

DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: Uma Análise a partir de indicadores de Mato Grosso do Sul

Sibelly Resch,
UFMS/CPNV,
sibelly.resch@ufms.br

Wesley Osvaldo Pradella Rodrigues,
UFMS/CPNV,
wesley.rodrigues@ufms.br

Caroline Achilles Louza,
UFMS/CPNV,
carolinea.louza@gmail.com

Marco Antonio Costa da Silva.
UFMS/CPNV,
marco.silva@ufms.br

RESUMO

Depois de quase 20 anos de esvaziamento das políticas voltadas ao desenvolvimento regional, em 2003 o tema voltou a entrar na agenda do governo federal e em 2007 foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, alterada em 2019, continuando, portanto na agenda do governo. O objetivo deste trabalho é investigar o desenvolvimento regional no estado de Mato Grosso do Sul e as desigualdades intramicrorregionais. Para isso, foi realizada uma pesquisa de dados secundários que subsidiou a operacionalização da construção do Indicador de Desenvolvimento Regional (IDR) aplicado aos municípios do estado. Incluiu-se na análise a tipologia utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento regional para classificar as microrregiões brasileiras e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Os resultados do IDR indicam um nível de desenvolvimento heterogêneo entre os municípios da maioria das microrregiões do estado, enquanto o IFDM é mais homogêneo, mas a maioria dos municípios encontra-se na faixa em que o desenvolvimento é moderado, podendo evoluir para avançado. Na classificação das sub-tipologias microrregionais, há preponderância de regiões de alta renda com potencial para alavancar seu desenvolvimento. Em contrapartida, cinco microrregiões são classificadas como de médio dinamismo e média renda, ou seja, precisam de um maior esforço e apoio para alavancar seu desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional; Indicador de Desenvolvimento regional; Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal; Sub-tipologias microrregionais; Mato Grosso do Sul.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país desigual. Essa frase não é somente pronunciada por muitas pessoas, pela mídia, pela academia, mas é também sentida por milhares de brasileiros que não tem acesso aos direitos sociais. Mas essa desigualdade é desigual no território brasileiro. O que significa que algumas regiões são mais desenvolvidas que outras, ou seja, em algumas localidades o acesso a bens e serviços é mais difícil para um maior número de pessoas do que em outras.

A desigualdade está presente nas macrorregiões, mesorregiões e microrregiões e esse desequilíbrio também se identifica nas intramicrorregiões, podendo ser observada nas disparidades entre os municípios (MACEDO; PORTO, 2020). Conforme enfatiza Brandão (2020, p. 153), a despeito de uma complementaridade expansiva de todas as economias regionais no século XX, o processo de desenvolvimento é marcado por “fortes assimetrias e disritmias entre suas partes envolvidas nesta coerência estruturada regionalmente”.

Embora o desenvolvimento de uma região ocorra em razão da atuação de diversos atores e esteja condicionado por um contexto histórico, social, e econômico que conformam um território, o Estado pode estimular esse processo por meio de suas iniciativas (PERROUX, 1967), ou seja, implementando políticas públicas que induzam esse processo em determinadas regiões.

Essa perspectiva sobre o papel do Estado pauta-se pelos estudos de Douglass C. North, François Perroux, Jacques-R Boudeville, Gunnar Myrdal e Albert O. Hirschman, os quais, “baseados em conceitos de polarização da produção e em economias externas, evidenciavam a irregularidade do processo de crescimento e, portanto, a necessidade de intervenção estatal” (LIMA; SIMÕES, 2010, p.18).

O grande desafio está justamente na identificação dessas desigualdades. Na tentativa de mensurar o desenvolvimento das localidades e regionalidades, são criados indicadores tendo como base, comumente, variáveis sociais e econômicas. Jannuzzi (2002), explica que os indicadores são medidas quantitativas que buscam operacionalizar um conceito social abstrato de interesse teórico ou programático – ou seja, para a formulação de políticas públicas.

Partindo de artigo seminal de Gualda (1995), diferentes autores (LIMA *et al.*, 2011; EBERHARDT; LIMA, 2012; OLIVEIRA; PIFFER, 2016; OLIVEIRA; PIFFER; STRASSBURG, 2019) utilizaram a base inicialmente proposta e fizeram adaptações nas

variáveis utilizadas, para analisar o desenvolvimento regional em diferentes contextos por meio da operacionalização de um indicador de desenvolvimento regional – IDR. Neste trabalho, partindo dessa base e com adaptações nos procedimentos metodológicos, buscou-se investigar o desenvolvimento regional no estado de Mato Grosso do Sul e as desigualdades intramicrorregionais. Para isso, foi realizada uma pesquisa de dados secundários que subsidiou a operacionalização da construção do Indicador de Desenvolvimento Regional (IDR). Incluiu-se na análise a tipologia utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento regional para classificar as microrregiões brasileiras e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O desenvolvimento regional, conforme mencionam Corrêa, Silveira e Kist (2019, p.12), “é um processo histórico, que exige transformação nas bases sociais e econômicas, mudanças estruturais e, sobretudo, uma estratégia construída de forma conjunta entre os diversos atores da região”. Oliveira (2019) acrescenta que o processo de transformação também envolve as dimensões culturais e políticas.

De maneira ampla, é visto como resultado de uma ação combinada de diferentes dimensões regionais (econômica, social, cultural, política e ambiental), bem como desses diversos atores. Essa combinação foi absorvida pelas propostas de desenvolvimento local. A integração de uma região só pode ser compreendida quando analisados o perfil e a difusão das atividades de base no espaço territorial, o que estimula a inserção da economia regional na economia nacional. Nesse processo, mas não menos relevante é a presença do Estado e do mercado no contexto de um processo mais amplo de colaboração (OLIVEIRA, 2019).

No âmbito do Estado, o Brasil criou na década de 60 “um amplo conjunto de incentivos fiscais destinados a fortalecer a infraestrutura econômica e estimular o surgimento de uma classe empresarial regional” (AMPARO, 2014, p. 183). Para gerenciar esses instrumentos, criou-se e transformou-se um conjunto de instituições. Neste bojo, criou-se a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), em 1967, que teve a tarefa de conduzir o Centro-Oeste a uma integração com as demais regiões do Brasil, pois era considerado pelo governo militar como um vazio demográfico que deveria ser ocupado (SILVA; ABRITA, 2017).

Essas políticas de intervenção no território eram marcadas por um recorte macrorregional (MACEDO; PORTO, 2020). Todavia, a crise econômica que assolou o país na década de 1980 e início da década de 1990 esvaziou as políticas voltadas para o desenvolvimento regional (AMPARO, 2014; MACEDO; PORTO, 2020), inclusive com a extinção da SUDECO em 1990. No governo FHC, “não era possível identificar uma única rubrica no Orçamento Geral da União (OGU) onde uma ação voltada ao desenvolvimento regional pudesse ser inserida” (AMPARO, 2014, p. 184). Neste período, como bem destaca o autor, as políticas estavam ancoradas nas ideias de promover “logística, competitividade e redução do ‘custo Brasil’” (idem, p. 184), visando os chamados focos dinâmicos (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais), negligenciando-se áreas menos dinâmicas.

Em 2004, a questão do desenvolvimento regional foi retomada, sendo expressa em um dos macros-objetivos do PPA 2004-2007 “reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local” (AMPARO, 2014). A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi criada em 2003 e oficializada em 2007 (Decreto no 6.047, de 22 de fevereiro de 2007), sendo considerada como um marco da retomada da questão do desenvolvimento regional (MACEDO; PORTO, 2020). Amparo (2014) destaca que foi preciso recriar a estrutura institucional das antigas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. A SUDECO foi recriada pela Lei Complementar N° 129, de 8 de Janeiro de 2009.

Macedo e Porto (2020, p.251) destacam que a PNDR pautou-se “nos princípios de descentralização, cooperação e coordenação, em que todos os níveis de governo se tornariam responsáveis pela superação das desigualdades regionais”. A PNDR também definiu uma tipologia sub-regional com “o propósito de estabelecer um quadro referencial para as desigualdades regionais brasileiras, realçando e revelando aspectos tradicionalmente ignorados e destacando a necessidade da promoção de intervenções articuladas e focadas nas especificidades sub-regionais” (BRASIL, 2017, p. 1).

A despeito da escala microrregional ter sido definida com o objetivo de “possibilitar melhor compreensão da dinâmica territorial e evitar distorções que surgem com a agregação macrorregional, as manchas de pobreza também podem ser escondidas por essa escala” (MACEDO; PORTO, 2020, p. 248). Na visão dos autores, as cidades-polo de cada microrregião tendem a ter papel socioeconômico maior, impactando nos indicadores que

conformam esse cenário regional.

A primeira versão da PNDR, de acordo com Porto e Macedo (2020, p. 251) continha problemas de formulação e implementação, a saber:

A ausência de articulação entre os três níveis de governo, a falta de coordenação entre os ministérios e suas políticas que têm influência direta no território, e a não assimilação da PNDR pelos governos subnacionais tornaram evidente a dificuldade de uma abordagem integrada das políticas territoriais, especialmente sem a redefinição do pacto federativo e da ausência de um projeto nacional de desenvolvimento. Além disso, desde a sua origem, a PNDR não contou com instrumentos de ação nem mecanismos de avaliação da política, tampouco ganhou relevância na agenda do governo federal, além de ficar restrita ao financiamento dos fundos constitucionais (MACEDO; PORTO, 2020, p. 251).

No início de 2018, logo após a PNDR completar 10 anos, o governo federal criou três grupos de trabalho para analisar as questões problematizadas “pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em acórdãos recentes e relacionadas com as ações do governo federal nas regiões que são o alvo de políticas regionais, os quais demandavam respostas do Executivo do governo” (MONTEIRO NETO; PÊGO, 2019, p.27). Esses grupos tinham como pauta a discussão e avaliação das seguintes questões: a) Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); b) Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FNO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FCO); e c) Avaliação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Um dos resultados deste trabalho foi a criação de agendas estratégicas para cada uma das superintendências com a elaboração de uma carteira de projetos e ações relevantes para a programação do governo federal, definindo as prioridades para cada uma das macrorregiões. Monteiro Neto e Pêgo (2019, p. 35) destacam que a Sudeco concentrou sua estratégia em “promover a agregação de valor e diversificação econômica sustentável nas regiões com forte especialização em commodities, priorizando a atuação nas cidades médias e em suas áreas de influência”.

Constata-se, portanto, que um dos objetivos da reestruturação dessa política é a “estruturação de uma rede policêntrica de cidades, priorizando cidades médias e suas áreas de influência” (BRASIL, 2018, p. 47). Essa agenda é pautada pela suposição de que o fortalecimento da rede de cidades médias potencializa as capacidades econômicas dos núcleos

urbanos escolhidos como ativadores do desenvolvimento em rede.

Em maio de 2019, uma nova versão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional é instituída, tendo como finalidade “reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população” (BRASIL, 2019, s/p).

A PNDR prevê uma série de estratégias, como estruturação de um sistema de governança regional, implantação de um núcleo de inteligência regional, estruturação de um modelo de planejamento integrado, com elaboração de planos regionais e sub-regionais, pactos de metas e carteiras de projetos para diferentes escalas (macro, meso e microrregiões); instrumentos de financiamento, estímulo e fortalecimento dos sistemas produtivos e inovativos locais e estruturação do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional, para assegurar o monitoramento e a avaliação da PNDR e o acompanhamento da dinâmica regional brasileira (BRASIL, 2019).

O desenvolvimento regional, portanto, continua na agenda do governo federal. A reestruturação da PNDR indica uma intencionalidade em desenvolver mecanismos que contribuam para a redução das desigualdades macro, meso e microrregionais. Neste sentido, é fundamental acompanhar a implementação dessa política que pauta-se por uma classificação de sub-tipologias microrregionais que será apresentada a seguir, nos procedimentos metodológicos deste estudo.

3PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) busca identificar e classificar os municípios com base em seu grau de desenvolvimento, analisando seus aspectos econômicos e sociais. A construção do IDR para os municípios de Mato Grosso do Sul utilizou como base os trabalhos de Lima et al, (2011), Oliveira e Piffer (2016) e Oliveira, Piffer e Strassburg (2019), com algumas adaptações realizadas com intuito de melhor representar as desigualdades e especificidades locais. As variáveis utilizadas para a estimativa do IDR de cada município estão descritas no Quadro 1.

Quadro 1 – Variáveis do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR).

Variáveis sociais	Ponderação das variáveis	Fonte de dados
População Urbana	O Índice de participação de análise foi ponderado pela população residente na área urbana do município.	IBGE, censo demográfico 2010

Consumo de energia elétrica residencial	O índice foi ponderado pelo consumo de energia elétrica residencial, dividido pela população total estimada para município em 2016.	SEMADE, 2016
Média de ano de estudos	Razão entre o somatório de anos de estudo completados pelas pessoas que tem 25 anos ou mais, de idade e o número de pessoas nessa faixa etária.	Ipeadata, 2010
Médicos por mil habitantes	Razão entre o total de médicos residentes no município e o total de habitantes do mesmo, vezes mil. Incluem-se os acadêmicos de hospital (médicos residentes)	DataSus, 2016
Leitos hospitalares	O índice foi ponderado a partir dos números de leitos disponíveis para o município, dividido pelo total de habitantes de cada município	DataSus, 2018
Água encanada	Percentagens de domicílios atendidos com água tratada	SEMADE, 2016
Saneamento e saúde	Despesas com saneamento e saúde municipal correspondente ao ano de 2016.	Mato Grosso do Sul, Portal da transparência, 2016
Educação e Cultura	Despesas com educação e cultura municipal correspondente ao ano de 2016.	Mato Grosso do Sul, Portal da transparência, 2016
Pessoas pobres	Porcentagem de pessoas pobres e extremamente pobres, em caracteres habitacionais, precariedade de empregos e níveis mínimos de condição de sobrevivência	PNUD, 2010
Variáveis econômicas	Ponderação das variáveis	Fonte de dados
PIB municipal	Tudo que é produzido pelos municípios nos setores: agropecuária, indústria e serviços. Os valores estão em Mil reais, e correspondem a 2016.	SEMADE, 2016
PIB municipal <i>per capita</i>	Tudo que é produzido pelos municípios nos setores: agropecuária, indústria e serviços, dividido pelo número de habitantes do município.	SEMADE, 2016
ICMS	O ICMS é importante porque mede o tamanho das movimentações realizadas pelos setores de comércio. Isto quer dizer que quanto maior o ICMS arrecadado, maior é a parcela da renda que a população está disposta a aplicar para adquirir mercadorias.	Mato Grosso do Sul, Portal da transparência, 2016
FPM	Fundo de Transferência Municipal – FPM: Destina-se ao registro das transferências referente ao FPM	Mato Grosso do Sul, Portal da transparência, 2016
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, incidente sobre a frota automotiva licenciada no município. Quanto maior o IPVA, maior é a renda que a população dispõe para adquirir veículos.	Mato Grosso do Sul, Portal da transparência, 2016
Energia Setorial	Total consumido em Mwh pelos setores industrial, comercial, na iluminação e poderes públicos, dividido pela população total estimada para município em 2016.	SEMADE, 2016
Emprego formal	Total de indivíduos empregados com carteira assinada de cada município.	RAIS, 2016
Desemprego	Total de indivíduos empregados sem carteira assinada de cada município.	RAIS, 2016

Fonte: Adaptado de Lima et al, (2011), Oliveira e Piffer (2016) e Oliveira, Piffer e Strassburg (2019)

Os dados foram coletados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA), Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul (SEMADE) e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério de Trabalho

eEmprego e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Neste estudo considerou-se os anos base de 2010 e 2016, visando contemplar informações do maior número possível de municípios do estado, sendo assim, considerou-se 72 municípios de Mato Grosso do Sul, descartando os municípios de Anaurilândia, Caracol, Figueirão, Ivinhema, Jardim, Nioaque e Paraíso das Águas por não possuírem informações referentes às variáveis analisadas.

O indicador para cada aspecto analisado foi construído com base no município que apresenta o maior valor para cada variável, sendo assim, o indicador parcial que cada município obtém está atrelado ao município com maior valor, como pode ser observado na equação (01). Em seguida, determinou-se os indicadores sociais e econômicos, equações (02) e (03). Para o IDR, atribui-se o peso (0,4) para o indicador social e (0,6) para o indicador econômico (Equação 04). De acordo com Oliveira et al. (2019, p. 7) “o município com melhor situação econômica possui melhores condições para investir em infraestrutura básica, sem contar com a capacidade de gerar empregos”. O Quadro 2 apresenta os procedimentos da estimativa do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR).

Quadro 2 – Indicadores do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR)

Índices	Variáveis
$IPWi = \frac{W_i - W_{min}}{W_{max} - W_{min}} \quad (01)$	<p>IPWi = índice parcial da variável W do município i; Wi = participação da variável W do município i; W_{min} = participação do município com menor valor; W_{max} = participação do município com maior valor;</p>
$IS_i = (IPU * 0,05 + ICE * 0,15 + IMAE * 0,15 + IMH * 0,10 + IAE * 0,05 + ILH * 0,10 + IDSS * 0,10 + IDEC * 0,10 - IPP * 0,15) \quad (02)$	<p>IS_i = Indicador Social do município i; IPU = Índice de participação da população urbana do município i; ICE = Índice de consumo de energia residencial do município i; IMAE = Índice de média de anos de estudo do município i; IAE = Índice das unidades abastecidas com água encanada do município i; ILH = Índice de leitos hospitalares por habitantes do município i; IDSS= Índice de despesas com saneamento e saúde por habitante do município i; IDEC = Índice de despesas com educação e cultura</p>

	<p>por habitante do município <i>i</i>;</p> <p>IPP = Índice de pessoas pobres do município <i>i</i>.</p>
$IE_i = (IPIB * 0,20 + IPIB_{pc} * 0,10 + ICMS * 0,15 + IFMP * 0,05 + ICES * 0,05 + IPVA * 0,05 + IEf * 0,20 - IDe * 0,20) \quad (03)$	<p>IE_i = Indicador Econômico do município <i>i</i>;</p> <p>IPIB = Índice de participação do Produto Interno Bruto do município <i>i</i>;</p> <p>IPIB_{pc} = Índice de participação do Produto Interno Bruto per capita do município <i>i</i>;</p> <p>ICMS = Índice de participação da arrecadação do ICMS do município <i>i</i>;</p> <p>IFPM = Índice do Fundo de Participação do município <i>i</i>;</p> <p>ICES = Índice do consumo de energia elétrica setorial do município <i>i</i>;</p> <p>IPVA = Índice de participação do IPVA arrecadado do município <i>i</i>;</p> <p>IE_f = Índice de participação do emprego formal do município <i>i</i>;</p> <p>IDe = Índice de participação do desemprego do município <i>i</i>.</p>
$IDR_i = (IS_i * 0,40) + (IE_i * 0,60) \quad (04)$	

Fonte: Adaptado de Lima et al, (2011), Oliveira e Piffer (2016) e Oliveira, Piffer e Strassburg (2019)

De acordo com a classificação proposta, os municípios que apresentaram IDR superior a 0,1 serão considerados “Avançados”, ou seja, apresentam uma dinâmica suficiente da sua base produtiva com potencial competitivo de consumo. Os municípios que apresentaram IDR entre 0,05 e 0,099, foram considerados “Intermediários”, ou seja, apresentam estrutura econômica e social em evolução, o que faz com que sua dinâmica de crescimento seja menor que os municípios avançados. Os municípios abaixo de 0,050 foram considerados “Retardatários”, pois não apresentaram capacidade de implementar um processo de crescimento e desenvolvimento econômico, expressando a sua incapacidade em reter ou atrair recursos para assegurar as condições mínimas de um processo de desenvolvimento regional (LIMA et al, 2011; OLIVEIRA, PIFFER; STRASSBURG, 2019).

Além da análise do IDR dos municípios, apresenta-se a classificação da tipologia sub-regional utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2017) para cada uma das microrregiões do estado de Mato Grosso do Sul. Essa tipologia foi atualizada em 2017 e a classificação partiu de “indicadores sobre 02 dimensões, uma renda e outra econômica, que contêm informações das rendas per capita média, da taxa de crescimento

geométrico do PIB per capita” (BRASIL, 2017, p. 2). Essa tipologia cruza as duas variáveis (uma de dinâmica produtiva e outra de rendimento), sendo geradas seis classes de cada uma das variáveis.

Considera-se que as microrregiões com ALTA RENDA COM ALTO, MÉDIO E BAIXO DINAMISMO têm “necessariamente, acumulação social suficiente para se desenvolver, manter ou buscar melhor inserção produtiva no quadro nacional a médio e longo prazos, quaisquer que sejam as tendências observadas na última década ou no futuro próximo” (BRASIL, 2017, p. 11).

Nas microrregiões, em que o patamar de rendimento é classificado como BAIXA RENDA COM BAIXO DINAMISMO E BAIXA RENDA COM MÉDIO DINAMISMO “o nível de acumulação social não tem sido capaz de buscar melhor ou maior inserção produtiva em nível nacional, que possa, inclusive, melhorar os níveis de rendimento distribuídos à população residente” (BRASIL, 2017, p. 11).

As situações de MÉDIA RENDA E ALTO DINAMISMO E BAIXA RENDA COM ALTO DINAMISMO, ou seja, regiões com alta variação do PIB per capita, indicam “que elas parecem ter encontrado ou têm demonstrado capacidade de buscar uma melhor inserção produtiva, fato relevante independentemente de seu patamar de rendimento” (BRASIL, 2017, p. 12).

Pode-se também encontrar microrregiões com MÉDIA RENDA COM MÉDIO E BAIXO DINAMISMO, “onde a uma situação desfavorável de renda se soma a incapacidade de se articular a um processo qualquer que lhe traga dinamismo às características estruturais do sistema produtivo local (MRGs ou municípios)” e isso reflete diretamente sobre a população estando associada ao rendimento monetário domiciliar médio mensal *per capita* (em sua relação com a média nacional).

É importante ressaltar que na Nota Técnica nº 52 - CGMA/DPDR/SDR/MI que apresenta a metodologia e a classificação das microrregiões destaca que o nível de agregação microrregional foi escolhido em face à “dificuldade de identificação padrões de referência utilizando-se municípios, em função do grande número de unidades destes e em razão de que fenômenos territoriais relevantes extravasam, a priori, as fronteiras municipais, adquirindo assim relevância sub-regional” (BRASIL, 2017, p. 2).

Incluiu-se também para a análise de assimetrias regionais a classificação dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul obtidos no Índice FIRJAN de Desenvolvimento

Municipal – IFDM. O IFDM é um indicador composto que aborda, com igual ponderação, três áreas do desenvolvimento humano: Emprego e Renda, Educação e Saúde. Esse índice busca consolidar em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, através da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes (FIRJAN, 2018).

O índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFDM:

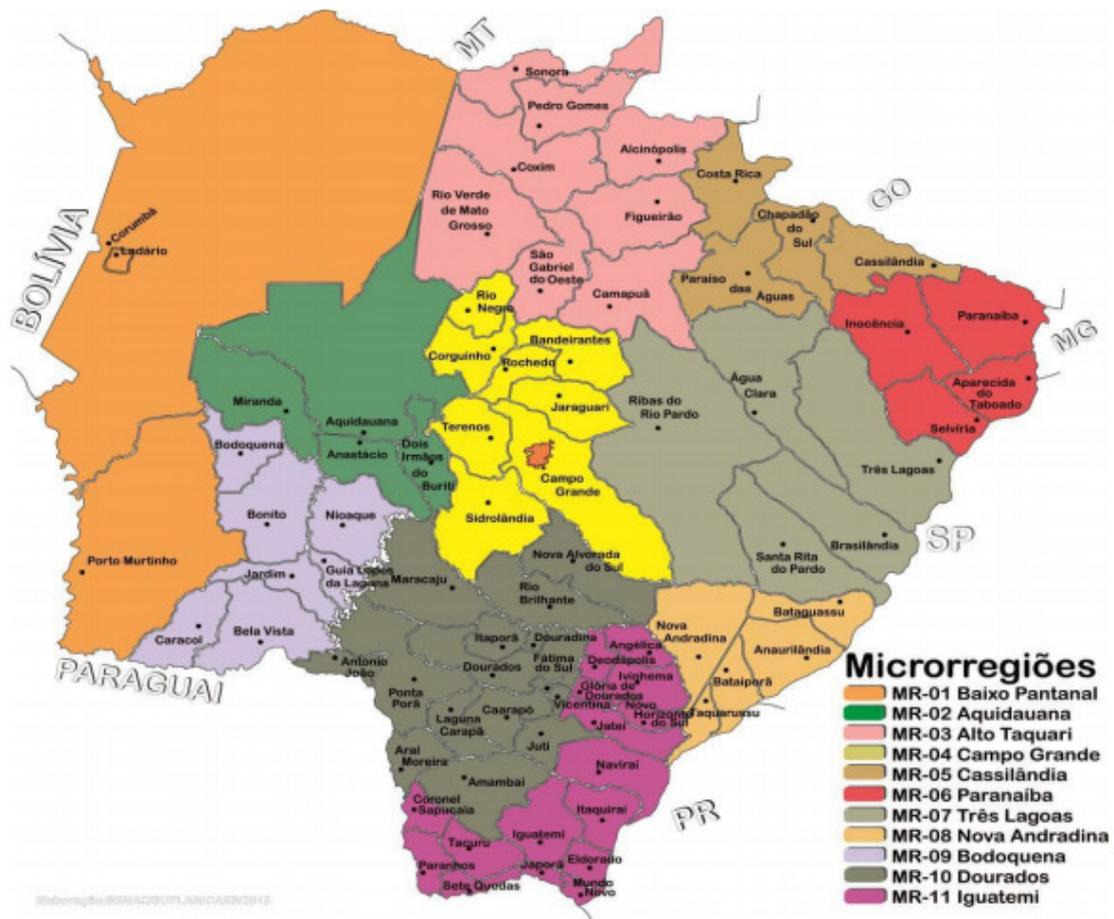
- Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4 ► **baixo** estágio de desenvolvimento;
- Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6 ► desenvolvimento **regular**;
- Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8 ► desenvolvimento **moderado**;
- Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0 ► **alto** estágio de desenvolvimento.

4 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

O estado de Mato Grosso do Sul localiza-se no sul da região Centro-Oeste, composto por 79 municípios e ocupa uma área de 357,14 mil km², porém possui densidade demográfica de 6,86 hab/km². Em 2016, estimava-se uma população de 2.596.570 habitantes, sendo 85,6% residente em área urbana e 14,4% residente em área rural (SEMADE, 2020; IBGE, 2020).

O estado é dividido em 04 mesorregiões (Pantanaís Sul-Mato-Grossenses, Centro-Norte, Leste e Sudoeste) e em 11 microrregiões (Figura 02). Possui 3.712,9 km de fronteira, e dessas 1.520, 5 são com outros países, limitando-se aos estados brasileiros de Mato Grosso (norte), Goiás e Minas Gerais (nordeste), São Paulo (leste) e Paraná (sudeste), além de fazer fronteira seca com os países Paraguai (sul e sudoeste) e Bolívia (oeste)

Figura 01 - Divisão político-administrativa e microrregional de Mato Grosso do Sul



Fonte: Brasil (2017)

Lima, Piffer e Ostapechen (2016, p. 757) ressaltam o estado de Mato Grosso do Sul começou a diversificar sua estrutura produtiva a partir da década de 1980, com o avanço da agropecuária intensiva e expansão do turismo ecológico, produção de celulose e sucroalcooleira. Deste modo, afirmam os autores, que o crescimento econômico do estado decorreu da expansão de atividades ligadas ao setor primário da economia.

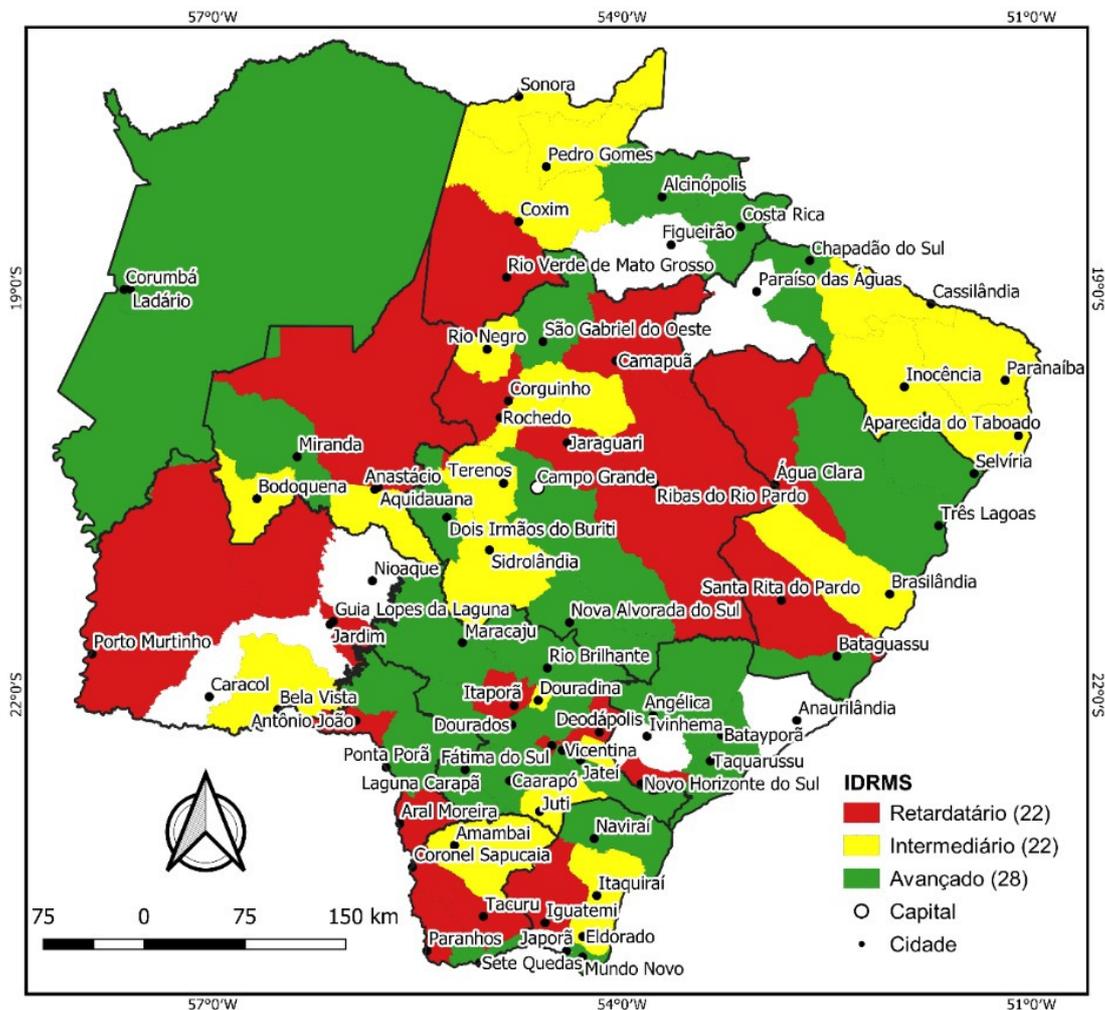
Em 2016, o Estado obteve um PIB de R\$ 91,89bi, sendo 17% oriundo do setor Agropecuário e exploração, 20% do Setor Industrial, 52% do setor de Serviços e Administração Pública e 10% de receitas de Impostos (Sistema de Contas Regionais/IBGE, 2020).

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados do Indicador de Desenvolvimento Regional (IDR) para cada um dos municípios do estado, exceto para os que foram excluídos da análise por falta de dados

destacados em branco no mapa, são apresentados na Figura 1.

Figura 2: Indicadores de Desenvolvimento Regional por município do MS



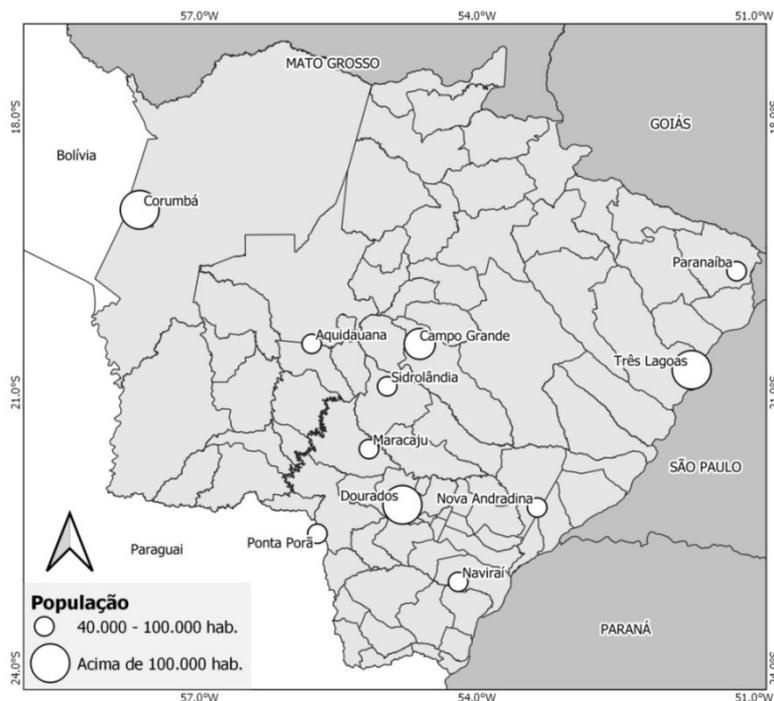
Fonte: elaborado pelos autores

Os resultados indicam que 28 municípios possuem IDR superior a 0,1, sendo considerados como avançados e estão destacados em verde. Outros 22 municípios são considerados intermediários, obtendo resultado do IDR entre 0,05 e 0,099, destacados em amarelo no mapa. E o mesmo número de municípios (22) obteve IDR inferior a 0,05, sendo considerados como retardatários e demarcados em vermelho no mapa. A desigualdade intramicrorregional (MACEDO; PORTO, 2020) é evidenciada pela caracterização dos municípios em diferentes faixas numa mesma microrregião.

Neste sentido, é preciso olhar para o estado e compreender as suas especificidades. Uma delas é a densidade demográfica do estado, que é uma das mais baixas do país (19°

posição no Censo 2010). Na Figura 03, destacam-se os municípios que possuem mais de 40.000 habitantes e aqueles com mais de 100.000 habitantes. Observa-se uma concentração desses municípios no eixo Dourados-Campo Grande, coincidindo com a região que obtiveram classificação como avançados no IDR. Esse adensamento urbano e o desenvolvimento da rede de cidades neste eixo podem caracterizar-se como fatores que podem contribuir para o desenvolvimento do sistema produtivo dessa rede urbana. É importante notar que o Mato Grosso do Sul não possui grandes cidades. A capital do estado, Campo Grande tem população estimada para 2020 de 906.092 pessoas e a segunda maior cidade do estado, Dourados, possui 225.495 habitantes, seguido por Três Lagoas com 123.281 e Corumbá com 112.058 habitantes.

Figura 03 – Municípios com mais de 40.000 habitantes



Fonte: elaborado pelos autores

Observa-se na Tabela 01 que, com exceção de Bodoquena, as demais microrregiões do estado possuem pelo menos uma cidade com IDR avançado. As duas microrregiões com maior número de municípios se diferenciam quanto ao número de municípios avançados. Em Dourados, observa-se que 8 dos 15 municípios tem IDR avançado, enquanto a microrregião de Iguatemi possui 7 retardatários. A microrregião de Campo Grande, capital do estado, possui 2 municípios retardatários e 5 intermediários. A microrregião de Nova Andradina, ao

considerar-se o IDR de cada município que a compõem, é a única microrregião do estado que todos os municípios com dados disponíveis podem ser considerados avançados pelo cálculo do IDR realizado.

Tabela 01 – Número de municípios por microrregião do MS e faixa de IDR

Microrregião	Avançado	Intermediário	Retardatário	Sem dados	Tipologia sub-regional
Alto Taquari	2	3	2	1	Alta Renda e Baixo Dinamismo
Aquidauana	2	1	1	0	Média Renda e Médio Dinamismo
Baixo Pantanal	2	0	1	0	Média Renda e Alto Dinamismo
Bodoquena	0	2	2	3	Média Renda e Médio Dinamismo
Campo Grande	1	5	2	0	Alta Renda e Médio Dinamismo
Cassilândia	2	1	0	1	Alta Renda e Baixo Dinamismo
Dourados	8	3	4	0	Alta Renda e Médio Dinamismo
Iguatemi	5	3	7	1	Média Renda e Médio Dinamismo
Nova Andradina	4	0	0	1	Média Renda e Médio Dinamismo
Paranaíba	1	0	3	0	Alta Renda e Médio Dinamismo
Três Lagoas	1	1	3	0	Alta Renda e Médio Dinamismo

Fonte: elaborado pelos autores, tipologia sub-regional (BRASIL, 2020).

Na última coluna da tabela, identificou-se a classificação da tipologia sub-regional utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2017). No estado de Mato Grosso do Sul, 06 das 11 microrregiões são classificadas como de Alta Renda e variam em termos de médio e baixo dinamismo, consideradas, portanto, como regiões que tem condições de desenvolver. As outras 05 microrregiões são classificadas como Média Renda e Médio Dinamismo, ou seja, possuem situação desfavorável de renda e dificuldade de articulação visando o desenvolvimento de um processo que alavanque o sistema produtivo local, sendo consideradas como regiões estagnadas.

O IDR, conforme se destacou preliminarmente, é um indicador econômico-social cujos parâmetros têm como base o próprio estado, diferentemente dos indicadores da tipologia sub-regional que se baseiam em variáveis econômicas e demográficas numa série temporal. Destacadas essas diferenças, e, portanto, não se trata de comparar o indicador com a classificação utilizada para as políticas de desenvolvimento regional, os resultados do IDR indicam que as cidades com alta renda e alto dinamismo e seus sistemas produtivos não transbordam esses resultados econômicos para todos os municípios que formam a microrregião, conforme mencionam Macedo e Porto (2020).

Outro indicador utilizado neste estudo é o IFDM. Ao se analisar o desenvolvimento socioeconômico mensurado pelo IFDM, deve-se considerar que esse indicador é calculado

somente com dados dos próprios municípios, ou seja, não é comparado entre o mínimo e o máximo, como é o caso do IDR, além de ser composto por variáveis e metodologias diferentes. O IDR tem um peso maior para a dimensão econômica e o IFDM pondera igualmente Emprego e Renda, Educação e Saúde.

Considerando o IFDM, conforme observa-se na Tabela 02, a grande maioria dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul possui um desenvolvimento considerado moderado, ou seja, superior a 0,6 e inferior a 0,8, em 06 microrregiões há pelo menos 01 município com alto estágio de desenvolvimento.

Tabela 02 – Classificação dos municípios na tipologia sub-regional do MDR, IFDM e IDR

Município	CTSR	IFDM	IDR	Município	CTSR	IFDM	IDR	
Alcinópolis	Alto Taquari / Alta Renda e Baixo Dinamismo	0,6836	0,169	Amambai	Dourados / Alta Renda e Médio Dinamismo	0,6295	0,075	
Camapuã		0,6853	0,043	Antônio João		0,5989	0,03	
Coxim		0,7201	0,053	Aral Moreira		0,639	0,004	
Figueirão		0,742		Caarapó		0,7582	0,153	
Pedro Gomes		0,6963	0,051	Douradina		0,6873	0,083	
Rio Verde de Mato Grosso		0,6985	0,036	Dourados		0,8101	0,285	
São Gabriel do Oeste		0,8401	0,183	Fátima do Sul		0,7261	0,035	
Sonora		0,7148	0,068	Itaporã		0,7059	0,024	
Anastácio		Aquidauana / Média Renda e Médio Dinamismo	0,6215	0,054		Juti	0,6913	0,065
Aquidauana			0,6423	0,04		Laguna Carapã	0,6845	0,109
Dois Irmãos do Buriti	0,6589		0,128	Maracaju	0,7443	0,127		
Miranda	0,6859		0,105	Nova Alvorada do Sul	0,7348	0,154		
Corumbá	Baixo Pantanal / Média Renda e Alto Dinamismo	0,6537	0,155	Ponta Porã	0,6686	0,116		
Ladário		0,6128	0,152	Rio Brillhante	0,8189	0,154		
Porto Murtinho		0,6181	0,006	Vicentina	0,7491	0,184		
Bela Vista	Bodoquena/ Média Renda e Médio Dinamismo	0,6817	0,087	Angélica	Iguatemi / Média Renda e Médio Dinamismo	0,7481	0,208	
Bodoquena		0,6817	0,062	Coronel Sapucaia		0,5829	0,011	
Bonito		0,6977	0,017	Deodápolis		0,7024	0,016	
Caracol		0,6475	SD	Eldorado		0,5879	0,074	
Guia Lopes da Laguna		0,6887	-0,018	Glória de Dourados		0,6754	0,076	
Jardim		0,6697		Iguatemi		0,6859	0,005	
Nioaque		0,6432		Itaquiraí		0,7006	0,053	
Bandeirantes		Campo Grande / Alta Renda e Médio Dinamismo	0,7275	0,052		Ivinhema	0,6981	
Campo Grande			0,8145	0,424		Japorã	0,5684	-0,058
Corguinho			0,6855	0,04		Jateí	0,7304	0,163
Jaraguari	0,6954		-0,016	Mundo Novo	0,6678	0,109		
Rio Negro	0,6361		0,058	Naviraí	0,8027	0,112		
Rochedo	0,7717		0,057	Novo Horizonte do Sul	0,7032	0,026		

Sidrolândia		0,6592	0,061	Paranhos		0,5584	0,039
Terenos		0,6969	0,069	Sete Quedas		0,5597	0,136
Cassilândia	Cassilândia / Alta Renda e Baixo Dinamismo	0,7747	0,089	Tacuru		0,5022	0,033
Chapadão do Sul		0,8015	0,186	Anaurilândia	Nova Andradina / Média Renda e Médio Dinamismo	0,6364	
Costa Rica		0,7942	0,115	Bataguassu			0,7699
Paraíso das Águas		NI		Batayporã		0,6649	0,112
Água Clara	Três Lagoas / Alta Renda e Médio Dinamismo	0,7948	0,045	Nova Andradina		0,7561	0,134
Brasilândia		0,757	0,064	Taquarussu		0,7248	0,164
Ribas do Rio Pardo		ND	0,008	Aparecida do Taboado	Paranaíba / Alta Renda e Médio Dinamismo	0,7457	0,094
Santa Rita do Pardo		0,6977	-0,005	Inocência			0,6648
Três Lagoas		0,821	0,273	Paranaíba		0,6993	0,052
				Selvíria		0,7962	0,232

Fonte: CTSR – Classificação na tipologia sub-regional (BRASIL, 2017); IFDM (FIRJAN, 2018); IDR elaborado pelos autores a partir dos resultados.

Em todo o estado, o indicador aponta que há somente 07 municípios com desenvolvimento regular. É importante notar que esse indicador é mais homogêneo na estrutura intramicrorregional. A maior discrepância encontra-se na região de Iguatemi, que possui municípios classificados em 3 faixas distintas, e, com exceção de Antônio João, é a única microrregião que apresenta municípios com desenvolvimento regular medido por esse índice.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, operacionalizamos a construção do Indicador de Desenvolvimento Regional para os municípios localizados no estado de Mato Grosso do Sul. Os resultados do IDR indicam que o desenvolvimento intramicrorregional é bastante heterogêneo para a maioria das microrregiões do estado. Neste sentido, a tipologia sub-regional utilizada para as políticas de desenvolvimento regional pode favorecer regiões mais homogêneas, nas quais as cidades pólo possuam características semelhantes às demais cidades que compõem a microrregião. Ao se considerar o desenvolvimento pelo prisma das competências municipais mensurado pelo IFDM, identificou-se maior homogeneidade entre as microrregiões do estado de Mato Grosso do Sul. Todavia, a maioria dos municípios encontra-se no 3º estágio de desenvolvimento, ou seja, um desenvolvimento moderado.

Conforme se destacou na introdução deste trabalho, os indicadores tentam capturar um retrato de uma determinada realidade e, neste sentido, as limitações do estudo estão atreladas as variáveis e métodos utilizados. Apesar das limitações, os resultados apontam a

importância da implementação efetiva dos diversos mecanismos previstos na política nacional de desenvolvimento regional, com coordenação e cooperação entre os diferentes níveis federativos.

REFERÊNCIAS

- AMPARO, Paulo Pitanga do. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, Jun., 2014. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122014000100016&lng=en&nrm=iso>. accesson 07 Sept. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1518-70122014000100016>.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: O papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. In: MONTEIRO NETO, Aristides (org). **Desenvolvimento Regional No Brasil: Políticas, Estratégias E Perspectivas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.
- BRASIL Nota técnica N° 52,. Ministério da Integração Nacional. 2017. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/images/arquivos/conselhodeliberativo/documentos/notatecnica522018.pdf> (acesso em 01/09/20).
- BRASIL. Agendas para o desenvolvimento das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro - Oeste: subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023. Brasília: MI, dez. 2018. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/FINAL_Documento-Temtico_Dia--21-12-2018.pdf (acesso em 28/08/20).
- BRASIL. Mato Grosso do Sul. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO) Perfil Estatístico de Mato Grosso do Sul 2017: Ano base: 2016. Campo Grande: SEMAGRO, 2017.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Programação FCO 2020. 2020. Disponível em: <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Programa%C3%A7%C3%A3o-do-FCO-para-2020.pdf> (acesso em 02/09/2020).
- BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. DECRETO N° 9.810, DE 30 DE MAIO DE 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm (acesso em 08/09/20).
- CORRÊA, J. C. S.; SILVEIRA, R. L. L.; KIST, R. B. B. Sobre o conceito de desenvolvimento regional: notas para debate. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n°7, 2019.
- EBERHARDT, Paulo Henrique de Cezaro; LIMA, Jandir Ferrer de; Evolução E Estágio Do Desenvolvimento Econômico Regional: O Caso Das Regiões Do Paraná. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, ano 2, n. 1, jul. 2012.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. IFDM 2018 ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL. Ano base 2016. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/> (acesso em 18/08/20).

GUALDA, Neio Lúcio Peres. **IDR**: proposta metodológica. Texto para discussão. Programa de Mestrado em Economia - PME. Universidade Estadual de Maringá, 1995.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Rio de Janeiro, **RAP** 36 (1), pp. 51-72, jan/fev. 2002 <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427>

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 12, n. 21, 2010.

LIMA, J. F. DE, REINALDO ALVES, L., HENRIQUE DE CEZARO EBERHARDT, P., & SOBRINHO DEL BIANCO, T.. Mensurar as Desigualdades Regionais no Brasil: Proposta Metodológica 1. In CEPAL (Ed.), V Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. CEPAL, 2011.

MACEDO, Fernando Cesar de; PORTO, Leonardo Rodrigues. Proposta de atualização das tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): nota metodológica e mapas de referência. In: MONTEIRO NETO, Aristides (org). **Desenvolvimento Regional No Brasil: Políticas, Estratégias E Perspectivas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

MONTEIRO NETO, Aristides; PÊGO, Bolívar. A proposta de revisão da Política Nacional De Desenvolvimento Regional (PNDR): memória de um grupo de trabalho. **Boletim regional IPEA, urbano e ambiental**, nº21, jul.-dez. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9658> (acesso em 01/09/20).

OLIVEIRA, N. M., PIFFER, M., & STRASSBURG, U.. O Indicador de Desenvolvimento Regional no Território do Tocantins. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, nº 1, 3, 2019. <https://doi.org/10.20435/inter.v0i0.1607>

OLIVEIRA, N. M.,; PIFFER, M. . Conjuntura do desenvolvimento regional dos municípios do estado do Tocantins. **DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate**, 6(3), 32–61, 2016. <https://doi.org/10.24302/drd.v6i3.1023>

OLIVEIRA, Nilton Marques de. Algumas Considerações sobre o Desenvolvimento Regional In: **Anais...IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais**. Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 11 a 13 de setembro de 2019.

PERROUX, F. A economia do século XX. Lisboa: Herder, 1967.

SILVA, W. G.,; ABRITA, M. B.. Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional: uma análise a partir da atuação da primeira Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (1967-1990). **Ateliê Geográfico**, v. 11, nº 1, p. 235-256, 2017. <https://doi.org/10.5216/ag.v11i1.37387>