.
2. A construção do fator ponderado, ou fator síntese, que foi elaborado da seguinte forma:

$$FP_i = (varF1/varTotal) * F1_i + (varF2/varTotal) * F2_i + (varF3/varTotal) * F3_i$$

Onde:

*FP<sub>i</sub>* – fator ponderado do município *i*;

*Var F1* – variância do fator 1;

*Var F2* – variância do fator 2;

*Var F3* – variância do fator 3;

*Var Total* – variância total do modelo;

*F1<sub>i</sub>* – valor do fator 1 para o município *i*;

*F2<sub>i</sub>* – valor do fator 2 para o município *i*;

*F3<sub>i</sub>* – valor do fator 3 para o município *i*.

Para detectar o potencial de desenvolvimento dos municípios foram utilizados dados de 21 variáveis, observadas para cada um dos 5507 municípios brasileiros<sup>8</sup>. As variáveis foram agrupadas em conjuntos menores como, por exemplo, variáveis inerentes aos setores industrial, comercial e a condicionantes urbanos (X001 a X012); variáveis relacionadas às condições de vida (X013 a X018); variáveis relacionadas com o setor agrícola (X019 a X021), com o intuito de melhor caracterizar os fatores.

---

<sup>8</sup> Neste trabalho utilizou-se a base municipal para o ano 2000.

**Tabela 3 - Variáveis para construção dos fatores**

Indicador	Significado	Unidade/ano	Fator
X001	Número de estabelecimentos industriais	1998	F1
X002	Número de estabelecimentos comerciais	1998	F1
X003	Pessoal ocupado na indústria	1998	F1
X004	Pessoal ocupado no comércio	1998	F1
X005	Número de estabelecimentos bancários	1998	F1
X006	Número de estabelecimentos administração pública	1998	F1
X007	Pessoal ocupado no setor bancário	1998	F1
X008	Pessoal ocupado na administração pública	1998	F1
X009	Domicílios urbanos abastecidos com água	2000	F1
X010	Número de professores do ensino fundamental	2000	F1
X011	Número de professores do ensino médio	2000	F1
X012	Número de professores do ensino pré-escolar	2000	F1
X013	IDH Educação	2000	F2
X014	IDH Longevidade	2000	F2
X015	IDH Renda	2000	F2
X016	Consultórios médicos por 10 mil habitantes	2000	F2
X017	Número de internações por 100 habitantes	2000	F2
X018	Número de leitos por 1000 habitantes	2000	F2
X019	Valor da produção agrícola (R\$ 1000)	1998	F3
X020	Área plantada (hectare)	1998	F3
X021	Área colhida (hectare)	1998	F3

Elaboração: Consórcio

A análise fatorial aplicada ao modelo possibilitou a extração de três fatores com raízes características superiores à unidade. Os fatores, em seu todo, são capazes de explicar 79,62% da variância total do modelo (**Tabela 4**).

**Tabela 4 - Extração de fatores**

Fator	Eigenvalue	% da variância	% acumulada
1	11,166	53,171	53,171
2	2,934	13,971	67,142
3	2,621	12,482	79,624

Elaboração: Consórcio

A fim de verificar a consistência dos dados originais, o teste de *Kaiser-Meyer-Olkin* foi implementado e o seu resultado situou-se no intervalo muito bom, apresentando

índice de 0,850. Este resultado permite afirmar que a utilização da análise fatorial é possível e indicada. Com o intuito de testar a matriz de correlação aplicou-se o *Bartlett's Test of Sphericity*. O resultado (BTS = 297839,7) permite afirmar que a matriz de correlação não é uma identidade.

A **Tabela 5** apresenta as cargas fatoriais. Os coeficientes das colunas da matriz representam o relacionamento entre cada uma das variáveis com os respectivos fatores. No que se refere aos fatores pode-se concluir que:

- o Fator 1, que representa 53,17% da variância total das variáveis, pode ser identificado como inerente ao desenvolvimento industrial, comercial e urbano. Percebe-se que as variáveis que constituem o fator apresentam uma alta correlação com o mesmo, ou seja, correlação acima de 0,89.
- o Fator 2 representa 13,97% da variância total, sendo identificado como fator de desenvolvimento inerente às condições de vida. Todas as variáveis estão correlacionadas positivamente com o fator.
- o Fator 3 representa 12,48% da variância total. É constituído por 3 variáveis, sendo todas correlacionadas positivamente com o fator e foi classificado como sendo inerente ao desenvolvimento agropecuário.

**Tabela 5 - Cargas Fatoriais**

Variáveis	Fatores		
	1	2	3
X001	0,894		
X002	0,976		
X003	0,948		
X004	0,991		
X005	0,972		
X006	0,957		
X007	0,971		
X008	0,960		
X009	0,980		
X010	0,964		
X011	0,976		
X012	0,972		
X013		0,895	
X014		0,838	
X015		0,910	
X016		0,396	
X017		0,414	
X018		0,481	
X019			0,832
X020			0,972
X021			0,972

Elaboração: Consórcio

A distribuição dos municípios segundo faixas de valores do Potencial de Desenvolvimento convertido para base 100 (média brasileira) é apresentado na tabela a seguir.

**Tabela 6 - Distribuição dos municípios segundo o Potencial de Desenvolvimento**

<b>Faixa</b>	<b>Número de Municípios</b>
De 20 a 30	2
De 30 a 40	39
De 40 a 50	120
De 50 a 60	331
De 60 a 70	463
De 70 a 80	562
De 80 a 90	515
De 90 a 100	594
<b>TOTAL INFERIOR À MÉDIA</b>	<b>2.626</b>
Maior que 100	2.881
<b>TOTAL</b>	<b>5.507</b>

Elaboração: Consórcio

### **4.3.2 Dimensão social**

#### **Longevidade**

A Esperança de Vida ao Nascer, medida em anos, foi utilizada para cálculo desse Indicador da Longevidade. Assim como nos indicadores econômicos baseados na renda per capita, a posição relativa de cada município em relação ao Brasil foi obtida pela aplicação da fórmula:

$$IL = EVN_i / EVN_m \times 100$$

Onde:

$EVN_i$  = Esperança de Vida ao Nascer do município i

$EVN_m$  = Esperança de Vida ao Nascer média brasileira (69,04 anos)

A distribuição dos municípios segundo a longevidade é apresentada na tabela abaixo.

**Tabela 7 - Distribuição dos municípios segundo a Longevidade**

<b>Faixa</b>	<b>Número de Municípios</b>
De 70 a 80	6
De 80 a 90	825
De 90 a 100	2.282
<b>TOTAL INFERIOR À MÉDIA</b>	<b>3.113</b>
Maior que 100	2.394
<b>TOTAL</b>	<b>5.507</b>

Elaboração: Consórcio

### **Educação**

No que concerne à Educação, foram utilizadas na construção do indicador as duas variáveis que compõe o IDH-M, na mesma ponderação em que são tratadas naquele índice: a taxa de alfabetização de adultos<sup>9</sup> (peso 2) e a taxa bruta de frequência escolar<sup>10</sup> (peso 1).

Inicialmente foi atribuída uma nota variando entre 1 e 10 para cada variável:

$$\text{Nota } AA_i = (\text{TAA}_i - \text{limite inferior}) / (\text{limite superior} - \text{limite inferior}) \times 9 + 1$$

$$\text{Nota } FE_i = (\text{TFE}_i - \text{limite inferior}) / (\text{limite superior} - \text{limite inferior}) \times 9 + 1$$

Onde:

$\text{TAA}_i$  = Taxa de alfabetização de adultos no município i

$\text{TFE}_i$  = Taxa de frequência escolar no município i

Limite inferior = 0

Limite superior = 100

<sup>9</sup> Percentual de pessoas acima de 15 anos de idade que sabem ler e escrever. Fonte: Censo 2000.

<sup>10</sup> Proporção entre o número total de pessoas em todas as faixas etárias que freqüentam os cursos fundamental, segundo grau ou superior em relação ao total de pessoas na faixa etária de 7 a 22 anos. Fonte: Censo 2000.

Em passo subsequente, apurou-se a nota média, ponderada pelos pesos, para cada município e transformou-se essa nota no indicador relativo à média brasileira (base 100):

$$IE = ((\text{Nota } AA_i \times 2 + \text{Nota } FE_i) / 3) / ((\text{Nota } AA_m \times 2 + \text{Nota } FE_m) / 3) \times 100$$

Onde:

Nota  $AA_i$  = Nota para adultos alfabetizados no município  $i$

Nota  $FE_i$  = Nota para freqüência escolar no município  $i$

Nota  $AA_m$  = Nota média para adultos alfabetizados no Brasil

Nota  $FE_m$  = Nota média para freqüência escolar no Brasil

A distribuição dos municípios segundo o indicador de educação é apresentada na tabela abaixo.

**Tabela 8 - Distribuição dos municípios segundo a Educação**

Faixa	Número de Municípios
De 50 a 60	2
De 60 a 70	53
De 70 a 80	537
De 80 a 90	1.392
De 90 a 100	2.055
<b>TOTAL INFERIOR À MÉDIA</b>	<b>4.039</b>
Maior que 100	1.468
<b>TOTAL</b>	<b>5.507</b>

Elaboração: Consórcio

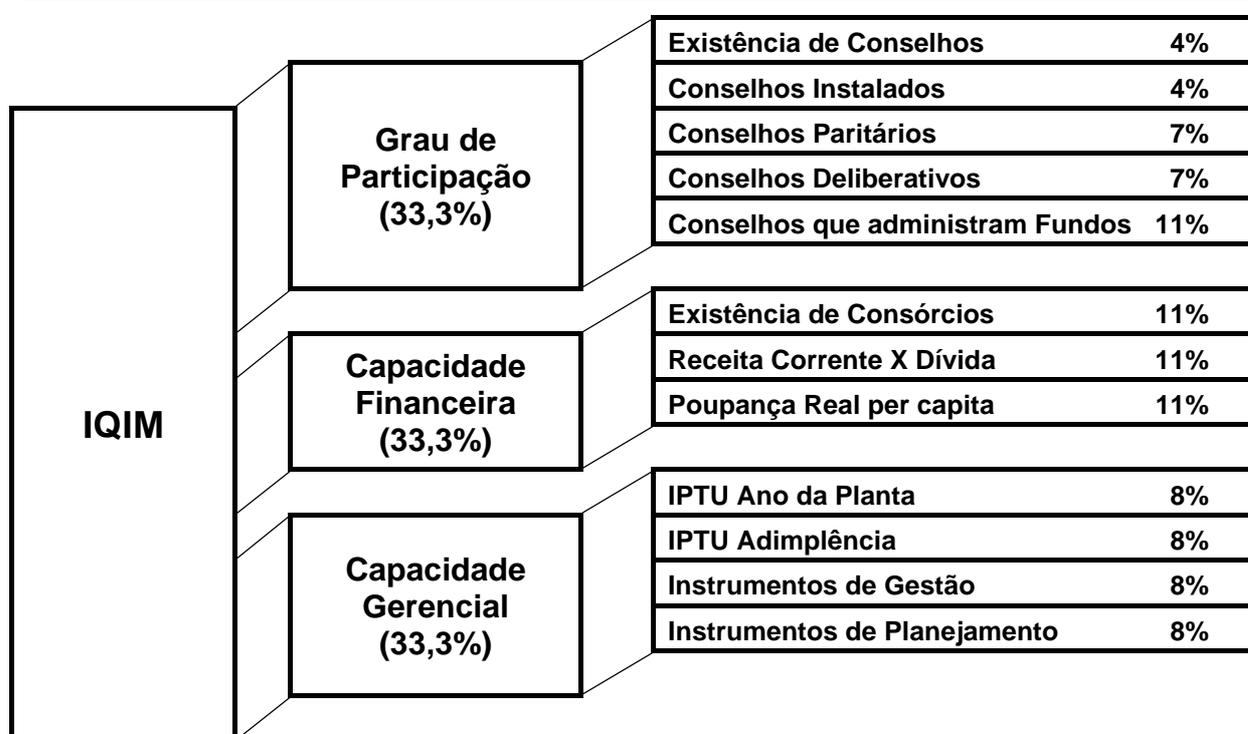
### 4.3.3 Dimensão institucional

#### Indicador da Qualidade Institucional dos Municípios

O Indicador foi calculado para os 5.507 municípios brasileiros existentes no período 1997-2000, que correspondem à última base geográfica disponibilizada pelo IBGE, e permite classificá-los.

A classificação foi obtida a partir de três conjuntos de subindicadores, com peso idêntico, a seguir identificados como: grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial. Cada conjunto de subindicadores, por sua vez, foi composto a partir de um número variado de microíndices considerados relevantes para sua caracterização e com pesos que procuram refletir a importância que se procurou atribuir aos aspectos considerados. O diagrama a seguir resume a construção do Indicador.

**Diagrama 1: Indicador de Qualidade Institucional Municipal**



Elaboração: Consórcio

Para a construção de cada micro-índice adotou-se atribuir uma nota ao município, variando de 1 a 6, calculada como:

$$MI = (X - \text{menor } X) / (\text{maior } X - \text{menor } X) \times 5 + 1$$

onde X é o dado municipal.

No caso dos municípios em que não se dispunha da informação, foi atribuída igualmente a menor nota.

A seguir, uma breve descrição dos sub-indicadores:

1. Grau de Participação: Procura aferir o grau de participação da população na administração municipal a partir do número de Conselhos Municipais existentes e das características deles. Atribuiu-se a pontuação ao município em função do número de Conselhos existentes, de quantos deles estão instalados, quantos são paritários, quantos são deliberativos e quantos administram fundos.
2. Capacidade Financeira: A capacidade financeira é aferida por 3 microíndices, a saber: o número de consórcios intermunicipais, criados para atender demandas da população, dos quais o município participa; a relação entre a dívida do município e as suas receitas correntes, líquidas das despesas de pessoal (ou seja, a sua capacidade de quitar essa dívida no tempo); e a Poupança Real per capita, definida como:

$$PRpc = (RT - OC - AB - AT - JE) / POP$$

Onde:

*RT = Receita Total*

*OC = Operações de Crédito*

*AB = Alienação de Bens*

*AT = Amortizações*

*JE = Juros e Encargos da Dívida*

*POP = População*

3. Capacidade Gerencial: Por fim, a capacidade gerencial foi avaliada em função dos dados que indicam: a atualidade da planta de valores para fins de IPTU, o grau de adimplência em relação ao mesmo tributo e o número de instrumentos de gestão e planejamento utilizados pelo poder municipal, a saber, existência de Administração Distrital ou Regiões Administrativas, Subprefeitura, Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de

Zoneamento ou equivalente, Código de Obras e Código de Posturas, no primeiro caso, e existência de Plano de Governo, Plano Estratégico e Lei Orgânica, no segundo.

**Quadro 6 - Dados Utilizados e Respektivas Fontes**

<b>Dados</b>	<b>Fontes</b>
Conselhos Municipais: número de conselhos existentes, situação (instalado/apenas regulamentado), paritário/não paritário, caráter (deliberativo/consultivo), administração de fundo Consórcios: número de consórcios existentes IPTU: ano da última atualização da planta de valores, valor lançado, valor arrecadado Administração Distrital ou Regiões Administrativas: existência Subprefeitura: existência Plano Diretor: existência Lei de parcelamento do solo: existência Lei de zoneamento ou equivalente: existência Código de obras: existência Código de posturas: existência Plano de Governo: existência Plano estratégico: existência Lei orgânica: existência	IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999
População	IBGE. Censo Demográfico 2000
Receitas: Receita Orçamentária, Receita Corrente, Operações de Crédito, Alienação de Bens Despesas: Despesa de Pessoal, Juros e Encargos da Dívida, Amortizações Passivo Financeiro: Obrigações em Circulação Passivo Não Financeiro: Obrigações em Circulação, Exigível a Longo Prazo	Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil – FINBRA, Dados Contábeis dos Municípios – 2000 e 2001

Elaboração: Consórcio

Assim como em todos os outros indicadores, para efeito deste trabalho o Índice de Qualidade Institucional Municipal foi transformado para um indicador em base 100 (média brasileira). A tabela a seguir apresenta a distribuição dos municípios segundo faixa de valores desse indicador.

**Tabela 9 - Distribuição dos municípios segundo a Qualidade Institucional**

Faixa	Número de Municípios
De 30 a 40	2
De 40 a 50	37
De 50 a 60	76
De 60 a 70	158
De 70 a 80	462
De 80 a 90	829
De 90 a 100	1.130
<b>TOTAL INFERIOR À MÉDIA</b>	<b>2.694</b>
Maior que 100	2.813
<b>TOTAL</b>	<b>5.507</b>

Elaboração: Consórcio

#### 4.4 Identificação dos municípios deprimidos

##### 4.4.1 Tipologia de municípios

A **Tabela 10**, a seguir relaciona as 8 combinações possíveis entre os indicadores econômicos, conforme a posição do município entre acima (A) ou abaixo (B) da média brasileira. Na última coluna, o número de municípios que se enquadram em cada uma dessas combinações.

**Tabela 10 - Possíveis combinações entre os indicadores econômicos**

Tipo	Nível de Desenvolvimento	Ritmo de Desenvolvimento	Potencial de Desenvolvimento	Número de Municípios
<b>BBB</b>	Baixo	Baixo	Baixo	944
<b>BBA</b>	Baixo	Baixo	Alto	690
<b>ABB</b>	Alto	Baixo	Baixo	1
<b>BAB</b>	Baixo	Alto	Baixo	1.681
<b>BAA</b>	Baixo	Alto	Alto	1.652
<b>ABA</b>	Alto	Baixo	Alto	156
<b>AAB</b>	Alto	Alto	Baixo	-
<b>AAA</b>	Alto	Alto	Alto	383
<b>Total</b>				5.507

Elaboração: Consórcio

Analisando cada uma dessas combinações, foi possível caracterizar os conjuntos de municípios tipificados:

- BBB – municípios claramente deprimidos do ponto de vista econômico;
- BBA e BAA – municípios com potencial próprio para alcançar níveis de desenvolvimento mais elevados, sendo que o que os diferencia é o fato de terem ou não crescido acima da média na última década; distribuem-se por todo o território, incluem áreas de expansão econômica, quatro capitais e 231 municípios de regiões metropolitanas;
- ABB e AAB – situações anômalas (renda alta com potencial baixo), onde não encontram-se municípios; a única incidência refere-se a um pequeno município ao norte do Mato Grosso (Feliz Natal, 6.769 habitantes em 2000) que apresenta potencial equivalente a 97% da média brasileira;
- BAB – municípios que, apesar de terem crescido acima da média brasileira na última década, ainda não alcançaram um patamar favorável e, apresentando baixo potencial, não há indicação de que eles sejam capazes de alcançar essa condição<sup>11</sup>;
- ABA – municípios economicamente consolidados, mas que apresentaram um ritmo de crescimento abaixo da média na última década, seja por enfrentarem alguma situação conjuntural, seja por já terem atingido patamares muito elevados de renda; a maior incidência é de municípios do sul/sudeste, além de sete capitais;
- AAA – municípios claramente não deprimidos do ponto de vista econômico.

Assim, a partir dessa análise, concluiu-se por considerar municípios economicamente deprimidos o conjunto composto por 2.625 municípios que foram classificados como BBB ou BAB, os quais serão melhor caracterizados nas dimensões social e institucional, as quais permitirão a construção de arquétipos.

---

<sup>11</sup> Para corroborar essa afirmação é importante ressaltar que o crescimento da renda per capita brasileira no período 1991-2000 foi da ordem de 30% (menos de 3% a.a.), considerado bastante baixo. Também é importante lembrar que, no mesmo período, foi incorporada expressiva parcela da população à aposentadoria rural que, em muitos casos, passou a constituir uma parte substancial da renda de alguns municípios, sem que isso seja resultado de crescimento econômico, mas puramente de transferência de renda.

#### 4.4.2 Arquétipos de municípios deprimidos

A mesma lógica descrita no capítulo anterior foi utilizada para a construção da **Tabela 11**, a seguir, que relaciona as 8 combinações possíveis entre os indicadores socioinstitucionais, conforme a posição do município entre acima (A) ou abaixo (B) da média brasileira. Na última coluna, o número de municípios que se enquadram em cada uma dessas combinações, mas, agora, apenas dentre os municípios já considerados deprimidos (tipos BBB e BAB na tipologia econômica).

**Tabela 11 - Possíveis combinações entre os indicadores sócio-institucionais**

<b>Tipo</b>	<b>Longevidade</b>	<b>Educação</b>	<b>Qualidade Institucional</b>	<b>Número de Municípios</b>
<b>BBB</b>	Baixo	Baixo	Baixo	1.785
<b>BBA</b>	Baixo	Baixo	Alto	542
<b>ABB</b>	Alto	Baixo	Baixo	147
<b>BAB</b>	Baixo	Alto	Baixo	17
<b>BAA</b>	Baixo	Alto	Alto	18
<b>ABA</b>	Alto	Baixo	Alto	110
<b>AAB</b>	Alto	Alto	Baixo	3
<b>AAA</b>	Alto	Alto	Alto	3
<b>Total</b>				2.625

Elaboração: Consórcio

Conforme poderia se esperar, a maior concentração de municípios (68%) encontra-se na combinação onde os três indicadores agora analisados ocupam posição inferior à média brasileira, enquanto que a situação oposta, de três indicadores positivos, pode ser considerada uma anomalia, categoria em que se enquadram apenas três municípios.

Estes indicadores sócio-institucionais permitirão, agregados aos indicadores econômicos e organizados de acordo com o número de indicadores positivos ou negativos, construir uma proposta de arquétipos de municípios deprimidos, conforme o seu potencial de endogenia.

Para efeito da formulação de arquétipos, os municípios classificados como economicamente deprimidos não se efetuou distinção entre os tipos BBB ou BAB.

**Tabela 12 - Organização das combinações para construção dos arquétipos**

<b>Tipo</b>	<b>Número de Municípios (Tipo)</b>	<b>Número de Municípios (Arquétipo)</b>	<b>Arquétipos</b>
<b>BBBBBB</b> <b>BABBBB</b>	690 1.095	1.785	Municípios economicamente deprimidos com <b>baixo</b> potencial endógeno
<b>BBBBBA</b> <b>BBBBAB</b> <b>BBBABB</b> <b>BABBBA</b> <b>BABBAB</b> <b>BABABB</b>	159 9 53 383 8 94	706	Municípios economicamente deprimidos com <b>médio</b> potencial de endógeno
<b>BBBAAB</b> <b>BBBABA</b> <b>BBBBAA</b> <b>BABAAB</b> <b>BABABA</b> <b>BABBAA</b> <b>BBBAAA</b> <b>BABAAA</b>	2 25 6 1 85 12 - 3	134	Municípios economicamente deprimidos com <b>alto</b> potencial endógeno
<b>Total</b>	2.625	2.625	

Elaboração: Consórcio

Assim, são considerados municípios economicamente deprimidos *com **baixo** potencial endógeno* aqueles que também não apresentam nenhum indicador sócio-institucional acima da média brasileira, *com **médio** potencial endógeno* os que apresentam ao menos um indicador (longevidade, educação ou qualidade institucional) que lhes permita uma vantagem comparativa na construção do desenvolvimento, e *com **alto** potencial endógeno* os que apresentam dois ou três desses indicadores em condições favoráveis.

#### **4.4.3 Indicador síntese do grau de depressão**

O passo subsequente constituiu-se na elaboração de um indicador síntese para avaliação do grau de depressão dos municípios.

Cabe ressaltar que a elaboração do indicador síntese do grau de depressão deve ser encarado como uma informação complementar à apresentação de arquétipos de municípios deprimidos. De maneira geral, o indicador síntese do grau de depressão

oferece a possibilidade de hierarquizar os municípios, enquanto os arquétipos permitem a elaboração de políticas de desenvolvimento regionais focadas no tipo de problema relacionado.

Para tanto, inicialmente constrói-se um indicador para a dimensão econômica e outro para a dimensão sócio-institucional.

### **Indicador econômico<sup>12</sup>**

Foi concebido como a distância geométrica entre a posição do município (nível e potencial de desenvolvimento) e o vértice, que representa a média do Brasil, dada pela fórmula:

$$IE = -(((ND_i - 100)^2 + (PD_i - 100)^2)^{1/2}) + 100$$

Onde:

$ND_i$  = Nível de desenvolvimento do município  $i$  na base Brasil=100

$PD_i$  = Potencial de desenvolvimento do município  $i$  na base Brasil=100

### **Indicador socio-institucional**

Primeiramente cada indicador foi transformado em uma nota, variando de 1 a 10, a partir da fórmula:

$$I = (X_i - \text{menor } X) / (\text{maior } X - \text{menor } X) \times 9 + 1$$

Onde:

$X_i$  = Cada Indicador original do município  $i$  na base Brasil=100

---

<sup>12</sup> Optou-se por desconsiderar, na construção desse indicador, o Ritmo de Desenvolvimento, uma vez que ele também foi desconsiderado na determinação dos municípios deprimidos. Ver Seção 4.4.1 – Tipologia de Municípios.

Procedeu-se em seguida ao cálculo da média simples entre as três notas obtidas para, então, voltar a adotar a base 100, desta vez elegendo-se o município que obteve a melhor nota média como base.

A construção do indicador síntese se deu pela reutilização da fórmula que determina a distância geométrica entre a posição do município (par de indicadores econômico e socioinstitucional) e o vértice, que representa a média do Brasil no primeiro caso e o município melhor classificado, no segundo.

A tabela abaixo sintetiza os resultados, em termos de número de municípios em cada arquétipo, segundo três faixas do indicador síntese.

#### **Indicador Síntese – Por Arquétipo e Faixas de Valores**

<b>Indicador Síntese</b>	<b>Municípios economicamente deprimidos com baixo potencial endógeno</b>	<b>Municípios economicamente deprimidos com médio potencial endógeno</b>	<b>Municípios economicamente deprimidos com alto potencial endógeno</b>
Menor que 30	1555	363	19
De 30 a 70	229	339	112
De 70 a 100	1	4	3
Mínimo	(32,71)	(14,11)	4,78
Máximo	72,17	83,28	81,51

Elaboração: Consórcio

Obtido o indicador síntese, apresenta-se a seguir algumas tabelas ilustrativas onde são apresentados casos extremos. A **seção B**, na seqüência, apresenta uma série de dez mapas onde podem ser visualizados desde a espacialização dos seis indicadores originais, como a dos arquétipos de municípios deprimidos e a do grau de depressão em cada um dos arquétipos.

**Tabela 13 - Municípios economicamente deprimidos com baixo potencial endógeno  
Grau de Depressão – Vinte Piores Resultados**

Município	UF	Mesorregião	Indicadores		
			Econômico	Sócio-institucional	Síntese
Manari	PE	Sertão Pernambucano	(16,54)	36,52	(32,71)
Centro do Guilherme	MA	Oeste Maranhense	(11,59)	33,10	(30,11)
Lagoa Grande do Maranhão	MA	Oeste Maranhense	(6,74)	26,64	(29,52)
Belágua	MA	Leste Maranhense	(11,80)	34,99	(29,33)
Jordão	AC	Vale do Juruá	(14,30)	40,64	(28,79)
Governador Newton Bello	MA	Oeste Maranhense	(8,20)	30,56	(28,57)
Guaribas	PI	Sudoeste Piauiense	(10,02)	33,88	(28,36)
São Roberto	MA	Centro Maranhense	(8,88)	32,53	(28,09)
Fernando Falcão	MA	Centro Maranhense	(6,07)	28,92	(27,69)
Brejo de Areia	MA	Oeste Maranhense	(7,55)	32,07	(27,20)
Traipu	AL	Agreste Alagoano	(9,73)	36,45	(26,80)
Santana do Maranhão	MA	Leste Maranhense	(11,37)	41,78	(25,67)
Caraúbas do Piauí	PI	Norte Piauiense	(7,29)	36,31	(24,77)
Matões do Norte	MA	Norte Maranhense	(8,75)	40,09	(24,16)
São João do Carú	MA	Oeste Maranhense	(4,36)	33,51	(23,74)
Betânia do Piauí	PI	Sudeste Piauiense	(10,48)	45,19	(23,33)
Poço das Trincheiras	AL	Sertão Alagoano	(8,32)	41,64	(23,04)
Murici dos Portelas	PI	Norte Piauiense	(4,68)	35,56	(22,92)
Ipixuna	AM	Sudoeste Amazonense	(7,91)	41,52	(22,73)
Paulino Neves	MA	Norte Maranhense	(7,41)	40,66	(22,71)
<b>MÉDIA BRASIL</b>			<b>100,00</b>	<b>80,19</b>	<b>80,19</b>

Elaboração: Consórcio

**Tabela 14 - Municípios economicamente deprimidos com alto potencial endógeno  
Grau de Depressão – Vinte Melhores Resultados**

Município	UF	Mesorregião	Indicadores		
			Econômico	Sócio-institucional	Síntese
Guidoval	MG	Zona da Mata	67,96	87,49	65,61
Itapeva	MG	Sul/Sudoeste de Minas	72,80	88,36	70,41
Jesuânia	MG	Sul/Sudoeste de Minas	63,73	92,27	62,91
São Gonçalo do Pará	MG	Oeste de Minas	65,17	86,64	62,69
Dirce Reis	SP	São José do Rio Preto	63,70	91,08	62,62
Iaras	SP	Bauru	68,19	87,97	65,99
Piquerobi	SP	Presidente Prudente	69,98	87,30	67,40
Nova Aliança do Ivaí	PR	Noroeste Paranaense	61,68	92,62	60,97
Porto Vitória	PR	Sudeste Paranaense	62,88	83,84	59,51
Princesa	SC	Oeste Catarinense	62,68	94,51	62,28
Rio Rufino	SC	Serrana	62,01	92,85	61,35
Saltinho	SC	Oeste Catarinense	60,05	100,00	60,05
São Bernardino	SC	Oeste Catarinense	62,52	95,37	62,23
Faxinalzinho	RS	Noroeste Rio-Grandense	62,42	87,58	60,42
Gramado Xavier	RS	Centro Oriental Rio-Grandense	90,89	83,91	81,51
Vale Verde	RS	Metropolitana de Porto Alegre	62,45	88,55	60,74
Alcinópolis	MS	Centro Norte M.Grosso do Sul	64,61	86,25	62,03
Ribas do Rio Pardo	MS	Leste de Mato Grosso do Sul	68,49	95,31	68,15
Castelândia	GO	Sul Goiano	70,23	84,78	66,56
Santo Antônio de Goiás	GO	Centro Goiano	72,25	89,60	70,36
<b>MÉDIA BRASIL</b>			<b>100,00</b>	<b>80,19</b>	<b>80,19</b>

Elaboração: Consórcio

## 5. O CURTO E O LONGO PRAZO: O RESGATE DO PLANEJAMENTO REGIONAL

A identificação e a delimitação de um grande número de áreas deprimidas colocam em questão os problemas de articulação dos objetivos das políticas econômicas de curto prazo, com as políticas de desenvolvimento de médio e de longo prazos no Brasil. Esta questão inclui, de um lado, a consolidação do ajuste fiscal e financeiro para a preservação da estabilidade econômica, e do outro lado, a superação do atual quadro de desigualdades sociais e regionais, por meio de políticas públicas que promovam o crescimento econômico, com equidade e sustentabilidade ambiental.

O papel do tempo na análise dos problemas econômicos sempre foi uma questão controversa. Em 1923, Keynes, o principal economista do século XX, procurava estabelecer uma noção clara do que seria o curto prazo. Para ele, no curto prazo, há um passado que já transcorreu e trouxe, para o presente, a acumulação de um estoque de capital físico (fábricas, áreas agricultáveis, infra-estrutura econômica e social), um dado perfil de distribuição de renda e de riqueza, uma força de trabalho com diferentes qualificações, os fundamentos das instituições políticas e sociais.

Políticas econômicas de curto prazo, que lidam com problemas de inflação, de flutuações nos níveis de emprego ou de geração de renda, têm de ser operadas dentro das restrições impostas por um tempo histórico e irreversível. É indispensável tomar estas restrições e condicionalidades como ponto de partida. Se, nos momentos tumultuados do presente, quisermos resolver graves questões econômicas com orientações estratégicas, que somente são eficazes no longo prazo, as políticas econômicas podem fracassar. Assim, como dizia Keynes, no longo prazo poderemos estar todos mortos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Beaud, M. and Dostaler, G. Economic Thought Since Keynes. Routledge, New York, 1997. Keynes, J. M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro. Abril Cultural, São Paulo, 1983 (especialmente o Livro Sexto).

Keynes, com esta afirmação, não estava fazendo nenhum gracejo; nem menosprezando a capacidade que homens e mulheres dispõem para transformar as restrições político-institucionais que condicionam o seu processo de desenvolvimento. Estava simplesmente lembrando que os economistas podem tornar sua vida mais fácil se, em momentos de tempestades, se limitarem a apontar caminhos de tranquilidade que estão além dos mares revoltos, sem demonstrar, contudo, como é possível atravessar o quadro das dificuldades presentes, preservando as conquistas realizadas. No caso brasileiro, a maior conquista, nos anos recentes, é o fim do processo de inflação crônica.

Por outro lado, uma sociedade, em regime de inflação crônica e de inconsistências macroeconômicas, inclina-se a considerar as políticas de médio e de longo prazo como supérfluas e residuais. Pressupõe-se que os problemas de curto prazo (inflação, déficits públicos, etc.) são tão críticos e dominantes que não haveria condições para que esta sociedade se programasse para tratar das questões de médio e de longo prazo (a erradicação da pobreza absoluta, a atenuação dos desequilíbrios regionais, o êxodo rural, etc.) antes de se consolidar a estabilidade econômica. Vale dizer, numa sociedade em regime de rigoroso ajuste fiscal, e financeiro, as soluções dos problemas de estrutura (os de médio e de longo prazo) ficariam cronologicamente condicionadas pelas soluções dos problemas de conjuntura (os de curto prazo).

Ora, esta querela perde o seu significado quando se vive, durante mais de duas décadas, uma seqüência de políticas de curto prazo, pois surgem efeitos não previstos ou indesejáveis sobre as questões de médio e de longo prazo. Cite-se, como exemplo histórico, o conjunto de efeitos dos diferentes programas de estabilização que o Brasil realizou desde o início dos anos oitenta até o Plano Real, segundo as mais diversas orientações conceituais e processuais (programas ortodoxos *versus* programas heterodoxos; programas com gradualismo *versus* programas com choque; programas com monitoramento ou não do FMI; etc.).

Quando se observam os impactos que estes programas de ajuste mal sucedidos, implementados de 1982 a 1994, tiveram sobre algumas variáveis estruturais na

economia brasileira, não há como deixar de ressaltar os efeitos não esperados ou indesejáveis da falta de articulação entre as políticas econômicas de curto prazo e as políticas de desenvolvimento de médio e de longo prazo.

Assim, por liberar as taxas de juros de mercado e estimular esquemas de controle político-administrativo sobre a evolução dos salários da economia, perverteu-se a distribuição funcional de renda. A participação dos salários na renda nacional caiu de valores em torno de 50%, nos anos 50 e 60, para valores pouco superiores a 30%, no início da década de 90. Simultaneamente, a participação dos juros chegou a saltar de pouco mais de 5%, no pós-Guerra, para valores em torno de 15%, até o Plano Real.

Da mesma forma, os sucessivos cortes nos gastos públicos, o dismantelamento da máquina pública como resultado de reformas administrativas mal concebidas ou executadas, e os desestímulos salariais crescentes ao desempenho dos servidores públicos levaram à desorganização quantitativa e qualitativa da oferta dos serviços públicos tradicionais, particularmente aqueles cujos beneficiários finais são os grupos sociais de baixa renda. Destaca-se, igualmente, a perda na qualidade de infra-estrutura econômica indispensável para a promoção do crescimento do País.

Finalmente, as constantes mudanças nas regras do jogo econômico em termos dos principais mercados, como resultado de experiências heterodoxas de estabilização (congelamento de preços, confisco de aplicações financeiras, mudanças não-negociadas no sistema de indexação, etc.), reduziram, drasticamente, os investimentos de médio e de longo prazo, por causa da elevação dos níveis de riscos e das incertezas no processo decisório da economia. O coeficiente de investimentos brutos caiu de 23% do PIB, nos anos 70, para valores em torno de 15% do PIB, nos anos 90; uma queda de 70 bilhões de reais nos gastos de investimentos, em termos do PIB a preços correntes de 2000.

De ajuste em ajuste, o que se pensava ser tão somente políticas explícitas de curto prazo foi se tornando políticas implícitas de médio e de longo prazo. Vale dizer, a sequência de políticas de curto prazo, desde os anos 80, acabou criando uma

dinâmica perversa para a solução dos problemas estruturais do País. O recente racionamento de energia elétrica no País é uma viva demonstração de como problemas de longo prazo um dia podem se tornar problemas de curto prazo.

Assim, é de se esperar que, num processo de reforma e de modernização do Estado brasileiro, este venha a desempenhar um papel mais amplo do que apenas coordenar e manter a consistência do equilíbrio macroeconômico, além de garantir a oferta de bens e serviços públicos tradicionais como sinaliza a tendência neoliberal. Há uma expectativa de que o Estado possa coordenar, também, instrumentos de políticas públicas visando a promover *ações compensatórias* do ponto de vista da equidade social, para atenuar os desequilíbrios regionais de bem-estar das populações, e ações de crescimento, para mobilizar as potencialidades de expansão econômica das áreas periféricas, particularmente aquelas deprimidas.

O regionalismo como movimento político e cultural tem diferentes definições dependendo das características históricas que assume em cada país. Em função de divisões étnicas ou culturais que precedem à formação dos modernos Estados unitários ou em função da excessiva concentração do poder e da riqueza em poucas áreas de um país, o regionalismo pode se caracterizar pela defesa e pela promoção de uma cultura local, assim como pelo incentivo à formação de instituições políticas autônomas em determinadas regiões. Por outro lado, o regionalismo pode se destacar como um movimento político-administrativo visando à criação de uma estrutura governamental para coordenar e implementar um conjunto de funções públicas em nível intermediário entre órgãos centrais e órgãos tradicionalmente vinculados aos governos locais. Enfim, o regionalismo pode se referir também, às atividades do moderno processo de planejamento governamental que estejam ocorrendo neste nível intermediário, como forma de democratizar e integrar as atividades do governo central ao nível subnacional e de assegurar maior eficácia aos objetivos regionalizados das políticas públicas. A maioria dos países da América Latina tem registrado movimentos regionalistas por força de tensões sociais e políticas provocadas, fundamentalmente, pela difusão desigual da dinâmica do

crescimento econômico em seu espaço geográfico. Em geral, esses movimentos regionalistas têm se manifestado historicamente em diferentes situações, quando<sup>14</sup>:

- há separação territorial entre a esfera das atividades de produção e a esfera de circulação de bens e serviços – por exemplo, regiões que geram volumosos excedentes agrícolas (como nas novas fronteiras agropecuárias do País) sentem-se espoliadas por interesses econômicos de outras regiões que financiam, transportam e comercializam as safras com ganhos financeiros desproporcionalmente elevados (*transferência interregional de excedentes produtivos*);
- as regiões especializam suas estruturas produtivas num regime de trocas desiguais no comércio interregional – por exemplo, uma região especializa-se na produção de alimentos e materiais não beneficiados e adquire, de outras regiões, bens manufaturados de consumo e de produção através de relações de troca gravemente desfavoráveis ao longo do tempo (*deterioração nos termos de intercâmbio interregional*); esta questão esteve muito presente no relatório do GTDN, em 1959;
- modos de produção conflitivos coexistem no mesmo tempo histórico, embora diferenciados territorialmente – por exemplo, o modo de produção de uma região é de mão-de-obra escrava, e a da outra é de mão-de-obra livre, como no contexto histórico da Guerra Civil dos EUA no século passado (*conflitos de interesse entre e intra classes sociais espacialmente diferenciadas*);
- as instituições públicas e as instituições privadas das áreas mais desenvolvidas de um país pretendem, através da manipulação de sua força de decisão a nível do poder político central, definir a forma, a intensidade e a cronologia do uso dos recursos naturais e dos recursos energéticos das áreas

---

<sup>14</sup> Markusen, A. *Regions: The Economics and Politics of Territory*. Rowman/Littlefield, USA, 1987.  
Moore, H.E. “Regionalismo” em *Dicionário de Ciências Sociais*, FGV-MEC, 2ª edição, 1987

Haddad, P. R. “Regiões, Regionalismo e Desequilíbrios Espaciais de Desenvolvimento”. *Análise de Conjuntura*, vol. 21, nº 2, ag. 1993 - Porto Alegre.

menos desenvolvidas, particularmente daquelas localizadas na fronteira externa da economia nacional (*relações de dependência entre regiões*).

Durante este século, os antagonismos políticos e econômicos provocados pelas disparidades regionais de desenvolvimento constituíram a principal base potencial para impulsionar os conflitos e as tensões entre os interesses de diferentes regiões no Brasil. Embora os diferentes ciclos econômicos de expansão e de retração, que ocorreram na economia nacional durante os últimos cinquenta anos, possam ter exacerbado esses conflitos e tensões através da absorção diferenciada entre as regiões dos seus custos ou benefícios, a questão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento tem se apresentado no Brasil como um fenômeno estrutural e recorrente a realimentar estes antagonismos, no médio e no longo prazo. Ora, um país com as dimensões geográficas e a heterogeneidade sócio-cultural como as do Brasil tem como um dos principais objetivos gerais de desenvolvimento a preservação da sua unidade nacional; assim, é indispensável que haja condições político-institucionais para o controle dos conflitos regionais através da promoção do desenvolvimento econômico e social das áreas periféricas do País e, particularmente, da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes através de ações programadas.

Existem, pelo menos, duas abordagens para lidar com a questão das áreas deprimidas no processo de organização do Portfólio para o PPA. A primeira partiria da definição do que se considera uma área deprimida no País, para, em seguida, identificar estas áreas nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, as quais seriam objeto de programação específica em termos do Portfólio. A principal dificuldade em relação a esta abordagem, como vimos, é a de que não há uma definição oficial, ou até mesmo consensualizada, do que seja uma área deprimida, nem quais seriam estas áreas para fins de planejamento governamental no Brasil, tarefa que precisa ser enfrentada pela atual administração do Governo Federal.

Uma segunda abordagem parte dos critérios georeferenciados, como os elaborados pelo Consórcio, para definir os municípios mais pobres, menos dinâmicos, com menor intensidade de capital social e institucional do País e, a partir da prioridade

dada à redução das desigualdades sociais e regionais na alocação dos recursos escassos da economia por meio do Portfólio do PPA, acaba-se por beneficiar preferencialmente as áreas deprimidas.

A opção adotada na composição do Portfólio foi a segunda abordagem, uma vez que, pelo critério de se priorizar o nível de carências dos municípios, dentro de um sistema de planejamento regional, há um rebatimento espacial que permite se chegar, por via indireta, às múltiplas áreas deprimidas dos diferentes Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

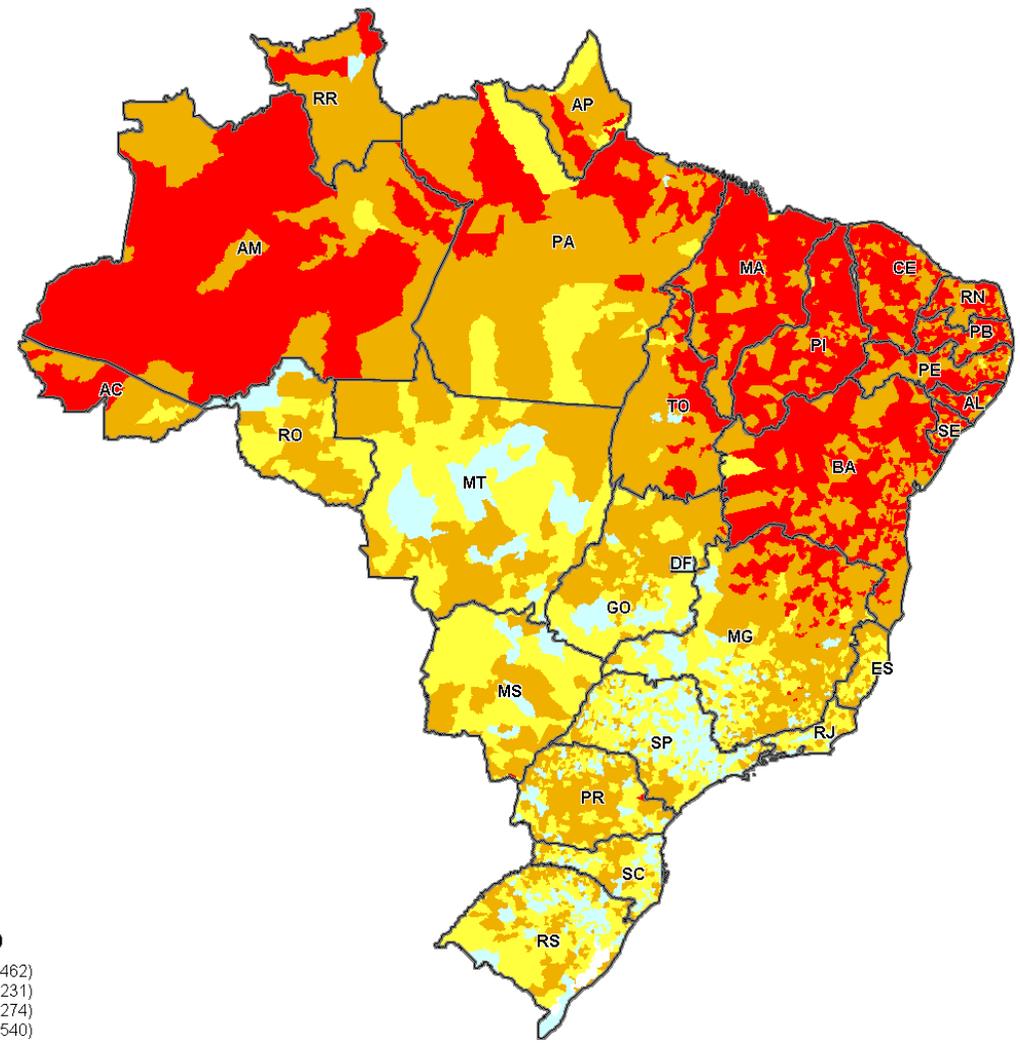
O impulso mais intenso ao processo de desenvolvimento sustentável das áreas deprimidas deverá ocorrer de forma sistemática por meio de políticas, programas e projetos específicos que promovam:

- o fortalecimento da estrutura socioeconômica e a integração das áreas, por meio da diversificação e da modernização dos seus arranjos e sistemas produtivos locais, da geração de emprego e renda, do adensamento de cadeias produtivas, do manejo sustentável da sua base de recursos naturais;
- a inclusão social crescente, pela ação integrada das políticas públicas voltadas à formação de capital humano e o reforço da disponibilidade dos capitais intangíveis;
- o estímulo à participação e à capacidade de organização social e política das áreas como fator endógeno por excelência do desenvolvimento regional, pela mobilização e pela articulação de instituições e de atores da sociedade civil local.

## ***B - Mapas***

---

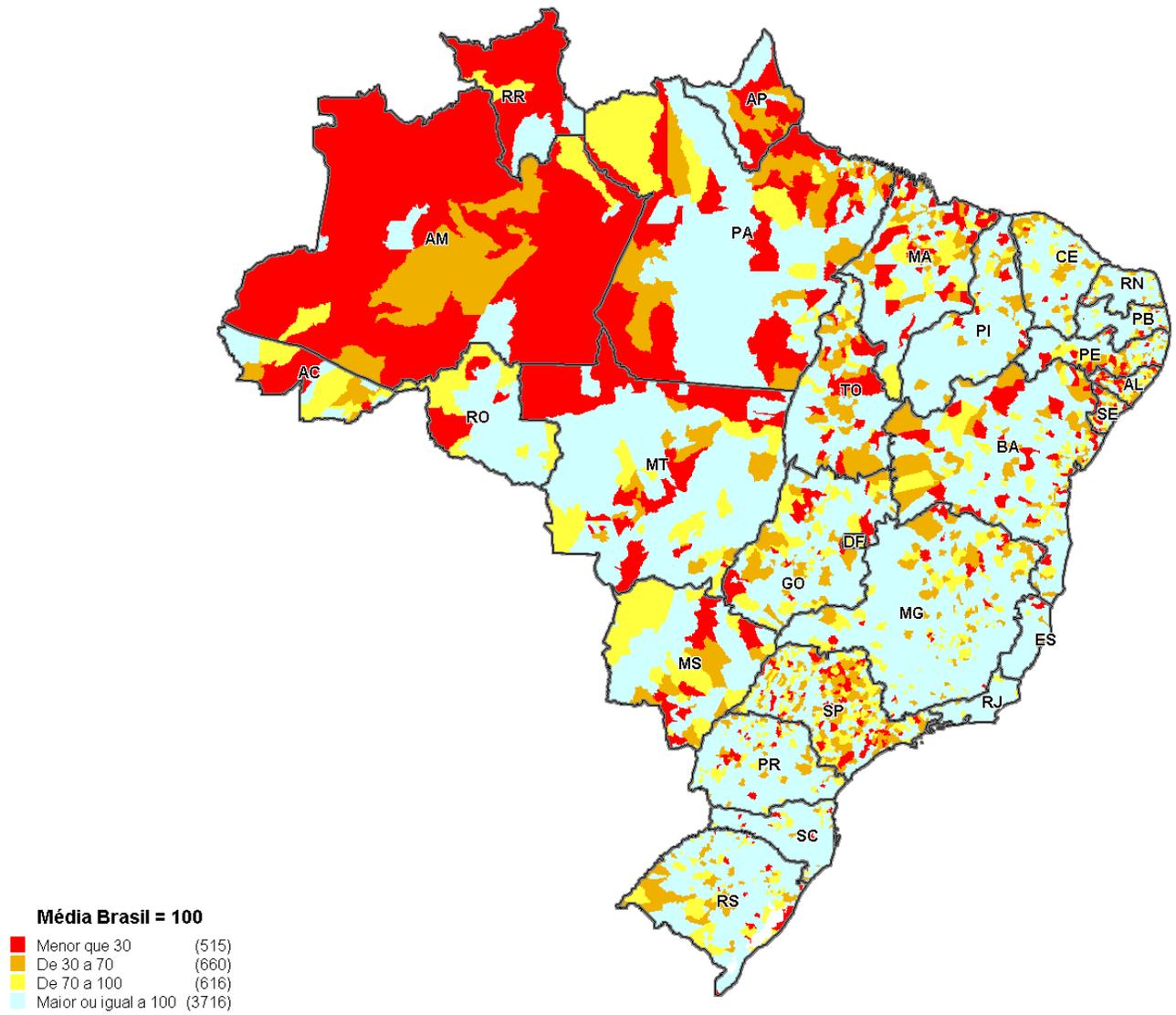
Municípios Deprimidos:  
Nível de Desenvolvimento



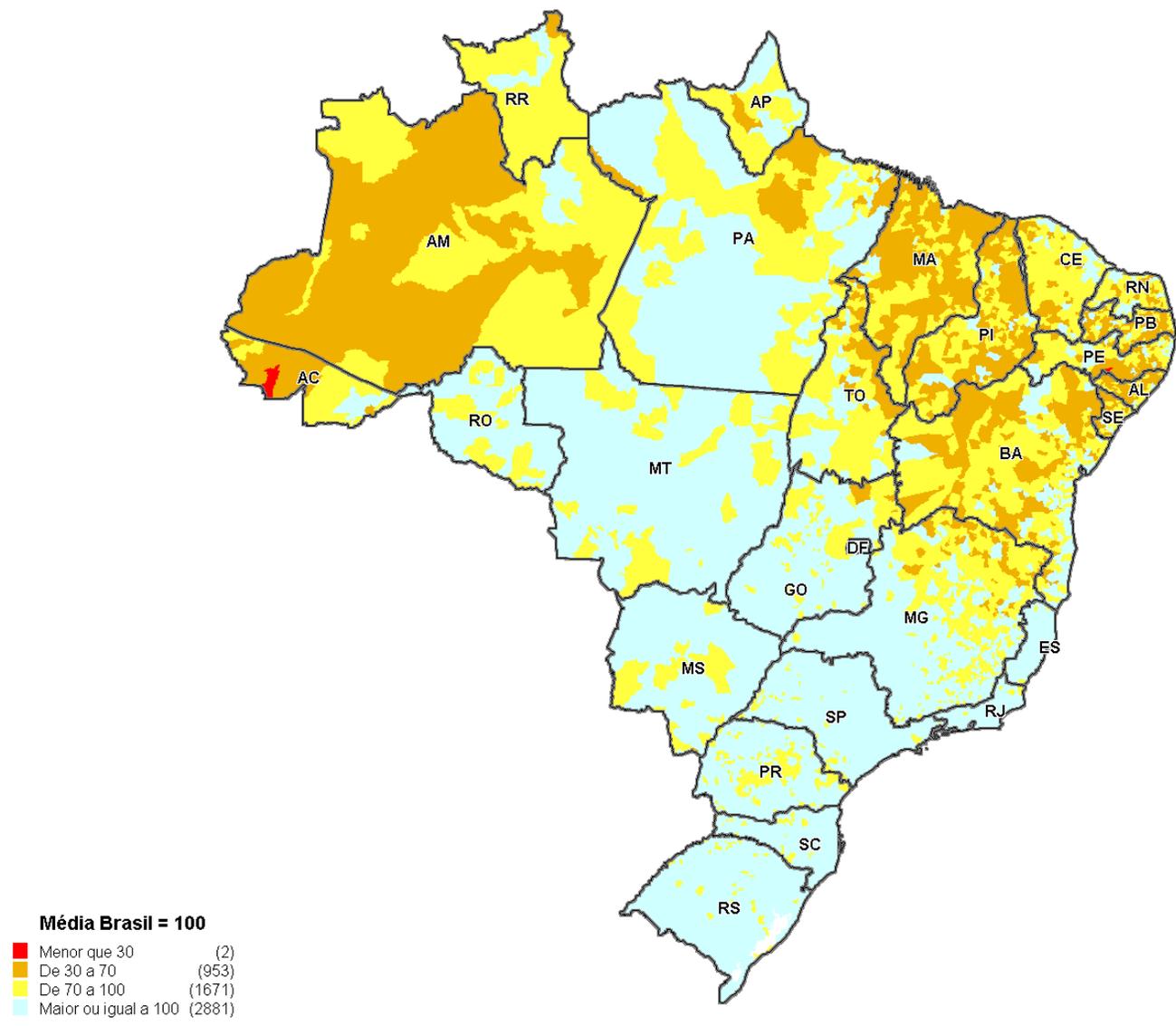
**Média Brasil = 100**

Menor que 30	(1462)
De 30 a 70	(2231)
De 70 a 100	(1274)
Maior ou igual a 100	(540)

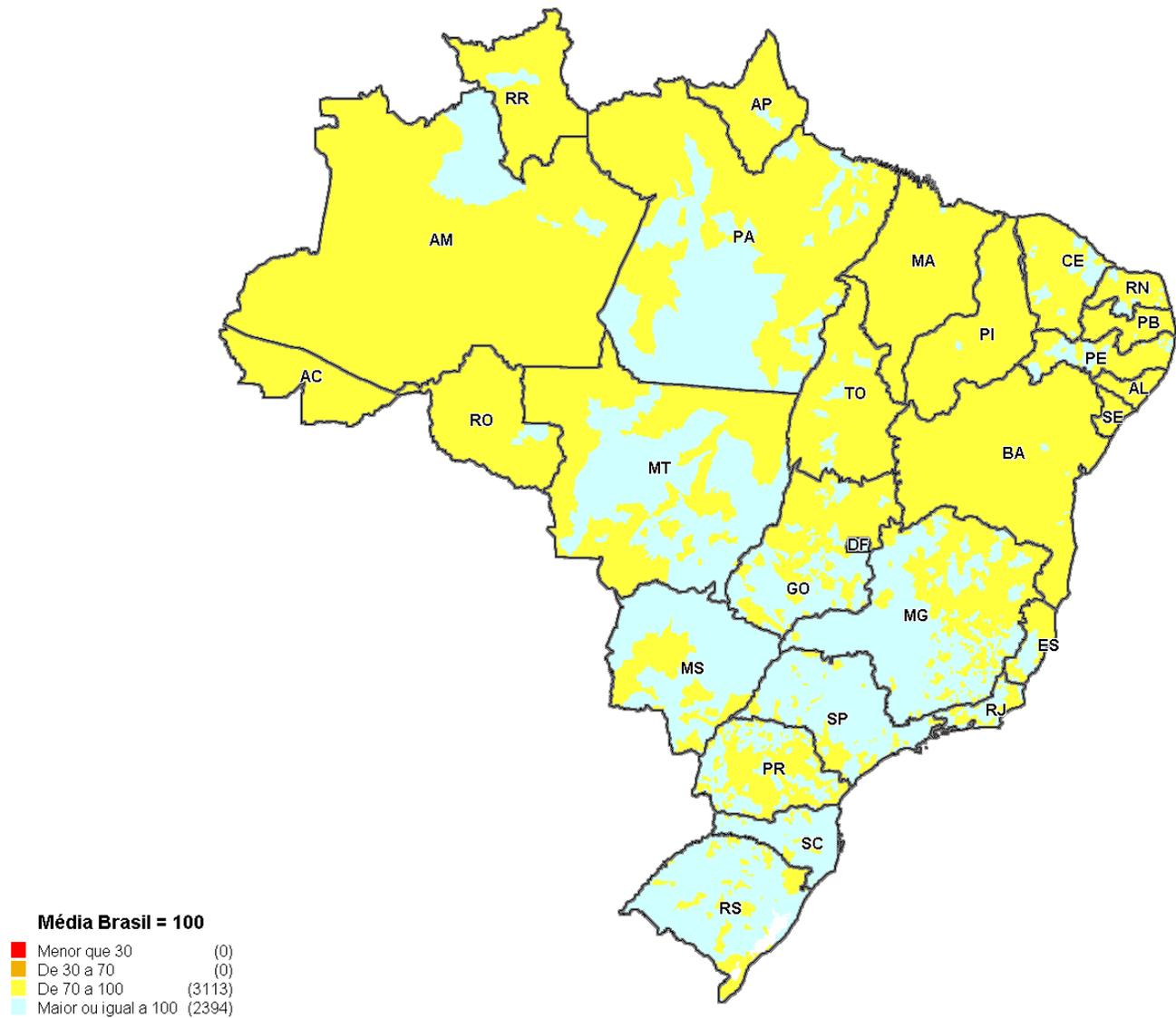
Municípios Deprimidos:  
Ritmo de Desenvolvimento



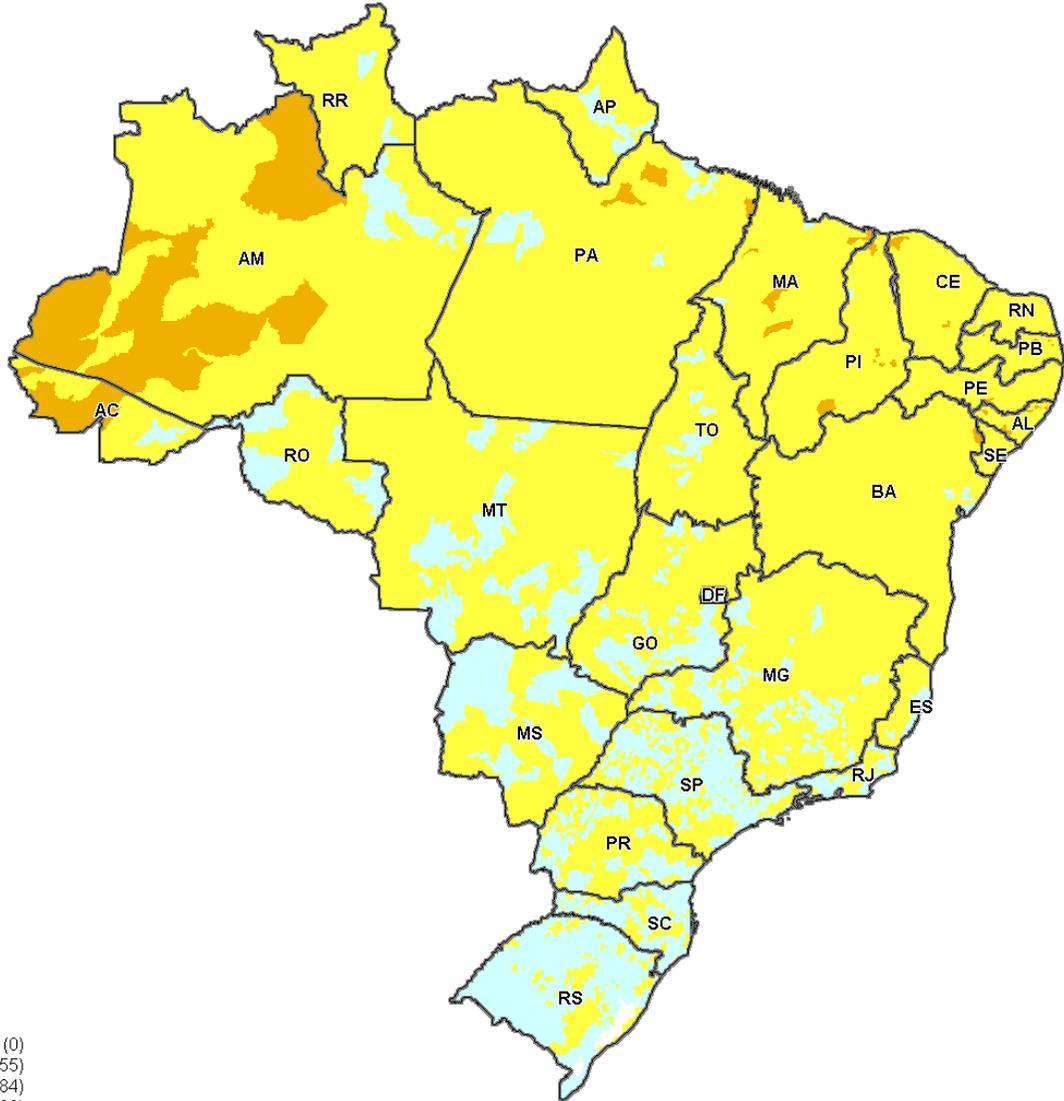
**Municípios Deprimidos:  
Potencial de Desenvolvimento**



Municípios Deprimidos:  
Esperança de Vida



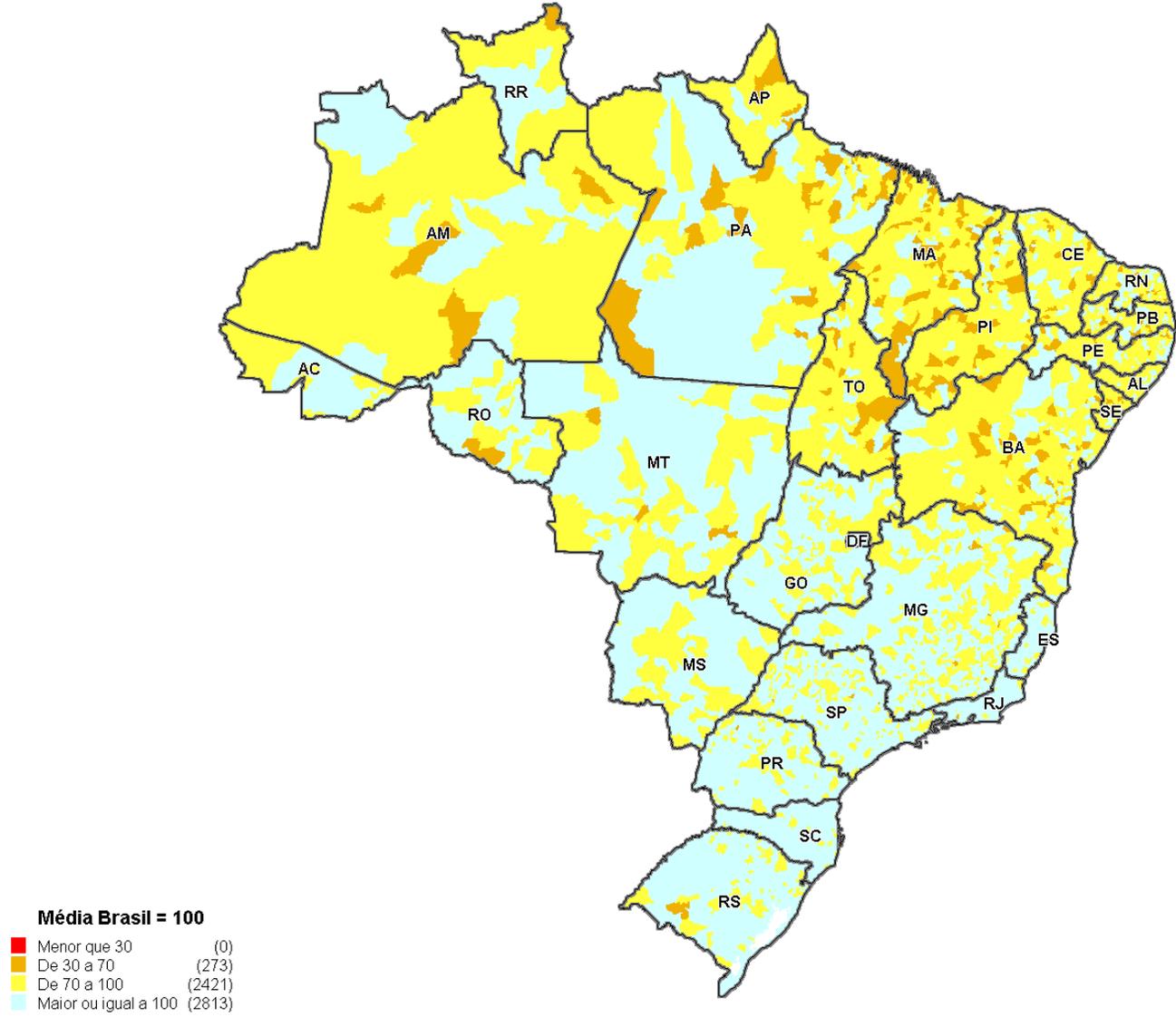
Municípios Deprimidos:  
Educação



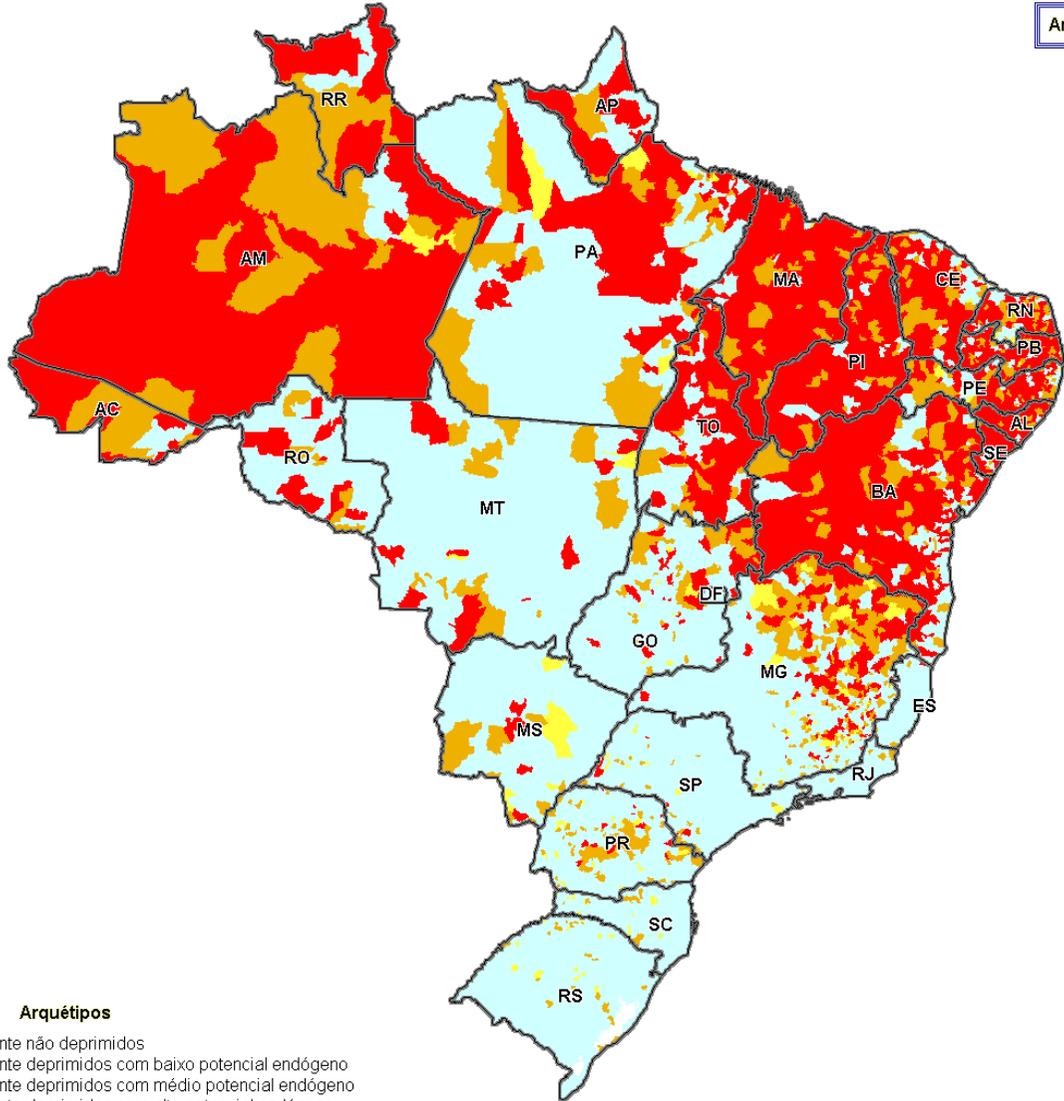
**Média Brasil = 100**

Menor que 30	(0)
De 30 a 70	(55)
De 70 a 100	(3984)
Maior ou igual a 100	(1468)

**Municípios Deprimidos:  
Qualidade Institucional**



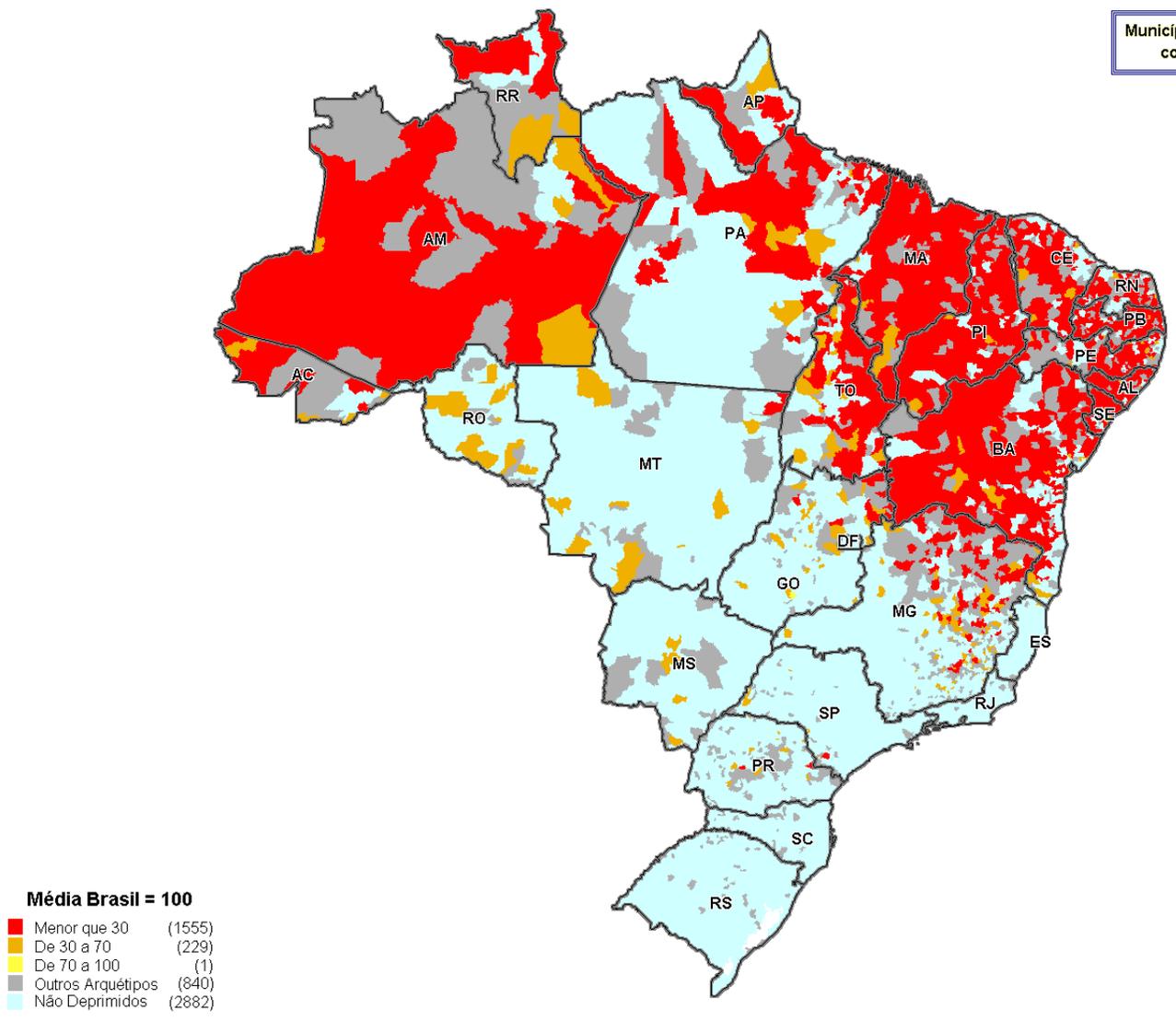
Arquétipos de Municípios Deprimidos



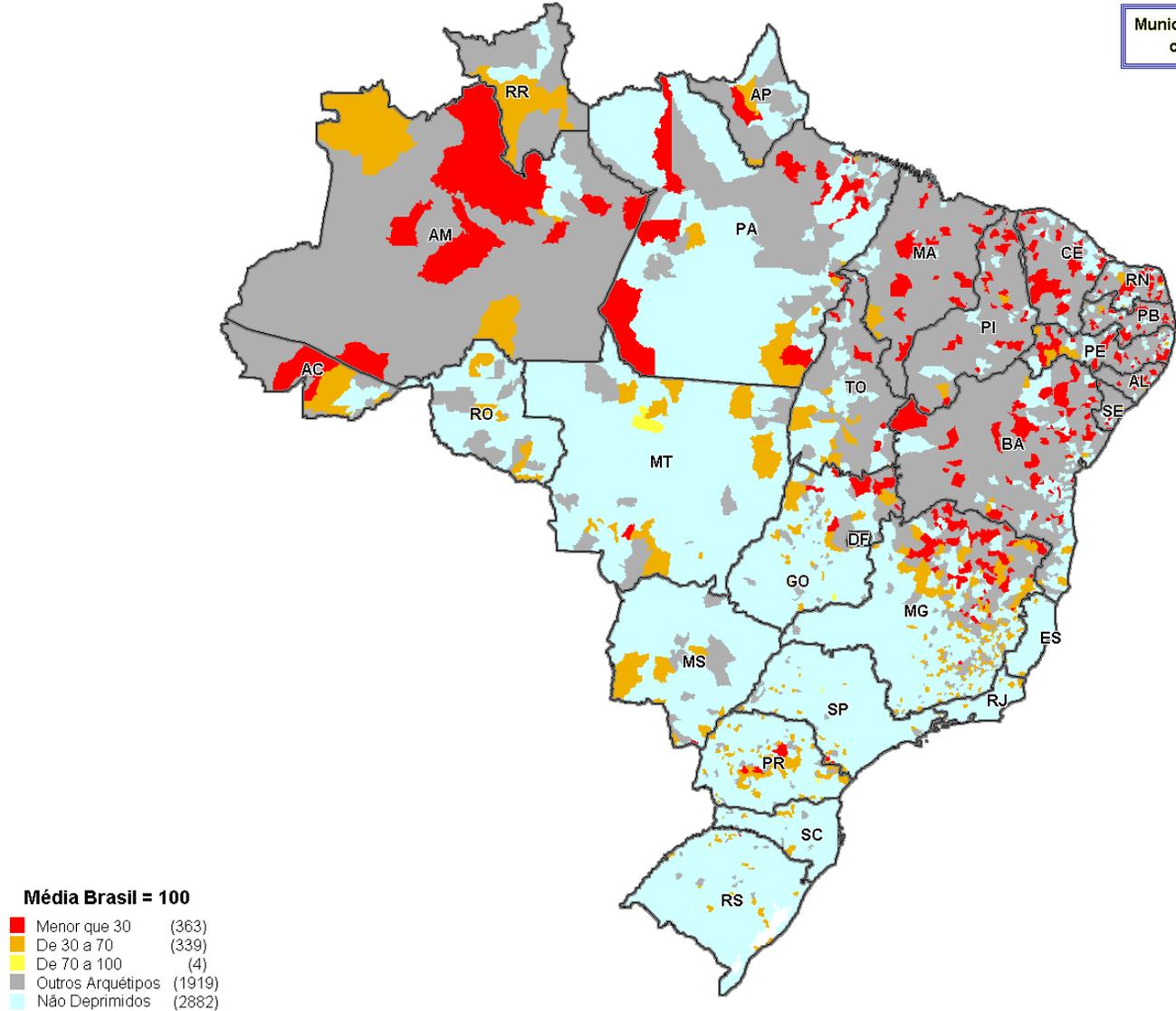
Arquétipos

- Municípios economicamente não deprimidos
- Municípios economicamente deprimidos com baixo potencial endógeno
- Municípios economicamente deprimidos com médio potencial endógeno
- Municípios economicamente deprimidos com alto potencial endógeno

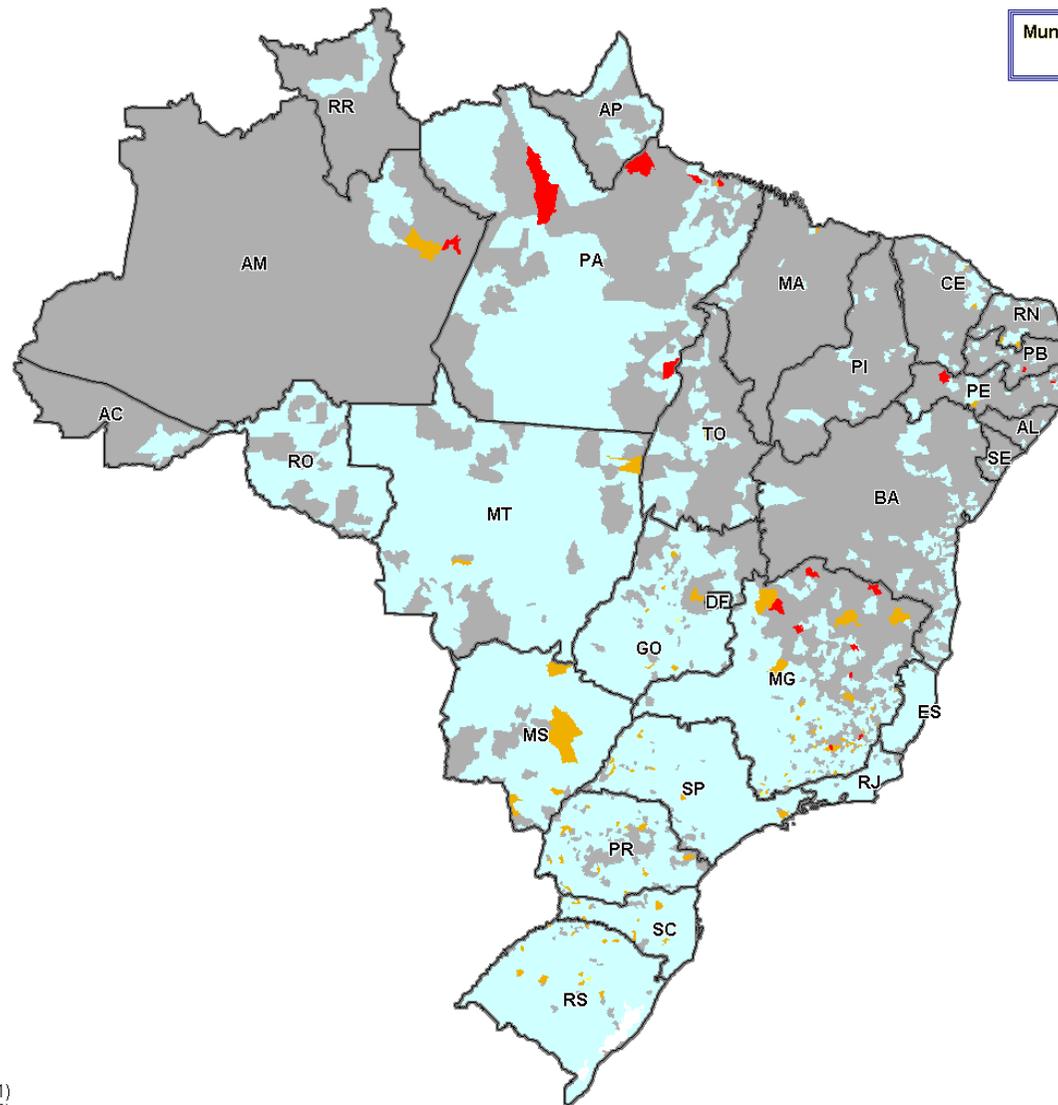
Municípios Economicamente Deprimidos  
com Baixo Potencial Endógeno



Municípios Economicamente Deprimidos  
com Médio Potencial Endógeno



**Municípios Economicamente Deprimidos  
com Alto Potencial Endógeno**



**Média Brasil = 100**

Menor que 30	(19)
De 30 a 70	(112)
De 70 a 100	(3)
Outros Arquétipos	(2491)
Não Deprimidos	(2882)

## **C - Anexos**

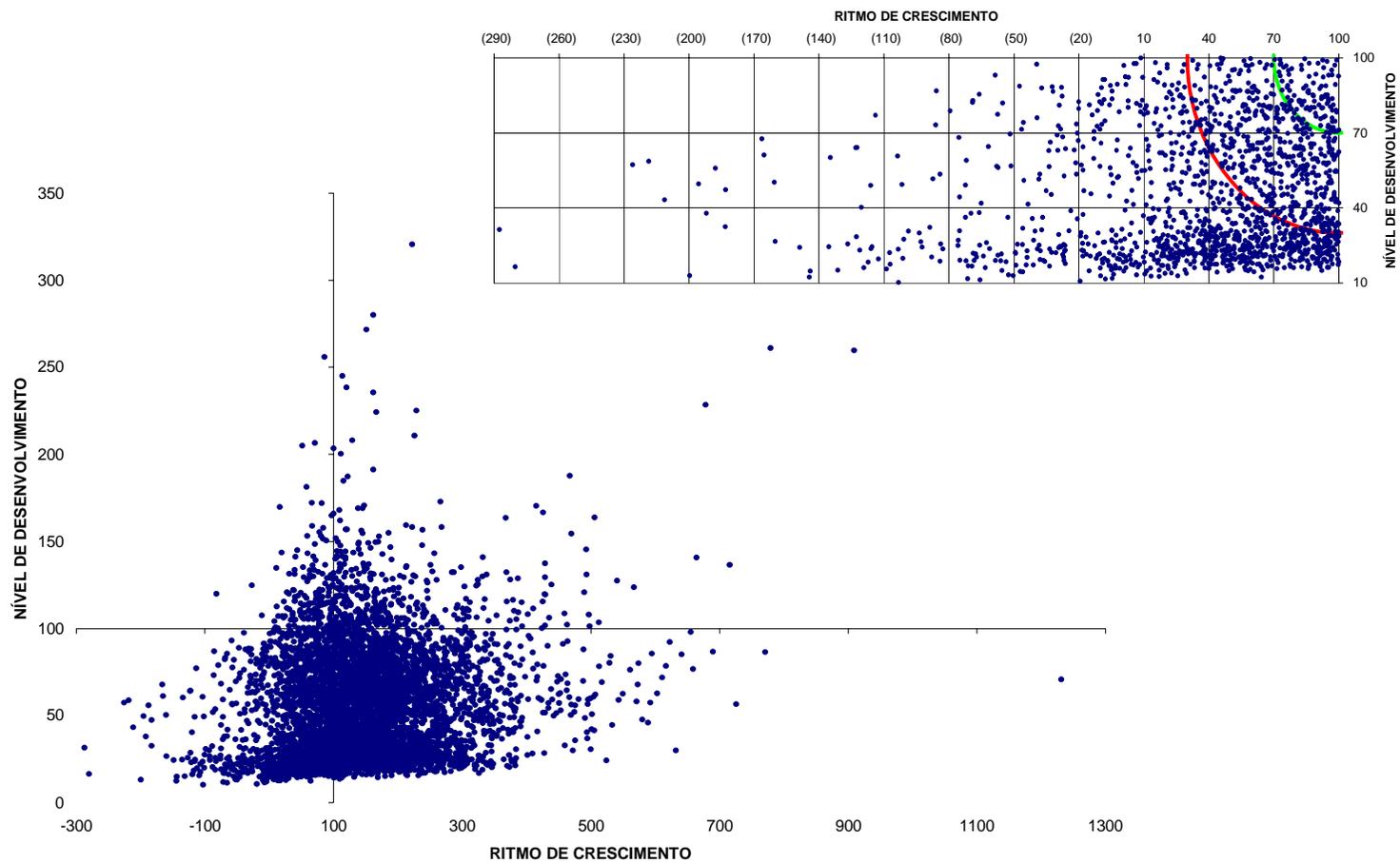
---

## **1. ANÁLISE DA DISPERSÃO DOS MUNICÍPIOS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS INDICADORES**

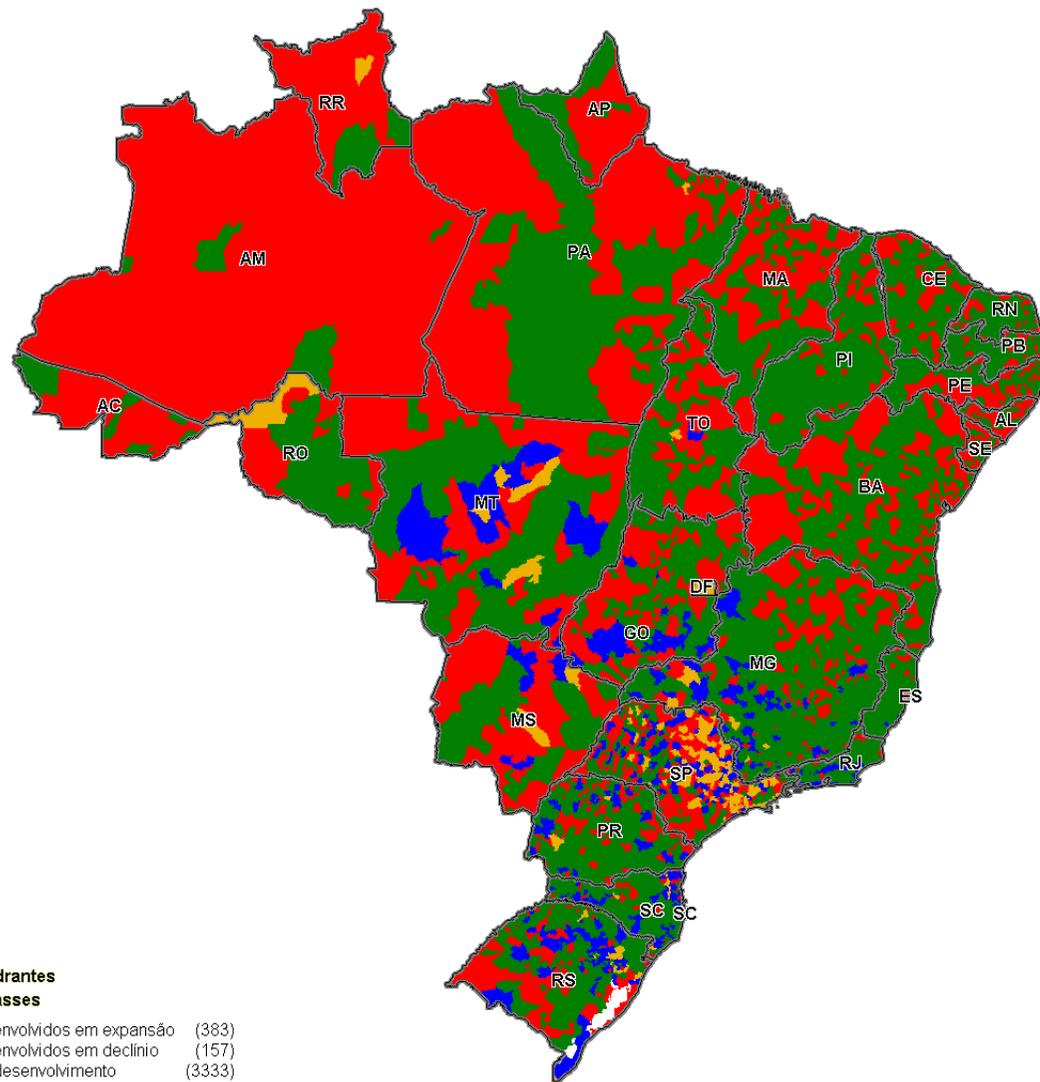
Ao longo do processo de construção dos indicadores que melhor sintetizassem as variáveis explicativas das dimensões escolhidas, procedeu-se a uma análise da dispersão dos municípios em função de sua posição relativa à média, cruzando nível de desenvolvimento e ritmo de crescimento para cada variável em que detinha-se o dado em dois momentos temporais – 1991 e 2000.

Assim, no caso das variáveis renda per capita, longevidade, frequência escolar e adultos alfabetizados, os gráficos a seguir, ilustram a dispersão observada em torno da média brasileira, representada no vértice dos dois eixos (gráficos à esquerda). À direita, apresenta-se destacado o quadrante onde estão representados os municípios onde tanto o indicador em 2000 quanto sua taxa de crescimento entre 1991 e 2000 comportaram-se abaixo da média brasileira. Os semicírculos indicados nesse gráfico – demarcando as fronteiras de 70% e 30% em relação à média brasileira – dão a escala para a representação em mapa que é apresentada na seqüência de cada gráfico.

## Renda per capita – Dispersão



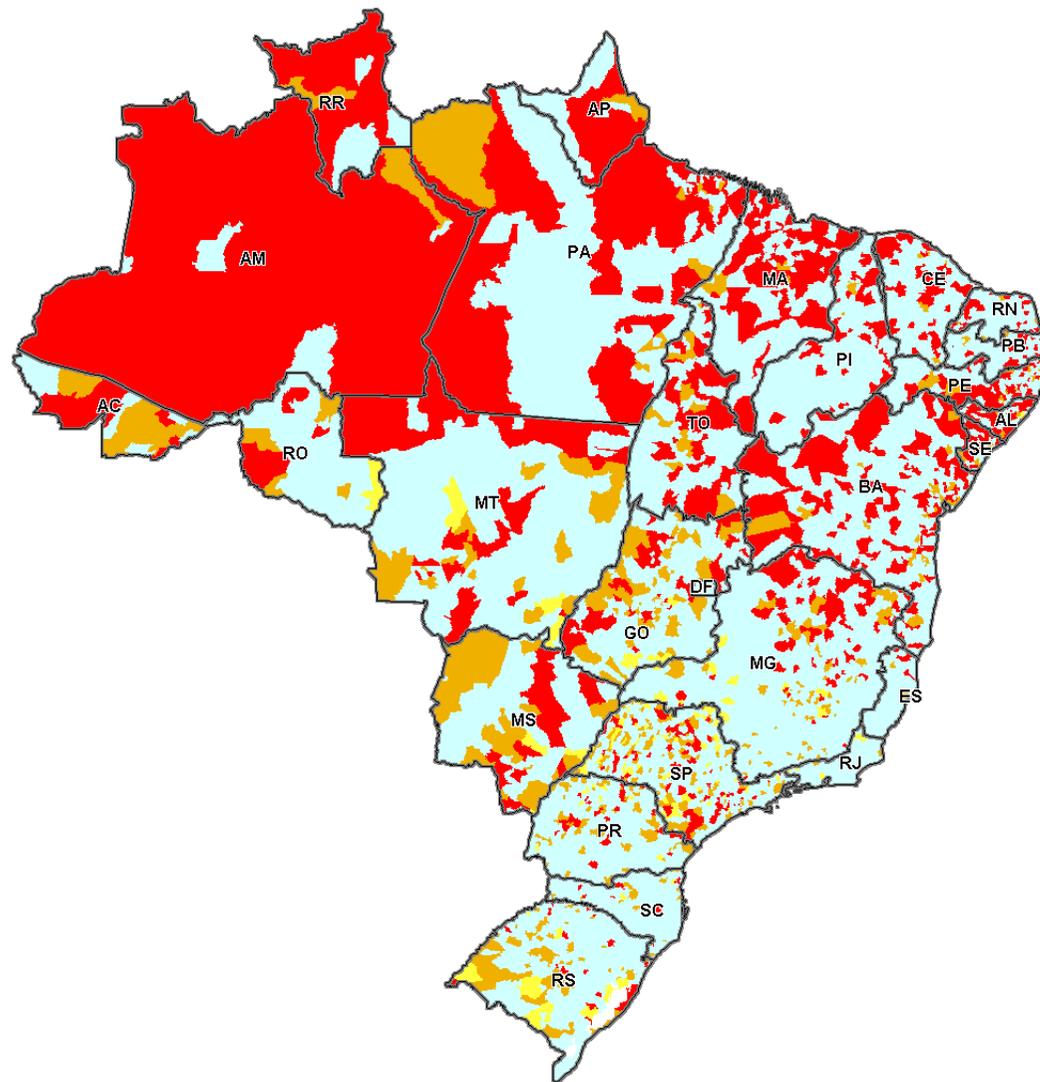
Quadrantes - Classes



**Quadrantes  
Classes**

■ Quad 1 - Municípios desenvolvidos em expansão	(383)
■ Quad 2 - Municípios desenvolvidos em declínio	(157)
■ Quad 3 - Municípios em desenvolvimento	(3333)
■ Quad 4 - Municípios deprimidos	(1634)

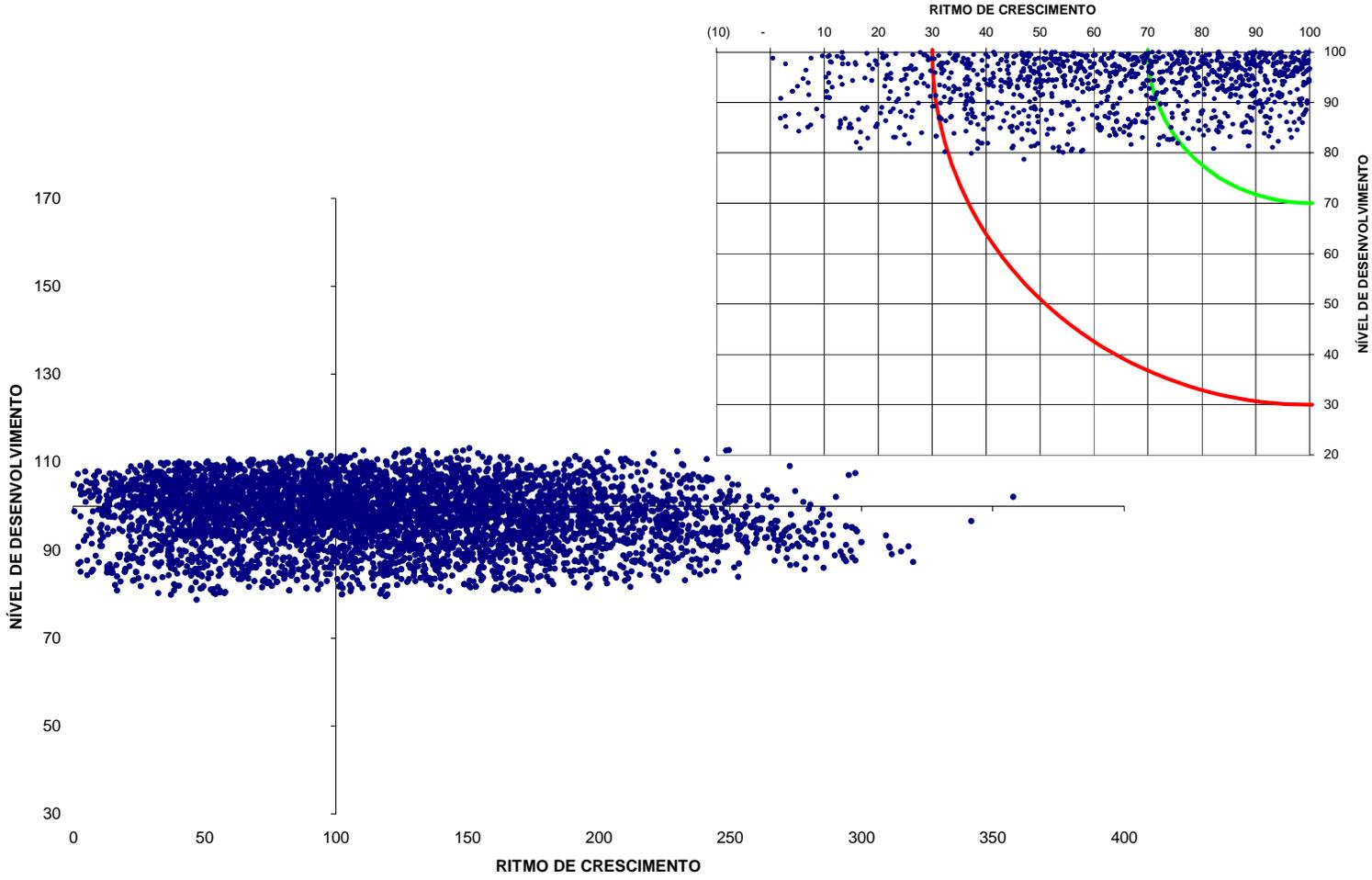
Renda per Capita



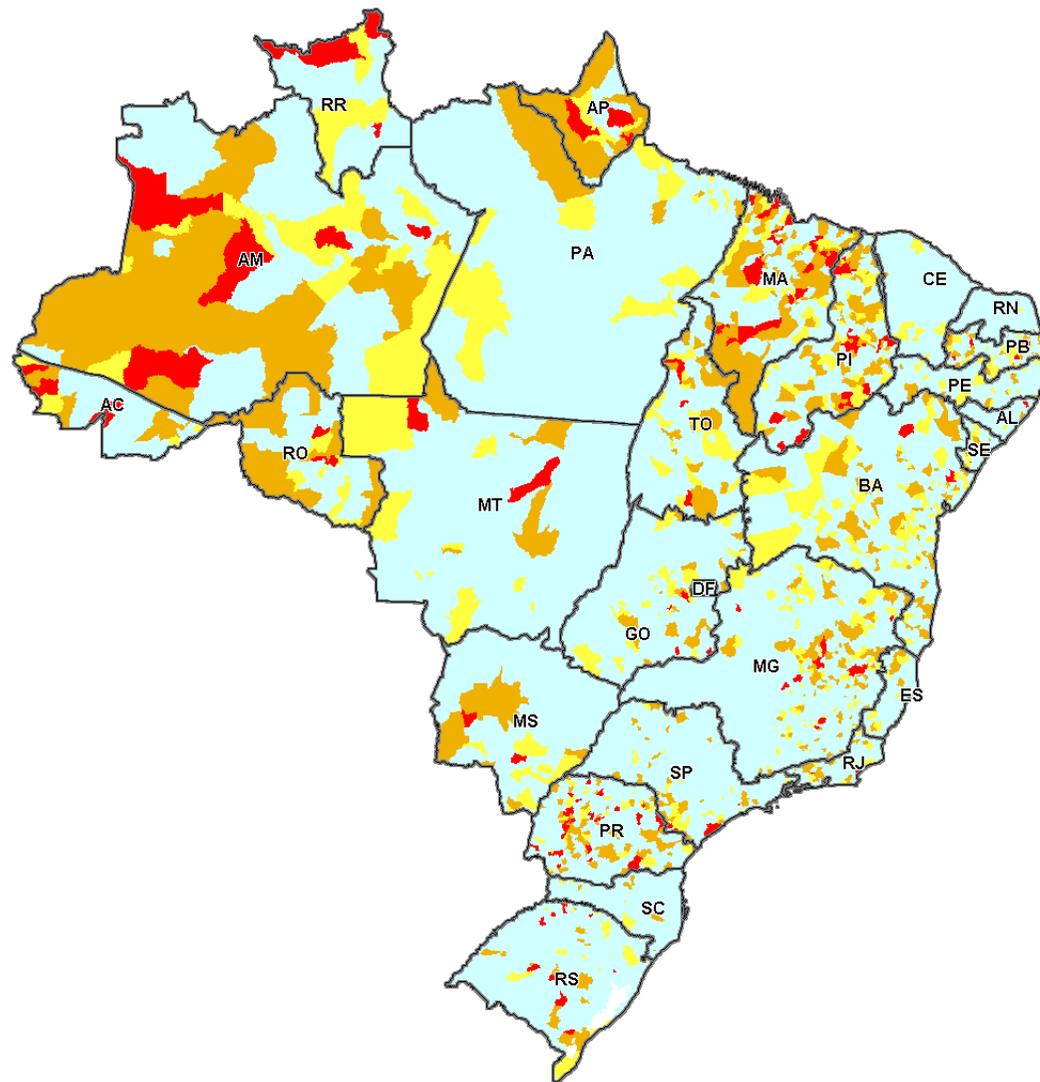
Média Brasil = 100

- Menor que 30 (1046)
- De 30 a 70 (486)
- De 70 a 100 (102)
- Maior que 100 (3873)

# Esperança de Vida - Dispersão

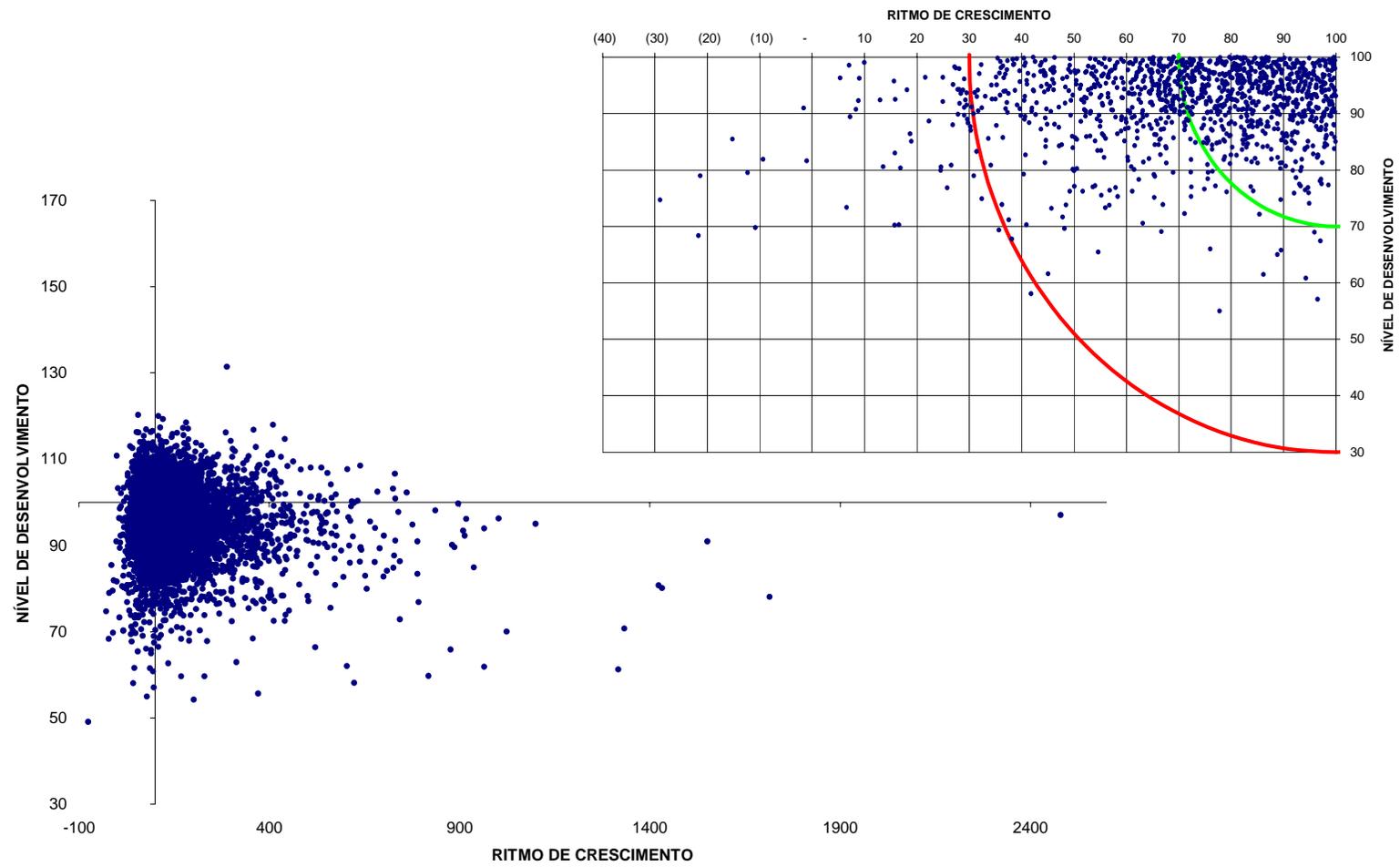


Esperança de Vida

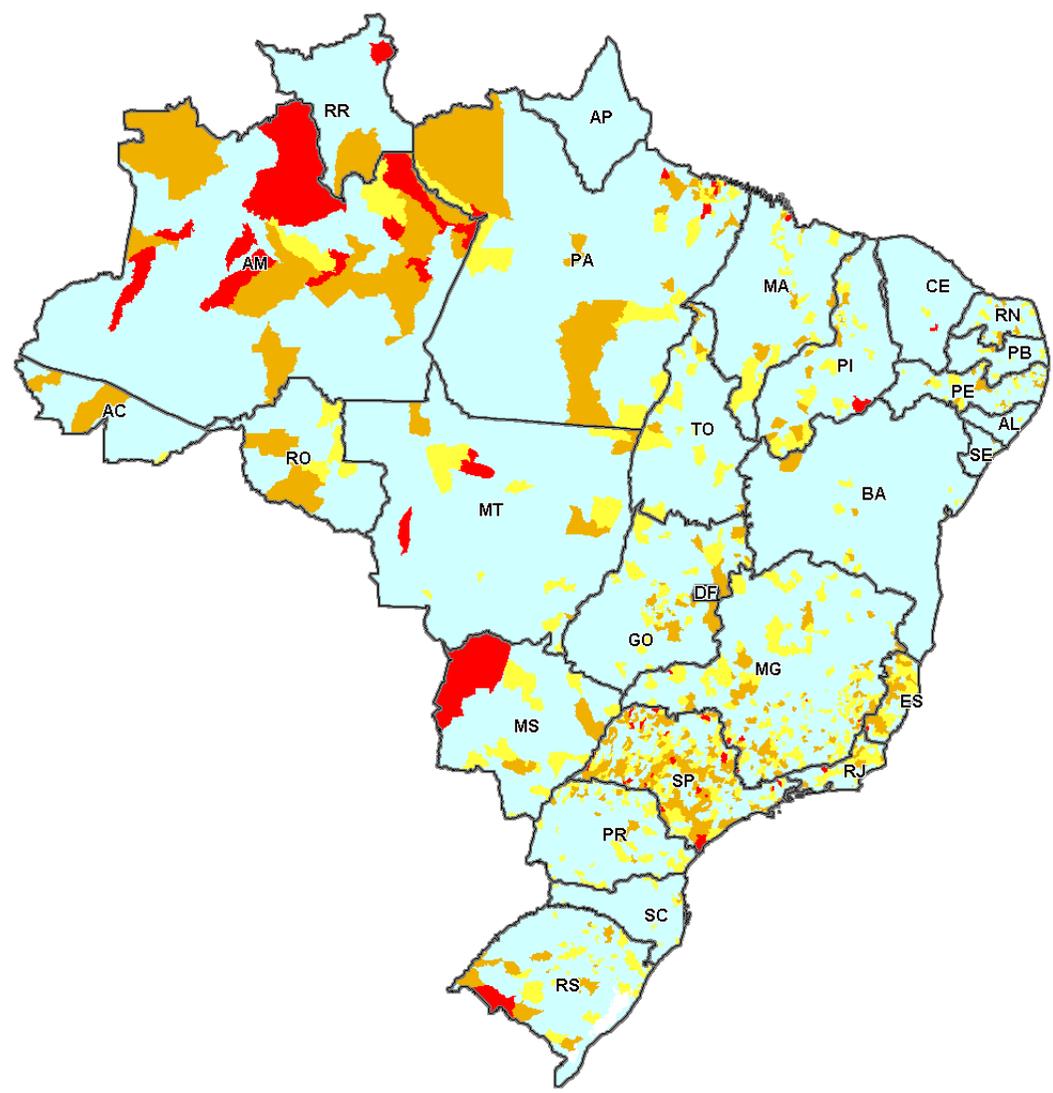


**Média Brasil = 100**  
Menor que 30 (140)  
De 30 a 70 (540)  
De 70 a 100 (487)  
Maior que 100 (4340)

## Frequência Escolar - Dispersão

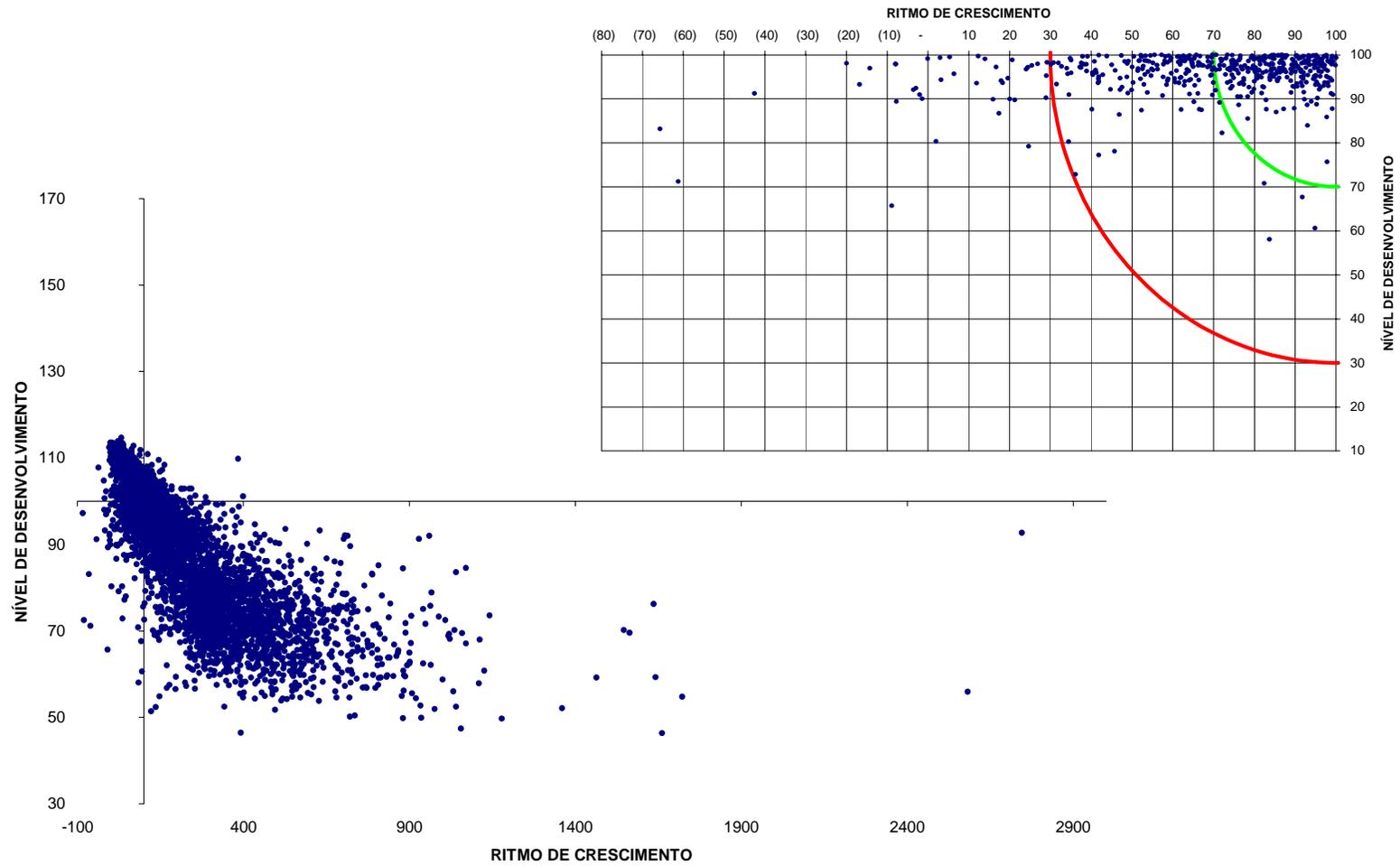


Frequência Escolar

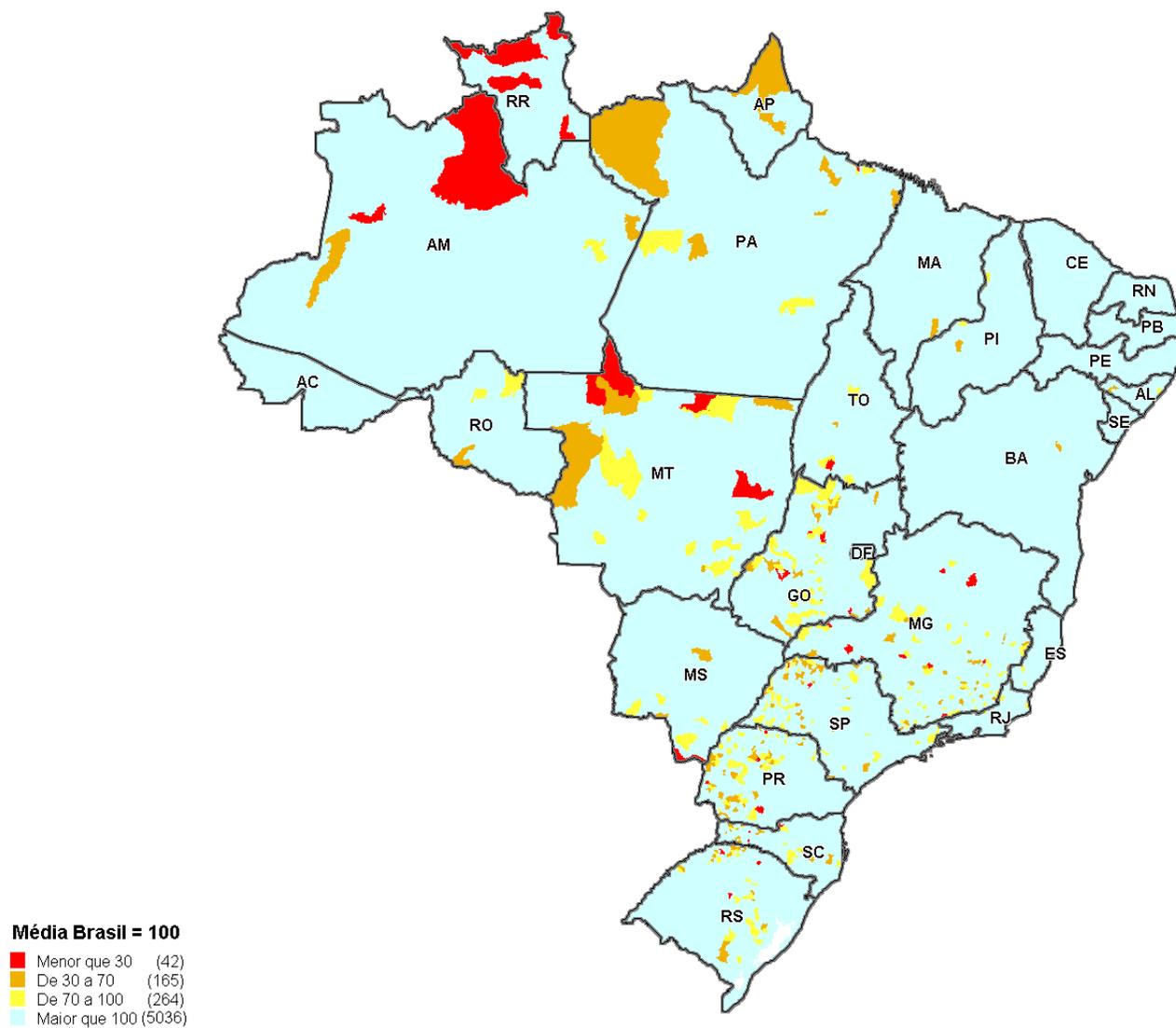


**Média Brasil = 100**  
Menor que 30 (64)  
De 30 a 70 (454)  
De 70 a 100 (677)  
Maior que 100 (4312)

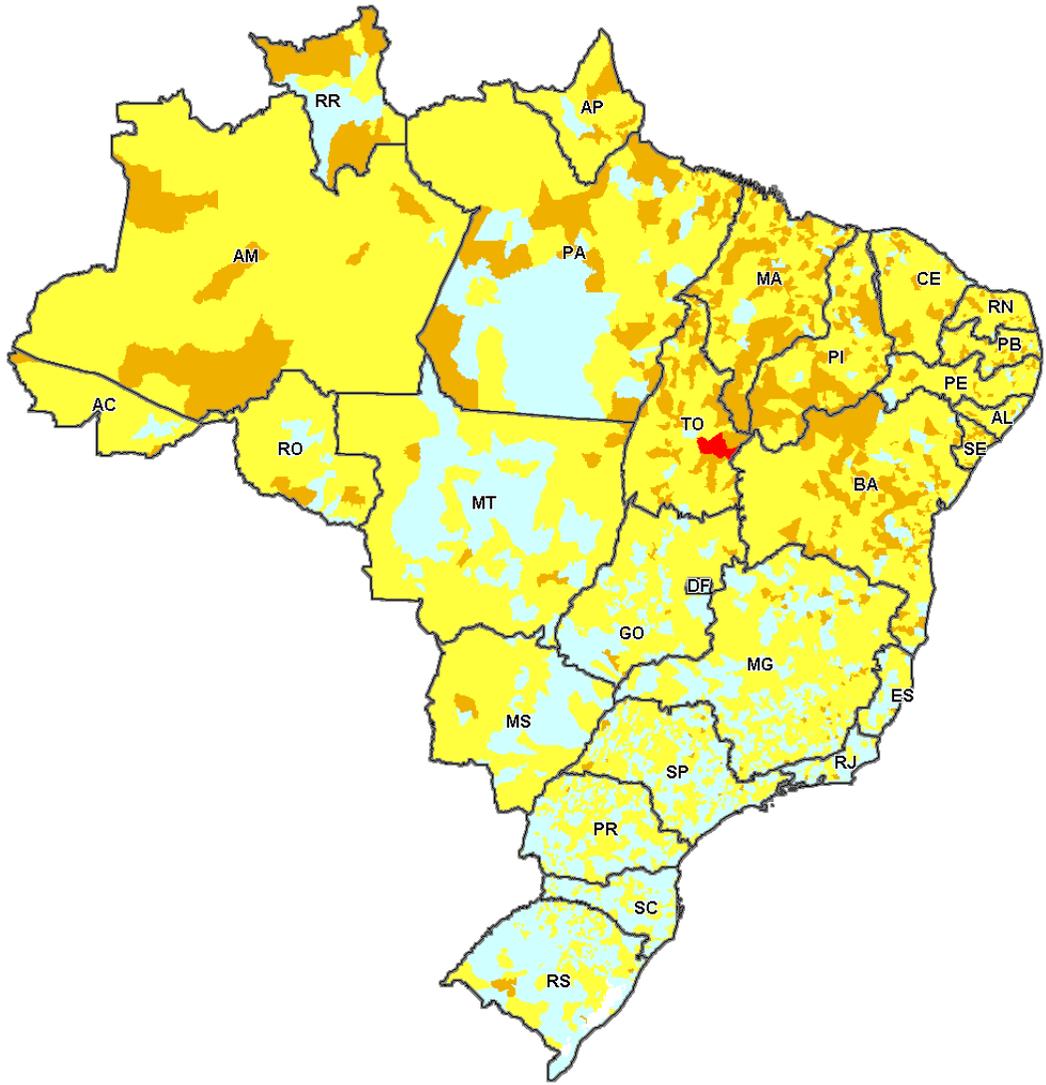
## Adultos Alfabetizados - Dispersão



Adultos Alfabetizados



Qualidade Institucional



**Média Brasil = 100**

Menor que 30	(1)
De 30 a 70	(591)
De 70 a 100	(3370)
Maior que 100	(1545)

## **2. TIPOLOGIA ALTERNATIVA DE MUNICÍPIOS DEPRIMIDOS**

Alternativamente à metodologia proposta e ilustrada no Capítulo 4 deste relatório, o Consórcio chegou a elaborar uma tipologia alternativa de municípios deprimidos. Apesar desta tipologia não ter superado de maneira satisfatória os testes de consistência metodológica e conceituais aplicados, encontra-se aqui apresentada como contribuição intelectual ao trabalho.

Após selecionar apenas os municípios que apresentavam ao menos 2 em 4 indicadores (renda per capita, potencial de desenvolvimento, indicador síntese do social e qualidade institucional) inferiores à média brasileira, procurou-se agregá-los em conjuntos qualitativamente homogêneos, segundo a distância em relação à média, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

**Tabela 15 -**

<b>Ordem</b>	<b>Tipologia</b>	<b>Número de Municípios</b>
1	Todos os Indicadores Bons ou Quase Bons	641
2	Todos os Indicadores nas Faixas Altas	67
3	Todos os Indicadores nas Faixas Médias	4
4	Todos os Indicadores nas Faixas Baixas	4
5	Nenhum Indicador nas Faixas Baixas	677
6	Problemas Restritos à Renda	24
7	Problemas Restritos ao Potencial	252
8	Problemas Restritos ao Social	218
9	Problemas Restritos ao Institucional	187
10	Renda e Potencial Positivos	30
11	Renda e Social Positivos	544
12	Renda e Institucional Positivos	4
13	Potencial e Social Positivos	12
14	Potencial e Institucional Positivos	5
15	Social e Institucional Positivos	10
16	Três Indicadores nas Faixas Baixas	70
17	Renda e Potencial nas Faixas Baixas	40
18	Renda e Social nas Faixas Baixas	11
19	Renda e Institucional nas Faixas Baixas	16
20	Potencial e Social nas Faixas Baixas	5
21	Potencial e Institucional nas Faixas Baixas	215
22	Social e Institucional nas Faixas Baixas	38
23	Renda Positiva	65
24	Potencial Positivo	15
25	Social Positivo	186
26	Institucional Positivo	4
27	Nenhum Indicador Positivo	54
	<b>Total</b>	<b>3.398</b>

Elaboração: Consórcio

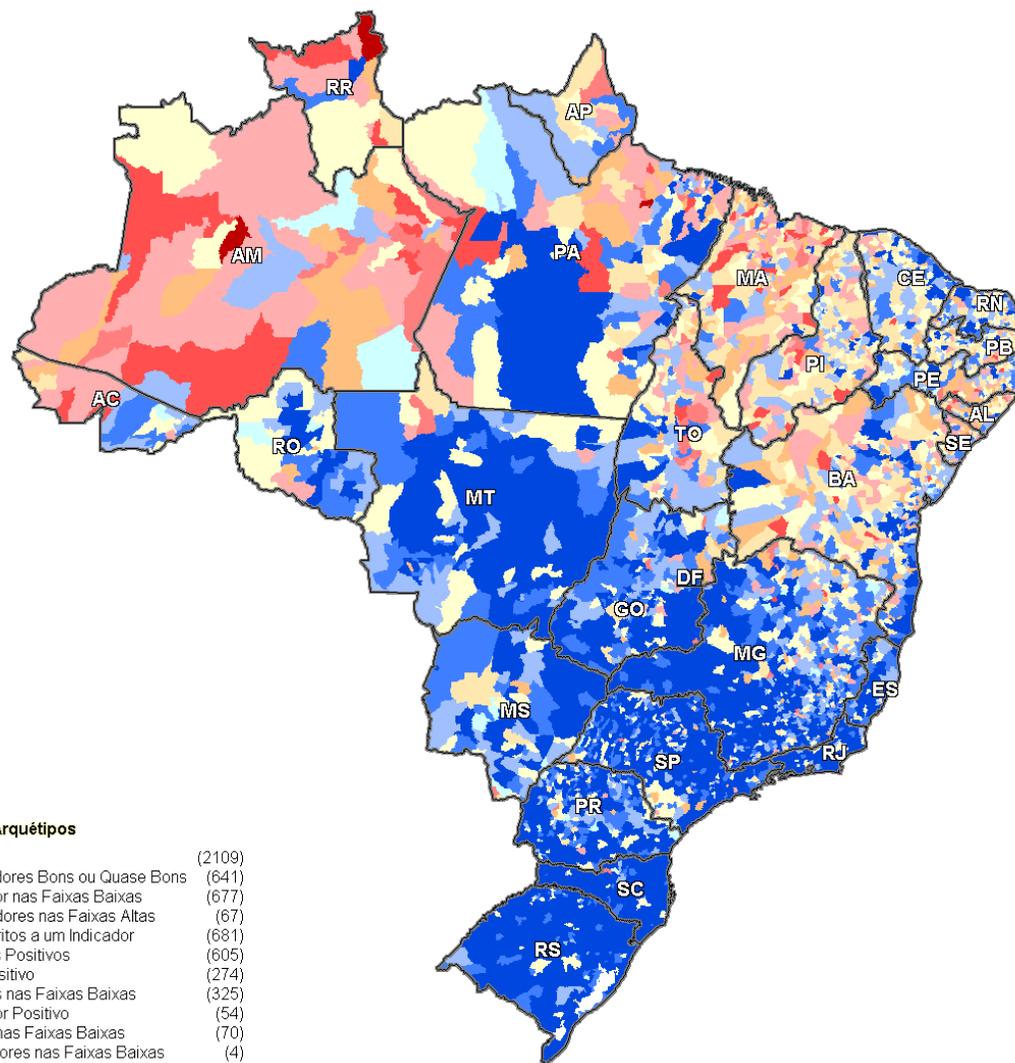
Em seguida, criou-se 10 arquétipos, agregando algumas das tipologias, que foram ordenados de A a J do menor ao maior o grau de depressão. Esses arquétipos, relacionados na tabela a seguir, também podem ser visualizados no mapa que a segue.

**Tabela 16**

<b>Arquétipos</b>		<b>Tipologias</b>
<b>A</b>	Todos os Indicadores Bons ou Quase Bons	Todos os Indicadores Bons ou Quase Bons
<b>B</b>	Nenhum Indicador nas Faixas Baixas	Nenhum Indicador nas Faixas Baixas
<b>C</b>	Todos os Indicadores nas Faixas Altas	Todos os Indicadores nas Faixas Altas
<b>D</b>	Problemas Restritos a um Indicador	Problemas Restritos à Renda
		Problemas Restritos ao Potencial
		Problemas Restritos ao Social
		Problemas Restritos ao Institucional
<b>E</b>	Dois Indicadores Positivos	Renda e Potencial Positivos
		Renda e Social Positivos
		Renda e Institucional Positivos
		Potencial e Social Positivos
		Potencial e Institucional Positivos
<b>F</b>	Todos os Indicadores nas Faixas Médias ou um Indicador Positivo	Todos os Indicadores nas Faixas Médias
		Renda Positiva
		Potencial Positivo
		Social Positivo
		Institucional Positivo
<b>G</b>	Dois Indicadores nas Faixas Baixas	Renda e Potencial nas Faixas Baixas
		Renda e Social nas Faixas Baixas
		Renda e Institucional nas Faixas Baixas
		Potencial e Social nas Faixas Baixas
		Potencial e Institucional nas Faixas Baixas
<b>H</b>	Nenhum Indicador Positivo	Social e Institucional nas Faixas Baixas
		Nenhum Indicador Positivo
<b>I</b>	Três Indicadores nas Faixas Baixas	Três Indicadores nas Faixas Baixas
<b>J</b>	Todos os Indicadores nas Faixas Baixas	Todos os Indicadores nas Faixas Baixas

Elaboração: Consórcio

Municípios Deprimidos



**Arquétipos**

■ Não Deprimidos	(2109)
■ A = Todos os Indicadores Bons ou Quase Bons	(641)
■ B = Nenhum Indicador nas Faixas Baixas	(677)
■ C = Todos os Indicadores nas Faixas Altas	(67)
■ D = Problemas Restritos a um Indicador	(681)
■ E = Dois Indicadores Positivos	(605)
■ F = Um Indicador Positivo	(274)
■ G = Dois Indicadores nas Faixas Baixas	(325)
■ H = Nenhum Indicador Positivo	(54)
■ I = Três Indicadores nas Faixas Baixas	(70)
■ J = Todos os Indicadores nas Faixas Baixas	(4)