



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

NAYARA SILVA DOS SANTOS

**DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
CONCEPÇÃO TEÓRICA DE KARL POLANYI**

**PALMAS
2015**

NAYARA SILVA DOS SANTOS

**DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
CONCEPÇÃO TEÓRICA DE KARL POLANYI**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, área de concentração do conhecimento Economia, Planejamento e Desenvolvimento Regional, pela Universidade Federal do Tocantins-UFT.

ORIENTADOR: Prof. Drº. Waldecy Rodrigues.

PALMAS
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S586d Silva dos Santos, Nayara.

Desenvolvimento municipal no Brasil: uma análise a partir da concepção teórica de Karl Polanyi. / Nayara Silva dos Santos. – Palmas, TO, 2015.

155 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2015.

Orientador: Waldecy Rodrigues

1. Desenvolvimento Municipal . 2. Economia Plural . 3. Indicadores de desenvolvimento municipal. 4. Desenvolvimento local . I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

NAYARA SILVA DOS SANTOS

**DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR
DA CONCEPÇÃO TEÓRICA DE KARL POLANYI**

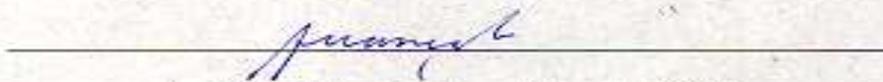
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal do Tocantins para
obtenção do título de mestre.
Orientador: Prof. Dr. Waldecy Rodrigues

Aprovada em 18/06/2015

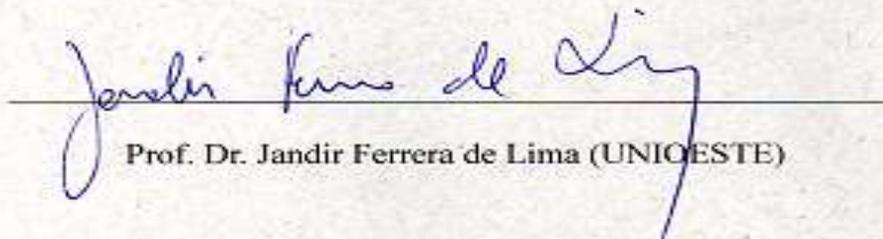
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Waldecy Rodrigues (Orientador)



Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado (UFT)



Prof. Dr. Jandir Ferrera de Lima (UNIOESTE)

Com muito carinho dedico este trabalho a todos aqueles que, direta ou indiretamente contribuíram nesta caminhada. Especialmente aos meus pais: Manoel Ariosvaldo e Josenite Santos pelos ensinamentos que fazem de mim uma pessoa sonhadora.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, ao meu Senhor por ter me concedido o dom inestimável da vida. Pela oportunidade de trilhar este caminho. Agradeço a minha família que me deu apoio incondicional, principalmente aos meus pais por acreditarem em mim.

Meus sinceros agradecimentos ao meu professor e orientador Waldecy Rodrigues, que durante o trajeto desta caminhada me proporcionou momentos singulares de aprendizado que serão levados para minha vida pessoal e profissional. Seus conhecimentos, experiência prática, seu olhar crítico e apurado e sua paciência foram fundamentais para consolidação deste trabalho. Meu muito obrigado pela generosidade de passar o saber.

Aos demais professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação Desenvolvimento Regional (PPGDR) que contribuíram ao longo destes dois anos para o crescimento do meu conhecimento científico, os agradecimentos se estendem a todas as pessoas que fazem a Universidade Federal do Tocantins pelo acolhimento.

Enfim, agradeço a todos que de perto ou mesmo de longe torceram por mim, oraram por mim e me incentivaram, e que por vezes dividiram comigo as angústias e as alegrias de fazer pesquisa e de estar longe casa.

O mais importante na vida não é situação em que estamos, mas a direção para qual nos movemos.

Oliver Wendell Holmes

RESUMO

A ideia do desenvolvimento por muito tempo esteve associada à expansão das formas capitalistas de produção e às suas consequências em termos do progresso técnico e de acumulação de riquezas. O debate contemporâneo, no entanto, resgata princípios e temas formulados por Karl Polanyi durante e após a segunda guerra mundial, evidenciando a atualidade e a importância da redescoberta de seu pensamento. Este estudo objetiva analisar o desenvolvimento municipal no Brasil a partir da concepção teórica de Karl Polanyi. Para tal, foi feita uma releitura dos princípios de coordenação social evidenciado por Polanyi (1947; 2012a; 2012b) de modo que os princípios passam a ser representados por três dimensões: Estado, mercado, solidariedade e economia familiar, que formam a abordagem multidimensional. Através da abordagem multidimensional foi estruturado o índice de desenvolvimento municipal polanyiano (IDMP), este tem duas finalidades distintas: a) permitir a visualização da organização econômica municipal brasileira, a partir da vertente plural da economia de inspiração teórica polanyiana e; b) verificar como que o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) se manifesta nos municípios com fortes características polanyianas, impressas através das dimensões que compõem a abordagem multidimensional. Os resultados encontrados mostram que: a) de acordo com os conceitos analisados, o desenvolvimento dos municípios brasileiros se mostra bem incipiente; b) e que existe uma relação direta e positiva entre IDMP e o IDHM. Os municípios que atingem as melhores faixas do IDMP apresentam também um IDHM mais fortalecido o que expõem que pluralidade econômica de certo modo influencia em características econômicas e sociais consideradas desejáveis e esperadas do processo de desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Desenvolvimento municipal. Abordagem multidimensional. Karl Polanyi.

ABSTRACT

For long, the idea of development had been linked to the expansion of the capitalist ways of production as well as their consequences as to the technical and riches accumulation progress. The contemporaneous debate, however, has rescued Karl Polanyi's principles and themes. This has been done both during and after the second world war, what has evidenced the update and how important the rediscovery of his thought is. This study aims to analyze the city development in Brazil from Karl Polanyi's theoretical conception. To do so, a rereading on the social coordination principles which were evidenced by Polanyi (1947; 2012a; 2012b) has been taken so that these principles become represented by four dimensions: State, market, sympathy and subsistence which form the multidimensional approach. Through the multidimensional approach, the polanyian city development index (PCDI) has been structured. This one has two outstanding aims: a) allowing the visualization on the brazilian city economical organization from the plural perspective on the economy which was inspired by the polanyian theory; b) verifying how the city human development index (CHDI) appears in cities where polanyian features are strong, expressed through the dimensions which form the multidimensional approach. The found results show that: a) according to the analyzed concepts, development in Brazilian cities are quite incipient; b) there is a direct and positive relation between PCDI and CHDI. The cities, where PCDI are better, also show a stronger CHDI, what reveals that economical plurality, somehow, influences social and economical features of the development progress which are wished and hoped.

Key-words: Development. City development. Multidimensional approach. Karl Polanyi.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema resumido da formação do IDHM.....	41
Figura 2 - Representa o sistema de forças que conduzia a sociedade antes e depois da "Grande Transformação".....	58
Figura 3 - Interação entre as esferas da economia plural.....	62
Figura 4 - Sequência para formação do IDMP.....	82
Figura 5 - Escala para classificação dos municípios brasileiros segundo o IDMP	104
Figura 6 - Estimativa da população nos municípios brasileiros.....	106
Figura 7 - Classificação dos municípios segundo o IDMP- 2013	108
Figura 8 -Indicador Dimensional Estado-2013	111
Figura 9 - Indicador Básico Gestão Fiscal- 2013	113
Figura 10 - Indicador Básico Ações de Desenvolvimento- 2013	115
Figura 11 - Indicador Básico Estímulo aos Pequenos Negócios e Atividades de Subsistência - 2013.....	116
Figura 12 - Indicador dimensional Mercado -2013	118
Figura 13 - Indicador Básico Participação	120
Figura 14 - Indicador Básico Dispersão.....	121
Figura 15 - Indicador Dimensional Solidariedade e economia familiar.....	123
Figura 16 - Indicador Básico Economia Solidária.....	125
Figura 17 - Indicador Básico Cooperação.....	126
Figura 19 - Indicador Básico Agricultura Familiar.....	128

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 - Fatores decisivos para o desenvolvimento local.....	23
Quadro 2 - Resumo dos Componentes do IFDM – por área de desenvolvimento.....	42
Quadro 3 - Peso das variáveis que formam o IFDM – por área de desenvolvimento.....	43
Quadro 4 - Princípios de coordenação social e as dimensões do modelo multidimensional..	67
Quadro 5 - Estrutura do IDMP e dos indicadores dimensionais	83
Quadro 6 - Estratos dos municípios por características demográficas	84
Quadro 7 - Compromissos firmados ODM.....	89
Quadro 8 - Ações realizadas para executar os compromissos firmados.....	90
Quadro 9 - Resultado metas para alcançar os objetivos de desenvolvimento do milênio	91
Quadro 10 - Uso do poder de compra - Eixo 1	93
Quadro 11 - Desburocratização – Eixo 2	94
Quadro 12 - Incentivos para Empreendedor individual - Eixo 3	95
Quadro 13 - Classificação dos estabelecimentos segundo porte.....	99
Quadro 14 - Resumo do Resultado do IDMP	110
Quadro 15 - Resumo do Resultado da Dimensão Estado	113
Quadro 16 - Resumo dos Indicadores Básicos – Dimensão Estado.....	118
Quadro 17 - Resumo do Resultado da Dimensão Mercado.....	120
Quadro 18 - Resumo dos Indicadores Básicos – Dimensão Mercado.....	123
Quadro 19 - Resumo do Resultado da Dimensão Solidariedade	125
Quadro 20 - Resumo dos Indicadores Básicos – Dimensão Solidariedade	128
Quadro 21 - Resumo do Resultado da dimensão Subsistência	131
Quadro 22 - Resumo dos Indicadores Básicos – Dimensão Subsistência	134
Quadro 23 – IDHM médio por grupo de IDMP e Renda – Brasil	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CONAB**- Companhia Nacional de Abastecimento
- EPP**- Empresa de pequeno porte
- EUA**- Estados Unidos da América
- FBI**- Felicidade interna bruta
- FIRJAN** - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
- IB AD**- Indicador básico ações de desenvolvimento
- IB PN**- Indicador básico ações de estímulo aos pequenos negócios e atividades de subsistência
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBGF**- Indicador básico gestão fiscal
- IDE**- Indicador Dimensional Estado
- IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano
- IDHM** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IDM**- Indicador Dimensional Mercado
- IDMP**- Índice de Desenvolvimento Municipal Polanyiano
- IDS** - Indicador Dimensional Solidariedade
- IDSb** - Indicador dimensional Subsistência
- MPE** - Micro e Pequenas Empresas
- TEM** - Ministério do trabalho e emprego
- OCDE** - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico na Europa
- ODM** - Objetivos de desenvolvimento do milênio
- ONU** - Organização das Nações Unidas
- PAA** - Programa de Aquisição de Alimentos
- PIB** - Produto interno bruto
- PNUD**- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- QGIS** - QuantunGeographicalInformation System
- SEBRAE** - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- STN** - Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 ESCALAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	17
2.1 As Controvérsias em torno de um conceito	17
2.2 O LOCAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	20
2.2.1 Desenvolvimento local	20
2.2.2 Municípios brasileiros: espaço do desenvolvimento.....	25
2.3 Indicadores do desenvolvimento.....	28
2.3.1 A “tradicionalidade” do Produto Interno Bruto (PIB).....	29
2.3.2 Amartya Sen e uma nova forma de medir o desenvolvimento	31
2.3.3 Um indicador em construção: Felicidade Interna Bruta (FIB)	36
2.4 Indicadores de desenvolvimento municipal.....	39
2.4.1 Índice Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	40
2.4.2 Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)	42
3 DESENVOLVIMENTO A LUZ DA CONCEPÇÃO TEÓRICA POLANYIANA....	46
3.1 Breves apontamentos biográficos: Karl Polanyi.....	46
3.2 O nascimento da sociedade de mercado	48
3.3 Economia plural e substantiva.....	57
3.4 Karl polanyi e a natureza plural da economia	59
3.5 A perspectiva paraeconômica de guerreiro ramos: alternativa ao modelo centrado no mercado	64
3.6 Análise do desenvolvimento a partir da abordagem multidimensional	67
3.6.1 As dimensões da abordagem multidimensional no contexto histórico	71
3.6.1.1 Dimensão Estado.....	71
3.6.1.2 Dimensão Mercado	73
3.6.1.3 Dimensão Solidariedade e economia familiar	75
3.6.2 Desenvolvimento local e abordagem multidimensional	78
4 METODOLOGIA	82
4.1 Construção do referencial teórico.....	82
4.2 Elaboração do índice de Desenvolvimento Municipal Polanyiano (IDMP)	83
4.2.1 Indicador Dimensional Estado (IDE).....	85
4.2.2 Indicador Dimensional Mercado (IDM).....	99
4.2.3 Indicador Dimensional Solidariedade e Economia Familiar (IDSEF).....	102

4.2.5 Índice de desenvolvimento municipal polanyiano – IDMP	105
4.3 Demonstração do IDMP.....	105
4.3.1 Relação entre o Índice de Desenvolvimento Municipal Polanyiano-IDHM e o Índice de Desenvolvimento Municipal - IDH.....	106
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	107
5.1 Caracterização dos municípios brasileiros.....	107
5.2 O IDMP aplicado nos municípios brasileiros.....	109
5.3 Representação dos indicadores dimensionais.....	112
5.3.1 Dimensão Estado.....	113
5.3.1.1 Indicador Básico Gestão Fiscal.....	114
5.3.1.2 Indicador Básico Ações de Desenvolvimento	116
5.3.1.3 Indicador Básico Estímulo aos Pequenos Negócios e a Economia Familiar.....	117
5.3.2 Dimensão Mercado	119
5.3.2.1 Indicador Básico Participação.....	121
5.3.2.2 Indicador Básico Dispersão	122
5.3.3 Dimensão Solidariedade e economia familiar	124
5.3.3.1 Indicador Básico Economia Solidária	126
5.3.3.2 Indicador Básico Cooperação	127
5.3.3.3 Indicador Básico Agricultura Familiar.....	129
5.4 Relação entre o idmp e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	132
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
REFERÊNCIAS.....	140
APÊNDICE.....	148

1 INTRODUÇÃO

Afinal, o que é desenvolvimento? Como pode ser obtido? Como pode ser medido? Trata-se de um debate que remonta as discussões da filosofia clássica aristotélica e da economia política. A questão de como a riqueza é gerada e distribuída, e qual seria a melhor forma de atuação do governo na economia, marcar posições distintas, que vão desde liberais convictos a intervencionistas apaixonados. Quem tem razão? É uma resposta que somente a história é capaz de responder, de forma incompleta, pois é escrita pelos vencedores, e ao certo nunca se saberá que destino um país poderia ter tomado se fosse por outro caminho.

Karl Polanyi, para além do economicismo, aqui compreendido como a dimensão da acumulação de capital como a única responsável pelo motor do crescimento e as mazelas sociais e ambientais, abre perspectiva para uma visão plural e multifacetado do processo de desenvolvimento. Metaforicamente, seria como a poetisa goiana, Cora Carolina, que tão brilhantemente expressou: “O que vale na vida não é o ponto de partida e sim a caminhada. Caminhando e semeando, no fim terás o que colher”.

Karl Polanyi (1886-1964) foi um dos mais eruditos e mais originais cientistas sociais do século XX. É autor cujo campo de investigação é, por excelência, multidisciplinar. Seus trabalhos têm contribuído para a história, antropologia, economia, ciências sociais, sociologia econômica; é considerado como uma das referências para a Sociologia Econômica. A origem, o crescimento e a transformação do capitalismo no século XIX enquanto sistema de economia de mercado, e a relação da economia com a sociedade primitiva ou arcaica, constituem os dois principais temas de estudo de Polanyi, no entanto é nossa convicção que teoricamente há mais Polanyi para além desses limites. O reconhecimento da interdisciplinaridade nos estudos de desenvolvimento do autor é que nos inspira a realizar uma análise do desenvolvimento dos municípios brasileiros a partir desse arcabouço teórico.

Por muito tempo a ideia do desenvolvimento esteve sempre associada à expansão das formas capitalistas de produção e às suas consequências em termos do progresso técnico e de acumulação de riquezas. O debate contemporâneo, no entanto, resgata princípios e temas formulados por Karl Polanyi durante e após a segunda guerra mundial. Evidenciando a atualidade e a importância da redescoberta de seu pensamento. Seu pensamento tem sido adotado como referência para criticar a separação entre o econômico e o social, ao formular a noção de incrustação social da Economia.

Em sua obra mais conceituada, “A grande transformação (1944)”, Polanyi (2012a)

narra o nascimento da sociedade de mercado, cortejando com história das economias pré-capitalistas o autor certifica que houve a alternância histórica entre o controle social da economia e o controle dos mercados sobre a sociedade. O mercado, que antes estava imerso na sociedade que o regulava, passou a ser o regulador.

O resgate da pluralidade do sistema tornou-se o grande anseio, e na atualidade já se desenvolvem teorias em prol dessa perspectiva, como a economia plural. A economia plural é uma abordagem da economia real que parte do pressuposto de que as relações entre os produtores, e entre estes e a natureza são regidas por princípios econômicos plurais e assumem formas institucionais igualmente diversas. O aporte teórico de Karl Polanyi é a principal referência dessa abordagem que classifica a economia como uma invariante história que admite uma pluralidade de formas de produzir e distribuir riquezas.

Com base na convicção de múltiplas dimensões, na necessidade de regulação do mercado pela sociedade, e muito mais pela constatação de que todas as sociedades anteriores à sociedade moderna eram conduzidas por sistema de força plural, Polanyi (2012) alvitra uma visão da economia constituída por polos diversos de produção e distribuição de riqueza. Em seus estudos, Polanyi (10000) evidencia os princípios da reciprocidade, redistribuição, domesticidade e mercado. Segundo o autor eram os princípios de coordenação social que regeram as sociedades em distintos processos históricos e proporcionava essa pluralidade.

Como a contribuição de Karl Polanyi pode ser resgatada no sentido de se pensar o desenvolvimento econômico da esfera global a local? Várias são as possibilidades e agendas de pesquisa que podem ser advindas da compreensão da economia como um processo plural e substantivo. Também, acreditamos que sua abordagem pode ser utilizada para refletir sobre o processo de desenvolvimento em escalas territorializadas.

Com base nessa convicção, o trabalho apresenta uma releitura dos princípios de coordenação social evidenciados por Polanyi dentro da realidade contemporânea do desenvolvimento territorial. Os princípios de coordenação social são reorganizados e passam a ser representados por três dimensões que formam a abordagem multidimensional. O princípio da redistribuição é representado pela dimensão Estado, o princípio do mercado é representado pelo próprio mercado na abordagem multidimensional e os princípios da reciprocidade e domesticidade, juntos formam a dimensão solidariedade e economia familiar.

A finalidade da abordagem é permitir a visualização da organização econômica contemporânea, a partir da vertente plural da economia de inspiração teórica polanyiana. As dimensões formariam os pilares de coordenação social e passaria a reger a produção a redistribuição e organização social não apenas em sentido econômico, mas social;

fortalecendo laços de solidariedade e de cooperação.

Na abordagem multidimensional, o desenvolvimento não é vinculado a nenhum aspecto ou evento específico. É um processo amplo e multifacetado, não resulta apenas de crescimento constantes no PIB (Produto Interno Bruto), está estritamente relacionado à estrutura econômica não centrada apenas no mercado, tem sua ação centrada nas pessoas e vai além do domínio da economia identificado pelo progresso econômico. É um processo que engloba um conjunto de indicadores que interagem entre si, reunindo aspectos sociais, demográficos, políticos-institucionais, econômicos e ambientais, enfim, trata-se de um fenômeno multidimensional.

Neste trabalho, tem-se uma preocupação inicial com a verificação se os territórios que possuem características mais plurais no processo de estruturação de suas economias têm melhores níveis de qualidade de vida. Assume-se que o processo de desenvolvimento é medido geralmente em seus resultados, onde o mais eminente mensurador é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), apesar de não ser exatamente um consenso para os estudiosos de *Policy Makers*.

Mas o IDH e congêneres medem o resultado do desenvolvimento e não seu processo. Neste sentido, o trabalho pretende contribuir com o estabelecimento de um índice para medir o processo de desenvolvimento a partir das características plurais de suas economias, uma ação pró-ativa do Estado e da Sociedade Civil em prol desta pluralidade.

Desta forma, o presente trabalho objetiva analisar o desenvolvimento municipal no Brasil a partir da concepção teórica de Karl Polanyi. Para tal proposição foi elaborado um índice sintético de desenvolvimento municipal (IDMP), compilado a partir da expressividade em cada município brasileiro, das dimensões: Estado, mercado, solidariedade e economia familiar. No contexto do desenvolvimento municipal as características ditas polanyianas expressam a pluralidade dos ambientes.

O IDMP foi relacionado com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) como uma forma de verificar em que medidas as características polanyianas estão sendo interveniente no desenvolvimento humano dos municípios brasileiros. A escolha de analisar o desenvolvimento municipal à luz da concepção teórica de Karl Polanyi visa oferecer uma nova forma de interpretar o fenômeno do desenvolvimento nos municípios brasileiros, a partir de uma análise multidimensional.

O IDMP, índice proposto no trabalho, é um construtor que está relacionado com a estrutura municipal e as ações que levariam a um processo de desenvolvimento, enquanto que o IDH é um índice de resultado que tem a finalidade de medir o desenvolvimento humano, e

que apesar de suas limitações metodológicas é o indicador com maior aceitabilidade para medir o impacto do progresso econômico nas condições de vida das pessoas.

Partindo desses pressupostos, e principalmente da finalidade de ambos indicadores, buscou-se verificar se os municípios com fortes características polanyianas, impressas através das dimensões que compõem a abordagem multidimensional, têm tendência em apresentar o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) alto?

A hipótese lançada inicialmente no trabalho era que os municípios com características mais plurais e diversificadas em sua economia apresentavam melhores níveis de qualidade de vida levando em consideração os aspectos considerados pelo IDHM. Os resultados encontrados mostram que de acordo com os conceitos analisados, o desenvolvimento dos municípios brasileiros se mostra bem incipiente, e que de certo modo, a hipótese levantada se confirma, pois os resultados mostram que existe uma relação direta e positiva entre IDMP e o IDHM. Os municípios que atingiram as melhores faixas do IDMP apresentaram também um IDHM mais fortalecido o que expõe que pluralidade econômica de certo modo influencia em características econômicas e sociais consideradas desejáveis e esperadas do processo de desenvolvimento.

O trabalho está organizado em cinco capítulos. A introdução compõe o capítulo inicial, nela contém a problemática da pesquisa e os objetivos gerais e específicos. O segundo capítulo apresenta o contexto geral em que a pesquisa está inserida, traçando uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. O terceiro capítulo expõe as bases teóricas sobre as quais o trabalho está construído, explana sobre a teoria de Karl Polanyi e apresenta de forma mais específica os fundamentos que nortearam a pesquisa. O quarto capítulo expõe os aspectos metodológicos adotados para o desenvolvimento da pesquisa, esquematiza os procedimentos que foram empregados para atender a problemática central e os objetivos propostos. O quinto capítulo apresenta os resultados da pesquisa, analisados de acordo com a fundamentação teórica, em seguida são feitas as considerações finais na qual avalia-se se os objetivos foram atingidos e os resultados alcançados, e propostas feitas para próximos estudos.

2 ESCALAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Este capítulo inicial apresenta o contexto geral em que a pesquisa está inserida. Inicialmente levanta-se um questionamento acerca do conceito de desenvolvimento, abarcando a forma como o processo foi pensado e medido durante a história da sociedade moderna. Logo em seguida apresentam-se alguns conceitos que norteiam as discussões sobre desenvolvimento local, aborda-se também, de forma breve, os principais indicadores de desenvolvimento municipais utilizados no Brasil.

2.1 As controvérsias em torno de um conceito

A questão do desenvolvimento econômico tem raízes teóricas e empíricas, originada, na maior parte das crises econômicas, do sistema capitalista (SOUZA, 2005). Segundo Rist (1996), a era do desenvolvimento se inicia em 1948, fundada a partir da política estrangeira americana em um mundo dividido geopoliticamente pela Guerra Fria, e de lá para cá o debate evoluiu de maneira cíclica.

De forma mais específica Bresser Pereira (2006) diz que o desenvolvimento econômico é um processo histórico, e que o quadro econômico-social em que esse processo histórico tem início, é o da Revolução Capitalista; o quadro político é o da formação dos modernos estados-nação; o quadro ideológico é o do liberalismo e do nacionalismo; o quadro cultural é o da transição para a modernidade ou para o capitalismo enquanto sistema.

Ao longo da história do capitalismo contemporâneo, teóricos de várias áreas têm discutido o conceito de desenvolvimento econômico. Devido às múltiplas formas de encarar esse processo não se formulou uma definição universalmente aceita, persistindo discrepâncias conceituais que vêm desde as abordagens clássicas.

Em seu plano teórico o desenvolvimento seria, então por longo período, sinônimo de crescimento econômico. Souza (2005) diz que na verdade existem duas correntes distintas, uma primeira corrente de economistas de inspiração mais ortodoxa que analisa o desenvolvimento como sinônimo de crescimento. Neste grupo se enquadram os modelos de crescimento de tradição neoclássica, como os de Meade e Solow e os de inspiração mais Keynesiana, como os de Horrod, Domar e Kaldor. Já na segunda corrente voltada para a realidade empírica, formados na tradição marxista ou cepalina, entende que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. Economistas

como Lewis (1969), Hirschman (1974), Myrdal (1968) e Nurkse (1957), embora com raízes ortodoxas, realizaram análises e elaboraram modelos mais próximos da realidade das economias subdesenvolvidas.

De certo modo, até o início do século XX, a discussão e a preocupação por parte dos economistas girou em torno do crescimento econômico. Parecia não existir a necessidade de fazer distinção entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico. Diante dos frutos colhidos, parecia muito óbvio que o desenvolvimento e o crescimento eram um mesmo fenômeno, pois as poucas nações desenvolvidas eram as que se haviam tornado ricas pela industrialização, e os países que haviam permanecido subdesenvolvidos eram consequentemente os pobres, nos quais o processo de industrialização era incipiente ou nem havia começado (VEIGA, 2010).

Entretanto, na década 1950 observou-se que o intenso crescimento econômico em diversos países semi-industrializados, entre os quais Brasil, não se traduziu em desenvolvimento como ocorrera nos países considerados desenvolvidos. Surge então, uma necessidade latente da distinção dos conceitos para explicar os fatos contraditórios ocorridos entre países que através do progresso econômico alcançam um maior nível de bem estar da população e os países subdesenvolvidos que experimentaram o crescimento, mas não alcançaram o desenvolvimento.

A controvérsia acerca dos conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico ainda não foi totalmente diluída, mas é um debate que amadureceu ao longo dos anos. O crescimento econômico passou a ser interpretado como um fenômeno de natureza quantitativa que conduz ao aumento da produção e acumulação de riqueza apoiado no progresso técnico e no investimento, que se reflete no aumento do consumo e desenvolvimento do comércio. Mede-se pela quantidade de bens e serviços produzidos, não havendo preocupação na forma como estão distribuídos pela população (redução das desigualdades), nem com o ambiente.

Enquanto isso, o desenvolvimento econômico ganhou um conceito que em sua amplitude aproxima a economia das demais ciências sociais. Sua caracterização não se restringe ao crescimento da produção em uma região, mas trata de aspectos qualitativos relacionados ao crescimento. O desenvolvimento econômico passou a ser caracterizado como um fenômeno de natureza qualitativa, que visa à melhoria de vida das populações através da satisfação das suas necessidades básicas e do acesso aos recursos necessários para atingir um nível de vida longo e saudável.

Na atualidade, aceita-se que o desenvolvimento econômico resulta do crescimento econômico acompanhado de melhoria da qualidade de vida. Corroborando, Veiga (2010, p.

56) diz que:

[...] ninguém duvida de que o crescimento é um fator muito importante para desenvolvimento. Mas não se deve esquecer que no crescimento a mudança é quantitativa enquanto no desenvolvimento ela é qualitativa. Os dois estão intimamente ligados, mas não são processos iguais.

Souza (2005, p.7) diz que “uma definição completa de desenvolvimento envolve, além de focar a melhoria de indicadores econômicos e sociais, tem que considerar a questão da preservação do meio ambiente”. Borba (2000), seguindo a mesma linha, salienta que em termos conceituais, o desenvolvimento é um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores ou uma atitude comparativa com respeito a esse conjunto, sendo esses valores condições e/ou situações desejáveis para a sociedade. Para avaliar o desenvolvimento também devem ser consideradas variáveis políticas, tecnológicas, socioambientais e de qualidade de vida da população.

Na verdade existem inúmeras concepções de desenvolvimento, Celso Furtado (1982) diz que as experiências demonstram que o verdadeiro desenvolvimento é principalmente um processo de ativação e canalização de forças sociais, de avanço na capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da inventiva. E que por estes motivos é um processo social e cultural, e só secundariamente econômico.

Bresser Pereira (2006) diz que a rigor, o desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico, e como processo histórico ele se molda e ganha contornos condizentes com sua época. Se antes, as controvérsias em torno do conceito de desenvolvimento se concentravam em definir a natureza do fenômeno, identificar se era um processo de natureza exclusivamente quantitativo ou de “natureza dual”, muito mais ligada a aspectos qualitativos; atualmente o debate se ampliou, discute-se a origem dos fatores determinantes (exógenos ou endógenos), questiona-se o papel dos atores envolvidos nesse processo, procura-se ainda analisar a relação entre desenvolvimento e meio ambiente, desenvolvimento e industrialização, enfim, é um debate em constante evolução que tem como objetivo entender e definir melhor esse fenômeno.

Neste trabalho, adota-se o conceito desenvolvimento econômico em seu sentido amplo, que não se limita a incrementos positivos no Produto Interno Bruto (PIB) /renda *per capita*, mas que diz respeito, também, a um fenômeno de natureza qualitativo que sucede em alterações da composição do produto e da alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social.

2.2 O local no contexto do desenvolvimento econômico

O desenvolvimento econômico por muito tempo foi pensado apenas como resultado de estratégia nacional, tendo como palavras chaves: progresso material, modernização tecnológica e industrialização. A partir da década 1980, esse cenário começou a ser redesenhado; a expressão “local” ganhou relevo e o desenvolvimento passou a ser visto também como fruto de uma dinâmica local. Palavras como cultura, empreendedorismo, cooperação, participação e potencialidade fazem parte da essência do conceito de desenvolvimento local.

O desenvolvimento local nasce como uma proposta para incentivar o crescimento econômico com base nas características endógenas da comunidade considerando suas interfaces multidimensionais e gerando sinergia na interação dos diferentes atores sociais (FISCHER, 2002).

É importante advertir que “local” adquire uma conotação sócio territorial para o processo de desenvolvimento. O local pode ser entendido como um município, como parte de município, um conjunto de municípios, um estado (UF) ou mesmo uma região. Franco (2000) esclarece, no entanto, que no Brasil em geral, quando se pensa em desenvolvimento local, faz-se referência a processos de desenvolvimento nos níveis municipal ou regional. Neste trabalho, este espaço específico, enquanto escala de análise, refere-se à noção de município.

2.2.1 Desenvolvimento local

O desenvolvimento econômico local converte-se, durante os anos 80, na estratégia de desenvolvimento territorial dominante. Fica para trás a época em que a economia era uma questão que só afetava as decisões da administração central do Estado e das grandes empresas e em que os administradores locais só se preocupavam em gerir os serviços públicos (BARQUERO, 2001).

O local ressurgiu impulsionado pela globalização, reorganização produtiva; pela supressão dos regimes autoritários e o conseqüente processo de descentralização política; e o reconhecimento de novos atores sociais. Reis (2006) diz que a mudança de foco ocorreu em dois sentidos:

Existe certo consenso na literatura em torno das discussões sobre desenvolvimento local, quando comparadas com aquelas discussões que eram levadas nos anos 1950/1980: que houve uma mudança de foco em dois sentidos: o foco nas esferas nacionais e regionais se ampliou ou se deslocou para as esferas local e global; e o

aspecto econômico passou a disputar espaço com os aspectos ambientais, sociais, culturais e político-institucionais (REIS, 2006, p. 71).

A construção da abordagem local do desenvolvimento se deu muito mais a partir da reformulação das teorias gerais, concentrando-se mais em seus aspectos locais do que em formulações teóricas específicas. Jouen (2011) diz que na ausência de uma base teórica resolvida, o desenvolvimento local passa a ser definido de um jeito empírico a partir da sociologia, da economia, da ciência política e de experiências desenvolvidas em todo o mundo.

Os estudos sobre os distritos industriais contribuíram significativamente para a sistematização da abordagem do desenvolvimento local. As experiências bem-sucedidas de regiões como a Terceira Itália, que surgiram nos anos 1970, e o desempenho de alguns países da Ásia, os chamados Tigres Asiáticos, mostravam que a pequena empresa também era funcional ao processo de acumulação de capital; e que também poderia gerar crescimento econômico. O problema não estava no tamanho em si, mas na sua atuação dispersa no território. Deste modo, o desenvolvimento poderia ser alcançado através da exploração de recursos locais, de particularidades apresentadas pelo território ou de seu ambiente produtivo e institucional, os quais não pudessem ser copiados e que distinguiam as empresas a ele pertencentes. Essas características tornariam possível o desenvolvimento endógeno (COSTA, 2012).

No enfoque do desenvolvimento local o espaço deixa de ser interpretado apenas como um suporte físico das atividades e dos processos econômicos, e passa a ser visto como agente de transformação social. Da mesma forma, a sociedade local deixa de ser um agente passivo, e torna-se protagonista de um do projeto de transformação em curso, a partir das particularidades territoriais passa a desempenhar iniciativas próprias, com integração ao plano econômico, político, social e cultural (MARTINELLI; JOYAL 2004).

Segundo Buarque (2008) o desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais. Ainda conforme o autor, o processo deve mobilizar e explorar as potencialidades locais, contribuir para elevar às oportunidades sociais, viabilizar a competitividade da economia local e ao mesmo tempo deve primar pela conservação dos recursos naturais locais, que são a base das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local. Para Irving (2003, p.168) o desenvolvimento local é:

[...] um processo reativador da economia e dinamizador da sociedade local que mediante o aproveitamento de recursos endógenos existentes em uma determinada zona ou espaço físico é capaz de estimular e fomentar o seu crescimento econômico, criar emprego, renda e riqueza e, sobretudo melhorar a qualidade de vida e o bem-estar social da comunidade local. O desenvolvimento local permite a construção de poder endógeno para que uma determinada comunidade possa autogerir-se, desenvolvendo o seu potencial sócio econômico, preservando o seu patrimônio ambiental e superando as suas limitações na busca contínua da qualidade de vida de seus indivíduos (IRVING, 2003, p.168).

Continuando com as definições, Barquero (2001) diz que o desenvolvimento local é um processo de crescimento e de mudança estrutural, no que a utilização do potencial local conduz à melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Neste processo de mudança, a organização do sistema produtivo, a rede de relações entre os atores e atividades, a dinâmica de aprendizagem e o sistema sociocultural são determinantes. O autor ainda observa que quando a comunidade é a protagonista do processo de mudança estrutural, pode-se falar em desenvolvimento local endógeno, ou simplesmente desenvolvimento endógeno.

As conceituações expostas mostram que a abordagem local do desenvolvimento traz em si características diferenciadoras. É possível extrair no mínimo três características que convergem nas definições de Buarque (2008), Irving (2003) e Barquero (2001). O desenvolvimento local é visto pelos três autores como um processo que:

- a) Busca mobilizar e explorar as potencialidades locais;
- b) evoca pela participação dos atores sociais locais;
- c) é um processo onde o econômico divide espaço com os aspectos ambientais, sociais e culturais.

Neste contexto é necessário aclarar que natureza endógena não implica ausência de elementos externos, não quer dizer que seja um processo que ocorra de forma isolada, autocentrado na própria região ou no local. Ao contrário, é processo que pressupõe um diálogo constante entre elementos internos e externos e deve ser entendido como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas da região.

Esta natureza endógena “significa que a participação dos atores locais é dada como certa e que o ponto de partida para a promoção do desenvolvimento são os atributos locais – humanos, sociais, econômicos, político-institucionais, culturais e ambientais” (REIS, 2006, p. 3).

Na perspectiva local os aspectos econômicos, ambientais, sociais, culturais e político-institucionais são considerados dimensões de um mesmo processo. Segundo Zapata (2001) eles configuram como as principais dimensões do desenvolvimento local:

- **A dimensão econômica:** busca resultados econômicos, com adequados níveis de eficiência através da capacidade de usar e articular fatores produtivos endógenos para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas locais e integrando redes de pequenos empreendimentos econômicos.
- **A dimensão sociocultural:** busca maior equidade social, através da maior participação do cidadão nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território.
- **A dimensão político-institucional:** visa fortalecer a relação Estado-sociedade de forma a promover mudanças sociais, institucionais, políticas e econômicas.
- **A dimensão ambiental:** busca a valorização dos recursos naturais em prol do desenvolvimento. Compreende meio ambiente como ativo de desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade ambiental em qualquer opção transformadora.

Desta forma, o desafio reside em desenvolver ações capazes de construir estruturas produtivas considerando a complexidade do desenvolvimento a partir das dimensões econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional. Com plena consciência de que o desenvolvimento local não é um fim em si mesmo; não é uma etapa, mas um processo. É um esforço contínuo por parte dos atores organizados no sentido de identificar problemas e aspirações, criar e formular estratégias para abordá-los, implementar planos e avaliar os resultados, numa lógica de participação, onde a mudança e a renovação são o âmago, o êxito dessa comunidade (MILANO, 2005).

A efetivação de mudanças econômica, social e política que caracterizam o desenvolvimento local dependem de uma série de fatores. Albuquerque (1998) e Borba (2000) apontam de forma sintética as premissas básicas para que seja possível alcançar esse objetivo, como mostra o quadro abaixo:

Albuquerque (1998)	Borba (2000)
Capacitação da força de trabalho	Formação de capital, físico e humano.
A incorporação de inovações tecnológicas e inovativas no tecido empresarial e produtivo local;	Apoio progresso tecnológico
O apoio político administrativo dos gestores públicos locais	Adequação de postura social e institucional da localidade
A negociação estratégica dos agentes territoriais.	Capacidade de articulação com todos os atores.

Quadro 1 - Fatores decisivos para o desenvolvimento local

Fonte: Elaboração própria, com base em Albuquerque (1998) e Borba (2000).

A interpretação dos autores quanto aos fatores decisivos para o desenvolvimento local se mostra equivalente, dentre esses fatores, o maior desafio parece ser envolver e estabelecer uma conexão ativa entre todos os atores, pois os demais fatores, mesmo que de forma indireta dependem, ou ao menos são afetados, pela ação estratégica e parceira estabelecida entre atores sociais locais.

Todos os conceitos e explicações trazidas até aqui apontam para algumas convicções. A mais enfática é a que os territórios têm potencialidades. Jair Filho (2011) adiciona novos termos a esse debate e diz que alguns territórios podem não ter potencialidades econômicas a serem trabalhadas. Neste caso é necessário adotar estratégia de mobilidade social. Segundo o autor, o desenvolvimento local é, na verdade, uma estratégia proativa cujo interesse é combater a cultura passiva encontrada nas localidades. Baseia-se na visão de que o problema da desigualdade regional não é somente um problema de renda, mas de “incapacidade” de geração de renda. Assim, o que deve ser trabalhado é a capacidade de geração de renda.

É que neste contexto existem duas alternativas possíveis: i) estratégia de mobilidade social e ii) estratégias de atividades produtivas.

A estratégia voltada para a promoção da mobilidade social da população local aplica-se, geralmente, nas localidades para as quais não há potencialidades econômicas. Neste caso, investe-se na formação do capital humano através da educação convencionalmente de qualidade, conjugada com iniciativas de formação profissional. O objetivo dessa estratégia é oferecer à população local, sem alternativas de empregos, mobilidade para alcançar mercados de trabalhos em outras regiões. A estratégia calcada em atividade produtiva, por seu lado, adapta-se às localidades para quais existem potencialidades econômicas reais e reveladas. Neste caso, procura-se estruturar ou fortalecer a função de produção agregada para a localidade ou para a região de maneira que ela passa a mobilizar os recursos e fatores locais (FILHO, 2011, p. 47).

Jair Filho (2011) não abdica das questões levantadas anteriormente, ele contribui com o debate abrindo o leque de possibilidades, pois mesmo atendo-se apenas ao Brasil, existe uma gama de locais, cada um com sua realidade, suas debilidades e com seus atores. O enfoque do desenvolvimento local não pode ser construído e anunciado como uma panaceia, além do mais, a ampliação do debate é importante principalmente para um enfoque em construção.

De forma geral, grandes experiências têm sido desenvolvidas por todo o mundo, inclusive Brasil. Entretanto, a simplificação e padronização do método tem despertado preocupação entre os pesquisadores de desenvolvimento local, Albuquerque (1998) lamenta que as interpretações predominantes do desenvolvimento local costumam traduzir o processo de maneira bastante mecânica e simplificadora, sem mencionar, em geral, as circunstâncias

históricas, sociais e institucionais que sempre condicionam a organização das atividades econômicas. Segundo Martinelli e Joyal:

Não faz sentido tentar determinar um único modelo de referência. Isso significa, por exemplo, que a experiência italiana dos distritos, que tantas vezes é citada como fonte de referência não deve ser adotada como um modelo a ser usado em qualquer contexto, independentemente da realidade e das características culturais dos envolvidos no processo. Nesse sentido o que é válido é comparar e adequar; é fazer bom uso do conhecimento e das técnicas proveniente de outras experiências desde que moldadas para que possa atender a realidade local (MARTINELLI; JOYAL 2004, p. 53).

As experiências em desenvolvimento local não podem e não devem ser clonadas, porque se trata de processo orgânico, um fenômeno humano, cultural, portanto, não padronizado que envolve os valores e os comportamentos dos participantes. Suscita práticas imaginativas, atitudes inovadoras, espírito empreendedor; conclama a adoção de parcerias para mobilizar os recursos e as energias. Isto aponta para diferentes caminhos segundo as características e capacidades de cada economia e comunidade local (ZAPATA, 2001).

Deste modo, fica entendido que a abordagem do desenvolvimento local não é apenas, um conjunto de projetos voltados ao crescimento econômico. É uma dinâmica cultural e política que busca a transformação social. E esse enfoque pensado enquanto projeto de transformação social, responde a critérios enunciados por Sen (2010), da seguinte forma: É um processo de crescimento e mudança estrutural que aborda uma combinação das questões sociais, econômicas e ambientais relativas a um território, em busca da identificação de soluções integradas com o objetivo de oferecer melhores condições de vida à sociedade.

2.2.2 Municípios brasileiros: espaço do desenvolvimento

Além das transformações na economia mundial, o aprofundamento dos processos de democratização nos países europeus e de redemocratização nos países latino-americanos contribuiu de forma significativa para que o debate sobre o desenvolvimento se deslocasse para a instância local (VITTE, 2006).

O momento político proporcionou fortes transformações e turbulências que condicionam os mecanismos de tomada de decisão por parte dos gestores públicos. É justamente nesse contexto que estudos locais ganham interesse, com o município assumindo funções que antes eram de responsabilidade de instâncias de poder superiores. Desta forma, cada vez mais os municípios constituem se em um espaço estratégico para o desenvolvimento

(BARQUEIRO, 2003, p. 72).

No Brasil, o processo de redemocratização se constitui como um marco na história dos municípios. Foi o momento em que os municípios adquiriram a capacidade de elaborar suas próprias políticas, pois até o início dos anos 1980 as políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro se caracterizavam pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios o papel de executores dessas políticas (FARAH, 2001).

Atribuir aos municípios à competência de elaborar políticas públicas locais é importante, pois este se constitui como o ente federativo mais próximo do cidadão. É nos municípios que as pessoas vivem e convivem com os dilemas sociais de forma mais intensa, lá estão materializadas a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas, culturais e religiosas. Nos municípios origina-se grande parte dos problemas sociais e lá também deve ser o *locus* para a solução dos mesmos.

Jara (1998) é criterioso em esclarecer que a descentralização não significa fazer em nível municipal da mesma maneira que antes era feita pelo governo central. A descentralização trata-se de uma real mudança no estilo de administrar ou na forma de gerenciar a coisa pública em nível municipal. “A descentralização deve ser pensada em termos de um novo paradigma de desenvolvimento, que represente uma mudança qualitativa na dinâmica da gestão pública, capaz de estabelecer novos relacionamentos entre instâncias de poder e as comunidades” (JARA, 1998, p. 162).

O novo quadro político institucional outorgou aos municípios o direito de administrar sua realidade segundo as necessidades locais, o que inclui a autonomia para legislar e elaborar estratégias que melhor atendam a realidade e necessidades locais. David Harvey (1996) diz que a grande mudança que ocorreu foi que os governos urbanos ou locais converteram-se de administradores em empreendedores. Muitos se tornaram atores ativos da cena urbana e promotores da economia local junto com parcelas do setor privado.

A redemocratização transformou o município e a comunidade em catalizadores das forças econômicas e das energias sociais. A adoção de estratégia de desenvolvimento local, no entanto, não foi uma ação imediata à descentralização, foi como se tivesse existido um período de assimilação da nova realidade. No início, houve um deslocamento da estratégia de desenvolvimento para a esfera regional, foi quando os planos de governo começaram a direcionar suas ações às iniciativas públicas de apoio às atividades produtivas com foco no território. O Estado pioneiro nessas ações foi o Rio Grande do Sul que na década de 1990 elaborou um conjunto de ações públicas e privadas direcionadas a fortalecer os arranjos produtivos do Estado, apenas no final da década 1990 as iniciativas locais ganharam força

(ZANIN, 2012).

Buarque (2008) adverte que o corte municipal não pode levar a um isolamento do âmbito territorial restrito, ignorando o contexto social e econômico em que está inserido. Deve-se considerar sempre a questão do entorno para um levantamento das potencialidades que podem gerar desenvolvimento. O local, em se tratando de municípios, deve ser entendido como um subsistema de um sistema mais amplo e global, de tal modo que tudo dependa de fatores externos e das condições do contexto.

O município e a comunidade constituem cortes importantes de autonomia de gestão, mas devem estar articulados com os macros espaços, ao demandar um esforço de coordenação, com instâncias e mecanismos capazes de exercer o papel articulador na distribuição de responsabilidades no espaço, em uma espécie de descentralização coordenada (BUARQUE, 2008 p.53).

Na mesma perspectiva Brandão (2005) diz que não se pode negligenciar a natureza das hierarquias imputadas. Qualquer diagnóstico local deve posicionar o município no contexto regional e nacional identificando seus nexos de complementaridade econômica e analisando sua inserção frente aos ritmos diferenciados dos processos econômicos dos diversos territórios com os quais se relaciona em termos de conjuntura e estrutura.

Do mesmo modo, as políticas de desenvolvimento tradicionais elaboradas e aplicadas a partir da abordagem *top down* não perdem de toda sua vez. No entanto elas se mostram mais eficientes quando combinadas com uma ação sistêmica de desenvolvimento local e regional. É evidente que ações do governo federal impactam o local. Assim, o que deve existir é uma adequação, uma modulação para que essas políticas atinjam de forma mais eficiente o local.

É notório que o processo de descentralização política se converte em uma ferramenta determinante para o desenvolvimento local à medida que facilita a criação de espaços de negociação estratégica como o local e com o regional. Neste contexto, o Estado, no âmbito municipal, desempenha papel decisivo, porém ele não é o único ou o principal agente promotor do desenvolvimento e se configura como mais um dos ativos locais. Na verdade o eixo central do desenvolvimento local é a sociedade organizada, é a capacidade de construir parcerias entre atores do Estado, do mercado e da sociedade para elaboração de estratégias eficientes e eficazes para o município.

Na prática, o desenvolvimento local trata-se da instalação de projetos e planos que ampliarão a oferta de serviços básicos como saúde, educação, segurança, infraestrutura, habitação à população e uma dinamização da economia local. É um projeto que depende da interação e da articulação dos diversos atores sociais e econômicos, institucionais, públicos e

privados.

O projeto local ganhou relevância por se adequar ao anseio atual da sociedade, pois se almeja um projeto de desenvolvimento que seja capaz de implementar iniciativas e ações que gerem, ao mesmo tempo, uma maior equidade social, um nível elevado de conservação ambiental e uma maior racionalidade (eficiência) econômica. E nesse contexto, o município foi entendido como a instância político-administrativa mais adequada para testar a possibilidade de conciliar o crescimento econômico com a proteção ambiental e distribuição mais justa de riquezas (JARA, 1998).

Apesar de não existir uma teoria consolidada para embasar a aplicação da abordagem do desenvolvimento local, os autores aqui expostos, que trabalham com esse tema, demonstram uma visão muito clara quanto ao processo, aos fatores decisivos, ao papel da sociedade e do Estado, enfim, em relação à aplicabilidade da abordagem do desenvolvimento local. A clareza conceitual é fruto da forma como a “teoria” está sendo construída, a partir de uma série de percepções e conceitos extraídos de experiências desenvolvidas em várias regiões do mundo.

2.3 Indicadores do desenvolvimento

A objeção em conceituar o processo desenvolvimento econômico também provoca controvérsias em como aferir o resultado desse processo. De certo modo, o método utilizado para medir o desenvolvimento está estritamente relacionado ao conceito que a ele é atribuído.

Adotando as duas correntes exposta por Souza (2005) fica latente que se o desenvolvimento é entendido como sinônimo de crescimento econômico, não existe incoerência em relacioná-lo ao PIB e renda *per capita*. Contudo, a partir do momento em que o desenvolvimento econômico contempla, simultaneamente, aspectos de natureza quantitativa e qualitativa, englobando não apenas condições econômicas, mas também sociais, culturais, políticas e ambientais é necessário buscar indicadores que contemplem essa diversidade.

Antes é necessário esclarecer que os indicadores são importantes ferramentas que disponibilizam informações básicas para a construção de diagnósticos sobre a realidade social. Jannuzzi (2003, p.15) define indicador social como “uma medida em geral quantitativa dotada de um significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato de interesse teórico ou pragmático”. O autor diz que de forma prática o indicador é o elo entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados.

2.3.1 A “tradicionalidade” do Produto Interno Bruto (PIB)

O PIB é o principal medidor do crescimento econômico. Ele revela o valor total de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico de um país durante determinado período. Por longo tempo o PIB foi utilizado como medida norteadora de desenvolvimento econômico.

Criado pelo economista russo naturalizado estadunidense Kuznets (1901- 1985) na década de 1930, o que lhe rendeu em 1971 o prêmio Nobel. Conforme Veiga (2010) Simon Kuznets ficou conhecido como o “pai do PIB”, por ter, no princípio da década de 1930, elaborado as primeiras definições em prol de uma contabilidade nacional, definindo com rigor “produto”, “rendimentos” e “despesas”, abrindo caminho para o largo campo de investigação das contas nacionais.

Já na década de 1940 o economista britânico Richard Stone (1932-1992) estabeleceu o método moderno de aferição do desempenho dos diversos setores da economia. Em 1948 a medição foi aplicada no mundo, e em 1984, Stone foi agraciado com o prêmio Nobel de Economia.

No Brasil, desde 1990, o cálculo do PIB fica a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), instituição federal subordinada ao Ministério do Planejamento. Antes disso, esse trabalho era realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

De acordo com IBGE (2013) o PIB pode ser expresso segundo três perspectivas: demanda, produção e rendimento, sendo que os três diferentes métodos de cálculo devem sempre apresentar o mesmo resultado. Na ótica da demanda, o valor do PIB é calculado a partir das despesas em bens e serviços de utilização final contraída pelos diversos agentes econômicos, é igual à despesa de consumo final, mais a formação bruta de capital fixo, mais a variação de estoques e mais as exportações de bens e serviços, menos as importações de bens e serviços.

Segundo a ótica da produção o PIB corresponde ao valor da produção menos o consumo intermediário, mais os impostos líquidos de subsídios sobre produtos não incluídos no valor da produção. Na ótica do rendimento o valor do PIB é calculado a partir dos rendimentos de fatores produtivos distribuídos pelas empresas. Segundo essa ótica, o valor do PIB é igual à remuneração dos empregados mais o total dos impostos líquidos de subsídios, sobre a produção e a importação, mais o rendimento misto bruto e mais o excedente operacional bruto.

A metodologia atual de cálculo do PIB considera o desempenho de 56 atividades

econômicas e a produção de 110 mercadorias e serviços, abarcando a produção na indústria, na agropecuária, no setor de serviços, o consumo das famílias, o gasto do governo, o investimento das empresas e a balança comercial.

Em torno desse indicador giram diversas críticas. Feijó, Valente e Carvalho (2012) assinalam que as críticas dirigidas ao PIB, em geral convergem para os seguintes argumentos: o PIB como indicador de riqueza de uma nação desconsidera um conjunto de atividades (o trabalho doméstico, o trabalho voluntário), a produção ilegal, oculta/subdeclarada que faz parte da economia informal também é negligenciada. Contudo, a principal crítica levantada é que o PIB não é capaz de expressar o bem-estar das sociedades, pois ele contabiliza transações que diminuem ou refletem queda do bem-estar da sociedade; não considera a destruição de riqueza (especialmente ambiental), necessária à produção de riqueza (bens e serviços mercantis) e também não trata da distribuição da riqueza decorrente disso, de forma que ele não atende o conceito de desenvolvimento em seu sentido amplo.

No entanto, Feijó, Valente e Carvalho (2012) advertem que não se deve esperar de um conceito mais do que ele pretende significar. E que neste contexto, o PIB como indicador, é fiel a sua conceituação e ao seu objetivo, uma vez que segundo os autores:

O PIB não foi criado para medir o progresso, o bem-estar ou a qualidade de vida, mas tão somente para medir o crescimento econômico, **através de transações que possam ser mensuradas em valores monetários**. A questão é que durante muito tempo o crescimento econômico foi entendido como desenvolvimento econômico. Mesmo quando essa crença foi superada, na falta de um indicador adequado para mensuração do bem-estar, ainda se usa o PIB para esse fim (FEIJO; VALENTE; CARVALHO, 2012, p. 45).

Siedenberg (2003) diz que a hegemonia do PIB como indicador de desenvolvimento ocorreu, sobretudo, no período em que crescimento econômico e desenvolvimento foram tidos como sinônimos, isto é, a partir de 1950, quando o paradigma da modernização se constituiu como a estratégia básica do desenvolvimento em muitos países, inclusive no Brasil. Veiga (2010) também afirma que ao desenvolver o PIB Simon Kuznets nunca o considerou um indicador global do progresso econômico das nações. O próprio Kuznets, em um congresso nos Estados Unidos em 1932, afirmou que o bem-estar de um país dificilmente poderia ser inferido por meio de uma medição da renda nacional.

Deste modo, diante do exposto, o que fica patente é que a confusão conceitual entre os termos crescimento/desenvolvimento gerou o uso indevido do PIB como indicador de desenvolvimento. No momento em que o conflito conceitual começa a se dissolver busca-se encontrar métodos mais adequados para aferir um fenômeno que está ligado simultaneamente

a aspectos quantitativo e qualitativo.

2.3.2 Amartya Sen e uma nova forma de medir o desenvolvimento

Mesmo com muitas críticas, o PIB atuou como único “indicador de desenvolvimento” por muito tempo. Somente na década de 1990 surgiu um novo indicador, o índice de desenvolvimento humano (IDH), elaborado por Mahbub ul Haq, um influente e renomado economista paquistanês, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

O IDH foi estruturado com base na concepção de desenvolvimento de Amartya Sen. Em sua abordagem, Sen analisa o desenvolvimento sob um viés diferenciado, entendendo-o como um processo relacionado com a expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. “O enfoque nas liberdades humanas contrasta com as visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB ou aumento da renda *per capita*, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social” (SEN, 2010, p. 16).

O IDH foi arquitetado com o objetivo de oferecer um contraponto ao PIB, pois para Sen, identificar desenvolvimento como um simples crescimento do produto interno bruto ou de rendas individuais é conservar uma visão demasiadamente restrita. Embora tais fatores contribuam de forma direta para a expansão de liberdades que possam vir a ser usufruídas pelos membros de uma determinada sociedade, o autor enfatiza que o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo, uma vez que desenvolvimento tem que estar relacionado, sobretudo, com a melhora da vida dos indivíduos e com o fortalecimento de suas liberdades.

Quando convidado por Mahbub para contribuir com a elaboração de um indicador de desenvolvimento, Sen se mostrou um tanto cético, pois não acreditava que um índice pudesse sintetizar a realidade complexa do processo de desenvolvimento. Por um lado, Mahbub também concordava com a precariedade inevitável de qualquer indicador sintético do desenvolvimento, mas por outro, ele reconhecia que a tirania da renda *per capita* nunca seria colocada em xeque por um *kit* de tabelas. Mahbub tinha convicção de que era necessário criar uma medida tão simples quanto o PIB, uma única cifra, mas uma medida que não negligenciasse completamente os aspectos sociais da vida humana (VEIGA, 2010).

No prefácio do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999, Amartya Sen fala de sua descrença inicial em relação à construção do IDH. A crítica de Sen não é no sentido de

desqualificar a criação do índice, nem tampouco suas qualidades técnicas e estatísticas, mas refere-se ao seu alcance restrito, a tentativa de retratar em um simples número, a complexa realidade do desenvolvimento humano, das privações, das liberdades que envolvem e determinam a situação de vida das pessoas. Mesmo com essas limitações Sen reconheceu a importância desse indicador. Segue o trecho regido por Sen no prefácio do Relatório do Desenvolvimento de 1999:

Devo reconhecer que não via no início muito mérito no IDH em si, embora tivesse tido o privilégio de ajudar a idealizá-lo. A princípio, demonstrei bastante ceticismo ao criador do Relatório de Desenvolvimento Humano, Mahbub ul Haq, sobre a tentativa de focalizar, em um índice bruto deste tipo - apenas um número -, a realidade complexa do desenvolvimento e da privação humanos. [...] Mas, após a primeira hesitação, Mahbub convenceu-se de que a hegemonia do PIB (índice demasiadamente utilizado e valorizado que ele queria suplantare) não seria quebrada por nenhum conjunto de tabelas. As pessoas olhariam para elas com respeito, disse ele, mas quando chegasse a hora de utilizar uma medida sucinta de desenvolvimento, recorreriam ao pouco atraente PIB, pois apesar de bruto era conveniente. Devo admitir que Mahbub entendeu isso muito bem. E estou muito contente por não termos conseguido desviá-lo de sua busca por uma medida crua. Mediante a utilização habilidosa do poder de atração do IDH, Mahbub conseguiu que os leitores se interessassem pela grande categoria de tabelas sistemáticas e pelas análises críticas detalhadas que fazem parte do Relatório de Desenvolvimento Humano (SEN, 1999 *apud* PNUD, 2010, p.1).

No índice, Amartya e Mahbub trabalham com o conceito de desenvolvimento humano, que parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é necessário ir além do viés econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. Na concepção dos autores, o IDH na sua forma de mensuração não é perfeito, mas possibilita ampliação do debate e pode contribuir para a construção de um indicador mais completo.

Para Sen (2010) os fatores impeditivos do desenvolvimento são as fontes de privação das liberdades, tais como: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Para que se conduza um processo de desenvolvimento é necessário que se remova esses fatores do contexto social.

Na visão de Sen só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer na vida. Neste conjunto, quatro coisas se sobressaem, são elas: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade.

Desde 1990 a ONU calcula o IDH para um conjunto extenso de países (no ano de

2013 foi calculado para 187 países, incluindo o Brasil). O resultado é publicado anualmente no Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Atualmente, o Índice de Desenvolvimento Humano é o critério mais utilizado para comparar o desenvolvimento de diferentes economias, uma vez que busca aferir o avanço de uma determinada população não considerando apenas a dimensão econômica, mas também características sociais consideradas desejáveis e esperadas do processo de desenvolvimento humano.

O índice agrega três das principais dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável (longevidade), de ter acesso ao conhecimento (educação) e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas (renda). A metodologia de cálculo do IDH envolve a transformação das três dimensões em subíndices (longevidade, educação e renda), de modo que a combinação dos três forma o IDH.

O RDH de 2010 apresenta uma série de alterações na metodologia de cálculo dos IDH, os aspectos modificados, já que eram alvo de críticas desde longa data. O “novo IDH”, apresentado no relatório de desenvolvimento humano 2010, mantém a estrutura do “velho IDH” (as três dimensões básicas: educação, renda e longevidade), e faz alterações na forma de normalização, nas variáveis que compõem as dimensões educação e renda, no procedimento de agregação das três dimensões e na classificação dos países. “O IDH permanece como uma medida agregada do progresso em três dimensões – saúde, educação e rendimento. Mas, neste Relatório, modificamos os indicadores usados para medir o progresso na educação e no rendimento e alteramos a forma como são agregados” (RDH, 2010, p. 15).

O primeiro aspecto modificado é o fator de normalização, a forma como os subíndices são construídos. Os subíndices são elaborados através de uma fórmula geral que estabelece os valores mínimos e máximos, até o relatório de 2009, sendo que os níveis máximos foram fixados pelo próprio RDH. A partir de 2010, os valores máximos foram verificados na série de dados (desde 1980), com isso eliminou-se a arbitrariedade na definição dos níveis máximos.

$$\text{Índice dimensão} = \frac{\text{Valor observado} - \text{Valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}}$$

A dimensão saúde expressa pela a oportunidade de ter uma vida longa e saudável (longevidade), medida pela expectativa de vida (EV), (não foi alterada com relatório de

2010). O cálculo se dá na seguinte forma:

$$\text{Longevidade} = \frac{EV - V \cdot \text{mín}}{V \cdot \text{máx} - V \cdot \text{mín}}$$

As variáveis que compõem a dimensão educação mudaram com o RDH 2010; antes era levada em consideração a taxa de alfabetização combinada com a taxa de escolarização¹. A nova metodologia busca uma variável mais sensível para aferir o progresso educacional procurando discriminar melhor a educação da população. Atualmente o acesso ao conhecimento (educação) é medido através de dois indicadores estruturado da seguinte forma:

- a) Anos Médios de Estudos (AME): média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos.
- b) Anos Esperados de Escolaridade (AEE): a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade em que devem iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que uma criança na idade deve iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança.

$$\text{Índice de educação (IE)} = \frac{\sqrt[2]{IAME \times IAEE} - V \cdot \text{mín}}{V \cdot \text{máx} - V \cdot \text{mín}}$$

No IDH atual o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita* expressa em poder de paridade de compra constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência. Anteriormente era medido a partir do Produto Interno Bruto *per capita* (em PPC, para levar em consideração que, mesmo em dólar, os preços das mercadorias nos países são diferentes, realiza-se esse ajuste aos PIBs *per capita* em dólares) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO, 2010). O cálculo se dá na seguinte forma:

$$\text{Índice renda (IR)} = \frac{\ln(\text{PIBppc}) - \ln(V \cdot \text{min})}{\ln(V \cdot \text{max}) - \ln(V \cdot \text{min})}$$

Depois de normalizadas as dimensões longevidade, educação e renda, eram agregadas

¹ Corresponde ao somatório das pessoas matriculadas em algum curso (fundamental, médio ou superior) dividido pelo total de pessoas entre 7 e 22 anos da localidade.

por meio de média aritmética simples. Esse procedimento tinha grande limitação e era motivo de muitas críticas, pois qualquer retrocesso em uma das dimensões podia ser facilmente compensado por um avanço em outra.

A partir do relatório de 2010 recorreu-se à média geométrica. No lugar de somar, multiplicam-se os elementos, e em vez de dividir, como normalmente era feito na média aritmética, tira-se a raiz na ordem do número de elementos (no caso do IDH, são três dimensões, das quais extrai-se a raiz cúbica). Com esse cálculo, a compensação entre os valores das dimensões perde força, um valor ruim em uma das dimensões tem impacto maior em todo o índice. Conforme evidencia o RDH (2010, p. 15) “a média geométrica respeita mais as diferenças intrínsecas que existem em cada uma das dimensões”.

Considerando essa mudança metodológica, o IDH é expresso na seguinte fórmula:

$$IDH = \sqrt[3]{I \text{ longevidade} \times I \text{ Educação} \times I \text{ Renda}}$$

O método de classificação dos países também foi alterado, anteriormente os países eram classificados com base em uma escala de valores fixos². O economista Bryan Caplan (2009) questionava o método enfatizando que ele prejudicava os países ricos. Segundo o autor, países ricos não poderiam melhorar a sua classificação em certas categorias, embora haja muito espaço para o crescimento econômico e longevidade, por exemplo.

Em 2010 os países deixam de ser classificados de acordo com valores fixos e passam a utilizar uma classificação relativa. A lista de países é dividida em quatro partes semelhantes. Os 25% com maior IDH são os de desenvolvimento humano muito alto, o quartil seguinte representa os de alto desenvolvimento, o terceiro grupo é o de médio e os 25% piores, os de baixo desenvolvimento humano.

É notório que o IDH representa uma alternativa para a medida unidimensional de desenvolvimento que vigorava. Seus idealizadores não o consideravam uma fórmula perfeita e acabada e o percebiam mais com meio de ampliar e fomentar o debate sobre o tema. No entanto, durante os seus mais de 20 anos de existência, o índice de desenvolvimento humano não sofreu nenhuma “mudança estrutural”. Por ”mudança estrutural”; entende-se uma alteração maior, como a ampliação método, com a inserção de outras dimensões que fazem parte do conceito de desenvolvimento humano e que ainda não foram agregadas no IDH,

²O IDH assume valores entre (0) e (1), sendo que quanto mais próximo de (1), melhor a situação do país. Até 2009 os valores eram classificados da seguinte maneira para o PNUD: IDH com valores menores que (0,5): considerado baixo; IDH com valores entre (0,5) e (0,8): considerado médio; IDH com valores maiores que (0,8): considerado alto.

como democracia, sustentabilidade e participação.

Reconhece-se que o IDH sofreu diversas modificações metodológicas ao longo do tempo, porém ele continua sendo um indicador comum conceito amplo, representado por um conjunto de dimensões ainda muito limitado, que não contempla toda sua magnitude. Sagar e Adilnajam, (1998), por exemplo, criticam severamente o fato de nunca ter-se incluído no índice quaisquer considerações ecológicas. Conforme Sagar e Adilnajam:

Infelizmente, ao longo dos anos, os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) parecem ter se estagnado, repetindo a mesma retórica sem necessariamente aumentar a utilidade do IDH. Nós achamos que os relatórios perderam o contato com sua visão original e o índice não captura a essência do mundo que pretende retratar. Além disso, o índice se concentra quase que exclusivamente sobre o desempenho nacional e ranking, mas não presta muita atenção ao desenvolvimento de uma perspectiva global (SAGAR; ADIL NAJAM, 1998. p.249).

Na edição de 2010, o Relatório de Desenvolvimento Humano reconhece as críticas que o índice tem recebido, porém enfatiza que o índice está atendendo ao objetivo a que se propôs que é manter o debate sobre o desenvolvimento “vivo”.

Ao longo dos últimos 20 anos, o IDH recebeu uma boa dose de críticas. Alguns levantam problemas em relação à sua elaboração e composição. Outros sugerem que devia ser ampliado para incluir mais dimensões, desde a igualdade de gênero à biodiversidade. Muitas das preocupações são válidas. Mas o objetivo não é criar um indicador inatacável do bem-estar – é redirecionar as atenções no sentido do desenvolvimento antropocêntrico e promover o debate sobre como fazer progredir as sociedades (RDH, 2010, p.13).

Em meio às críticas direcionadas ao IDH como indicador de desenvolvimento, a não “evolução” do método com objetivo de abarcar mais dimensões e assim se aproximar da conceituação de desenvolvimento humano proposto, parece ser a crítica mais intrigante. A justificativa adotada no RDH (2010) para rebater essas argumentações se mostra um pouco inoportuna, pois as críticas lançadas não buscam a estruturação de um indicador perfeito, mas cobram um indicador mais fiel à sua conceituação.

De qualquer forma e a apesar de suas limitações, o IDH apresenta-se como um avanço na questão da tentativa de mensurar o desenvolvimento a partir de uma perspectiva mais humana e social.

2.3.3 Um indicador em construção: Felicidade Interna Bruta (FIB)

Um conceito ainda pouco divulgado é o de Felicidade Interna Bruta (FIB) -

originalmente *Gross National Happiness* (GNH); indicador sistêmico desenvolvido pelo rei do Butão, pequeno país do Himalaia, entre Índia e China. Segundo essa abordagem, a felicidade da população, mais do que o simples desenvolvimento econômico, deveria balizar a ação estratégica do Estado e a definição de suas políticas públicas.

A discussão sobre a mensuração da felicidade teve início na década de 1970. A política de desenvolvimento adotada pelo rei Butanês, Jigme Singye Wangchuck não atendia ao conceito de desenvolvimento mundial, e seu governo vinha então, sofrendo críticas no que dizia respeito ao crescimento de seu país. No entanto, o rei assegurava que seu compromisso era o de construir uma economia adaptada à cultura do país, baseada nos valores espirituais budistas. Não havia interesse em limitar o desenvolvimento do país a questões econômicas. A felicidade do povo, para o rei era um bem o mais importante que conceitos modernos de desenvolvimento (PERET, 2010).

Desde então, o reino de Butão começou a trabalhar em um indicador que retratasse a desenvolvimento de seu povo, levando em consideração o aspecto que era considerado como o mais importante: a felicidade. Em 1999, o instituto de pesquisas Centro para Estudos do Butão (CBS em inglês) foi estabelecido através de um decreto executivo do Primeiro Ministro do Butão, para conduzir estudos de natureza interdisciplinar, abrangendo aspectos sociais, culturais e econômicos do país, e especialmente para pesquisar e desenvolver o conceito de Felicidade Interna Bruta (FIB).

O FIB foi articulado através de três conferências que reuniram economistas e cientistas empíricos para identificar os principais determinantes da felicidade. Pennock (2008) enfatiza que a estrutura conceitual do FIB não é um *constructo* religioso, mas trata-se de uma estrutura baseada na ciência e no empirismo. Os questionários do FIB foram formulados pelo Centro para Estudos do Butão com a contribuição de um grupo internacional de especialistas.

Enquanto os modelos tradicionais de desenvolvimento têm como objetivo primordial o crescimento econômico, o conceito de FIB baseia-se na premissa de desenvolvimento de uma sociedade humana que surge quando existe uma integração do desenvolvimento material com o psicológico, cultural e espiritual. O objetivo do FIB é originar o desenvolvimento socioeconômico sustentável e igualitário, preservar e promover valores culturais, conservar o meio ambiente e estabelecer um bom governo (PERET, 2010).

Para se medir o FIB, são analisados nove fatores, Arruda (2009) elucida o que cada um desses fatores pretende alcançar:

- **Bem-estar psicológico** – avalia o grau de satisfação e de otimismo que cada indivíduo tem

em relação a sua própria vida;

- **Saúde** – avalia a eficácia das políticas de saúde, considerando critérios como auto avaliação da saúde, invalidez, padrões de comportamento arriscados, exercícios, sono, nutrição;
- **Uso do tempo que mede a gestão equilibrada do tempo** – considera o tempo no trânsito, no trabalho, nas atividades educacionais, o tempo para lazer e socialização com família e amigos;
- **Vitalidade comunitária** – examina o nível de confiança, a sensação de pertencimento, a vitalidade dos relacionamentos afetivos, a segurança em casa e na comunidade, a prática de doação e de voluntariado;
- **Educação** -leva em conta vários fatores como participação em educação formal e informal, competências, envolvimento na educação dos filhos, valores em educação ambiental;
- **Cultura** – avalia as tradições locais, festivais, valores nucleares, participação em eventos culturais, oportunidades de desenvolver capacidades artísticas, e discriminação por causa de religião, raça ou gênero;
- **Meio ambiente** – avalia a percepção dos cidadãos quanto à qualidade da água, do ar, do solo, e da biodiversidade. Os indicadores incluem acesso a áreas verdes, sistema de coleta de lixo, saneamento;
- **Governança**– avalia como a população enxerga o governo, a mídia, o judiciário, o sistema eleitoral, e a segurança pública, em termos de responsabilidade, honestidade e a transparência. Também mede a cidadania e o envolvimento dos cidadãos com as decisões e processos políticos e, principalmente, com a construção de políticas públicas;
- **Padrão de vida**– avalia a renda individual e familiar, a segurança financeira, o nível de dívidas, a qualidade das habitações, etc.

Com esta leitura o desenvolvimento passa ser um fenômeno condicionado por uma diversidade de fatores, muitos deles de natureza abstrata, onde o progresso econômico é importante, mas não determinante. A renda na perspectiva do FIB não é buscada pelo seu bem em si, mas para aumentar a qualidade de vida, para obter a felicidade baseada na ética, para cultivar relacionamentos entre a diversidade populacional e com a natureza. Essa interpretação remete à ética aristotélica, o qual já no início da obra *Ética a Nicômaco* Livro II afirma que “[...] a riqueza não é evidentemente o bem que procuramos: é algo de útil, nada mais, e ambicionado no interesse de outra coisa” (ARISTÓTELES, 1991, p. 6).

Arruda (2009) afirma que duas coisas ficam evidentes: uma é que o índice FIB é só um instrumento e um meio para o objetivo maior que é o desenvolvimento; a outra, que o desenvolvimento não pode ser só econômico, mas tem que ser, ao mesmo tempo, social e

humano, e tem que ser realizado respeitando os limites da natureza e da solidariedade entre as gerações.

O PNUD tem contribuído para a disseminação do FIB no mundo a partir da compreensão de que a felicidade interna bruta está sendo calculado em muitos países para avaliar o desenvolvimento, levando em consideração a qualidade de vida da população. Além do Butão, país de origem, o FIB está sendo aplicado ou desenvolvido em países, como Canadá, Tailândia, Japão, Reino Unido, EUA, França e Brasil. Em terras brasileiras o conceito está sendo aplicado em Campinas, Angatuba e Itapetininga, no estado de São Paulo, em Bento Gonçalves, Rio Grande do Sul e no núcleo rural Rajadinha, em Brasília. Os princípios também são adotados por parte das Nações Unidas e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico na Europa (OCDE) (URA, 2008).

O caso do país Butão, provoca uma reflexão a respeito da percepção de desenvolvimento. O desenvolvimento estando relacionado a condições de vida desejáveis pode variar, dependendo da cultura e dos costumes de um dado país ou região. A busca do desenvolvimento pode manter uma mesma base, mas diferencia-se na intensidade dos fatores, sendo moldada pela ideia que a sociedade tem do conceito de desenvolvimento.

Desta forma, conclui-se essa seção com a convicção de que toda métrica proposta para aferição do desenvolvimento, deve antes atender à conceituação que se tem do processo de desenvolvimento em cada país e mesmo em cada região desse país, uma vez que, como já foi discutido, o conceito de desenvolvimento é composto por diversas variáveis, inclusive algumas de ordem subjetiva e a subjetividade, conforme Demo (2003) não pode ser mensurada por extensão, mas por profundidade, já que está mais relacionada com a qualidade do que com a quantidade.

2.4 Indicadores de desenvolvimento municipal

No Brasil os indicadores de desenvolvimento municipais mais consolidados são o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), uma variação do IDH global e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), calculado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, o qual é um indicador inspirado no IDH que busca medir o estágio de desenvolvimento dos municípios brasileiros.

2.4.1 Índice Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

O Brasil foi um dos pioneiros em adaptar o IDH ao nível municipal, em 1998. Desde então, diversos países vêm formulando seus próprios índices municipais, adaptando a metodologia do IDH Global às necessidades locais. O IDHM tem por objetivo representar a complexidade de um município em termos do desenvolvimento humano representado por três dimensões do desenvolvimento humano: vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e padrão de vida.

Para atender à realidade municipal brasileira e à disponibilidade de indicadores nacionais, a metodologia do IDH foi adaptada pelo PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro, que são os responsáveis pela elaboração do índice.

A construção da metodologia de cálculo do IDHM teve como objetivo adequar à metodologia do IDH Global para: a) Ajustar a metodologia ao contexto brasileiro, buscando indicadores mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores – os municípios; b) Adaptar a metodologia do IDH Global aos indicadores disponíveis nos Censos Demográficos brasileiros, de forma a garantir mesma fonte de dados e comparabilidade entre todos os municípios (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO, 2013).

As três dimensões do desenvolvimento humano que formam o IDHM são calculadas com base na escolha de parâmetros máximos e mínimos que normalizam o indicador através da fórmula básica:

$$\text{Índice dimensão} = \frac{\text{Valor observado} - \text{Valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}}$$

A dimensão vida longa e saudável (longevidade) é medida pela esperança de vida ao nascer. A esperança de vida ao nascer sintetiza as condições sociais, de saúde e de salubridade do município ao considerar as taxas de mortalidade das diferentes faixas etárias do município levando em consideração todas as causas de morte, tanto doenças quanto causas externas, tais como violência e acidentes.

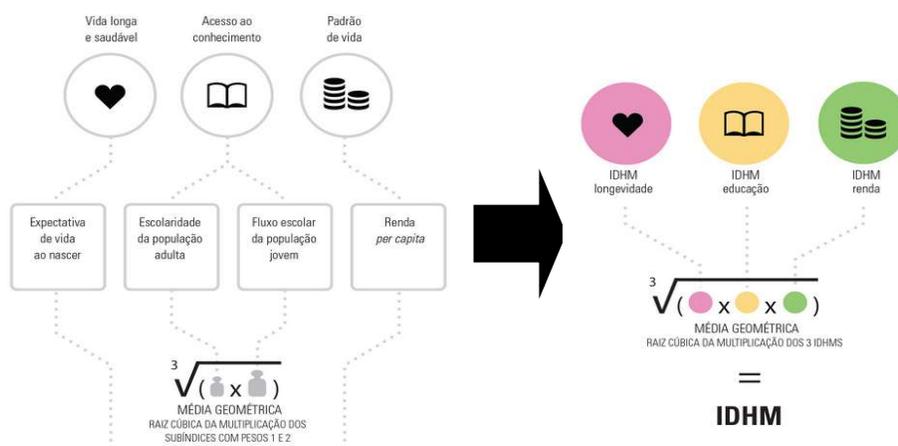
O acesso ao conhecimento é formado a partir da composição de dois indicadores, a média geométrica dos dois indicadores formam o IDHM educação:

- **A escolaridade da população adulta:** Medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com o ensino fundamental completo.
- **O fluxo escolar da população jovem:** Medido pela média aritmética do percentual de

crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo.

A dimensão padrão de vida é medida pela renda mensal *per capita*. Esse indicador mede a capacidade dos habitantes do município de garantir um padrão de vida capaz de assegurar suas necessidades básicas, como água, alimento e moradia. A média geométrica das três dimensões educação, saúde e longevidade formam o IDHM. Segue uma síntese do processo de formação do IDHM³:

Figura 1 - Esquema resumido da formação do IDHM



Fonte: Atlas do desenvolvimento humano, 2013.

O IDHM pode ser calculado para os estados, regiões e até mesmo para o Brasil. Em virtude das adaptações adotadas, o IDHM embora sem termos conceituais seja igual ao IDH, os resultados são diferentes, mesmo quando os dois índices se referem à mesma unidade geográfica e ao mesmo ano; o valor numérico do IDHM tende a ser inferior ao valor numérico do IDH referente à mesma unidade geográfica e ao mesmo ano.

³O IDHM varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de zero, pior o desenvolvimento humano, quanto mais próximo de um, melhor. Os municípios são classificados com base em uma escala fixa onde: valores de 0 a 0,499 o município é considerado com muito baixo desenvolvimento humano; valores de 0,500 a 0,599 retratam municípios com baixo desenvolvimento humano; de 0,600 a 0,699 o município é considerado com médio desenvolvimento humano; 0,700 a 0,799 Alto desenvolvimento humano; 0,800 a 1 muito alto desenvolvimento humano.

As limitações do IDHM como indicador de desenvolvimento humano são basicamente as mesmas apresentadas pelo IDH. Porém, o indicador da esfera municipal tem um fator delimitador adicional. Por utilizar exclusivamente informações dos Censos Demográficos (que garantem conceitos, metodologia e procedimentos de coleta e processamento uniformes para todos os municípios), a atualização do índice só é feita quando os dados do Censo Demográfico são disponibilizados. Deste modo, o retrato mais recente do desenvolvimento humano nos municípios expressado pelo IDHM é formulado com base nos dados de 2010.

2.4.2 Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um estudo anual do sistema FIRJAN que acompanha o desenvolvimento de todos os municípios brasileiros. Foi criado em 2008 objetivando suprir a falta de índices, sobretudo de abrangência nacional e periodicidade anual. Seu cálculo segue o parâmetro do IDHM; em sua análise considera três áreas de desenvolvimento: emprego e renda, educação e saúde.

As dimensões do IFDM são formadas a partir de um conjunto de variáveis com base em estatísticas públicas oficiais. Para Barros e Polidoro (2012) o conjunto de variáveis do IFDM é mais adequado para espelhar a realidade municipal, se tais variáveis forem comparadas às do IDHM. O quadro abaixo mostra as variáveis que compõem as dimensões emprego & renda, educação e saúde no IFDM:

Emprego & Renda	Educação	Saúde
Geração de emprego formal	Matrículas na educação infantil	Número de consultas pré-natal
Absorção da mão de obra local	Abandono no ensino fundamental	Óbitos por causas mal definidas
Geração de Renda formal	Distorção idade-série no ensino fundamental	Óbitos infantis por causas evitáveis
Salários médios do emprego formal	Docentes com ensino superior no ensino fundamental	Internação sensível à atenção básica
Desigualdade	Média de horas aula diária no ensino fundamental	
	Resultado do IDEB no ensino fundamental	
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego	Fonte: Ministério da Educação	Fonte: Ministério da Saúde

Quadro 2 - Resumo dos Componentes do IFDM – por área de desenvolvimento
Fonte: FIRJAN (2014).

A dimensão emprego e renda têm por objetivo capturar as características econômicas dos municípios acompanhando a movimentação e as características do mercado formal de trabalho e é construída com base em dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho. Para isso a esfera emprego avalia a geração de emprego formal e a capacidade de absorção da mão-de-obra local, já a esfera renda acompanha a geração de renda e sua distribuição no mercado de trabalho do município.

A dimensão educação, segundo o sistema Firjan (2014) foi estruturada de forma a capturar tanto a oferta quanto a qualidade da educação do fundamental e educação infantil, oferecidas nos municípios brasileiros em escolas públicas e privadas, segundo as competências constitucionais de todo município. Estruturar a dimensão saúde, segundo Firjan (2014) é sempre um desafio:

A principal dificuldade está em encontrar dados fidedignos relativos a uma determinada localidade. Primeiramente, pela própria característica do sistema de Saúde, capilar e de atendimento nos municípios pólos, ou seja — frequentemente realizado em município diferente do de residência do paciente. Há que se registrar também a baixa qualidade dos registros — mesmo os obrigatórios e municipalizados — como os da atenção básica, onde ocorre com frequência a sub ou super notificação (FIRJAN, 2014, p. 29).

Por essas limitações a dimensão saúde é focada no nível básico de atendimento à população, considerado imprescindível em qualquer município: saúde básica. Na construção da dimensão, utiliza-se banco de dados dos Sistemas de Informação sobre mortalidade (SIM)⁴ e os banco de dados sobre Nascidos Vivos (SINASC) e ainda indicadores de variáveis de controle local. A seguir apresenta-se um quadro geral das ponderações estabelecidas para as variáveis que compõem as dimensões emprego e renda, educação e saúde:

Quadro 3 - Peso das variáveis que formam o IFDM – por área de desenvolvimento

IFDM - EDUCAÇÃO					
Ensino Infantil			Ensino Fundamental		
Variáveis	Atendimento Educação Infantil	Distorção Idade Série (1-tx)	% Docentes com Curso Superior	Taxa de Abandono (1-tx)	Média IDEB
PESOS	20%	10%	15%	15%	25%
IFDM - SAÚDE					
Atenção Básica					

⁴ SIM (SIM/SVS/MS) foi criado pelo Ministério da Saúde em 1975 para a consolidação de dados sobre mortalidade, com abrangência nacional, sendo alimentado pelas secretarias municipais e estaduais de saúde com base na Declaração de Óbito (FIRJAN, 2014).

Variáveis	Mínimo de 7 consultas pré-natal por nascido vivo	Taxa de óbitos de menores por causas evitáveis	Óbito de causas mal definidas	Internações Evitáveis por Atenção Básica
PESOS	25%	25%	25%	25%
IFDM - EMPREGO				
Variáveis	Crescimento Real no Ano ordenação crescimento negativo Ano	Crescimento real no triênio Ordenação crescimento negativo triênio	Formalização do mercado de trabalho local	
PESOS	10%	10%	30%	
RENDA				
Variáveis	Crescimento Real no Ano ordenação crescimento negativo Ano	Crescimento real no triênio Ordenação crescimento negativo triênio	Massa Salaria l	Gini da Renda
PESOS	10%	10%	15%	15%

Fonte: FFIRJAN (2014), adaptado pela autora.

O IFDM de um município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local através da média aritmética simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes, nos moldes do IDHM, variando em uma escala de 0 (pior) e 1 (melhor), com classificação semelhante ao IDHM, baseado em escala fixa.

A grande vantagem do IFDM em relação ao IDHM ainda é sua periodicidade anual (apesar da defasagem⁵ com que é publicado) isso possibilita o acompanhamento do desempenho dos municípios a cada ano. Outro ponto positivo é a dupla formação da dimensão emprego e renda, sendo que o fator emprego torna-se tão importante quanto a renda, portanto, diferente do IDH que abarca apenas PIB. Porém, o índice também apresenta fragilidades. A não inclusão do ensino médio e do superior na dimensão educação do IFDM gera diversas críticas, a equipe responsável pelo índice Firjan justifica a não absorção de variáveis relacionadas a essas etapas do ensino na composição da dimensão, argumentando que estas etapas, ensino médio e superior, não são de responsabilidade dos municípios.

O IFDM não está imune a críticas e também apresenta limitações conceituais e metodológicas. No entanto, traz uma contribuição importante para a discussão da política pública brasileira ao oferecer uma alternativa concreta de indicador de desenvolvimento municipal com periodicidade anual, que permite acompanhar os resultados de ações desenvolvidas.

É possível observar em um contexto geral, que existe uma carência de indicadores e

⁵ A defasagem temporal entre o ano que se refere o IFDM e sua divulgação decorre do fato de serem utilizadas apenas estatísticas oficiais dos Ministérios da Saúde, da Educação e do Trabalho e Emprego. Deste modo o IFDM 2014 tem referência de dados (Firjan, 2014).

índices para retratar o processo desenvolvimento como um todo. E que embora exista inúmeros julgamentos direcionadas ao índice de desenvolvimento humano os demais indicadores são estruturados seguindo as bases conceituais e metodológicas do IDH.

3 DESENVOLVIMENTO À LUZ DA CONCEPÇÃO TEÓRICA POLANYIANA

Este capítulo expõe as bases teóricas sobre as quais o trabalho é constituído, traz elementos para a elaboração e entendimento do assunto pesquisado e de conceitos relevantes para este estudo. Primeiramente é feita uma explanação de forma geral sobre a obra e o pensamento de Karl Polanyi. Em seguida é apresentada a Economia plural e substantiva como abordagens que tem como referência a obra de Polanyi. A secção seguinte apresenta a perspectiva paraeconômica de Alberto Guerreiro Ramos como uma alternativa ao modelo centrado no mercado. Logo em seguida é apresentada a abordagem multidimensional, que consiste na interpretação dos princípios, que representa de forma mais específica os fundamentos que sustentam a análise realizada neste trabalho.

3.1 Breves apontamentos biográficos: Karl Polanyi

É longa a tradição de cientistas sociais que buscam interpretações abrangentes do fenômeno humano. O húngaro Karl Polanyi (1886-1964) foi um dos mais eruditos e mais originais cientistas sociais do século XX (BENJAMIM, 2012b). Autor cujo campo de investigação é, por excelência, multidisciplinar, seus trabalhos têm contribuído para a história, antropologia e economia. É tomado como referência para a chamada sociologia econômica e para uma compreensão da economia plural e compreensão do processo de desenvolvimento em termos multidimensionais.

Karl Polanyi nasceu em Viena, em 1886, no seio de uma família judaica. Seu pai foi um engenheiro e empresário húngaro. Sua mãe, também de origem russa, desempenhou papel de relevo nos círculos intelectuais e políticos de Budapeste (CURTO *et al.*, 2012).

A situação financeira confortável da família permitiu que Polanyi tivesse o privilégio de receber aulas privadas em casa elaboradas segundo os padrões mais elevados da elite da Europa Ocidental da época. No final da década de 1880, Polanyi muda-se com a sua família para Budapeste onde passou sua juventude, estudou filosofia, direito e economia política; participou ativamente de uma vida intelectual. Quando estudante aproximou-se de Lukács, Jászi e Karl Mannheim. Com a morte do seu pai e falência da empresa, começou a advogar, como uma forma de ajudar a família a superar a crise financeira.

Em Viena, Polanyi começou suas investigações no campo das ciências sociais. Conheceu Iona Duczyńska, militante comunista, com quem viria a casar em 1923. Entre 1924 e 1938, Polanyi fez parte do corpo editorial do *Oesterreichische Volkswirt*, o mais importante

semanário financeiro de Viena. Mudou-se para a Inglaterra em 1933, vivendo durante muitos anos como tutor e professor da Associação Educacional dos Trabalhadores (LISBOA, 2000).

Em 1940, durante um ciclo de palestras nos Estados Unidos, entrou oficialmente na vida acadêmica, aceitando a proposta oferecida pelo Bennington College. Ministrava aulas de relações internacionais; com quase cinquenta anos foi-lhe pedido que ensinasse acerca da história econômica e social inglesa. Um assunto que tinha pouco domínio, mas que em pouco tempo se tornaria fundamental para o seu pensamento. A partir daí começa a cristalizar as ideias e a estruturar um livro, aquele que mais tarde se tornaria a sua obra mais importante - *A Grande Transformação*, publicada pela primeira vez em 1944.

Em 1943 volta para Inglaterra, alguns anos depois, em 1947, recebe o convite da Universidade de Columbia, nos EUA, para lecionar em tempo integral. Entretanto sua mulher, Ilona Duczyńska, por ter sido membro do Partido Comunista, não conseguiu visto de entrada nos Estados Unidos, assim, o casal se estabeleceu no Canadá.

Um incentivo da Fundação Ford permitiu que Polanyi continuasse sua investigação mesmo depois de reformar sua carreira de professor. Dirigiu o projeto Interdisciplinar sobre os aspectos institucionais do crescimento econômico, os resultados foram publicados na influente obra “*Trade and Market in the Early Empires*” em 1957. Polanyi faleceu em Pickering, Ontário, em 23 de abril de 1964.

Em torno de Polanyi formou-se um grupo de antropólogos, historiadores, sociólogos, arqueólogos e economistas que decidiram estudar os sistemas econômicos a partir das sociedades das quais fazem parte, desvelando sua historicidade e não seguindo categorias e modelos pretensamente gerais (BENJAMIM, 2012b).

Lisboa (2000) diz que de certo modo, as sociedades não mercantis constituíram uma espécie de “laboratório” no qual Polanyi testou as teses principais de sua obra *A Grande Transformação*. Sievers (1949 *apud* Lisboa 2000) vê em Polanyi um autor de dimensões profundas que não se concentra num pequeno problema, mas toma o fenômeno social no seu todo e toda a história da sociedade moderna como o seu objeto de análise, procurando um sistema unificado de teorias explicativas, ao invés de um número limitado de generalizações possivelmente descoordenadas.

A origem, o crescimento e a transformação do capitalismo no século XIX enquanto sistema de economia de mercado, e a relação da economia com a sociedade em sistemas considerados primitivos ou arcaicos, constituíram os dois grandes temas da obra de Polanyi.

3.2 O nascimento da sociedade de mercado

Em 1944, Polanyi publicou sua obra mais prestigiada, *A grande transformação: as origens políticas e econômicas do nosso tempo* (*The great transformation: the political and economic origins of our time*). Nessa obra, Polanyi busca desvendar a origem da economia capitalista erigida na Inglaterra do início do século XIX, através da desmistificação do caráter natural e eterno atribuído ao mercado pelo liberalismo econômico.

A grande transformação trata-se de um livro complexo, no qual o diálogo teórico se combina com digressões históricas e antropológicas sobre a evolução das economias primitivas para as modernas economias de mercado. Partindo de uma visão marcadamente multidisciplinar, Polanyi sustenta que 'a grande transformação' consistiu na erosão das formas tradicionais de institucionalização da economia e na emergência, no século XIX, dos mercados como forma de regulação social hegemônica, mas historicamente contingente com um potencial revolucionário, capaz de desagregar todos os mecanismos tradicionais de enraizamento social da economia (SILVA, 2012, p. 2).

A civilização do século XIX, segundo Polanyi (2012a), assentava em quatro instituições fundamentais: I- Sistema de equilíbrio de poder que, durante um século, impediu a ocorrência de qualquer guerra prolongada e devastadora entre as grandes potências; II- Padrão-ouro internacional, que simbolizava uma organização única na economia mundial; III- mercado autorregulável, que produziu um bem estar material sem precedentes; IV- Estado liberal, que se transformou em uma verdadeira crença. Dentro desse conjunto de instituições, o mercado autorregulável provou ser a fonte matriz do sistema que estava se erguendo. Todavia, Polanyi advertiu que o estabelecimento de um sistema de mercado autorregulável não seria possível sem completa destruição da organização social existente.

Polanyi se propõe então a descrever esse processo de transição que mudou de forma profunda o modo de vida das pessoas, o modo de produção, a distribuição de bens e abalou como um todo a configuração da sociedade. Segundo o autor, a grande transformação consistiu na libertação dos mercados do controle social que chegou a sua plenitude com a Revolução Industrial, com a inserção da máquina no contexto produtivo e com a expansão significativa da produção. Polanyi (1944) então analisa e descreve os processos de mudanças sociais, políticas e econômicas que possibilitaram a emergência e o estabelecimento de uma economia de mercado, em princípio, na Inglaterra e depois no restante do mundo.

Segundo Polanyi (2012a), a revolução teve início no século XVI quando os campos e as áreas comuns foram cercados pelos senhores, e condados inteiros se viram ameaçados de

despovoamento. Dos cercamentos surgiram as primeiras sementes do processo que acabaria levando à Revolução Industrial, na medida em que terras eram cercadas, acabando com as terras comuns. Obteve-se abundância de lã, que seria usada no setor têxtil, desenvolvido posteriormente baseado no algodão. Assim, a Revolução Industrial se desenvolveu ao custo do desmonte do sistema de produção anterior.

Os cercamentos representaram a extinção do direito do uso da terra. No modo de produção feudal as terras comunais eram um bem destinado à produção camponesa. A partir do momento em que se processa a transição para o modo de produção capitalista, a terra passou a ser encarada como um bem de produção. Desse modo, uma parte dos senhores feudais ingleses passou a cercar suas terras, arrendando-as como pastagens para a criação de ovelhas, cuja atividade requeria pouca mão-de-obra.

A paisagem rural inglesa que era caracterizada pelo *openfield* (o campo aberto, sem vedação) passou a ter sua exploração nos campos fechados. Essa mudança selou a transição para o modo de produção capitalista. Ela representava, antes de tudo, a ruptura das relações com o antigo mundo feudal e marcava a estruturação de um novo mundo com a imposição de um novo mecanismo institucional.

O processo intensificou-se no século XVIII; a lã das ovelhas abastecia as manufaturas de tecidos. Essa nova configuração culminou na formação de um enorme contingente servil desocupado no campo que acabou migrando para as cidades em busca de trabalho nas manufaturas. O excesso de mão-de-obra disponibilizado, resultou em salários baixos.

Antes da Revolução Industrial menos de 10% da população vivia nas cidades. O tecido rural era formado, em sua grande maioria, por pequenos agricultores que proviam suas necessidades com os rendimentos do campo. A revolução agrícola desenraizou o trabalhador e ameaçou a segurança social, provocando aumento da população nas grandes cidades devido à falta de perspectivas de trabalho no campo.

Grande parte do dano social ocorrido no campo inglês se originou, inicialmente, nos efeitos desarticuladores que o comércio exerceu diretamente no campo. A Revolução Agrícola antecedeu definitivamente à Revolução Industrial. Tanto os cercamentos das terras comuns quanto às consolidações dos arrendamentos compactos, que acompanharam o novo e grande avanço nos métodos agrícolas, acarretavam resultados muito perturbadores. A guerra contra as habitações do campo, a absorção das hortas e terrenos que rodeavam essas habitações, o confisco dos direitos sobre as terras comuns, privaram a indústria doméstica de seus dois esteios: os rendimentos familiares e o "pano de fundo" agrícola (POLANYI, 2012a, p.115).

O cenário urbano foi um reflexo do meio rural, os pequenos artesões em suas oficinas perderam seus postos de trabalho para as grandes indústrias. A situação se agrava ainda mais com o crescimento da massa urbana, consequência da desarticulação do meio rural que intensificou processo de migração do campo para a cidade.

As cidades nesse período cresceram rapidamente, tanto é que em 1780 a população total inglesa, que era de apenas 8,5 milhões de habitantes, chegaria a 9 milhões em 1801, 16 milhões em 1841 e, quarenta anos depois, 36 milhões. Por volta de 1850, o país se tornaria um dos primeiros do mundo moderno a possuir uma população urbana numericamente superior à rural (REIS, 2008). Formando aquilo que “Friedrich Engels chamou de exército industrial de reserva” (POLANYI, 2012a, p. 114).

O problema é que a indústria não assegurava postos de trabalho suficiente a toda massa populacional que dela dependia. “Os operários que hoje estão empregados podem muito bem estar nas ruas amanhã, mendigando o pão [...]. A incerteza quanto às condições de trabalho é o resultado mais perverso destas inovações” (POLANYI, 2012a).

Essa situação não resume toda problemática vivenciada; os laços sociais foram desfragmentados, a pobreza cresceu de forma desordenada, as condições das pessoas que trabalhavam nas indústrias eram lamentáveis, nas palavras do autor, a grande transformação foi um processo de desarticulação social jamais visto antes.

A particularidade do sistema econômico erguido na Inglaterra do século XIX foi a separação extrema do mercado das demais instituições sociais. O mercado tornou-se uma instituição autônoma, libertando-se do controle das instituições sociais. Esse processo gerou uma alternância histórica entre o controle social da economia e o controle dos mercados sobre a sociedade. O econômico ficou em um lugar de primazia em relação ao social. O mercado/econômico, que em via de regra, antes estava imerso na sociedade, que o regulava, passou a ser o regulador da sociedade.

Com a extensão do sistema de mercados a todas as esferas da vida humana, a lei da oferta e da procura passou a determinar autonomamente a afetação e a remuneração de fatores de produção como a terra (a natureza) o trabalho (a própria utilidade da vida humana). A partir de então, todos os aspectos da vida social e humana passaram a ser definidos pelos padrões de troca mercantil.

A Revolução Industrial transformou todo o contexto social; os utensílios manuais e os dispositivos mecânicos foram substituídos; a produção que antes era artesanal passa a ser efetivada também por meio de máquinas complexas; a lojinha do artífice foi substituída pela fábrica. O vapor e a eletricidade suplantaram as fontes tradicionais de energia – água, vento e

músculos. Os aldeãos, como as suas antigas ocupações se tornavam supérfluas, emigravam para as minas e para as cidades fabris, tornando-se os operários do moderno sistema de produção, enquanto uma classe profissional de empreiteiros, financeiros e empresários, de cientistas, inventores e engenheiros se emergiam e expandia rapidamente (HENDERSON, 1979).

Se em fase anterior vivenciou-se uma sociedade, em que a atividade econômica era exercida como um dos muitos procedimentos da atividade humana, e, portanto, a economia servia às necessidades humanas, com o tempo foi-se alimentado à ideia de que os mercados se regulamentariam se as leis e as regulações o permitissem. Os crentes no livre mercado articularam o sistema no intuito de validar políticas e medidas que contribuíssem para autorregulação do mercado, criando condições para fazer do mercado o único poder organizador na esfera econômica e social (POLANYI, 2012a).

Por esse motivo Polanyi não hesitou em declarar que a sociedade comercial moderna surgiu de uma imposição consciente das classes mais poderosas com subsídio fundamental do Estado; a autonomização do mercado capitalista, então, não foi um processo evolucionário no que diz respeito à dimensão social.

Na sua célebre construção considerou que nas sociedades pré-capitalistas a produção e distribuição de bens estavam socialmente incrustadas (*embedded*) em instituições sociais as quais geravam processos econômicos de natureza não mercantil e regulavam os próprios mercados, podendo dizer-se que a economia era um resultado derivado das relações de parentesco, políticas ou religiosas (STIGLITZ, 2012).

Anteriormente à nossa época nenhuma economia era controlada por mercados. A civilização moderna tornou-se a primeira a se basear em fundamentos econômicos. Nas sociedades pré-industriais o sistema econômico estava inserido nas relações sociais não havendo naquelas, portanto, um isolamento entre o econômico e o social. Ainda que o mercado estivesse sempre presente na história humana, seu papel era apenas incidental na vida econômica. Os mercados eram apenas um aspecto acessório de uma estrutura institucional controlada e regulada, mais que nunca, pela autoridade social (POLANYI, 2012a, p.80).

Para que o mercado se tornasse o princípio organizador da sociedade, foi necessária uma ruptura com a ordem social tradicional, ruptura essa que se deu em dois momentos distintos, sendo o primeiro, a imposição da política mercantil, e o segundo, o surgimento do mercado autorregulável (PAULILO, 1980).

A ordem na produção e distribuição de bens, até o período feudal era garantida com

base em três princípios⁶: reciprocidade, redistribuição e domesticidade, apoiados em três padrões sociais específicos: o padrão de simetria, o de centralidade e o de autarquia. Neste contexto, segundo Polanyi, o mercado era dividido em três tipos: local, interno (nacional) e externo (internacional). Sendo que os mercados locais e externos existiam em condição de complementaridade (e não de competitividade).

O mercantilismo, nos séculos XV e XVI, se opôs a tudo que limitava a vida econômica a um local particular e obstruía o comércio dentro das fronteiras do Estado. Neste momento foi eliminada a separação entre os mercados, essas instituições deixavam de ser complementares e tornaram-se competitivas dentro de um mercado agora nacional “Sob o regime mercantilista, embora houvesse uma pressão deliberada no sentido de se criarem mercados, os princípios iniciais ainda vigoravam. O trabalho e a terra não se encontravam confinadas ao mercado; faziam parte da estrutura orgânica da sociedade” (POLANYI, 1947, p.4).

A grande inversão na ordem tradicional, para Polanyi, acontece com o surgimento da ideia utópica de um mercado autorregulável. Só então, os princípios anteriores foram substituídos pelo princípio da permuta ou troca, cujo padrão subjacente era o padrão de mercado. Enquanto o mercantilismo unificou condições já existentes, a economia de mercado exigiu *condições* ainda não existentes, que tiveram que ser criadas para a sustentação da nova ordem capitalista (PAULILO, 1980).

O passo crucial para o estabelecimento de um sistema autorregulável de mercado foi a transformação do trabalho, da terra e do dinheiro em mercadorias fictícias. “É claro que eles não eram mercadorias de fato, pois ou não haviam sido produzidos (como a terra) ou, se haviam (como o trabalho) não visavam à venda. A partir de então passou a existir um preço de mercado chamado salário e um preço de mercado para o uso da terra chamado renda” (POLANYI, 1947, p.4).

O aparecimento de cidades fabris, o crescimento das favelas, as longas horas de trabalho das crianças, os baixos salários de certas categorias de trabalhadores, o aumento da taxa populacional, ou a concentração das indústrias, todos esses elementos foram apenas incidentais em relação a uma mudança básica, o estabelecimento da economia de mercado, mecanismo institucional inteiramente novo estava começando. Este mecanismo estava

⁶Esses princípios e padrões não estão restritos a produtores primitivos, comunidades pequenas ou algo similar. Polanyi adverte que uma economia sem lucro e sem mercado não precisa ser simples, e dá como exemplos de comunidades complexas que utilizavam um ou mais desses princípios o circuito Kula da Melanésia Ocidental, o reinado de Hamurabi na Babilônia, o novo Império do Egito, a antiga China, o império dos Incas, etc. (ARAÚJO, 2012).

disposto a modificar toda a sociedade em nome do progresso econômico (POLANYI, 2012a).

Toda essa desarticulação ocorreu na visão de Polanyi, porque a filosofia liberal interpretou mal a história da Revolução Industrial, não teve capacidade de compreender completamente a mudança, porque insistiu em interpretar os acontecimentos sociais a partir de um ponto de vista exclusivamente econômico, e, assim, aceitava prontamente as consequências sociais do progresso, quaisquer que fossem elas (POLANYI, 2012a).

A sociedade passou a ser interpretada como uma sociedade de mercado e o homem como um ser puramente econômico, fato contestado por Polanyi, o qual condena o determinismo econômico que o mecanismo de mercado criou para justificar a ação do homem como ser econômico por natureza.

Segundo o autor “as instituições humanas detestam as motivações puras. Assim como o sustento do indivíduo e da família não costuma depender da motivação fome, a instituição da família não se baseia na motivação sexual. O homem não é um ser puramente econômico, e a sociedade não é uma sociedade de mercado” (POLANYI, 1947, p. 13).

No entanto, diante da ilusão criada pelo mecanismo de mercado, tornou-se quase impossível não acreditar que o homem era um ser econômico e a sociedade era o sistema econômico. O mecanismo de mercado afetou direta ou indiretamente todo o tecido social. Ele não só transformou a economia humana em sistema autorregulável, como também moldou o pensamento e valores com base nessa inovação singular. O historiador E. Thompson (*apud* SALE, 1999, p. 36), diz que na verdade a grande transformação “remodelou a índole e as necessidades humanas”.

O Estado e o governo, o casamento e a, educação dos filhos, a organização da ciência e da educação, da religião e das artes, a escolha de uma profissão, as modalidades da habitação, as formas das povoações, a própria estética da vida privada tudo tinha de estar conforme o modelo utilitarista, ou pelo menos não interferir com o funcionamento do mecanismo do mercado (POLANYI, 1947, p.13).

Ao passo que crescia o desejo na expansão contínua do mercado; crescia também uma força na tentativa de proteger a sociedade face a este mercado. A dinâmica que governou a sociedade moderna durante um século foi moldada por uma espécie de duplo movimento que segundo Polanyi (2012a), pode ser personificado por dois princípios organizadores da sociedade:

O princípio do liberalismo econômico que tinha como objetivo o estabelecimento do mercado autorregulável, utilizando como métodos o *laissez-faire* e o livre comércio. Esse princípio tinha o apoio das classes empresariais; e o princípio da proteção social, cujo objetivo era preservar o homem, a natureza e a organização produtiva,

cujos métodos eram a busca das legislações protetoras e o associativismo. Esse princípio era defendido pelas classes trabalhadoras (POLANYI, 2012a, p. 163).

Como exemplo dos movimentos contrários à expansão do mercado, o autor cita o Cartismo, movimento que elaborou reivindicações dos trabalhadores na Inglaterra, exigindo melhores condições de trabalho e maior participação política. Apresenta também o movimento Owenitas, que emergiu no início do século XIX liderado por Robert Owen.

Segundo Polanyi, Robert Owen foi um visionário, o único dos pensadores da época que percebeu a verdadeira raiz do problema, e aduziu que a solução desse problema estava na sociedade e não no mercado, cuja expansão não era isenta de males, os quais deveriam ser contidos através da legislação. Um dos pontos que Owen criticava era a total dependência do trabalhador perante a fábrica. Toda a sua subsistência dependia dela em virtude da quase total desarticulação do modo de vida anterior da população. Para Polanyi, Robert Owen só não percebeu que o controle através da legislação era incompatível com o sistema de mercado autorregulável (PAULILO, 1980).

O movimento owenitas não foi originalmente nem político nem da classe trabalhadora. Ele representava os anseios do povo comum, esmagado pelo surgimento da fábrica, de descobrir uma forma de existência que tornasse o homem senhor da máquina. Na sua essência, ele visava àquilo que pode nos parecer como um desvio do capitalismo. Uma fórmula como essa teria que ser um tanto equívoca, sem dúvida, uma vez que o papel organizador do capital e a natureza de um mercado autorregulável ainda eram desconhecidos (POLANYI, 2012a, p.203).

O Estado começou então a fazer uma movimentação contrária à expansão do mercado, protelando a constituição do mercado de trabalho por meio da legislação vigente. Inicialmente através do O ActofSettlement (Decreto de Domicílio) de 1662, que estabeleceu as regras da assim chamada servidão paroquial, que impedia a livre movimentação do trabalhador que ficava confinado ao seu lugar de origem, inviabilizando, dessa forma, a constituição de um mercado de trabalho nacional.

Na Inglaterra, tanto a terra como o dinheiro foram mobilizados antes do trabalho. Este se viu impedido de formar um mercado nacional pelas restrições estritamente legais impostas à sua mobilidade física: o trabalhador estava praticamente restrito à sua paróquia. O ActofSettlement (Decreto de Domicílio) de 1662, que estabeleceu as regras da assim chamada servidão paroquial, só foi abrandado em 1795. (POLANYI, 2012a, p. 84).

Quando em 1795 o Decreto de Domicílio começou a ser flexibilizado, surgiu em seu lugar, a “Speenhamland Law” ou “sistema de abonos” que vigorou até 1834. “Mesmo durante o período mais ativo da Revolução Industrial, de 1795 a 1834, impediu-se a criação de um

mercado de trabalho na Inglaterra através da Speenhamland Law” (POLANYI, 2012, p.83). Como decorrência, o mercado de trabalho foi o último dos mercados a ser organizado sob o novo sistema industrial.

A Speenhamland (1795-1834) antecedeu à economia de mercado. Tinha como objetivo impedir a proletarização do homem comum, ou pelo menos diminuir seu ritmo. No entanto, a lei só fez aumentar a pauperização das massas, uma vez que o modo de vida daquela sociedade massificada já havia sido destruído, ela já não tinha mais como produzir. Assim, o puro assistencialismo não quebraria o ciclo de miséria e dependência ao qual foram submetidas.

A lei estabelecia que cada pobre recebesse uma renda mínima, independente de seus proventos, fixada de acordo com o preço do pão. Diante dos baixos salários que eram pagos nas indústrias os indivíduos optavam esperar pelo assistencialismo do Estado. O sistema de abonos apresentou duas faces, se por um lado ele oferecia para grande parte da população “o direito de viver”. Para os proprietários de terra ele representou a total desmotivação de sua mão de obra.

A intenção da Lei Speenhamland, tinha o sentido de reforçar poderosamente o sistema paternalista da organização de trabalho, nos moldes herdados do Turdos e dos Stuarts. Ela introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o direito de viver e, até ser abolida, em 1834, impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo (POLANYI, 2012a, p.84).

Surge na década de 1830 a “Poor Law Reform”, que basicamente tinha o objetivo de substituir a “Speenhamland Law”. A diferença basilar entre elas reside na restrição à assistência social. Com a “Poor Law Reform” a assistência social era garantida apenas às pessoas consideradas indigentes, as quais deveriam ser recolhidas aos albergues. Os pobres, desempregados e sem assistência, ficavam com a responsabilidade de ingressar a qualquer custo no mercado de trabalho, ou sofrer a desmoralização de ser albergado.

Nesse período, o pauperismo crescia e os “patrocinadores” da Revolução Industrial não entendiam como o progresso veio acompanhado por tanta pobreza e miséria. Para Polanyi, o cenário calamitoso era fruto do aniquilamento da estrutura social do povo, o pauperismo decorria da desorganização do mundo rural, causada pela própria expansão do mercado.

Polanyi considera análogas as causas da miséria no início da Revolução Industrial europeia e as da miséria que acompanham a expansão colonial. As tribos nativas da África sob domínio colonial teriam sofrido um processo semelhante ao enfrentado pelas classes mais

pobres da Inglaterra nos séculos XVII e XVIII. A exploração em si não é, para Polanyi, a principal razão da explosão da fome, da miséria e do desespero nessas sociedades. A causa seria a destruição dos modos de vida tradicionais e das instituições centrais que organizam sua existência, para que seja viabilizado seu ingresso em um mercado mundial.

A conclusão a que chega Polanyi (2012a) é que as mazelas advindas da Revolução Industrial foram bem maiores que os benefícios dela colhidos. Toda busca pela evolução técnica e tecnológica não explica a desestruturação de modos de vida, a humilhação, a miséria e o desespero a que foram submetidas, mas de uma geração em nome do progresso técnico. A inversão do lugar ocupado pela economia na sociedade subordinou a vida das pessoas a um sistema impiedoso.

Na atualidade alguns autores discutem as reflexões de Polanyi de forma a corroborar com suas ideias. Para Curto *et al.*(2012) a inserção da máquina não foi o único fator impulsionador da mudança, pois existia todo um arcabouço teórico que procurou legitimar a revolução. Curto *et al.*(2012) dizem que a Inglaterra não teria sido transformada apenas pela máquina a vapor, nem sequer pela anterior expansão do comércio mundial e pela revolução agrícola. Existia um conjunto de propostas intelectuais - de Ricardo a James Mill, passando por Marx -, progressivamente desenvolvido no interior das instituições sociais que postularam a prevalência do mercado enquanto forma histórica primordial de organização societal.

Ao encontro com pensar Polanyiano Tomazi (1997) diz que a existência de um mercado na sociedade capitalista, na qual os proprietários individuais produziam e comercializavam suas mercadorias, criou as condições para que se reduzisse toda a sociedade ao conjunto de interesses individuais daqueles agentes privados. A sociedade passou a ser vista sob um olhar reducionista, economicista.

A percepção que fica é que Polanyi, a partir do caso inglês, descreve a existência de “dois mundos” e, quiçá, a construção de um novo. Antes da Revolução Industrial existia um “mundo” em pleno funcionamento, governado e regido por costumes específicos, sustentado por padrões em que as relações sociais eram tecidas de uma forma particular. A grande transformação fez ruir toda essa estrutura, as intuições e os pilares básicos desse “mundo” cederam lugar a novos; à sociedade coube apenas o doloroso processo de se adequar às novas estruturas de outro mundo.

Emerge então, durante a Revolução Industrial, um “segundo mundo”. Neste mundo as relações de mercados foram sendo estendidas tornando-se mais densas e difusas, enquanto as relações próprias da vida em comunidade em família foram sendo subordinadas à lógica do mercado, passando a economia de mercado a assumir uma vida própria e dominar a vida

social (STIGLITZ, 2012). Neste momento o homem se transformou em um ser puramente econômico e a economia humana tornou-se uma economia de mercado.

Segundo Stiglitz (2012) o problema das transformações rápidas é que elas destroem mecanismos de cobertura, as anteriores redes de segurança, ao mesmo tempo em que criam um novo conjunto de exigências antes de ter sido possível elaborar novos mecanismos de cobertura. A transformação que Polanyi narra não só destruiu os mecanismos de cobertura, como destruiu todo o contexto social de uma época. Em cerca de cem anos, toda a Europa antes composta de sítios, reideiros e artesões tornou-se uma Europa de cidades industriais.

Após um século de “desenvolvimento” cego, Polanyi espera que o homem restaure o seu habitat. Que a sociedade moderna a partir das ruínas do “mundo velho” seja capaz de construir um mundo novo com estruturas sólidas, capaz de equilibrar as forças que conduzam a sociedade rumo ao progresso. O anseio da obra de Polanyi é mostrar a necessidade de reconstrução social através de outras forças que possam mover o sistema rumo ao equilíbrio (STIGLITZ, 2012).

3.3 Economia plural e substantiva

A base conceptual e metodológica da abordagem preconizada por Polanyi consiste na distinção que o autor faz entre economia no sentido substantivo e economia no sentido formal (LISBOA, 2000). Esclarecer o significado do termo econômico, segundo Polanyi (2012b) é necessário para afastar a falácia economicista, que consiste numa tendência de identificar a economia humana com sua forma de mercado.

Polanyi (2012b) recorda que o reconhecimento da dupla origem do termo econômico, se fez ainda de acordo com a percepção da teoria neoclássica, com Carl Menger em seus “Princípios de Economia” de 1871. Menger revelou que a economia tinha duas “vertentes elementares”, uma das quais era a economizadora proveniente da insuficiência de meios, e a outra era de orientação “tecnoeconômica”, como ele a denominou, decorrente dos requisitos físicos da produção, independente da suficiência ou insuficiência deles. A teoria neoclássica, no entanto se apropriou do significado formal, enquanto o significado substantivo desapareceu aos poucos da consciência e perdeu sua identidade no pensamento econômico.

Ao resgatar a distinção, Polanyi consente não só com o caráter dual do termo econômico, mas com afirmações traçadas por Menger o qual diz que, embora, na economia real as vertentes sejam apresentadas quase que exclusivamente juntas e, a rigor quase nunca sejam encontradas separadamente, elas provêm de fontes essencialmente diferentes,

independentes uma da outra. O fato de que ocorram simultaneamente na vida real, resulta meramente da circunstância de que os fatores causais que dão origem a cada uma coincidem quase sem exceção (POLANYI, 2012b).

O conceito atual da economia se apresenta como foi posto por Menger (1891) e resulta da mescla do significado formal e substantivo, com raízes distintas e independentes uma da outra. O primeiro significado, o formal, deriva do caráter lógico da relação meios e fins, como economizar ou conseguir algo abaixo do preço. Refere-se a situações em que a escolha é induzida por uma insuficiência de meios.

O segundo significado, o substantivo, aponta para a realidade elementar de que os seres humanos, como quaisquer outros seres vivos, não podem existir sem um meio físico que os sustente. Assim, estudar a subsistência do homem é estudar o processo que o supre com os meios de satisfazer suas carências (ou necessidades) materiais. Neste contexto, a economia é ao mesmo tempo, um fenômeno material e social.

A economia substantiva pretende compreender o homem enquanto coletor, caçador, criador, artesão, consumidor, bem como, compreender o papel da natureza e as decorrentes ‘interpenetrações’ entre ambos. Trata-se, portanto, de ampliar o quadro analítico e inverter a lógica de ação baseada na maximização do ganho, pois é a dimensão social que ‘informa’ a ação econômica (POLANYI, 20012b).

Segundo Polanyi (2012b) a fusão do significado formal e substantivo é idônea, desde que permaneça a consciência de que existem limitações dos conceitos assim constituídos.

O significado formal não pode substituir o substantivo. Econômico no sentido de economizar ou conseguir algo a baixo preço, refere-se à escolha entre usos alternativos de meios insuficientes. O significado substantivo, por outro lado, não implica nem escolha nem suficiência (POLANYI, 2012b, p.72).

Em seu sentido substantivo a economia é para Polanyi um processo instituído de interações entre o homem e o seu ambiente, que resulta em contínua oferta de meios materiais para satisfazer as suas necessidades. O termo “instituído” pressupõe que as atividades sociais que formam este processo estão concentradas, contidas em instituições. Seus componentes econômicos, agrupados como ecológicos, tecnológicos ou sociais, não interagiriam, nem formariam unidade e identidade estrutural, sem sua expressão institucional (VINHA, 2001).

Com essa distinção, Polanyi pretende fazer entender que a atividade econômica não se reduz ao significado formal. Essencialmente Polanyi procura acentuar que a sociedade precisa recuperar o significado substantivo de “economia”, o qual não implica escolha nem

insuficiência, mas refere-se ao processo institucionalizado de integração que serve à satisfação das necessidades materiais.

Polanyi então discordava da teoria econômica moderna baseada na “ação corrosiva de um utilitarismo cru” que indica que as tendências do progresso econômico e suas consequências eram frutos de uma economia de mercado, tratando-as assim como um dado natural, não conseguindo ver o sentido substantivo das ações econômicas.

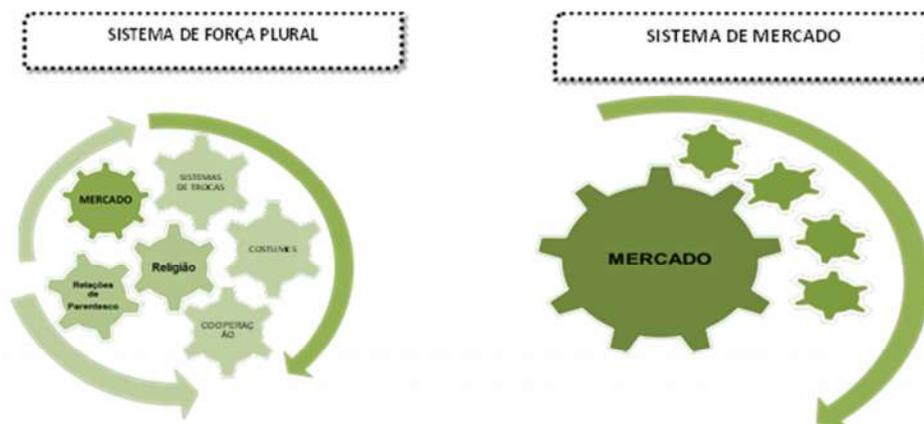
Seu olhar crítico busca fundamentar uma perspectiva baseada na ideia de que “a economia de mercado é uma estrutura institucional, e que nunca esteve presente a não ser em nosso tempo e, mesmo assim, ela estava apenas parcialmente presente” (POLANYI, 2012a, p.40), de forma que as condições objetivas e subjetivas para seu aparecimento tiveram que ser criadas. Com isso Polanyi busca evitar a visão limitada de traduzir a economia humana. Esta deve, antes de tudo, ser reconhecida como uma atividade social que não se limita à maximização da utilidade.

3.4 Karl Polanyi e a natureza plural da economia

A economia plural é uma abordagem da economia real que parte do pressuposto de que as relações entre os produtores e entre estes e a natureza são regidas por princípios econômicos plurais e assumem formas institucionais diversas (LAVILLE, 2009).

O aporte teórico de Karl Polanyi é a principal referência dessa abordagem que classifica a economia como uma invariante histórica que admite uma pluralidade de formas de produzir e distribuir riquezas. Ao abordar comparativamente as sociedades pré-capitalistas e a sociedade moderna, Polanyi (2012a, 2012b) mostra a diferença entre os sistemas que conduziam ambas as sociedades.

Figura 2 -Representa o sistema de forças que conduzia a sociedade antes e depois da "Grande Transformação"



Fonte: Elaboração própria a partir de Polanyi (2012a; 2012b; 1947).

Segundo o autor as sociedades pré-capitalistas eram acometidas por um sistema de forças plurais. Enquanto isso, a sociedade moderna é dirigida por um sistema de força única: o sistema de mercado. No momento em que o sistema de mercado começa a imperar como poder dominador na esfera social, a dinâmica das demais forças é desconsiderada. Todos os outros aspectos que de certo modo regiam a configuração social são triturados naquilo que Polanyi (2012) chamou “moinho satânico”. O mercado absorveu o comando da organização social, da produção e da distribuição, todo o tecido social passa a operar segundo suas leis.

Ao ser instituída, a economia de mercado mascarou a pluralidade inerente à economia, promovendo uma inversão no modo de vida de sociedades inteiras. Até então subordinada às relações sociais, a economia passou a exercer o comando, tomando lugar central nas sociedades. Houve, por assim dizer, um processo de mercantilização da vida (ALVES; BURSZTYN, 2009).

De acordo com a abordagem etnológica de Polanyi, nas sociedades pré-capitalistas, todos os sistemas econômicos conhecidos eram organizados segundo os princípios de redistribuição, reciprocidade, domesticidade, troca (mercado) ou ainda, por alguma combinação entre eles. Cada um dos princípios está associado a um modelo institucional de suporte “identificados em qualquer sociedade como fatores de organização da produção e distribuição da riqueza” (PINTO, 2006, p. 46).

A redistribuição é uma troca de natureza política, está ligada ao padrão de centralidade, onde o agente principal é representado por uma autoridade central responsável por administrar e redistribuir a produção. Em algumas tribos esse princípio implica na existência de um centro, onde a produção do grupo é armazenada para ser repartida de forma benéfica a todas. Fica latente a presença de uma força reguladora, uma figura central, legitimada de acordo com a tradição local.

O princípio da redistribuição não é restrito a pequenas tribos segundo Polanyi:

A redistribuição ocorre por muitas razões e em diferentes sociedades, desde tribos primitivas de caçadores até vastos sistemas de armazenamento do Egito, da Suméria, da Babilônia ou do Peru na antiguidade. Em grupos de caçadores, qualquer outro método de distribuição levaria a desintegração: como só a divisão do trabalho entre os caçadores pode garantir resultados então a caça deve ser distribuída. Nos grandes territórios as diferenças no solo e no clima podem tornar necessário organizar o trabalho; em outros casos, a distribuição se organiza por causa de variações temporais, como as existentes entre a colheita e o consumo (POLANYI, 2012b, p.88-89).

O segundo princípio, da reciprocidade, observa a relação estabelecida entre várias pessoas por meio da troca de natureza social, visando criar ou reforçar laços sociais. Está

relacionada com a ajuda mútua, cooperação e solidariedade entre a sociedade. A reciprocidade é promovida pelo padrão institucional da simetria e está ligada à semelhança entre grupos; corresponde à relação estabelecida a partir da proximidade e da interação entre os atores.

Polanyi (2012) delinea o conceito de reciprocidade com seu estudo sobre os ilhéus de Trobriand da Melanésia Ocidental:

A subsistência da família – a mulher e os filhos – é tarefa de seus parentes matrilineares. O homem que sustenta sua irmã e a família dela, entregando-lhe os melhores produtos da sua colheita, ganhará crédito principalmente pelo seu bom comportamento, porém terá em troca muito pouco benefício material imediato. Se ele for preguiçoso, sua reputação será a primeira a ser atingida. O princípio da reciprocidade atuará principalmente em benefício da sua mulher e de seus filhos, compensando-os assim, economicamente, por seus atos de virtude cívica. [...] O amplo princípio da reciprocidade ajuda a salvar tanto a produção quanto a subsistência familiar. (POLANYI, 2012, p. 50).

Já a domesticidade, o terceiro princípio, consiste na produção para consumo próprio; o princípio é a produção e armazenamento para satisfazer as necessidades de determinado grupo familiar, o modelo base de suporte é a autarquia, cujo conceito refere-se a uma sociedade que se basta a si mesma em termos econômicos. Esse modelo é caracterizado pelo grupo fechado.

O último princípio corresponde ao mercado (troca mercantil), lugar do encontro da oferta e da demanda de bens e serviços para fins de interesse, são as relações de troca em que o nexos monetário é o fundador das relações sociais. Nessa relação, segundo Polanyi o que interessa são as relações econômicas utilitaristas, pois, ao contrário da reciprocidade e da solidariedade, esse sistema privilegia o lucro e o poder como elementos determinantes. O padrão de institucional do mercado é o próprio mercado.

Esses princípios formam a base legitimadora da natureza plural da economia, na qual Polanyi evidencia, através de uma análise histórica, que a economia sempre permitiu uma pluralidade de formas. A discussão atual que se constrói sobre a economia plural se coloca em termos de revisão dos pressupostos habituais de explicação do caráter e da natureza da atividade econômica, particularmente daquele que a reduz à ideia ao princípio de mercado.

No transcurso das últimas décadas as discussões acerca da economia plural vêm ganhando espaço. Na década de 1990 em um evento promovido pela *Organisation de Coopération et de Développement Économiques* (OCDE), a economia plural é “apresentada” como uma economia melhor adaptada à realidade social.

De acordo com Sauvage (1996) a intenção não é, em absoluto, apresentar um paradigma que represente a antítese do mercado, mas sim, ampliar esta noção redutora que coloca o mercado ou a economia, acima dos interesses da sociedade.

A noção de economia plural remete a uma abordagem aberta, não dicotômica, enquanto a economia atual utiliza classificações dualistas (economia mercantil/não mercantil, formal/informal, pública/privada, etc.). Assim, à variedade de tipos de atividades adiciona-se a variedade de combinações, o que certamente complica a análise, mas enriquece a gama de possibilidades de ações (BESEN, 2010 p. 62).

A classificação dual imposta pela economia de mercado, segundo Sauvage (1996) a torna uma ciência limitada, pois não está suficientemente fundada na realidade dos homens e das coisas. O grande desafio, nesse sentido é romper os limites impostos e promover uma economia mista, comportando combinações entre as diferentes ordens de atividades, fortalecendo, assim, a característica fundamental da economia plural: a diversidade (ANDION; SERVA; LÉVESQUE, 2006).

A economia plural é composta por múltiplas ordens de atividades econômicas que interagem entre si, muitas das quais são usualmente consideradas pela economia como não geradoras de riquezas, a exemplo da economia doméstica de produção, das trocas não monetárias de proximidade e das atividades mercantis informais, entre outras. A cada ordem de atividade corresponde uma forma de regulação específica. (ANDION; SERVA; LÉVESQUE, 2006, p. 209-210).

França Filho e Laville (2004) inspirando-se na natureza plural de economia elucidada por Polanyi fizeram uma releitura dos princípios de coordenação que regiam as sociedades pré-capitalistas e desenvolvem uma perspectiva da economia plural.

Na perspectiva estruturada por França Filho e Laville (2004), os quatro princípios identificados por Polanyi se reagrupam em três formas de economia complementares e, simultaneamente, produtoras e consumidoras de riqueza.

a) **Economia mercantil** – Fundada no princípio do mercado autorregulado. É um tipo de troca marcada pela impessoalidade e pela equivalência monetária, limitando a relação a um registro puramente utilitário, neste tipo de troca/relação o valor do bem é baseado na lógica do sistema.

b) **Economia não mercantil** – Baseada no princípio da redistribuição. Marcada pela verticalização da relação de troca e pelo seu caráter obrigatório. Neste tipo de troca o Estado aparece como uma instância superior que se apropria dos recursos a fim de distribuí-los.

c) **Economia não monetária** – Estabelecida a partir dos princípios da reciprocidade e domesticidade. Diz respeito de relação de trocas orientado segundo a lógica da dádiva, tal como formulada/descrita por Marcel Mauss. A dádiva compreende três momentos: aquele do dar, do receber e do retribuir. Neste tipo de sistema, os bens circulam de modo horizontal e o

objetivo mesmo da circulação destes bens é a perenização dos laços sociais.

A classificação e a tipologia utilizada por França Filho e Laville (2004) busca mostrar que os comportamentos, embora econômicos, não estão baseados apenas no mercado. São comportamentos que apresentam natureza diversa e que podem estabelecer configurações diferentes.

Mantendo o agrupamento que é exposto por França Filho e Laville (2004), Andion (2005) estabelece correspondentes institucionais que representam cada forma de economia, onde a economia mercantil é representada pela esfera mercado, a economia não mercantil corresponde à esfera Estado e a economia não monetária é representada pela esfera sociedade civil. Com essa estruturação, a autora ilustra a interação entre as esferas sociais (mercado, Estado, sociedade civil), no contexto da economia plural evidenciando que a economia plural se fortalece na promoção de uma economia mista.

Figura 3 - Interação entre as esferas da economia plural



Fonte: Andion (2005, p. 83)

Segundo a autora, a interação entre as esferas de mercado, sociedade civil e o Estado abre espaço para a formação de parcerias e redes, sendo que a combinação entre os três polos resulta em uma pluralidade de iniciativas sociais de caráter econômico, que geram riqueza, empregos e fortalecem a coesão social.

No primeiro grupo, denominado Economia Social, se encaixam as organizações que atuam com base na regulação do mercado, aproximando-se mais do princípio de mercado. O

segundo grupo, apresentado como financiadores, é formado por institutos, fundações empresariais e públicas. São organizações que tem como objetivo o repasse e a redistribuição de recursos, públicos e privados, com vistas ao bem comum. Seu papel se aproxima do papel do Estado e é fundado no princípio da redistribuição. No terceiro grupo estão as instituições constituídas a partir da organização da sociedade civil e que não têm fins lucrativos. Conforme a autora, neste terceiro grupo “predominam formas de regulação baseadas na reciprocidade, tais como o dom e voluntariado que, por sua vez, são indissociáveis das relações pessoais presentes na esfera comunitária” (ANDION, 2005, p.84).

Em contexto geral, a intenção da perspectiva plural é ampliar o olhar sobre o econômico, para além de uma visão dominante que reduz seu significado à ideia de economia de mercado.

A recuperação do sentido substantivo do termo econômico por Polanyi fez emergir abordagens mais direcionadas à vertente substantiva da economia. Em seguida é apresentada, a perspectiva paraeconômica de Alberto Guerreiros Ramos primeiro pensador brasileiro a levantar elementos para uma economia plural e substantiva.

3.5 A perspectiva paraeconômica de Guerreiro Ramos: alternativa ao modelo centrado no mercado

Em concordância ao enfoque centrado no mercado e com base na abordagem substantiva de Karl Polanyi, o sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos (1989), elabora o paradigma “paraeconômico” como proposta de um modelo multicêntrico. Vale ressaltar que não se pretende nessa seção imergir na teoria de Ramos, mas busca-se apenas evidenciar a proposta lançada pelo autor como uma alternativa ao modelo centrado no mercado.

O paradigma é apresentado após uma crítica à teoria da organização vigente, que de acordo com o autor está calcada no sentido moderno da razão. Um sentido que parece estar distorcido no intuito de legitimar as ações do sistema de mercado. Afinal, segundo o autor, “a sociedade moderna tem demonstrado uma alta capacidade de absorver, distorcer as palavras e conceitos cujo significado original se chocaria com o processo de autossustentação dessa sociedade” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p.3).

No sentido moderno, segundo Guerreiro Ramos (1989) a razão perde sua qualidade clássica de ser inerente à psique humana, confiando ao indivíduo à capacidade de refletir, julgar, decidir e agir em suas situações de vida, individual ou coletivamente, e passa a ser interpretada como uma capacidade que o indivíduo adquire pelo esforço e que o habilita a

nada mais do que fazer o cálculo utilitário e de suas consequências.

Para Ramos, a teoria das organizações só será capaz de atender à multiplicidade de esferas de que é constituída a vida humana, se estiver baseada na racionalidade substantiva; isso não quer dizer que a racionalidade formal não possa estar presente, ela só não poderá ser a categoria ordenativa da vida, para que a vida não seja assim, reduzida ao cálculo utilitário de consequências.

A vida humana orientada pelo sentido formal da economia torna o critério econômico o padrão da existência humana, legitimando o mercado como a força modeladora da sociedade como um todo, ultrapassando, portanto, a questão econômica e abrangendo aspectos sociais, culturais e políticos.

Há por parte do autor uma reafirmação polanyiana, que somente na sociedade moderna o homem é aceito como um ser econômico de natureza. Todas as sociedades anteriores entendiam que as finalidades da vida humana são diversas e só em poucas dentre elas, pertencem, essencialmente ao sentido formal da economia. Nunca existiu uma sociedade em que o critério econômico se tornasse o padrão da existência humana.

O passo inicial para as análises de Guerreiro Ramos é a constatação latente de que a sociedade, a partir da Revolução Industrial, tonou-se uma sociedade unidimensional, que faz uso dos valores do mercado como sendo a única referência para todas as atividades humanas. Para o autor, a sociedade unidimensional reduz o indivíduo a um agente da maximização da utilidade permanente ocupado em atividades de comércio. Propõe então, o autor, a ideia de uma sociedade onde os indivíduos podem escolher entre as várias possibilidades de busca da autorrealização através de vários padrões possíveis de integração social.

A este modelo de sociedade, Guerreiro Ramos denominou “Sociedade Multicêntrica”, apresentando assim, um novo paradigma ao qual chamou de “Paradigma Paraeconômico”, ao confrontar-se à economia como centro de vida humana associada. Conforme o próprio autor.

Primeiro e acima de tudo, o padrão paraeconômico parte do pressuposto de que o mercado constitui um enclave dentro de uma realidade social multicêntrica, onde há descontinuidades de diversos tipos, múltiplos critérios substantivos de vida pessoal e uma variedade de padrões de relações interpessoais. Segundo, nesse espaço social, só incidentalmente o indivíduo é um maximizador da utilidade e seu esforço básico é no sentido da ordenação de sua existência de acordo com as próprias necessidades de atualização pessoal. Terceiro, nesse espaço social, indivíduo não é forçado a conformar-se inteiramente ao sistema de valores de mercado. São-lhes dadas oportunidades de ocupar-se, ou mesmo de levar a melhor sobre o sistema de mercado criando uma porção de ambientes sociais que diferem uns dos outros, em sua natureza, e deles participando (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 141-142).

O paradigma paraeconômico parte então, da noção de delimitação organizacional, que

envolve a visão de que a sociedade em um contexto geral é constituída de uma variedade de enclaves, dos quais o mercado é um enclave social legítimo e necessário, mas limitado. Dentro de um conjunto de enclaves em que a sociedade está submersa, o mercado é apenas mais um, portanto, não justifica reduzir a organização social a um sistema de mercado.

A paraeconomia, segundo Ramos (1989), é um enfoque de análise e planejamento de sistemas sociais em que as economias são consideradas apenas como uma parte do conjunto da tessitura social. No entanto, o autor assegura que o modelo pode ser percebido também como a base de uma estrutura da teoria política substantiva, com o objetivo de alocar recursos e facilitar os relacionamentos entre os vários enclaves sociais, de tal forma, que possa estimular uma vida mais qualitativa para os cidadãos, onde os valores humanos são colocados em destaque frente a uma economia de mercado despersonalizada.

Para que isso aconteça o indivíduo deve buscar se libertar da dependência total do mercado em sua qualidade de "economizador" e "detentor de emprego", afim de que possa ter algum grau de autossuficiência diante do mercado.

O modelo proposto por Guerreiro Ramos (1989) quebra a restrição imposta pelo mercado em considerar como riqueza somente o que provém de atividades de natureza econômica, e passa a considerar tanto as atividades remuneradas quanto as não remuneradas, como também, as que geram produção econômica e as que geram produção de outra natureza. Um indivíduo produtivo nessa concepção não é necessariamente um detentor de emprego, aquele que age como maximizador de utilidade. Os membros de uma família, o cidadão participante e os camponeses que proveem o próprio sustento produzem efetivamente riqueza.

Guerreiro Ramos busca mostrar que em se tratando de desenvolvimento, de alocação de recursos com o objetivo de uma qualidade de vida social, o sistema não pode se resumir ao mercado. O desenvolvimento de uma sociedade é processo multicêntrico que resulta de uma variedade de produtos e ações distribuídos através de processos alocativos que não representam apenas troca mercantil. Para tornar essa possibilidade real é necessário que as instituições e os governos livrem-se das limitações conceituais inerentes aos modelos alocativos centrados no mercado.

Para Dias e Cario (2014) o desenvolvimento na perspectiva paraeconômica é projeto amplo que busca atingir a multidimensionalidade social (mercado, sociedade civil e Estado) é um processo que deve ser coordenado e orientado pelo Estado, no intuito de atingir valores substantivos para a sociedade.

Desenvolvimento na perspectiva paraeconômica é um processo induzido pelo Estado, fruto da coesão entre os interesses das diversas esferas que compõem uma sociedade e reflexo da subida constante dos degraus que levam de um nível a outro superior porque envolve elementos mais democráticos para a busca dos resultados desejados pela sociedade e suas diferentes dimensões. O papel do Estado na perspectiva paraeconômica se assemelha, assim, ao tipo de intervenção estatal defendido pelo ideário neodesenvolvimentista, que, por consequência da coordenação entre os diferentes atores e com vistas não só ao desenvolvimento econômico, acaba por fortalecer a democracia (DIAS. T; CARIO. S, 2014 p. 23).

Assim, o desenvolvimento decorre da capacidade de entender as necessidades de uma sociedade multicêntrica. Para isso é indispensável que as políticas alocativas sejam capazes de romper o círculo vicioso voltado para o mercado e que consigam atingir as possibilidades existentes na construção de uma variedade de ambientes produtivos.

3.6 Análise do desenvolvimento a partir da abordagem multidimensional

A crítica de Polanyi (2012a; 2012b, 1947) ao paradigma centrado no mercado manifestava um desejo de reestruturação social, de forma a recolocar o mercado sob o controle social. É evidente que dentro da realidade econômica da sociedade moderna, torna-se improvável pensar ou visualizar um contexto em que o aspecto econômico esteja totalmente subjugado ao social, assim como fora outrora. A retroação também não é a proposta.

Cangiani (2012) diz que o desejo de Polanyi mostrava:

Que a economia deveria voltar a ser controlada pela sociedade, mas numa forma moderna: não dentro de uma totalidade cultural tradicional, mas com base na vida social moderna racional, diferenciada, aberta, dinâmica e primordialmente, por meio de instituições permitam a liberdade dos indivíduos democraticamente instituídos (CANGIANI, 2012, p.98).

A reestruturação social, segundo Polanyi (2012b) é possível, porque embora a economia mercantil constituísse força de mudanças, ela não eliminou completamente outras atividades que preexistiam. Atualmente a economia mercantil é o modo de produção dominante, mas não representa a totalidade das economias contemporâneas. Ao seu lado, existe a economia pública, a economia doméstica e a economia de natureza social, o que falta neste contexto é o reconhecimento/fortalecimento da pluralidade.

Os pressupostos de Polanyi vêm inspirando trabalhos recentes, como o de Guerreiro Ramos (1989), França Filho e Laville (2004) e Andion (2005), abordados anteriormente, entre outros. A análise feita nos municípios brasileiros, neste trabalho, parte de uma releitura dos princípios polanyianos denominada abordagem multidimensional.

França Filho e Laville (2004) rearranjaram os quatro princípios em três tipos de economias, da mesma forma, a leitura utilizada na abordagem multidimensional organiza os princípios em três dimensões, os princípios da reciprocidade e da domesticidade juntos formam apenas uma dimensão. A interpretação busca manter certa originalidade dos princípios no que concerne à conceituação e ação do agente.

As dimensões representam os pilares estruturadores do conceito de desenvolvimento em Polanyi. O ponto de partida é o estabelecimento de correspondentes aos princípios enunciados por Polanyi, de modo que os princípios de coordenação social passam a ser representados por dimensões que formam a abordagem multidimensional. A finalidade da abordagem é permitir a visualização da organização econômica contemporânea, a partir da vertente plural da economia de inspiração teórica polanyiana.

As equivalências são estabelecidas seguindo as definições e objetivos dos princípios dentro do contexto social, ainda assim as equivalências são tratadas como tipicamente parecidos. O quadro abaixo mostra os correspondentes dos princípios na abordagem multidimensional:

Quadro 4 - Princípios de coordenação social e as dimensões do modelo multidimensional

Princípios de coordenação social Polanyi	Característica do Princípio	Natureza do princípio	Dimensão correspondente: Abordagem Multidimensional
Redistribuição	O resultado da produção é redistribuído através da figura do líder ou outro membro do grupo, que age como intermediário.	Troca de natureza política.	Estado
Troca de Mercado	O que domina o comportamento social é a propensão individual à permuta, à barganha e à troca. Elas dependem do padrão do mercado para sua efetivação.	Troca de natureza mercantil.	Mercado
Reciprocidade	O que domina o comportamento social é a propensão à reciprocidade. “O que se dá hoje é o que se toma amanhã.” O resultado do produto do trabalho é partilhado em comunidade.	Troca de natureza social.	Solidariedade e economia familiar
Domesticidade	Produção para autoconsumo, ou seja, no que respeita à família patriarcal, às aldeias, ou aos feudos.	Produção para consumo próprio.	

Fonte: Elaboração própria a partir de Polanyi (2012a; 2012b; 1947).

A redistribuição pressupõe hierarquia e obediência a parâmetros ou estratégias definidos pela instituição organizadora. Na abordagem multidimensional, o princípio da redistribuição é representado pelo Estado, encarregado de redistribuir os recursos

provenientes dos impostos e destinados a prover as necessidades dos indivíduos. A natureza da troca (troca de natureza política), o padrão institucional (centralidade) e as características intrínsecas desse princípio é o que permite fazer essa relação. Autores como, Demoustier (2006), França Filho e Laville (2004) e Andion (2005) adotam a relação redistribuição/Estado.

O princípio mercado, por sua vez, na abordagem multidimensional corresponde ao próprio mercado; o local de encontro para a finalidade da permuta ou da compra e venda; na economia atual, a troca de mercado é o tipo de transação dominante. Segundo Polanyi (2012a, p.75) “O padrão de mercado, relacionando-se a um motivo peculiar próprio, o motivo da barganha ou da permuta, é capaz de criar uma instituição específica, a saber, o mercado”.

Os princípios da reciprocidade e da domesticidade juntos formam a dimensão Solidariedade e economia familiar. A reciprocidade, em Polanyi, é definida como os movimentos entre pontos de correlação de grupos sociais simétricos. É o princípio pelo qual a produção é dada aos outros num espírito de solidariedade, quer dizer, no marco de uma relação entre pessoas que têm consciência de uma comunidade de interesses, levando a uma obrigação moral de não faltar aos outros (SABOURIN, 2006).

Na abordagem multidimensional, tendo em consideração o contexto atual, o princípio reciprocidade representa uma troca de natureza mista, em que está envolvida uma relação de cooperação e solidariedade com um traço do econômico. É uma troca moderada por instituições que não são puramente econômicas e seus termos de equivalência não estão, definitivamente, sob a égide do mercado.

Já o princípio da domesticidade na abordagem multidimensional segue os parâmetros expressos por Polanyi, é representado pelas atividades de subsistência que consistem em uma modalidade que tem como principal objetivo a produção de alimentos para garantir a sobrevivência de um grupo familiar.

Como foi observado por Aristóteles (1985), no capítulo introdutório de A Política, domesticidade reside na produção para uso contra a produção voltada ao lucro. Aristóteles insiste na produção para uso, contra a produção visando o lucro como essência da domesticidade propriamente dito. Esse princípio de autossuficiência não deve ser afetado pela existência de uma produção acessória para o mercado, uma vez que, “enquanto os mercados e o dinheiro fossem meros acessórios de uma situação doméstica autossuficiente, o princípio da produção para uso próprio poderia funcionar” (POLANYI, 2012b, p. 58).

A abordagem multidimensional, modelada a partir dessas dimensões, tem como objetivo ampliar a conceituação do econômico, uma vez que se visualiza a produção e a distribuição de bens e serviços a partir de diferentes princípios de interação. Com essa

configuração busca-se descentralizar as ações direcionadas simplesmente ao o mercado e atender o conceito de desenvolvimento em seu sentido amplo, acolhendo a multiplicidade.

A obra de Polanyi (2012a; 2012b; 1947) em um contexto geral, assinala que o mercado por si só não é capaz de equilibrar o sistema social, pois um sistema de força única não é condizente com uma organização tão grande e tão complexa. Assim, neste contexto é necessário entender e atender a pluralidade.

É importante assinalar que Polanyi não hierarquiza os princípios econômicos em qualquer período, o que sugere que o mercado, independente do período, pode conviver com os outros princípios econômicos, desde que ele (mercado) seja devidamente conformado aos interesses da sociedade. Logo, no sistema multidimensional, não há predominância de força entre as dimensões, não existe dimensão principal e dimensão coadjuvante, o objetivo é fazer com que elas atuem de forma equilibrada.

Dado que o modo como elas se equilibram, segundo Polanyi, constituem diferentes sistemas. Quando existe a predominância do princípio de troca de mercado, o mercado liberal desincrustado seria um exemplo de instituição dominante. No caso do princípio de redistribuição dominante, o Estado de Bem Estar Social, seria uma possibilidade de instituição dominante; se existir dominação do princípio da reciprocidade, a economia solidária se destaca com forma de produção, consumo e distribuição de riqueza.

A abordagem multidimensional busca a integração das dimensões no intuito de fazer com que elas coexistam; mantendo uma interação e gerando um ambiente diverso. Com essa leitura, busca mover-se do paradigma unidimensional de mercado, que constitui o modelo prevacente desde a Revolução Industrial, para um modelo multidimensional, no qual o processo de desenvolvimento não decorre apenas do agir da força do mercado, mas é decorrente de posturas e práticas assumidas pelas dimensões que compõem a sociedade.

Contudo, nem todos os autores compartilham da visão otimista de Polanyi, de que é possível descentralizar o mercado do sistema social. Araújo (2009), por exemplo, reconhece que Polanyi tem o mérito de ter redescoberto o homem como ser social, mas por outro lado, diz que Polanyi precisa aceitar a centralidade da esfera econômica no ser social, pois a não aceitação desse fato torna a análise geral de Polanyi poética.

Polanyi parece acreditar que a constituição de uma nova legislação, de novas normas, novos costumes, etc, possam, por si mesmas, reffrear a lógica humana-societária do capital. Ele parece acreditar que os complexos constitutivos da superestrutura, por si só, são capazes de pôr travas e limites à esfera do econômico. Não conseguindo perceber que o sócio metabolismo do capital tem a capacidade de afastar as travas e os limites impostos à sua lógica sempre que a extração de mais

mais-valor se encontre ameaçada. Independentemente do ritmo em que tal afastamento se dê, o resultado final é sempre a manutenção da lógica do capital (ARAÚJO, 2009, p. 22).

De certa forma, Polanyi predisse que existiria um embate de ideias. Na visão do autor isso acontece porque a economia de mercado paralisou a imaginação social e alimentou a ideia do determinismo econômico. Com isso, “tornou-se quase impossível evitar a conclusão errônea de que, tal com o homem “econômico” era o homem “real”, a sociedade de mercado era realmente a “sociedade” (POLANYI, 2012b, p. 221).

A conclusão a que Polanyi chega é que no contexto geral, o problema da indústria (do mercado) se resolveria pela ação planejada do Estado como também pela ação dos próprios produtores e consumidores. E que esse esforço só terá ter êxito se for disciplinado por uma visão global do homem e da sociedade que seja muito diferente da que foi herdada da economia de mercado (POLANYI, 2012b).

3.6.1 As dimensões da abordagem multidimensional no contexto histórico

A importância das dimensões de desenvolvimento foi amplamente divulgada na obra de Polanyi, não só pela estrita vinculação aos princípios de coordenação social, mas na história narrada, onde mostra a atuação de cada uma. O objetivo desta seção é mostrar como as dimensões aparecem no contexto histórico da obra.

3.6.1.1 Dimensão Estado

Não é difícil ver o papel que o Estado desempenhou na transformação que descreve Polanyi. Na Inglaterra do século XVIII o Estado foi o grande articulador para o estabelecimento de um mercado autorregulável e o responsável pela grande transformação vivida pela sociedade inglesa (POLANYI, 2012a).

No ápice da Revolução, o Estado agia simultaneamente como agente de transformação e de desregulamentação social. Tradições e costumes multisseculares de camponeses de todas as partes da Inglaterra, de artesãos localizados nas incipientes cidades e imigrantes de várias outras regiões da Grã-Bretanha foram drasticamente transformados, destruídos, tornando-se, na melhor das hipóteses, folclores mimetizados (REIS, 2008).

A história econômica mostra que a emergência dos mercados nacionais não foi, de forma alguma, o resultado da emancipação gradual e espontânea da esfera econômica do

controle social. Pelo contrário, a libertação dos mercados foi à consequência de uma intervenção consciente, e às vezes violenta, por parte do governo que impôs à sociedade a organização do mercado.

Em um levantamento detalhado das leis inglesas daquela época (a privatização das terras, a Lei dos Pobres de 1834, a Lei da Reforma de 1831, que deu enorme poder aos empregadores, a Lei do Trigo em 1846, o estímulo à imigração ou a ampliação do sistema prisional), Polanyi mostrou como o Estado, a serviço dos empreendedores, mobilizou-se para criar as condições em que a sociedade fosse submetida ao mercado.

Com o mercado no controle da dinâmica da organização social, o Estado começou a desempenhar uma função que de acordo com o plano teórico de Polanyi (2012b), não era legítima. O Estado adentrou com uma postura assistencialista; Laville (1992) diz que “os efeitos perversos do mercado fortaleceram um princípio de redistribuição”. Porém, quando Polanyi fala do ato de redistribuir como princípio de coordenação, ele deixa claro que os chefes das tribos, por exemplo, atuavam no intuito de não permitir que faltasse, era uma “ação constante” e não uma “ação de reparo”, ou seja, o Estado deve atuar com uma postura proativa diante do seu papel de agente redistribuidor.

No contexto atual, o pensamento de Polanyi permite legitimar a ação reguladora do Estado na economia enquanto via de defesa da sociedade contra os processos de globalização, de mercadorização e desregulação laboral e fiscal, servindo aos interesses hegemônicos. Neste ponto o legado de Polanyi é muito lido com uma tradição que em termos genéricos, pode-se vincular ao trabalho de John Keynes (1936) que foi um defensor consciente da política econômica de Estado intervencionista (CURTO *et al.*, 2012).

Nota-se que Polanyi é por excelência, o defensor da intervenção estatal em defesa do trabalho, mas considera o puro assistencialismo um dos maiores desastres históricos da classe trabalhadora e do desenvolvimento industrial, como um todo. Para Polanyi a função basilar do estado, ao promover o desenvolvimento econômico é a de garantir formas de emprego e renda para sua população e colocar limites à conceituação do trabalho, da terra e da moeda como mercadorias a serem transacionadas no mercado livre, após a inevitável destruição sociedade tradicional (ZARUR, 2009, p. 6).

Polanyi parte da premissa que da mesma forma que o Estado inglês foi capaz de mobilizar-se para colocar a sociedade na dinâmica da Revolução Liberal do século XVIII, mesmo esta trazendo danos à vida social, o Estado também pode mobilizar-se para provocar mudança na sociedade no sentido de melhorar o bem-estar da população, alargando o seu leque de escolha, por exemplo, na esfera da saúde, da educação e rendimento, e expandindo as

liberdades e possibilidades de participação significativa de seus cidadãos na sociedade.

Por outro lado, Polanyi coloca que os problemas da economia, têm raiz social e não política. Logo, tais problemas teriam que ser resolvidos através de uma transformação social e cultural. O poder do Estado, por si só, não conseguiria resolvê-los, assim como a ação das forças do mercado não os solucionaria, de forma que daí decorre a ênfase no sistema multidimensional.

Hirschman (2000), diz que desenvolver não significa apenas crescer, mas também, distribuir. O dever de distribuir nesse sentido caberia ao Estado, assim como coube aos chefes nas sociedades tribais. Ainda de acordo com Hirschman (2000), distribuir significa criar condições para que, de maneira equânime, os habitantes de um Estado tenham acesso ao valor adicionado de forma digna e à riqueza socialmente produzida. Distribuir significa fazer com que a maior eficiência sistêmica se transforme em benefícios para todos que participam do sistema, possibilitando que as perspectivas positivas que o crescimento traz, possam ser efetivamente expectativas de todos.

O economista coreano Ha-Joon Chang, através da análise histórica realizada em sua obra, *Chutando a Escada* (2004), mostra a importância que o Estado desempenhou na estruturação da economia nos países desenvolvidos. O autor diz que os países bem-sucedidos cresceram de modo rápido através da eliminação gradual de restrições ativas impeditivas do progresso e que neste aspecto, o Estado desempenhou um papel fundamental (CHANG, 2004).

Assim, o Estado de inspiração polanyiana é em um contexto geral, um Estado que desempenha com eficiência seu papel de agente redistribuidor, criador de novas oportunidades e simultaneamente, protetor da sociedade face aos desequilíbrios estruturais, assumindo condutas legítimas.

3.6.1.2 Dimensão Mercado

Apesar de todas as provocações levantadas, Polanyi não se volta contra os mercados. Na visão do autor, os mercados são instituições importantes; a sociedade complexa não poderia existir sem eles. As críticas tecidas por Polanyi são direcionadas ao sistema de mercado autorregulável – uma economia de mercado operando tão-somente de acordo com a lei da oferta e da procura.

Os mercados sempre estiveram presentes no contexto social, no entanto a força do mercado não era dominante na configuração social. Nas sociedades anteriores os mercados

desempenhavam uma função social, podendo ser considerados como um mecanismo de interação entre os indivíduos que de alguma forma contribuíam para a estabilização dos laços sociais; na sociedade moderna os mercados são entendidos como um ponto de equilíbrio entre oferta e procura que funciona sem interferências dos indivíduos que o operam.

Os mercados existem em todas as sociedades e a figura do mercador era conhecida em muitos tipos de civilizações. Mas os mercados isolados não se interligam para formar uma economia. A motivação do ganho era específica dos mercadores, como a coragem era do cavaleiro, a devoção do sacerdote e o orgulho do artesão [...]. Em nenhuma época anterior ao segundo quartel do século XIX os mercados foram mais que um traço secundário na vida social (POLANYI, 1947, p. 9).

Polanyi explica que, originalmente, o mercado é o lugar onde se compram, em pequenas quantidades e a preços estabelecidos, os artigos de primeira necessidade. A estruturação do sistema de mercado autorregulável na visão do autor foi o responsável pela desarticulação da organização social. Antes da imposição do mercado como instituição superior a produção para o mercado era artesanal, realizada em unidades pequenas, em geral por um número reduzido de pessoas, muitas vezes ligadas por laços de parentesco. Com a constituição do mercado moderno como instituição autônoma os espaços se transformam em ambiente “artificial” e livre de interferências sociais.

Por outro lado à medida que o mercado se expandia de local para regional, e depois de regional para nacional se intensifica também um processo de modernização. Polanyi (2012a, p.42) coloca que “a expansão dos mercados, a invenção das máquinas e outras causas interagiram de forma tal a ocasionar a Revolução Industrial”. Os avanços tecnológicos iniciados a partir da Revolução Industrial abriram o caminho para o rápido crescimento econômico. Antes o progresso econômico era lento, levavam séculos para que a renda per capita aumentasse sensivelmente, para que houvesse avanços nos modos de produção, ou seja, o aumento da produtividade e a ampliação da produção foram impulsionados pela introdução de inovações.

Em um contexto geral a dinâmica do mercado é fundamental para o desenvolvimento de um país, estado ou município. Os conceitos e pressupostos de Polanyi não são contrários a essa intuição, mas ele assevera que o mercado não pode agir como princípio organizador e condutor da sociedade, o mercado deve fazer parte de uma estrutura social. Os preceitos de Polanyi induzem ainda que mercados diversificados são mais saudáveis, pois além de oferecer oportunidades de escolhas, limita a concentração de poder, o que se configura uma maneira de combater a peso dos mercados sobre as pessoas.

3.6.1.3 Dimensão Solidariedade e economia familiar

O princípio da reciprocidade está intimamente ligado ao princípio da domesticidade, nas condições tribais, ambos eram protegidos pelos costumes, tradições e laços afetivos. Na abordagem multidimensional os princípios são versados juntos por representarem ações tão intrínsecas que parecem até indissociáveis.

Existe uma estreita relação entre a economia e configuração social, a fragilização dos laços sociais produzem efeitos sobre o sistema econômico. Polanyi (2012a) mostra que extensão das relações de mercado, durante a Revolução Industrial, afetou profundamente as relações de solidariedade e de familiaridade, à medida que relações de mercado foram tornando-se mais densas e difusas as relações próprias da vida em comunidade e em família foram sendo subordinadas à lógica do mercado.

Stiglitz (1980) exhibe que esse processo não foi exclusivo da Inglaterra do século XIX, países como a Rússia e a Indonésia passaram por processos semelhantes. O modo e o ritmo das reformas aplicadas na Rússia causou a erosão das relações sociais, destruiu o capital social e levou ao aparecimento das máfias russas. Da mesma forma a eliminação dos subsídios de alimentação na Indonésia, no preciso momento em que os salários desciam vertiginosamente e as taxas de desemprego aumentavam, levou a um caos político e social. Neste contexto as políticas econômicas adotadas contribuem para a ruptura das relações sociais e a ruptura das relações sociais produzem efeitos nefastos no sistema econômico.

A Revolução Industrial alterou de modo profundo as condições de vida da população, no cenário da Inglaterra oitocentista, como chama Polanyi (2012a), conforme a família se distancia das relações de parentescos, vizinhança e da própria comunidade, tornaram-se, automaticamente, mais vulneráveis e mais dependentes do sistema econômico.

Para Polanyi (2012a) o pauperismo decorria da desorganização do mundo rural, do rompimento dos laços sociais, causada pela própria expansão do mercado. A racionalização agrícola, necessária ao estabelecimento da economia de mercado, desenraizou o trabalhador e destruiu a segurança social dos trabalhadores rurais. Sua sobrevivência, que antes era garantida não somente por rendimentos monetários, mas também por rendimentos familiares e pela produção de subsistência das terras comuns ou privadas, se tornou totalmente dependente dos rendimentos monetários.

Em vários aspectos Polanyi enaltece as sociedades primitivas, porque em sua visão elas foram capazes de criar um sistema de organização social que conseguia atender às necessidades básicas do povo. Em regra, em nenhuma sociedade anterior à sociedade de

mercado, um indivíduo viu sua própria subsistência ameaçada, a menos que a comunidade como um todo, também estivesse em situação semelhante. Os laços de solidariedade permeavam as relações sociais.

Em contrapartida, a sociedade moderna, que nascera com a revolução industrial, criou um sistema que “chantageava” a própria subsistência da humanidade, neste sistema a necessidade humana tornou-se acessória diante do mercado. Na verdade a “sociedade do século XIX organizou-se de um modo que fazia com que apenas a fome e o lucro fossem motivações eficazes para o indivíduo participar da vida econômica” (POLANYI, 2012b, p.55).

Com o advento da Revolução Industrial a subsistência humana deixa de ser a motivação maior para a produção, ocorreu uma “inversão na motivação das ações por parte dos membros da sociedade: a motivação do lucro passa a substituir a motivação da subsistência” (POLANYI, 2012a, p. 44).

Alguns autores de história econômica defendiam a tese de que se medidas por níveis de renda e crescimento demográfico, as condições dos trabalhadores ingleses eram melhores no novo contexto industrial que na sociedade rural anterior. Polanyi (2012a, p. 175) refuta essa ideia afirmando que “na realidade, uma calamidade social é um fenômeno basicamente cultural, e não econômico, que possa ser medido por dados de renda ou de crescimento populacional”.

Ainda que a renda monetária real tenha crescido para muitos trabalhadores individuais, a insegurança material também aumentou, por causa da ameaça de desemprego industrial e do desaparecimento das garantias de subsistência para os desafortunados, que caracterizam as sociedades rurais em que os vínculos de parentesco e de vizinhança permanecem em vigor (NUNES; SCHWARTZMAN; WROBEL, 1977).

Nesta situação cabe citar Aristóteles (1985, p. 28) na sua clássica distinção entre os tipos de riqueza. Para o autor:

A verdadeira riqueza é caracterizada por ser provinda da natureza que concede a todos os seres os bens estritamente necessários; pelo conjunto das coisas passíveis de acumulação necessárias à vida e úteis à comunidade composta pela família ou pela cidade estando sempre a serviço da autossuficiência comunitária. Já a falsa riqueza, não visa assegurar a subsistência, mas trata do supérfluo, não tendo limites quanto ao seu fim, e seu fim é a riqueza (ARISTÓTELES, 1985, p. 28).

Ainda com Aristóteles (1985) a riqueza obtida desta forma é falsa, tanto em função do seu caráter não natural quanto por ser cativa de uma lógica individualista não comunitária.

Polanyi considera o pensamento aristotélico uma perfeita distinção entre a domesticidade propriamente dita e o ato de se ganhar dinheiro.

Aristóteles insiste na produção para uso, contra produção visando lucro, como essência da domesticidade. Assim, uma produção acessória para mercado, argumenta ele, não precisa destruir a autossuficiência doméstica, uma vez que a colheita seja reinvestida na fazenda, para sustento, seja como gado ou cereal. A venda dos excedentes não precisa destruir a base da domesticidade (POLANYI, 2012a, p. 56).

Na época as ideias lançadas por Robert Owen foram amplamente aclamadas por Polanyi. Segundo o autor (2012a, p. 92) “somente Owen discerniu a realidade emergente por trás do véu da economia de mercado: a sociedade. Sua visão, porém, foi perdida de novo, por um século”. Robert Owen buscou criar alternativas frente às debilidades do mercado; procurando restaurar os laços de solidariedade que haviam sido rompidos, através de cooperativas, associações, para que as pessoas não ficassem tão sujeitas ao mercado.

A abordagem proposta por Owen se redesenhou, ressurgiu e começa a gerar ações e resultados que talvez fossem os esperados na época em que foram propostos. A literatura de hoje traz a economia solidária como uma forma de preencher o vazio deixado pela crise da solidariedade ao mesmo tempo em que dispõe alternativas de produção, que redefinam a economia para além do mercado.

A economia solidária tem como especificidade combinar dinâmicas de iniciativas e de gestão privadas com finalidade centradas não no lucro, mas no interesse coletivo. A finalidade econômica (quer se trate da produção ou de troca) é acompanhada por uma finalidade social: produzir vínculos sociais e solidários, não uma solidariedade abstrata e institucionalizada, mas solidariedade de proximidade; o auxílio mútuo e a reciprocidade estão no âmago da ação econômica (GUÉRIN, 2005, p. 80).

A economia solidária se baseia na hibridação dos recursos e no reforço dos vínculos sociais interpessoais em organizações locais. Para França Filho e Laville (2004) a natureza é híbrida, visto que não atua exclusivamente sob o princípio da reciprocidade; de acordo com os autores, a economia solidária recorre também a recursos monetários. No entanto no cenário atual ela representa formas de resistência ao mercado, resultantes de ações coletivas que, diferentemente das filantrópicas, seriam capazes de promover a solidariedade democrática, a democratização da economia.

O enfoque da economia solidária destaca a necessidade de se reconstruir bases de sociabilidade e de atividade que alimentem as relações interpessoais, em detrimento da

extensão apenas das relações mercantis. Visto essas particularidades à abordagem multidimensional adota a economia solidária como a correspondente do princípio da reciprocidade.

Para Polanyi (2012b, p.223) a solução está na “restauração da unidade de motivações que deve instrumentar o homem na sua atividade cotidiana de produtor, a reabsorção do sistema econômico na sociedade e a adaptação criativa de nossas maneiras de viver a um ambiente industrial”.

Através de dois retratos, Polanyi justifica a importância do princípio de reciprocidade e da domesticidade. No primeiro ele mostra como as sociedades primitivas foram capazes de manter a ordem social através da vivência dos princípios. E no segundo, Polanyi mostra, através do retrato da sociedade inglesa, como a fragilização dos laços sociais e da capacidade de “autoprodução”, produção baseada na domesticidade, produzem efeitos funestos no contexto social.

3.6.2 Desenvolvimento local e abordagem multidimensional

As teorias do desenvolvimento regional vêm evoluindo gradativamente; em alguns períodos de forma mais lenta, em outros, mais célere. O que fica visível nesse processo é que na verdade as teorias vão amadurecendo, vão se aperfeiçoando ao longo do tempo; por vezes elas agregam elementos de uma teoria anterior, mas sempre procuram decifrar o fenômeno do desenvolvimento econômico. A esse respeito Boisier (1989) diz que “difícilmente um enfoque, por mais radical que seja, poderá abandonar totalmente o arsenal teórico até então utilizado”. Entre a teoria do desenvolvimento local e a abordagem multidimensional é possível assinalar pontos de convergências.

Para Polanyi os problemas econômicos devem ser resolvidos através da transformação social e cultural. Seus pressupostos demonstram que o desenvolvimento é um processo que vai além do domínio da economia identificado pelo progresso econômico, pois engloba um conjunto de indicadores que interagem entre si, reunindo aspectos sociais, estando ligada diretamente com aspectos culturais, políticos-institucionais, econômicos e ambientais; trata-se deste modo, de um fenômeno multidimensional.

Esta definição e algumas características particulares tornam a abordagem do desenvolvimento local próximo da percepção de inspiração desenvolvimento Polanyi. O desenvolvimento, neste contexto, não é vinculado a nenhum aspecto ou evento específico. Assim como o processo econômico, ele é um processo instituído, decorre de uma estrutura e

de uma dinâmica organizacional propícia. Segundo Polanyi (2012b) ele é instituído porque é definido pela interação, empiricamente construída, entre o homem e seu ambiente, resultando na satisfação tanto das suas necessidades materiais quanto das psicológicas.

A Revolução Industrial, por exemplo, iniciou-se na Inglaterra, na visão do autor, não devido a um único fator, mas devido a toda uma estrutura que foi formada. Alguns historiadores alegam que a Inglaterra foi o berço da Revolução por que lá existiam grandes reservas de carvão mineral em seu subsolo, porque possuía ainda reserva de minério de ferro, a principal matéria-prima utilizada no período. No entanto, a ação legitimadora do Estado foi indispensável, a lei dos cercamentos de terra disponibilizou mão de obra para a Revolução Industrial, assim como a ação do setor privado, ou seja, a Inglaterra foi preparada para este momento histórico.

Na perspectiva do desenvolvimento local, a coordenação dos atores envolvidos, a cooperação entre empresas; o poder das cidades; a inovação e o conhecimento, sobretudo na capacidade local de controlar sua geração e difusão, são interpretados como mecanismos ativadores do processo de desenvolvimento. O relevante, neste contexto, não é o tamanho das unidades produtivas, mas a dinâmica territorial. É a forma de organização da produção e sua capacidade de utilizar o potencial regional, de forma a permitir responder estrategicamente às necessidades e demandas que a dinâmica econômica tem feito surgir na fase do ciclo econômico atual.

Com essa metodologia, a comunidade é conduzida a adotar estratégias a partir do potencial de desenvolvimento e a dirigir o processo de mudança estrutural, visando aumentar o bem estar da sociedade local. A estrutura lógica do desenvolvimento endógeno estabelece uma ligação direta com as pequenas e médias empresas. A própria configuração dessas empresas é o que garante a competitividade no mercado, a geração de economias de escala e redução dos custos de transação assegurando a viabilidade desse modelo.

Esse é um aspecto em comum com a abordagem multidimensional. Em um contexto geral, Polanyi não se volta contra os mercados homogêneos, também não se mostra contrário aos grandes negócios, mas para o autor o que faz a diferença é a ação dos pequenos e médios empreendimentos, por promoverem a diversificação do mercado oferecendo oportunidade e mitigando a ação dominadora do mercado sob a sociedade.

A esse respeito Polèse (1994) diz que a variedade dos serviços e das atividades econômicas em geral e, principalmente, dos mercados, revela uma maior diversidade de opções nas trocas e torna as economias locais mais competitivas. Reduz, igualmente, a necessidade de as empresas e organizações locais recorrerem a recursos externos, aumentando

sua capacidade de negociação e de inserção nos mercados.

A diversidade das atividades econômicas faz com que aumentem as economias derivadas da disponibilidade de mercado que compartilham recursos e fatores produtivos, bem como da redução dos custos de transação, da maior diferenciação de matérias-primas e produtos acabados e da redução da instabilidade nos mercados (QUIGLEY, 1998 *apud* BARQUEIRO, 2001, p 155).

Além dos traços em comum relacionados ao mercado, na abordagem local assim como na abordagem multidimensional, o desenvolvimento ocorre em uma sociedade organizada, cujas formas de organização e cultura condicionam os processos de mudança estrutural. Nesse processo a estruturação dos laços de solidariedade, cooperação e familiaridade ganham destaque; a utilização das relações sociais do grupo incentiva a confiança mútua e a formação de redes de informação e de incentivo, ao mesmo tempo em que viabiliza o acesso ao crédito a pessoas que não têm bens econômicos como garantia.

Em ambas as abordagens o Estado aparece como um importante agente impulsionador do desenvolvimento. Jair Filho (2001) diz que o papel do Estado, frente ao desenvolvimento local/regional, tem que ser balizado em um “modo de intervenção pragmático”, o qual não valoriza em absoluto o princípio neoliberal nem o princípio do dirigismo estatal. A intenção é não aceitar a crença cega de que o mercado e os preços sejam os únicos mecanismos de coordenação das ações dos agentes. Mas também não admitir o dirigismo generalista que leva à burocracia pesada, à hierarquia rígida e ao desperdício financeiro.

Ao Estado, na interpretação de Polanyi, compete proteger a sociedade face aos desequilíbrios estruturais, assegurar à população condições de vida, através de uma administração pública forte e competente; com uma clara articulação entre os objetivos sociais e econômicos. Forte não na capacidade de reprimir os demais autores sociais, mas forte em sua competência, em sua capacidade de ativação, de desenvolver políticas dirigidas a ambos os setores, público e privado, com base numa liderança e visão de longo prazo, normas e valores comuns, bem como regras e instituições que promovem a confiança e coesão. O Estado deve desempenhar seu papel de agente redistribuidor e agente organizador sempre de forma proativa, se antecedendo às demandas sociais evitando assim a constituição de um assistencialismo puro.

A abordagem do desenvolvimento local parece bem mais robusta em mecanismos e detalhes. Além de se apresentar popular em seus termos e práticas, ela não está vinculada de forma específica às dimensões da abordagem multidimensional, mas aos aspectos dimensionais são perceptíveis em sua estruturação. De certo modo nenhuma “teoria” traduz

outra por completo; assim acontece com a abordagem multidimensional e a abordagem local do desenvolvimento; elas apresentam pontos particulares de convergências.

Essas semelhanças revelam que o pensar polanyiano não é uma simples quimera em relação à realidade moderna, tendo em vista que existem modelos atuais com previsões semelhantes.

Os pressupostos de Polanyi, hoje podem parecer muito óbvios, mas vale lembrar que ele pensou e estruturou tudo em um período em que o mundo caminhava em uma direção totalmente diferente.

4 METODOLOGIA

Em ciências, a definição do método está em estrita relação com o objeto de estudo priorizado. O problema dita a escolha do método (ou métodos), assim como das técnicas que se usa (SALOMON, 2001). Este capítulo expõe os aspectos metodológicos adotados para o desenvolvimento da pesquisa, onde são traçados os procedimentos que foram empregados para atender a problemática central e os objetivos propostos.

A metodologia desenvolvida neste trabalho dividiu-se em três etapas: a primeira, de natureza bibliográfica e qualitativa que, busca edificar uma fundamentação teórica capaz de se constituir como o modelo de análise adequado e necessário ao tratamento dos dados empíricos, uma vez que, como demonstram Demo (1995) e Martins (2006), a empiria precede sempre uma teoria, pois sem ela o empírico não pode se expressar. Além disso, o campo empírico se constitui como uma obra de Polanyi, a partir da qual foram analisados não apenas dados objetivos como fórmulas, tabelas e mapas, mas também, dados subjetivos compreendidos aqui como o discurso do autor da obra.

A segunda etapa teve como objetivo, construir o índice de desenvolvimento municipal a partir da abordagem multidimensional com inspiração em Karl Polanyi. E a terceira consiste na interpretação do índice de desenvolvimento municipal polanyiano e suas relações com a qualidade de vida.

A segunda e terceira etapas são desenvolvidas por meio de estatística descritiva que envolve a coleta, a organização, a descrição dos dados empíricos, o cálculo e a análise de coeficientes. Esta parte está associada a cálculos de médias, variâncias, estudo de gráficos e de tabelas. De acordo com Morais (2005) a estatística descritiva pode ser considerada como um conjunto de técnicas analíticas utilizadas para resumir o conjunto dos dados recolhidos numa dada investigação. Tem a finalidade de proporcionar relatórios que apresentem informações sobre a tendência central e a dispersão dos dados. Assim, a metodologia da pesquisa se classifica do ponto de vista taxionômico, como “qualiquantitativa”.

4.1 Construção do referencial teórico

Na revisão bibliográfica buscou-se principalmente dar ênfase à teoria de Polanyi, por seu constructo teórico ainda ser utilizado de forma taxativa. Polanyi é sempre lembrado por ser considerado teórico das sociedades primitivas e arcaicas, como acontece em *Trade and Market in the Early Empires* (1971) ou como um crítico radical da modernidade econômica.

Poucos são os autores que ultrapassam essas fronteiras. Polanyi é um autor cujo campo de investigação é multidisciplinar, de forma que limitar seus conceitos à incrustação ou a uma crítica à sociedade de mercado, não seria legítimo. A pretensão do trabalho, no entanto também não é exaurir a obra de Polanyi, mas contribuir com a ampliação dos conceitos estudados.

A pesquisa bibliográfica buscou abarcar também alguns conceitos de desenvolvimento de outros autores, assim como os métodos utilizados para analisar/medir esse processo no transcurso histórico. Essas preposições se fazem necessárias para compreender a diferença entre análise proposta pela abordagem multidimensional e as análises tradicionais.

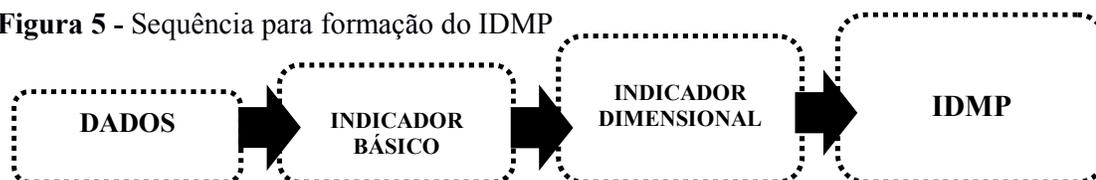
4.2 Elaboração do Índice de Desenvolvimento Municipal Polanyiano (IDMP)

O índice tem como objetivo avaliar o desenvolvimento municipal a partir da visão multidimensional e de economia plural inspirada em Karl Polanyi. Por esse motivo, a pesquisa busca qualificar os municípios brasileiros por meio de um novo enfoque.

O Índice de Desenvolvimento Municipal Polanyiano (IDMP) foi elaborado a partir da expressão das dimensões que compõem a abordagem multidimensional. As dimensões são as perspectivas da realidade que o índice vai observar, também podem ser vistas como os grandes campos do desenvolvimento da abordagem multidimensional, que, neste caso são: Estado, mercado, solidariedade e economia familiar. As dimensões são representadas pelos indicadores dimensionais compilados a partir de um conjunto de indicadores básicos que melhor traduza o conceito da dimensão dentro da abordagem multidimensional.

Os indicadores básicos são as subáreas que compõe a dimensão, por sua vez, decorrem da agregação de dados secundários coletados no sentido de captar de forma adequada os objetivos que cada indicador básico se propõe. Os dados secundários provêm de fontes públicas, seguindo a referência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2010).

Figura 5 - Sequência para formação do IDMP



Fonte: Elaboração própria.

Neste contexto é importante distinguir índice e indicadores. Segundo Sicheet *et al.* (2007) indicador é uma ferramenta que permite a obtenção de informações sobre uma dada realidade. Para Mueller *et al.* (1997 apud SICHE *et al.*, 2007), um indicador pode ser um dado individual ou um agregado de informações, sendo que um bom indicador deve conter os seguintes atributos: ser simples de entender; quantificação estatística e lógica coerente; e comunicar de modo eficiente o estado do fenômeno observado. Já o índice é um indicador de alta categoria, é o valor agregado final de todo um procedimento de cálculo em que se utilizam, inclusive, indicadores como variáveis que o compõem (SICHE *et al.*, 2007).

A utilização de indicadores tem adquirido um peso crescente nas metodologias utilizadas para resumir a informação de caráter técnico e científico, permitindo transmiti-la numa forma sintética, preservando o essencial dos dados originais e utilizando apenas as variáveis que melhor servem aos objetivos a serem alcançados (IBGE, 2004).

Desta forma o índice de Desenvolvimento Municipal Polanyiano se configura como um índice sintético ou composto, pois buscar expressar por meio de um conjunto simples de indicadores um fenômeno específico. Um índice sintético é instrumento qualitativo ou quantitativo que tem como objetivo sintetizar e monitorar as realidades ou fatos econômicos e sociais de uma determinada área ou região (OLIVEIRA, 2013).

O índice de desenvolvimento municipal polanyiano, assim como os indicadores dimensionais e indicadores básicos são expressos em escala variante de 0 a 1 que representa os limiares mínimos e máximos.

Segue abaixo o quadro resumo com a estrutura do IDMP, mostrando conjunto de indicadores básicos que formam os indicadores dimensionais.

Quadro 5 - Estrutura do IDMP e dos indicadores dimensionais

IDMP	INDICADORES DIMENSIONAIS	INDICADORES BÁSICOS
	Estado (IDE)	Ações de desenvolvimento Gestão fiscal Ações estímulo aos pequenos negócios e economia familiar
Mercado (IDM)	Participação do setor privado na economia Dispersão do setor privado	
Solidariedade e economia familiar (IDS)	Economia solidária Cooperação Agricultura familiar	

Fonte: Elaboração própria.

Os dados de forma geral que compõem os indicadores básicos foram tratados de forma

estratificada, ou seja, divididos em grupo (estratos) com base em fatores apropriados, os quais são conhecidos como fatores de estratificação. A estratificação ocorre para que a comparação seja feita entre municípios com mesmas características demográficas. Dentro de cada estrato é tomado os valores dos extremos; cada variável observada tem limiares mínimos e máximos, definidos pelo critério de pior resultado (mínimo) e melhor resultado (máximo), onde o máximo se torna 1 e o mínimo se torna 0. Assim, as variáveis convertem-se em indicadores básicos de 0 a 1.

Quadro 6 - Estratos dos municípios por características demográficas

ESTRATOS POR CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS	
I-	Até 10 000 mil habitantes
II-	De 10 001 a 50 000 habitantes
III-	De 50 001 a 100 000 habitantes
IV-	De 100 001 a 500 000 habitantes
V-	De 500 001 a 1 milhão de habitantes
IV-	Mais de 1 Milhão de habitantes
VI-	Capitais

Fonte: Elaboração própria.

Estabelecido os critérios gerais de formação IDMP o passo seguinte é traçar de forma específica os procedimentos metodológicos que foram utilizados na constituição dos indicadores dimensionais.

4.2.1 Indicador Dimensional Estado (IDE)

A dimensão Estado na interpretação de Polanyi está relacionado ao poder político e à função legítima de redistribuir e organizar o contexto social. De forma sucinta é dever do Estado, assegurar à população, condições de vida através de uma administração pública eficiente e eficaz; criar novas oportunidades e proteger a sociedade face aos desequilíbrios estruturais da economia de mercado.

A abordagem polanyiana preceitua um Estado proativo, um Estado orientado para o desenvolvimento, com plena capacidade de articular ações com as demais dimensões com uma clara articulação entre os objetivos sociais e econômicos. Buscando traduzir de forma coerente o Estado de inspiração polanyiana, o indicador dimensional Estado foi estruturado a partir de um conjunto de indicadores básicos, cada um procurando atender um aspecto particular do conceito.

Neste contexto, foi avaliada a gestão fiscal do município no que diz respeito à

capacidade de administrar as receitas e as despesas municipais; as ações que o poder público local realiza pensando em um desenvolvimento de médio e longo prazo; foi levada em consideração também a efetividade da lei geral das micro e pequenas empresas por ser entendida como uma ferramenta de desenvolvimento capaz de dinamizar a economia e as ações que o poder público realiza para incentivar esse segmento.

Desta forma o indicador da dimensão Estado é estruturado a partir de três indicadores básicos:

- **Indicador básico gestão fiscal (IB Gf):** Calculado com base em dados disponibilizados pelo Sistema Firjan (2011).
- **Indicador básico ações de desenvolvimento (IB Ad):** A base de dados utilizada para construção desse indicador IBGE (2013) e o Portal do ODM (2013).
- **Indicador básico ações de estímulo aos pequenos negócios economia familiar (IB Pn):** A base de dados utilizada na composição desse indicador é disponibilizada pelo SEBRAE (2013), Companhia Nacional de Abastecimento CONAB⁷ (2013) e IBGE (2012).

O indicador dimensional Estado é formado pela média aritmética simples dos indicadores básicos (Ib) na seguinte forma:

(1)

$$IDE = \frac{IB\ Gf + IB\ Ad + IB\ PN}{3}$$

A seguir é elucidado o objetivo de cada indicador básico que compõe a dimensão Estado e suas respectivas fórmulas de cálculo.

a) Indicador básico Gestão fiscal

O indicador básico gestão fiscal tem como objetivo visualizar a forma como os recursos municipais são administrados pelas prefeituras, levando em consideração que a literatura diz que é saúde fiscal do município, assim suas prioridades no tocante a destinação dos recursos influencia diretamente no desenvolvimento do município.

Os dados utilizados para a construção deste indicador básico são provenientes do Sistema Firjan, é importante salientar que os indicadores do Sistema Firjan são construídos a

⁷Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, pecuária e Abastecimento - Mapa responsável por gerir as políticas agrícolas e abastecimento.

partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras, informações de declaração obrigatória e disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O Sistema Firjan avalia o desempenho fiscal do município através de cinco aspectos: receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida. Cada aspecto é estruturado com intuito de captar uma informação importante, para isso são elencadas variáveis que responda a estes anseios. A seguir, apresenta-se a descrição de cada um dos aspectos.

• **Receita Própria:** Ser capaz de gerar um alto nível de receita própria é uma das características fundamentais para os municípios desenvolverem projetos de longo prazo sem se preocupar com eventuais choques negativos em suas fontes de financiamento. Esse aspecto tem como objetivo apontar o grau de autonomia das receitas dos municípios em relação às transferências constitucionais e voluntárias de outros entes. Busca verificar a representatividade da arrecadação municipal em relação à receita corrente líquida (corresponde a somatória de toda a arrecadação no mês em referência). Para isso é considerado o total de receitas geradas pelo município, em relação ao total da receita corrente líquida. O resultado permite avaliar o grau de dependência das prefeituras no tocante às transferências dos estados e da União, ou seja, quanto de receita gerada pelo município é representado em relação à receita corrente líquida, que por sua vez a receita corrente líquida é formada pelas transferências constitucionais e da arrecadação municipal oriundas do governo federal subtraído das deduções constitucionais.

(2)

$$\text{Receita própria} = \frac{\text{Arrecadação municipal}}{\text{Receita corrente líquida}}$$

• **Gestão dos gastos com pessoal:** Gastos elevados com o funcionalismo público reduzem a receita disponível para fornecer serviços públicos básicos e para investir na infraestrutura municipal. Conforme a lei geral de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) o gasto com pessoal corresponde ao somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos públicos. O limite de gasto com pessoal nos municípios brasileiros é estabelecido conforme as regras de conduta fiscal estabelecidas na LRF, às diretrizes se aplicam à União, aos Estados e aos Municípios de modo irrestrito. No caso do limite para a despesa com pessoal, Estados e Municípios são tratados de forma igual, ambos devendo cumprir o limite

de 60% da receita corrente líquida que estabelece. Deste modo, esse aspecto tem como objetivo verificar quanto o município gasta com pagamento de pessoal, em relação ao total da receita corrente líquida. Tendo em vista que esse é o gasto com maior participação na despesa total de um município, este indicador mede o grau de rigidez do orçamento, ou seja, o espaço de manobra da prefeitura para execução das políticas públicas, em especial dos investimentos (FIRJAN, 2013).

(3)

$$\text{Gasto com pessoal} = \frac{\text{Gasto com pessoal}}{\text{Receita corrente líquida}}$$

- **Investimentos:** Para garantir o crescimento econômico sustentado da economia e do fornecimento dos serviços necessários à população, o investimento público é uma variável importante. Este aspecto analisa a parcela dos investimentos nos orçamentos municipais, o objetivo neste aspecto é acompanhar o total de investimentos, em relação à receita corrente líquida. Investimentos com infraestrutura, transporte eficiente, escolas e hospitais bem equipados são exemplos de investimentos municipais capazes de aumentar a produtividade do trabalhador e promover o bem-estar da população.

(4)

$$\text{Investimento} = \frac{\text{Investimento}}{\text{Receita corrente líquida}}$$

- **Liquidez:** Este aspecto busca visualizar a capacidade que o município tem de liquidar os seus “restos a pagar” com os ativos financeiros disponíveis. A falta de liquidez indica que o município termina o ano com mais restos a pagar que recursos em caixa. Os melhores resultados indicam que menos o município está postergando pagamentos para o exercício seguinte sem a devida cobertura. Deste modo o objetivo é verificar a relação entre o total de restos a pagar acumulados no ano e os ativos financeiros disponíveis para cobri-los no exercício seguinte, ou seja, se as prefeituras estão deixando pagamentos de despesas para o exercício seguinte sem deixar recursos suficientes para cobri-los.

(5)

$$\text{Liquidez} = \frac{\text{Resto a pagar}}{\text{Ativo Financeiro}}$$

- **Custo da Dívida:** O comprometimento do orçamento com o pagamento de juros e amortizações é um fator crítico no setor público, pois em um ambiente de recursos próprios

limitados o crescimento desse tipo de despesa diminui os recursos livres para a plena execução dos programas de governo, especialmente os investimentos. Deste modo o aspecto busca avaliar o comprometimento do orçamento com o pagamento de juros e amortizações de empréstimos contraídos em exercícios anteriores. Corresponde às despesas de juros e amortizações, em relação ao total das receitas líquidas reais. Na leitura, os melhores resultados indicam menor comprometimento dos recursos da prefeitura com juros e amortizações referentes a empréstimos contraídos em anos anteriores.

(6)

$$\text{Custo da Dívida} = \frac{\text{Juros e amortizações}}{\text{Receita líquida real}}$$

No cálculo final, os quatro primeiros aspectos têm peso de 22,5% sobre o resultado agregado, o custo da Dívida, por sua vez, tem peso de 10%. Os dados são expressos em uma escala variante entre 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação.

b) Indicador básico ações de desenvolvimento

O indicador básico ações de desenvolvimento busca verificar o protagonismo do poder público local com relação ao processo de desenvolvimento, conferir se a postura adotada pelo poder público é condizente com o processo de transformação a médio e longo e prazo. Para isso será avaliado a intenção do gestor em firmar compromissos voltados para melhoria da qualidade vida da população, as ações realizadas no intuito de efetivar os compromissos e os resultados atingidos nesse processo.

Para avaliar essas ações é levado em consideração a agenda de compromissos dos objetivos de desenvolvimento do milênio. Vale esclarecer que a agenda é uma ferramenta de gestão que propõe aos prefeitos estabelecerem e acompanharem metas de melhoria dos indicadores sociais, relacionando aos oito objetivos do milênio. Os objetivos são: acabar com a fome e a miséria; educação básica de qualidade para todos; igualdade entre os sexos e a valorização da mulher; reduzir mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a AIDS; a malária e outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

Esses objetivos foram estabelecidos no ano de 2000 pela Organização das Nações

Unidas (ONU), em conjunto com 191 países, dentre eles, o Brasil. Cerca de 70% das atividades relacionadas a esses objetivos, no Brasil, são de responsabilidade das autoridades locais, ou seja, para atingir os objetivos do milênio é necessário que o poder público local se comprometa e que a partir de então, passe a desenvolver ações que gerem efetividade no meio, influenciando diretamente na qualidade de vida das comunidades locais e de maneira integrada contribuindo para o desenvolvimento global. Não se pode negar que as ações do poder público federal e estadual também influenciam nos resultados alcançados.

É importante frisar que o gestor público tem liberdade de aderir ou não à agenda e de optar por quais objetivos o município vai se empenhar em alcançar. Expressando em equação o indicador básico ações de desenvolvimento fica estruturado da seguinte forma:

(7)

$$\text{IB Ações de desenvolvimento} = \frac{\text{Compromisso. Ação} + \text{Resultado}}{2}$$

Para cada variável da equação do indicador básico ações do desenvolvimento (compromisso, ação e resultado) foi elaborada uma tabela, na seguinte forma e com o respectivo objetivo:

- **Compromisso:** Tem o objetivo de verificar a adesão do gestor à agenda de compromissos aos objetivos de desenvolvimento do milênio. Por meio de perguntas dicotômicas foram colhidas informações de natureza não quantitativa que foram pontuadas para que se torne possível à quantificação. A pontuação total atingida pelo município nesse aspecto é dividida pela quantidade total de assertivas analisadas, assim é obtido um valor compreendido entre 0 e 1 que corresponde ao padrão estabelecido neste trabalho para os indicadores dimensionais, básicos e o próprio IDMP.

Quadro 7 - Compromissos firmados ODM

COMPROMISSO	NÃO (Não Pontua)	SIM (1 Ponto)
Gestor aderiu à Agenda de Compromissos		
Acabar com a fome e a miséria		
Educação básica de qualidade para todos		
Igualdade entre os sexos e a valorização da mulher		
Reduzir a mortalidade infantil		
Melhorar a saúde das gestantes		
Combater a AIDS, a malária e outras doenças.		
Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente		
Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento		
TOTAL		

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2013) – adaptado pela autora.

- **Ação:** Depois de identificar os itens que os gestores se comprometeram a buscar melhorias foi verificado se foram adotadas medidas básicas relacionadas organização necessária para a consecução desses objetivos. A avaliação é fundada nos itens do Quadro 8:

Quadro 8 - Ações realizadas para executar os compromissos firmados

AÇÃO	Sim(1 ponto)	Não(Não pontua)
Existe alocação de pessoas e recursos para as ações previstas ⁸		
Existe participação social (participação de conselhos, comitês e etc.) para o monitoramento das ações previstas na agenda.		
Existe plano de ação para atingir a(s) meta(s) assumida(s) na Agenda		
Existe outra forma de monitoramento e avaliação relacionada aos Objetivos do Milênio		
Existe decreto ou portaria que institucionalize o Agente de Desenvolvimento no município ou alguma estrutura (secretaria, fórum, etc) que tenha as atribuições previstas na LC 128/2008?		
O Agente de Desenvolvimento designado participou de algum curso de formação?		
O Agente de Desenvolvimento designado participa de alguma Rede de Agentes (local, regional ou nacional)		
A prefeitura designou um plano de trabalho efetivo para o Agente de Desenvolvimento?		
Plano de Saneamento Básico contemplando o serviço de abastecimento de água e ou esgotamento sanitário		
Plano de Saneamento Básico contemplando o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e ou serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.		
TOTAL		

Fonte: Elaboração própria, com base em Portal do ODM (2013) e SEBRAE (2013).

Além dos dados disponibilizados pelo IBGE relacionados aos ODM's foi incorporado também o questionário realizado pelo SEBRAE que busca verificar a institucionalização do Agente de Desenvolvimento nos municípios. Da mesma forma que os demais aspectos, a pontuação geral atingida pelo município é dividida pela quantidade total de assertivas analisadas para manter os valores de extremos 0 e 1.

- **Resultados:** Este último quesito tem como objetivo verificar os resultados alcançados diante do compromisso firmado e ações realizadas. No Brasil os oito objetivos do milênio foram divididos em 11 metas que são acompanhadas como a finalidade de verificar o desempenho prévio dos municípios diante dos objetivos acordados. Os relatórios

⁸Devido à natureza da pergunta, o item terá três respostas e pontuação possíveis, que são respectivamente: não (não pontua); sim, apenas pessoas ou apenas recursos (0,5) e sim, pessoas e recursos (1 ponto).

de *acompanhamento* dos ODM mostra o percentual que o município atingiu de cada meta. Através desses percentuais parciais foi elaborado um percentual global para retratar esse aspecto. O procedimento consiste na média aritmética simples dos percentuais atingidas das 11 metas.

(8)

$$\text{Resultado ODM} = \frac{\% \text{meta 1} + \% \text{meta 2} + \% \text{meta 3} + \% \text{meta 4} + \dots + \% \text{meta 11}}{11}$$

Quadro 9- Resultado metas para alcançar os objetivos de desenvolvimento do milênio

	RESULTADO Metas Para Alcançar Os Objetivos De Desenvolvimento Do Milênio	% das Metas atingidas no município
Meta 1	Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população com renda abaixo da linha da pobreza.	
Meta 2	Reduzir pela metade, até 2015 a proporção da população que sofre de fome.	
Meta 3	Garantir que, até 2015, todas as crianças, terminem o ensino fundamental.	
Meta 4	Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino fundamental e médio até 2015	
Meta 5	Reduzir em dois terços, até 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos	
Meta 6	Reduzir em três quartos, até 2015, a taxa de mortalidade materna.	
Meta 7	Até 2015, ter detido e começado a reverter a propagação do HIV/AIDS	
Meta 8	Até 2015, ter detido e começado a reverter a propagação da malária e de outras doenças	
Meta 9	Integrar princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e reverter a perda de recursos ambientais até 2015.	
Meta 10	Reduzir à metade, até 2015, a proporção da população sem acesso sustentável à água potável segura.	
Meta 11	Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso a saneamento e serviços essenciais.	
TOTAL GERAL DO ALCANCE DAS METAS NO MUNICÍPIO		

Fonte: Elaboração própria com base em Portal do ODM 2013.

c) Indicador básico ações de estímulo aos pequenos negócios e economia familiar

Este indicador básico busca alcançar o esforço do município em incentivar os pequenos negócios e a economia familiar. Para isso o indicador foi estruturado de forma a

⁹Neste trabalho o termo Pequenos Negócios é utilizado referenciando ao que a lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, conceitua como microempresa (ME) e empresa de pequeno porte (EPP). Considera-se ME, para efeito do simples, a pessoa jurídica que tenha auferido, no ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais). Considera-se EPP, para efeito do Simples, a pessoa jurídica que tenha auferido, no ano-calendário, receita bruta superior a R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais) e igual ou inferior a R\$1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

captar esses estímulos na área urbana e na área rural. Na área urbana o indicador leva em consideração a efetiva implementação da lei geral das micro e pequenas empresas (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006) e na área rural é considerado a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que é um programa que tem como objetivo incentivar a agricultura familiar. A agricultura familiar, neste contexto, é a forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado (MDA, 2012).

Devido sua configuração o indicador é normalizado pelo percentual da população urbana e rural como uma forma de assegurar as particularidades de cada município. O indicador foi calculado pela seguinte fórmula geral:

(9)

$$IB\ PN = \text{estímulo área urbana} \times \% \text{população urbana} + \text{estímulo área rural} \times \% \text{população rural}$$

A seguir, cada aspecto é apresentado e justificado de forma específica trazendo suas respectivas fórmulas de cálculo.

- **Estímulos área urbana - Lei geral das micro e pequenas empresas**

Dentro do conceito de Estado da abordagem multidimensional a lei representa um instrumento de intervenção que contribui com a dinamização e diversificação da economia local através do fortalecimento das micro e pequenas empresas.

A lei geral das micro e pequenas empresas tem a finalidade de criar condições para aumentar a competitividade dos pequenos empreendimentos, definindo normas para, entre outras coisas, diminuir a informalidade, reduzir a carga tributária, desburocratizar a abertura e fechamento das micro e pequenas empresas, facilitar o acesso ao crédito e à inovação tecnológica.

Este aspecto foi construído tendo como base o monitoramento da lei geral realizados pelo SEBRAE, no qual ele analisa a efetiva implementação da lei nos municípios brasileiro. O monitoramento, realizado pelo SEBRAE utiliza indicadores para avaliação qualitativa dos Municípios no tocante a implementação da lei com foco nos seguintes temas: desburocratização do processo de legalização de empresas; participação das MPE nas licitações municipais; atuação do agente de desenvolvimento local. Esses temas são

organizados em quadro eixos: uso do poder de compra, desburocratização, empreendedor individual e agente do desenvolvimento.

O monitoramento permite acompanhar e pontua as evidências apresentadas pela administração municipal que visa efetivar a participação dos pequenos na dinâmica local. De acordo com o SEBRAE esses itens tornaram-se os objetos de monitoramento pelo fato de serem aplicáveis às mais distintas realidades socioeconômicas dos municípios brasileiros, por menor que seja a densidade empresarial e o dinamismo econômico da cidade o poder público pode desenvolver ações relacionadas a esses eixos.

Na composição desse indicador básico foram utilizados três eixos monitorados (além do PAA que será explanado a seguir). Os eixos que foram trabalhados foram: uso do poder de compra, desburocratização e empreendedor individual.

Para pontuar as iniciativas o SEBRAE elaborou questionários para cada eixo onde a pontuação de cada pergunta varia de 0 a 4 pontos, perfazendo um total de 10 pontos que representa o maior valor. É importante frisar que as respostas às perguntas do questionário somente são validadas se confirmadas com evidências documentadas. Os eixos são analisados pelo SEBRAE através de critérios qualitativos relacionados à regulamentação, a operacionalização, o esforço e o resultado.

- **Uso do poder de compra (Eixo 1):** Buscar verificar se o município fortalece o poder de compra das micro e pequenas empresas através da adequação dos processos licitatórios de acordo com as orientações da Lei. Segue abaixo o questionário aplicado com as respectivas pontuações.

Quadro 10 - Uso do poder de compra - Eixo 1

USO DO PODER DE COMPRA - EIXO 1		
Regulamentação		Pontuação
1	Sua legislação prevê licitações exclusivas para participação de MPE nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)?	0,4
2	Sua legislação prevê a exigência de subcontratação de MPE, até o limite de 30% (trinta por cento) do total licitado (valor do objeto licitado)?	0,4
3	Na aquisição de bens e serviços de natureza divisível, sua legislação estabelece cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de MPE?	0,4
Operacionalização		
4	A prefeitura usa o critério de desempate, e dá preferência de contratação para as MPE?	0,4
5	A prefeitura permite a participação das MPEs em certames licitatórios mesmo que apresentem alguma restrição fiscal e concede o prazo para regularização da documentação da vencedora?	0,2

6	A prefeitura realiza licitações exclusivas para participação de MPE nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)?	0,6
7	A prefeitura exige dos licitantes a subcontratação de MPE, até o limite de 30% (trinta por cento) do total licitado (valor do objeto licitado)?	0,9
8	Na aquisição de bens e serviços de natureza divisível, a prefeitura estabelece cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de MPE?	0,4
Esforço		
9	Existe na prefeitura cadastro de fornecedores em que seja possível identificar o porte dos licitantes: EI, ME, EPP, outros?	0,4
10	Os servidores da área de compras públicas tiveram capacitação específica sobre este tema da Lei Geral?	0,4
11	As empresas locais foram capacitadas sobre como participar do processo de compras públicas no município?	0,3
12	A prefeitura identifica oportunidades para as MPE no seu planejamento de compras?	0,2
13	A prefeitura monitora a participação das MPE nas suas compras?	0,2
14	A prefeitura divulga oportunidades para as MPE levantadas no seu planejamento de compras?	0,2
15	A prefeitura realiza o pagamento às MPE em até 30 dias corridos após a liquidação?	0,4
16	Há maior utilização do pregão presencial em relação ao pregão eletrônico?	0,2
17	Qual a participação das MPE nas compras totais do município?	De 0 á 4 pontos ¹⁰

Fonte: SEBRAE, Monitoramento da Implementação da Lei Geral nos Municípios Brasileiros (2013).

• **Desburocratização (Eixo 2):** Busca analisar a agilidade do processo de abertura de uma empresa em conformidade com a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Essa atitude é um incentivo por parte do poder público para a formalização dos trabalhadores que reflete como uma ação de proteção, tendo em vista que ao formalizar o negócio, o trabalhador passa a ter direito a salário-maternidade, auxílio-doença, aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez; além de ampliar o leque de oportunidades, pois formalizados os trabalhadores também podem se tornar parceiros preferenciais da prefeitura para compras governamentais, já que os MEIs são pessoas jurídicas com CNPJ, alvará e podem emitir notas fiscais para fornecer mercadorias e serviços a outras empresas, órgãos e autarquias municipais, estaduais e federais.

¹⁰ A pontuação desse item depende da participação das MPE nas compras totais do município. Se a participação representar mais de 70%, 4 pontos; participação de 61% a 70%, 3,8 pontos; participação de 51% a 60%, 3,6 pontos; participação 41% a 50%, 3,4 pontos; participação nas compras de 31% a 40%, 3,1 pontos; participação nas compras de 21% a 30%, 2,9 pontos; participação de 11% a 20%, 1,8; até 10% o município pontua 0,9 e nenhuma participação, 0 pontos.

Quadro 11 - Desburocratização – Eixo 2

DESBUROCRATIZAÇÃO		
	Regulamentação	Pontuação
1	Sua legislação prevê a classificação das atividades econômicas de acordo com o grau de risco?	0,3
2	Sua legislação instituiu o Alvará Provisório para funcionamento imediato de micro e pequenas empresas?	0,3
3	Sua legislação instituiu a consulta prévia de localização?	0,3
4	Sua legislação prevê a concessão de alvará de funcionamento em residência para as micro e pequenas empresas?	0,1
5	Sua legislação prevê a concessão de alvará de funcionamento em áreas desprovidas de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária para as micro e pequenas empresas?	0,1
Operacionalização		
6	A prefeitura especificou quais atividades e seus respectivos graus de risco?	0,4
7	A prefeitura concede o Alvará de Funcionamento Provisório para atividades classificadas como de baixo/médio risco?	0,4
8	A prefeitura instituiu um sistema de consulta prévia de localização?	0,4
9	A prefeitura aplica a fiscalização orientadora, observando o critério da dupla visita?	0,2
10	A prefeitura unifica a entrada de dados e documentos para a abertura, alteração e baixa de micro e pequenas empresas?	0,6
11	A prefeitura concede alvará de funcionamento em residência para as micro e pequenas empresas?	0,3
12	A prefeitura concede alvará de funcionamento em áreas desprovidas de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária para as micro e pequenas empresas?	0,3
13	A prefeitura efetiva a baixa das micro e pequenas empresas independentemente de débitos tributários municipais?	0,2
Esforço		
14	Existe no município um local de atendimento único ao empreendedor?	0,6
15	Os servidores responsáveis pelo registro e legalização de empresas tiveram capacitação específica sobre este tema da Lei Geral?	0,4
16	A prefeitura realizou revisão de processos e sistemas utilizados na abertura, alteração e baixa de empresas?	0,4
17	Há preparação, por parte da prefeitura, para o registro e legalização de empresas por meio eletrônico e integrado ao Estado - REDESIM?	0,2
18	A prefeitura desenvolve parcerias com outras instituições que participam do processo de registro e legalização de empresas?	0,3
19	A prefeitura realiza ações de divulgação das melhorias no processo de abertura, alteração e baixa de empresas?	0,2
20	Qual o tempo médio de abertura de empresas, no que tange às responsabilidades do município?	De 0 á 4 pontos¹¹

Fonte: SEBRAE, Monitoramento da Implementação da Lei Geral nos Municípios Brasileiros (2013), adaptado pela autora.

¹¹ A pontuação desse item depende do tempo médio de abertura de empresa, se a abertura for instantânea, 4 pontos; se a abertura acontecer de 1 a 5 dias, 2,66 pontos; 10 dias, 1,711; 15 dias, 1,116; acontecendo em 20 dias, 0,6 pontos; mais de 20 dias, 0 pontos.

- **Empreendedor Individual (Eixo 3):** Busca verificar apoio do poder público aos empreendedores individuais através da desoneração de custos, atendimento diferenciado, incentivo à inovação.

O Quadro abaixo mostra os elementos que foram considerados para a avaliação com as respectivas pontuações:

Quadro 12 - Incentivos para Empreendedor individual - Eixo 3

EMPREENDEDOR INDIVIDUAL		
Regulamentação		Pontuação
1	Sua legislação dispensa a exigência do Habite-se do imóvel registrado o EI?	0,5
2	Sua legislação prevê a classificação das atividades econômicas de acordo com o grau de risco?	0,3
3	Sua legislação prevê a concessão de alvará de funcionamento em residência para os empreendedores individuais?	0,3
4	Sua legislação instituiu nota fiscal simplificada?	0,2
5	Sua legislação prevê a concessão de alvará de funcionamento em áreas desprovidas de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária para os empreendedores individuais?	0,3
Operacionalização		
6	A prefeitura mantém a cobrança do IPTU Residencial para o EI que desenvolve sua atividade na própria residência?	0,5
7	A prefeitura especificou quais atividades e seus respectivos graus de risco?	0,4
8	A prefeitura concede o Alvará de Funcionamento Provisório para atividades classificadas como de baixo/médio risco?	0,4
9	A prefeitura unifica a entrada de dados e documentos para a abertura, alteração e baixa para os empreendedores individuais?	0,6
10	A prefeitura concede alvará de funcionamento em residência para os empreendedores individuais?	0,4
11	O município obedece as normas nacionais de registro do Empreendedor Individual, não efetuando exigências paralelas?	0,4
12	A prefeitura concede alvará de funcionamento em áreas desprovidas de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária para os empreendedores individuais?	0,6
Esforço		
13	Os servidores responsáveis pelo registro e legalização de empresas tiveram capacitação específica sobre este tema da Lei Geral?	0,3
14	Prefeitura realizou revisão de processos e sistemas utilizados na abertura, alteração e baixa de empresas?	0,4
15	A prefeitura realiza ações de divulgação das melhorias no processo de abertura, alteração e baixa de empresas?	0,2
16	A prefeitura desenvolve parcerias com outras instituições que participam do processo de registro e legalização de empresas?	0,3
Resultado		
7	Qual o grau de inserção dos Empreendedores Individuais formalizados na base de dados do município?	De 0 a 3,9 pontos ¹²

¹² A pontuação desse item depende do grau de inserção dos empreendedores individuais formalizados na base de dados do município. Inserção de 76% a 100% 3,9 pontos; de 51% a 75% 2,5 pontos; de 26% a 50% 1,9 pontos; de 1% a 25% 1,3 pontos; sem inserção sem pontuação.

Fonte: SEBRAE, Monitoramento da Implementação da Lei Geral nos Municípios Brasileiros (2013), adaptação própria.

O valor máximo (10) atribuído pelo SEBRAE em cada um dos eixos é igualado a 1, a partir de então é feita as relações com as notas obtidas pelos municípios em cada eixo. Logo os valores encontrados ficam compreendido entre 0 e 1 que correspondem aos valores mínimo e máximo.

A média aritmética simples dos três eixos representa os estímulos na área urbana que vai compor o indicador básico, ações de estímulo aos pequenos negócios e atividade de subsistência.

(10)

$$\text{Estímulos área urbana} = \frac{\text{Uso do poder de compra} + \text{Desburocratização} + \text{Empreendedor individual}}{3}$$

- **Estímulos área rural - PAA**

Atualmente existe uma gama de instrumentos e políticas públicas de fomento para os pequenos produtores, esses instrumentos representam uma forma pelas quais se busca amenizar as disparidades sociais no campo, oferecer melhores condições de produção. Essas medidas são estratégias, capaz de garantir postos de trabalhos diretos e indiretos, além de assegurar uma inserção econômica mais consistente, por parte dos agricultores familiares, junto aos mercados.

Para representar a articulação do poder público no tocante aos incentivos as atividades de subsistência foi avaliada a adesão e a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O programa é utilizado para avaliar as atividades de subsistência na área rural por estar vinculado diretamente aos agricultores familiares.

Neste contexto é necessário esclarecer o conceito de agricultura familiar e atividades de subsistência. A agricultura familiar é definida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010) como uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase à diversificação e utilizando o trabalho familiar. Estes estabelecimentos se distinguiriam pelos baixos níveis de produtividade e pela pouca diferenciação entre capital e trabalho.

As atividades de subsistência englobam o conjunto de atividades que não estão diretamente envolvidas na dinâmica capitalista, não são reguladas pelo contrato monetário de trabalho, não visa primordialmente à produção de mercadorias ou serviços com o intuito de acumular. É o que Polanyi conceitua como domesticidade, ou seja, a produção para satisfazer

as necessidades de determinado grupo familiar. Vale ressaltar que uma produção acessória para o mercado não descaracteriza o princípio da autossuficiência

O PAA é um instrumento de estruturação do desenvolvimento da agricultura familiar, foi criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, tem duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. O programa é acionado após a etapa final do processo produtivo, no momento da comercialização, quando o esforço do pequeno produtor precisa ser recompensado com recursos que remunerem o investimento e a mão-de-obra e lhe permita reinvestir e custear as despesas de sobrevivência de sua família.

Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino (CONAB, 2013).

Entende-se que a conexão poder público local e agricultura familiar através do PAA é um estímulo ao pequeno produtor tendo em vista que é assegurado mercado certo e direto a produção, eliminando as intermediações na venda que desvaloriza a produção familiar. O indicador busca então a representatividade do programa na produção total da agricultura familiar com uma forma de perceber operacionalização PAA.

O cálculo basicamente leva em consideração a produção total da agricultura familiar e o valor do PAA do município normalizado pelo maior valor encontrado no estrato correspondente, conforme quadro 6. O indicador é construído com base em dados disponibilizado Companhia Nacional de Abastecimento (2013) e IBGE (2006).

Segue a fórmula básica utilizada para calcular e incentivar as atividades de subsistência na área rural:

$$\text{Área rural} = \frac{\frac{\text{Valor PAA município } x}{\text{Valor total Agricultura familiar município } x}}{\frac{\text{Valor da PAA município } y}{\text{Valor total Agricultura familiar município } y}} \quad (11)$$

Em que:

x - valor observado dado do município

y - maior valor no estrato (limite superior)

4.2.2 Indicador Dimensional Mercado (IDM)

O mercado é fundamental para o desenvolvimento de um país, Estado ou município. Os conceitos e pressupostos de Polanyi não são contrários a essa intuição. A abordagem multidimensional prima por mercados diversificados por entender que estes são mais saudáveis, mais sólidos, pois além de oferecer oportunidades de escolhas, limita a concentração de poder, o que se configura uma maneira de combater o domínio do mercado sobre as pessoas.

Para formar o indicador da dimensão mercado foi levando em consideração a expressividade do setor privado (participação) na economia do município, que evidencia o grau de dependência financeira dos municípios dos recursos públicos, e a dispersão do mercado, ou seja, a diversificação a esse indicador é atribuído o peso 2 por ser um conceito chave no modelo de mercado da abordagem multidimensional. Assim, a dimensão mercado é composta através da seguinte equação:

$$IDM = \frac{IB \text{ participação} + (IB \text{ dispersão} \cdot 2)}{3} \quad (12)$$

Os indicadores básicos por sua vez foram elaborados da seguinte forma:

a) Indicador básico participação

A expressividade do setor privado na economia do município é calculada com base nos dados disponibilizados pelo IBGE (2012). Do valor do PIB total será extraído o valor do PIB setor privado. Os valores serão normalizados pelo maior valor encontrado dentro dos respectivos estratos (conforme quadro 6).

$$IBParticipação = \frac{\frac{PIB \text{ setor privado município } x}{PIB \text{ total município } x}}{\frac{PIB \text{ setor privado município } y}{PIB \text{ total município } y}} \quad (13)$$

Em que:

x- valor observado dado do município

y- maior valor no estrato (limite superior)

b) Indicador básico dispersão

O indicador básico dispersão busca verificar a diversificação na economia do município, para tal fim verifica a massa salarial das micros e pequenas empresas por entender

que estas constituem-se matriz diversificadora da economia local. A massa salarial é o produto da remuneração média pelo número de trabalhadores no município. Entende-se que quanto maior a massa salarial proveniente das micros e pequenas empresas maior será a importância das mesmas na economia local e mais diversificada é a economia.

As micro e pequenas empresas, neste indicador básico, são classificadas de acordo com número de empregados. O SEBRAE utiliza o critério por número de empregados do IBGE como forma de classificação do porte das empresas, para fins bancários, ações de tecnologia, exportação e outros. De acordo com esse critério as empresas são classificadas em microempresa, pequena empresa, média empresa e grande empresa em função do número de pessoas ocupadas e dependendo do setor de atividade econômica investigado. Conforme apresenta o quadro abaixo:

Quadro 13 - Classificação dos estabelecimentos segundo porte

PORTE	SETORES	
	Comércio e Serviço	Indústria
Microempresa	Até 9 pessoas ocupadas	Até 19 pessoas ocupadas
Pequena empresa	De 10 a 49 pessoas ocupadas	De 20 a 99 pessoas ocupadas
Média empresa	De 50 a 99 pessoas ocupadas	De 100 a 499 pessoas ocupadas
Grande empresa	100 pessoas ocupadas ou mais	500 pessoas ocupadas ou mais

Fonte: SEBRAE (2013).

Para fins de cálculos do indicador foi levado em consideração as micros e pequenas empresas do setor comércio e serviço. O indicador é calculado com base em dados disponibilizados pelo RAIS/CAGED (2013). Da massa salarial total do município é subtraída a parte que provem das micro e pequenas empresas, com esse cálculo busca-se verificar qual a representatividade das pequenas e médias empresas na massa salarial do município e os resultados foram normalizados pelo maior valor encontrado nos estratos conforme quadro 6.

(14)

$$IB \text{ Dispersão} = \frac{\frac{\text{Massa salarial MPE município } x}{\text{Massa salarial total município } x}}{\frac{\text{Massa salarial MPE município } y}{\text{Massa salarial município total } y}}$$

Em que:

x – valor observado dado do município

y – maior valor no estrato (limite superior)

4.2.3 Indicador Dimensional Solidariedade e Economia Familiar (IDSEF)

Polanyi mostra a reciprocidade como uma lógica social de integração, está relacionada ao intercâmbio social contínuo, que incentiva o estabelecimento de cooperação solidariedade e ajuda mútua; a domesticidade segundo o autor é produção para autoconsumo é um princípio importante por estar relacionada à autossuficiência do grupo familiar reforçando os laços de solidariedade, o que o vincula estritamente com o princípio da reciprocidade.

Na abordagem multidimensional os princípios reciprocidade e domesticidade formam a dimensão Solidariedade e Economia Familiar. O trabalho estabelece correspondência a partir de uma relação de similaridade aos princípios sendo assim, a solidariedade é analisada a partir da economia solidária que segundo Lavelle (2008) constitui uma troca de natureza híbrida à medida que não atua exclusivamente sob o princípio da reciprocidade; mas recorre também a recursos monetários.

A domesticidade é analisada levando em consideração a agricultura familiar que apesar de não expressar fielmente as características do conceito de domesticidade é o segmento que melhor retrata uma forma de produção gerenciada por família com predominância de mão de obra familiar que busca garantir inicialmente autossuficiência familiar, com destino acessório a mercado, o que não descaracteriza a essência da domesticidade como afirma Polanyi (2012); Aristóteles (1985).

Neste contexto, a dimensão Solidariedade e Economia Familiar é formada por três indicadores básicos, o primeiro leva em consideração a economia solidária, o segundo abarca as cooperativas que praticam a heterogestão e o terceiro está relacionado à subsistência e leva em consideração a agricultura familiar .

Em todos os indicadores básicos entende-se que quanto maior o coeficiente, em geral maior é a influência econômica gerada por esses estabelecimentos no município. A média aritmética simples dos três indicadores básicos: indicador básico economia solidária, indicador básico cooperação e indicador básico agricultura familiar compõem o indicador dimensional Solidariedade e Economia Familiar.

(15)

$$IDS = \frac{IB \text{ Economia solidária} + IB \text{ Cooperação} + \text{Agricultura Familiar}}{2}$$

Conforme feito nas dimensões anteriores, nesta dimensão, os municípios também são estratificados para que a comparação seja feita entre municípios com características

demográficas semelhantes (conforme quadro 6). Os indicadores básicos por sua vez foram elaborados na seguinte forma:

a) Indicador básico economia solidária

A economia solidária é uma alternativa inovadora na geração de trabalho e na inclusão social, tem base associativista e cooperativista; é voltada para a produção, consumo e comercialização de bens e serviços de modo autogerido. Tem como especificidades dinâmicas de iniciativas privadas com propósitos não centrados no lucro, mas no interesse coletivo. O ensejo econômico é combinado por uma finalidade social que consiste em produzir vínculos sociais e solidários. É organizada sob uma diversidade de formas, como cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário (MTE, 2013).

Esse indicador básico busca verificar a representatividade das pessoas vinculadas/associadas a estabelecimentos de economia solidária em relação à população economicamente ativa do município. Os dados utilizados são provenientes do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 2013) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2010).

(16)

$$IB \text{ Economia solidária} = \frac{\frac{\text{Quantidade envolvidos município } x}{PEA \text{ do município } x}}{\frac{\text{Quantidade de envolvido município } y}{PEA \text{ do município } y}}$$

Em que:

x - valor observado dado do município

y - maior valor no estrato (limite superior)

b) Indicador básico cooperação

Além das cooperativas que a economia solidária abarca, esse indicador dimensional leva em consideração também as demais cooperativas. Singer (2008) diz que o grande diferencial das cooperativas vinculadas à perspectiva da economia solidária e não configuradas como empresas capitalistas é o modo de sua administração. As primeiras possuem sua administração pautada na autogestão, enquanto as segundas praticam a

heterogestão, porém o princípio da solidariedade é comum aos dois tipos.

Para a obtenção do indicador básico cooperação foi estabelecido uma relação entre a quantidade de pessoas vinculadas as cooperativas no município e a população economicamente ativa. Os dados utilizados são originários da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB, 2013) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2010).

(17)

$$IB \text{ Cooperação} = \frac{\frac{\text{Quantidade cooperados município } x}{\text{PEA do município } x}}{\frac{\text{Quantidade de cooperados município } y}{\text{PEA do município } y}}$$

Em que:

x - valor observado dado do município

y - maior valor no estrato (limite superior)

c) Indicador básico agricultura familiar

O indicador básico Agricultura Familiar busca abarcar as atividades de subsistência, vinculadas ao princípio da domesticidade. O fenômeno da subsistência é predominantemente rural, está relacionado ao conjunto de unidades cujo produto se destina predominantemente ao consumo dos próprios produtores por isso é avaliada a partir da agricultura familiar.

A agricultura familiar é a forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase à diversificação e utilizando o trabalho familiar. Estes estabelecimentos se distinguiriam pelos baixos níveis de produtividade e pela pouca diferenciação entre capital e trabalho (MDA, 2010).

O indicador básico leva em consideração o valor da produção da agricultura familiar em relação à produção agricultura total dos municípios.

(18)

$$IB \text{ Agricultura familiar} = \frac{\frac{\text{Valor Produção Af município } x}{\text{Valor produção total município } x}}{\frac{\text{Valor da produção Af município } y}{\text{Valor da produção Total município } y}}$$

Em que:

x - valor observado dado do município

y - maior valor no estrato (limite superior)

4.2.5 Índice de desenvolvimento municipal polanyiano – IDMP

Definido os indicadores dimensionais: Estado, mercado, solidariedade e economia familiar; o passo seguinte é chegar ao índice de desenvolvimento municipal polanyiano. A média aritmética simples das dimensões forma o IDMP que tem como objetivo perceber a presença e intensidade das características que delinea cada dimensão.

A equação do IDMP se dá na seguinte forma:

$$\text{IDMP} = \frac{\text{ID Estado} + \text{ID mercado} + \text{ID Solidariedade e economia familiar}}{3} \quad (19)$$

O resultado encontrado da equação representa o valor do IDMP do município em questão.

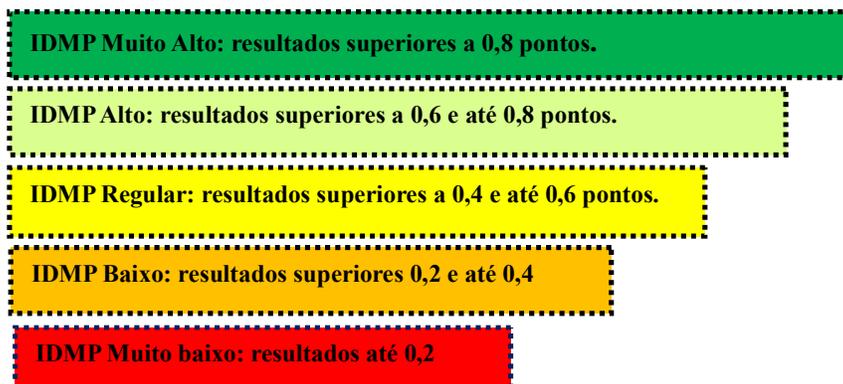
4.3 Demonstração do IDMP

Os municípios foram classificados de acordo com o valor calculado das dimensões, para essa classificação foi utilizado um escala de valores fixa que varia de 0 (valor mínimo) a 1 ponto (valor máximo), quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento do município segundo os conceitos analisados.

Os resultados de 0 a 0,2 expressam o IDMP muito baixo; acima de 0,2 e até 0,4 expressam IDMP baixo; resultados superiores a 0,4 até 0,6 indicam um IDMP regular; resultados superiores a 0,6 e até 0,8 pontos expressam um IDMP alto e resultados superiores a 0,8 pontos indica IDMP muito alto.

A figura abaixo mostra a escala para a classificação dos municípios segundo o IDMP.

Figura 4 - Escala para classificação dos municípios brasileiros segundo o IDMP



Fonte: Elaboração IDMP é visualizado através de mapas construídos a partir do software própria.

de Informação Geográfica QGIS. O QGIS é um software de código aberto licenciado segundo a Licença Pública Geral GNU. Este software de geoprocessamento disponibiliza um número de funcionalidades em constante crescimento através das funções nativas e de complementos é possível visualizar, gerir, editar, analisar dados, e criar mapas para impressão (PROJECT QGIS, 2014).

4.3.1 Relação entre o Índice de Desenvolvimento Municipal Polanyiano-IDHM e o Índice de Desenvolvimento Municipal - IDH

O IDPM é um índice que esta mais relacionando com a estrutura/organização municipal e as ações que conduziria a um processo de desenvolvimento. Enquanto o IDH é um índice de resultado que tem a finalidade de medir o desenvolvimento humano. Depois de classificados segundo o IDMP, a proposta, nesta fase do trabalho, foi a de verificar a relação das características polanyianas dos municípios – pluralidade econômica, multicêntrica – com os níveis de qualidade de vida refletidos no índice de desenvolvimento humano (IDHM) da edição de 2010.

Nas análises é inserida também a variável renda para que seja possível fazer correlações mais elaboradas. Através da classificação dos municípios em relação ao IDMP e renda *per capita* é possível visualizar como o IDH se apresenta em condições e composições diferentes.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo são apresentados os resultados da pesquisa analisados de acordo com a fundamentação teórica e com a metodologia apresentados anteriormente. A primeira sessão expõe uma breve caracterização dos municípios brasileiros quanto às características demográficas seguindo a divisão que foi utilizada na normalização (Quadro 6).

Na secção seguinte é exposta a configuração nos municípios brasileiros segundo o IDMP e conforme também seus indicadores dimensionais e indicadores básicos de forma individualizada. E em seguida estabelece a relação entre o IDMP e IDHM, primeiro em contexto nacional, depois de forma regional.

5.1 Caracterização dos municípios brasileiros

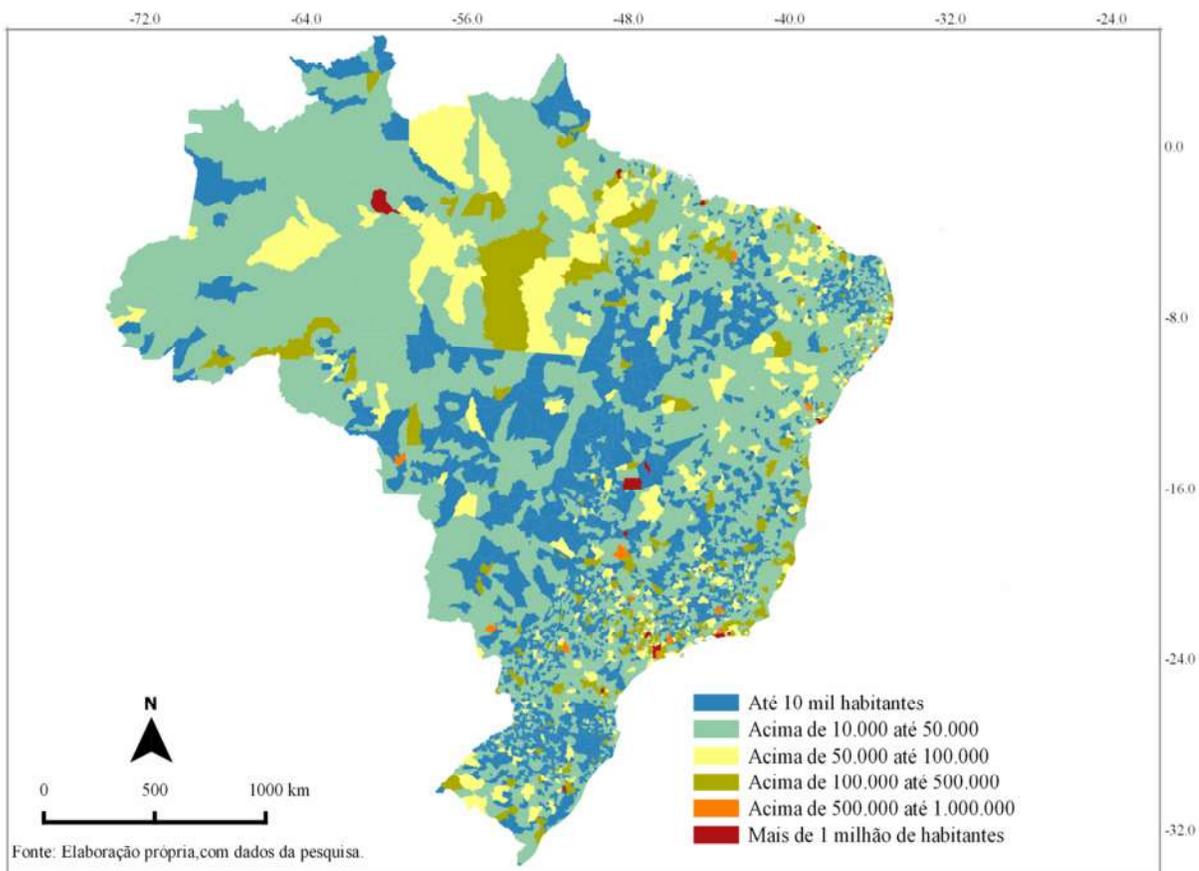
O município no Brasil é uma circunscrição territorial dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa (em conformidade com a constituição), sendo a menor unidade autônoma da Federação. Ao longo do século XX, o número de municípios cresceu de 1.121, em 1900, para 1.890, cinquenta anos depois. Na última década, esse número passou de 5.507, em 2000, para 5.565 municípios em 2010. Atualmente em todo território nacional existem 5.570 municípios distribuídos nas 27 Unidades Federativas (26 estados mais o Distrito Federal).

No conjunto esses municípios são marcados por diversidades de natureza físicas, históricas, culturais, econômicas e demográficas. As características demográficas e a extensão territorial já revelam a heterogeneidade dos municípios. A extensão territorial varia dos 3 km² de Santa Cruz de Minas (MG) aos quase 160 mil km² de Altamira, no Pará, maior do que alguns estados brasileiros e vários países.

A concentração demográfica no Brasil é visível, segundo dados do IBGE (2013) 1/5 de toda a população nacional concentra-se em 16 (0,28%) municípios e quase metade (45,09%) dos municípios brasileiros tem menos de 10 mil habitantes. São Paulo (SP) é o município mais populoso, concentra mais de dez milhões de pessoas, sendo a capital econômica e cultural do País. Em contra partida Serra da Saudade, localizada no Estado de Minas Gerais (MG), é o menor município brasileiro em número de habitantes, com população estimada de 825 habitantes, nove a menos do que Borá (SP), que ocupava a posição de menor cidade do país desde 1991, segundo o IBGE. As duas cidades são as únicas do país que têm menos de mil moradores.

Em termos de distribuição regional da população, Sudeste, Nordeste e Sul continuam a apresentar os maiores percentuais com 42,13%, 27,83% e 14,36% do total, respectivamente, mas o Norte e o Centro-Oeste detêm as maiores taxas de crescimento populacional (IBGE, 2013). A figura abaixo ilustra os municípios brasileiros levando em consideração as características demográficas segundo IBGE (2013).

Figura 5 - Estimativa da população nos municípios brasileiros



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (2013) data de referência de 1º de julho de 2013

Esse retrato inicial é importante para evidenciar o conjunto dos municípios que formam os estratos demográficos utilizados como fator de normalização do IDMP, a figura não separa o conjunto das capitais que ficam dispersas entre os estratos de acima de 100 mil até e o estrato que evidencia os municípios com mais de um milhão.

5.2 O IDMP aplicado nos municípios¹³ brasileiros

O objetivo dos índices de desenvolvimento, para qualquer recorte territorial, é medir/analisar aquilo que é considerado relevante dentro do conceito de desenvolvimento adotado, o que envolve um grau de subjetividade tem em vista a noção de desenvolvimento escolhida, a composição dos indicadores e os parâmetros de classificação dos resultados.

De forma geral os índices buscam em um primeiro momento expressar um cenário vivido e quiçá auxiliar agentes públicos e agentes sociais a se posicionar em relação a um cenário futuro desejável. O IDMP como índice de desenvolvimento municipal não foge a regra; ele sintetiza uma série de características no intuito de perceber a inclinação dos municípios em desenvolverem-se através de uma estrutura econômica plural.

Aplicando o IDMP nos municípios é possível certa concentração, 93,9% dos municípios brasileiros encontram-se na faixa de IDMP regular e baixo e apenas 5,6% atingiram a classificação de IDMP alto e muito alto. O resultado expressa um pequeno percentual (0,5%) de municípios na faixa de muito baixo.

Os municípios que alcançaram os melhores resultados foram os municípios de Guarulhos (SP) com resultado de 0,9527; São Gonçalo (RJ) com resultado de 0,9459. Florianópolis, capital do estado brasileiro de Santa Catarina, na região Sul do país é a capital que atingiu o melhor coeficiente (0,8740) entre suas congêneres, as demais capitais ficam divididas nas faixas de IDMP alto ou regular.

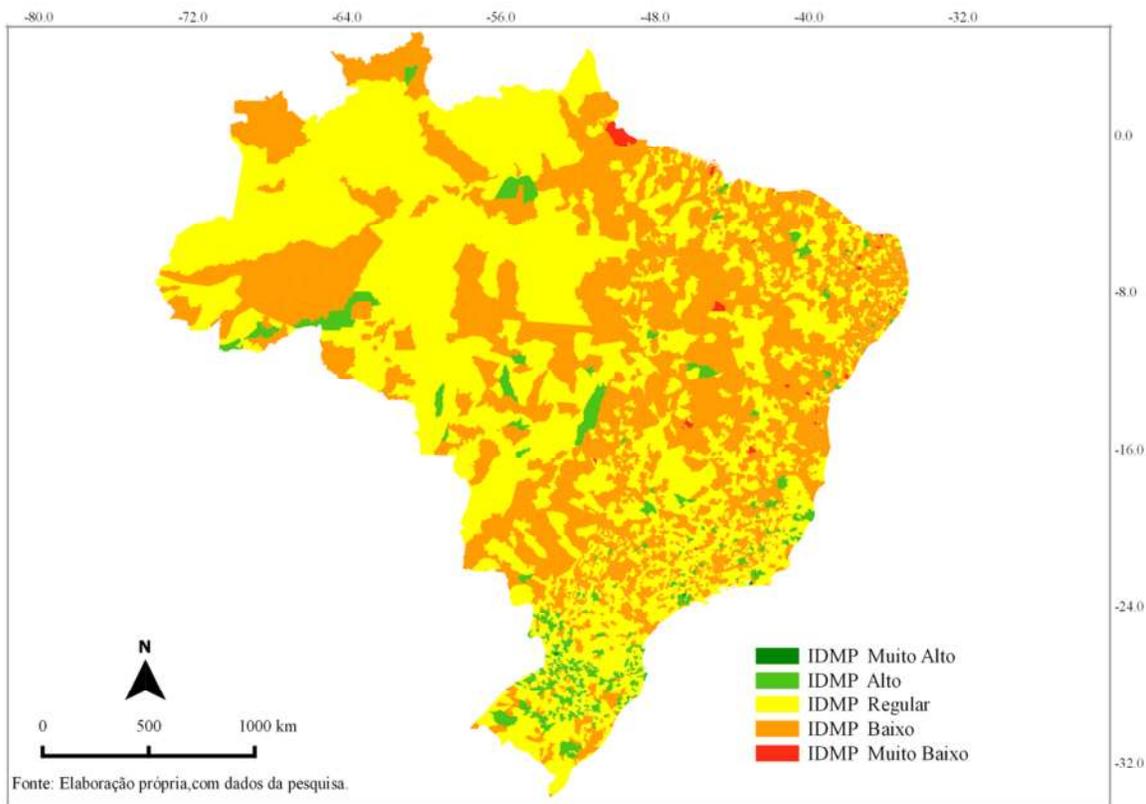
Considerando um ranking dos 500 municípios com melhor classificação no IDMP; 64,0% são pertencente à região Sul do Brasil. A região Sul é nacionalmente conhecida como a região que apresenta os melhores indicadores nacionais em educação, saúde e qualidade de vida além de deter a segunda melhor renda per capita, inferior apenas ao Sudeste. É uma região onde as práticas cooperativista e associativista desenvolveram-se de forma bem intensa e todo esse conjunto de variáveis são relevantes na composição no IDMP.

Depois da região Sul, a Sudeste é a que apresenta o maior percentual entre as melhores pontuações com 20,8%. A região Sudeste também apresenta indicadores sociais elevados, sua economia é a mais desenvolvida e industrializada dentre as economias das cinco regiões

¹³O IDMP foi calculado para 5565 municípios brasileiros; não foi possível calcular para os municípios que foram constituídos em 1º de janeiro de 2013 por falta de dados para a composição de alguns indicadores. Os municípios para os quais o IDMP não foi calculado são: Pescaria Brava e Balneário em Santa Catarina, Mojuí dos Campos no estado do Pará; Pinto Bandeira no estado do Rio Grande do Sul; Paraíso das Águas em Mato Grosso do Sul.

brasileiras, nela se concentra mais da metade da produção nacional. As regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste apresentam respectivamente 4,0%; 2,8% e 8,4% dos municípios com os melhores resultados. A figura a seguir mostra os municípios segundo classificação do IDMP.

Figura 6 - Classificação dos municípios segundo o IDMP- 2013



Adotando o mesmo procedimento e levando em consideração os 500 municípios com as piores resultados no IDMP 57,2% estão na região Nordeste. Historicamente a região Nordeste é associada ao atraso, por apresentar resultados dos indicadores sociais insatisfatórios, tais como: altas taxas de mortalidade infantil e analfabetismo, baixa renda per capita e baixa expectativa de vida. Seguindo a região Nordeste aparece a região Sudeste com 23%; a região Norte com 11%; a região Centro-Oeste com 7,0% e a Sul com um pequeno percentual de 1,8%.

Em nível regional o índice apresentou um resultado bem condizente com o perfil regional traçado tradicionalmente, principalmente quando aponta a região Sul e Sudeste como as que alcançaram os melhores resultados e a região Nordeste como a que apresenta os resultados mais insatisfatórios.

Em todas as regiões a maior parte dos municípios concentra-se na faixa de

classificação de IDMP baixo. Salvo a região Sul que o percentual de municípios na faixa de classificação de IDMP regular é maior que a quantidade de municípios na faixa de IDMP baixo, a região Sul é também a única a não apresentar municípios com IDMP muito baixo. Esse conjunto de dados confirma o Sul como a região de melhor desempenho na classificação do IDMP.

A região Sudeste apresenta duas facetas distintas, que torna evidente as disparidades entre os municípios que a compõe. Por um lado, é no Sudeste do Brasil que estão os municípios com os maiores coeficientes, a região é também a segunda no ranking dos melhores resultado. Por outro lado a região apresenta percentual de municípios na faixa de IDMP muito baixo e tem uma maioria de municípios na faixa de IDMP baixo. As regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste não contêm municípios na faixa de IDMP muito alto. O quadro abaixo mostra de uma forma geral onde se encontra a maioria dos municípios por região.

Quadro 14- Resumo do Resultado do IDMP- 2013

REGIÕES	Muito Alto (Resultados > 0,8)	Alto (Resultados > 0,6 até 0,8)	Regular (Resultados >0,4 até 0,6)	Baixo (Resultados > 0,2 até 0,4)	Muito Baixo (Resultados até 0,2)
Brasil	0,1%	5,5%	41,2%	52,7%	0,5%
Sul	0,3%	17,6%	62,0%	20,1%	-
Sudeste	0,2%	3,2%	43,1%	53,4%	0,1%
Centro Oeste	-	3,0%	44,8%	51,7%	0,5%
Norte	-	1,3%	40,5%	57,9%	0,3%
Nordeste	-	1,3%	25,0%	72,4%	1,3%

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Analisando o panorama nacional, levando em consideração o que se buscou em termos de desenvolvimento no Brasil ao longo da história e o que o IDMP como índice se propõe a visualizar, os resultados encontrados são compatíveis com os esforços realizados historicamente.

O IDMP como índice busca alcançar iniciativas que somente há pouco tempo começaram a ser incentivadas no Brasil. Durante a história brasileira a implantação de relações capitalistas modernas na produção agropecuária onde o modelo econômico privilegia os grandes latifundiários e a intensa mecanização das atividades rurais enfraqueceu os pequenos produtores do campo, neste mesmo cenário as empresas de grande porte foram desejadas como sendo as matrizes do desenvolvimento.

Atualmente é que se trilha um novo caminho, buscando despertar práticas ainda embrionárias no país. Neste curso a agricultura familiar ganha importância e vem sendo incentivada pelo poder público através de políticas públicas como Pronaf criado na década de 1990 e programas como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de alimentação escolar que buscam fortalecer atividades do agricultor familiar, integrá-lo à cadeia do agronegócio, aumentar sua renda, melhorar o uso da mão de obra familiar e agregar valor ao produto e à propriedade.

Da mesma forma a prática cooperativista e associativistas ganham mais visibilidade e passam a ser impulsionadas com leis e programas. As micro e pequenas empresas adquirem maior proeminência no contexto social, passando a ser interpretadas como o cerne da dinâmica econômica dos municípios, as impulsionadoras dos mercados, as geradoras de oportunidade e as proporcionadoras de emprego mesmo em período de recessão.

No IDMP as micro e pequenas empresas estão presentes na dimensão mercado e na dimensão Estado à medida que se avalia a efetivação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006), que surge neste cenário como uma forma de incentivar os pequenos empreendimentos a se fixarem no mercado.

Outro fator pertencente à conceituação de desenvolvimento na abordagem multidimensional que vem aflorando no Brasil é protagonismo local, tanto dos agentes civis quanto do poder público. O Estado passa a ter presença ativa como forma de fornecer as condições favoráveis à superação de dificuldades na busca de novas estratégias de desenvolvimento.

Nessa perspectiva consolidar instituições e criar as condições necessárias ao aumento da produtividade e da pluralidade econômica é o grande desafio, estabelecendo um modelo de desenvolvimento com maior acesso aos mercados e propiciando melhores condições de vida a toda a sociedade.

5.3 Representação dos indicadores dimensionais

As dimensões que formam o IDMP representam os três eixos norteadores do índice, elas são construídas a partir da aglutinação dos indicadores básicos. Tanto os indicadores dimensionais quanto os indicadores básicos trazem informações importantes, esta seção tem como objetivo mostrar os resultados dos indicadores dimensionais e de seus respectivos indicadores básicos.

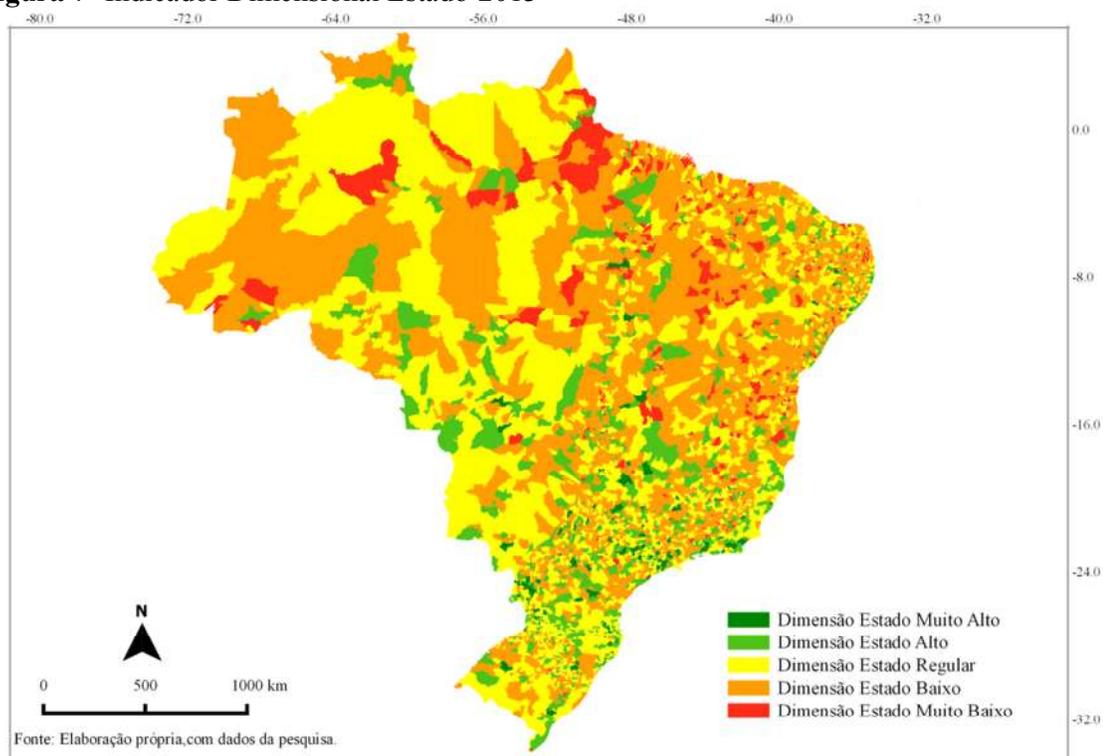
5.3.1 Dimensão Estado

A dimensão Estado é importante por retratar um comportamento institucional presente que pode ser modificado e melhorado se necessário, no tocante a três aspectos: a gestão fiscal do municipal, as ações de desenvolvimento e aos esforços em estimular os pequenos negócios e a economia familiar.

O indicador busca alcançar o poder público local no cumprimento de uma de suas principais tarefas: redistribuir recursos e rendas através de políticas públicas capazes de garantir melhores condições de bem-estar coletivo, o que poderia dar-se através de investimentos que gerassem postos de trabalho, capacitação técnica e melhores condições de acesso à educação, saúde e moradia adequada.

A figura abaixo mostra os municípios segundo os resultados da dimensão Estado.

Figura 7 -Indicador Dimensional Estado-2013



O cenário nacional evidencia que o indicador dimensional Estado ainda está presente de forma incipiente, o pano de fundo de todo o Brasil ainda é um indicador dimensional Estado baixo. Dos 5565 municípios brasileiros analisados 4,8% apresentam o indicador dimensional Estado muito baixo; 48,7% baixo; 33,1% regular; 11,3%alto e 2,1%estão na faixa de muito alto.

Regionalmente o indicador se manifesta de forma mais intensa na região Sul e Sudeste onde alguns municípios atingem a faixa de indicador dimensional muito alto. A região Nordeste é a região com maior percentual de municípios com indicador baixo e muito baixo. Na figura (8) que expressa o indicador dimensional Estado é possível ver que o Estado de Santa Catarina, na região Sul do Brasil ganha destaque por apresentar um pequeno percentual de municípios na faixa de indicador muito baixo e não ter incidência de municípios na faixa de muito baixo.

O quadro abaixo mostra de uma forma geral onde se encontra a maioria dos municípios por região a partir dos resultados da dimensão Mercado.

Quadro15 - Resumo do Resultado da Dimensão Estado- 2013

REGIÕES	Muito Alto (Resultados > 0,8)	Alto (Resultados > 0,6 até 0,8)	Regular (Resultados > 0,4 até 0,6)	Baixo (Resultados > 0,2 até 0,4)	Muito Baixo (Resultados até 0,2)
Brasil	2,1%	11,3%	33,1%	48,7%	4,8%
Sul	2,8%	16,4%	46,5%	33,8%	0,4%
Sudeste	3,6%	13,4%	32,5%	48,0%	2,6%
Centro Oeste	2,6%	16,3%	40,1%	38,2%	2,8%
Norte	0,4%	8,0%	31,6%	48,8%	11,1%
Nordeste	0,6%	5,5%	23,3%	61,9%	8,8%

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

A dimensão Estado busca uma instituição na figura do poder público local que seja capaz de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais. Os números mostram que em um contexto geral essa dimensão ainda é frágil na maioria dos municípios brasileiros. Por meio dos resultados individualizados dos indicadores básicos que formam a dimensão é possível ver de forma específica quais os indicadores se mostram mais evidentes ou débeis.

5.3.1.1 Indicador básico Gestão Fiscal¹⁴

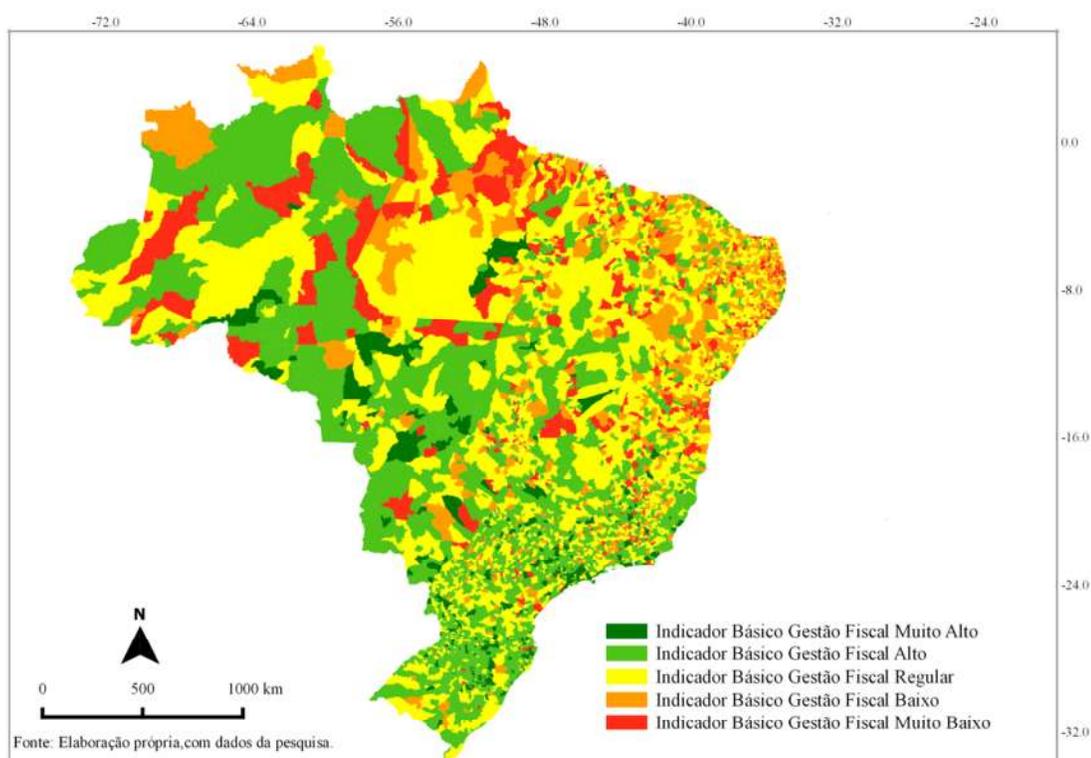
Segundo Souza (et. al, 2012) a finalidade maior da gestão pública é buscar pela melhoria da qualidade de vida da população, mediante a correta aplicação dos recursos

¹⁴ O indicador básico Gestão Fiscal, assim como os semi-indicadores gasto com pessoal, investimento, liquidez, custo da dívida, receita própria, foram construídos a partir do Índice de Gestão Fiscal do Sistema Firjan (2013), porém seus valores e faixas de classificação não correspondem ao do índice na íntegra, tendo em vista a metodologia de normalização e classificação adotada neste trabalho.

públicos em serviços que incentivem o desenvolvimento social e econômico. Esse indicador básico busca analisar o município a partir de sua responsabilidade maior que é de administrar os recursos públicos e prove e assegurar os serviços essenciais.

A eficiência e eficácia na alocação dos recursos recebidos permite uma avaliação das ações dos gestores, possibilitando uma melhor tomada de decisão no momento de executar serviços que venham a melhorar significativamente o desenvolvimento municipal. A figura abaixo mostra o resultado do indicador gestão fiscal.

Figura 8 - Indicador Básico Gestão Fiscal- 2013



O indicador básico Gestão Fiscal revela que a maioria dos municípios brasileiros está nas faixas de classificação intermediárias (regular e alto); 36,6% apresentam indicador gestão fiscal regular; 35,8% alto; 14,8% baixo; 8,2% muito baixo e 4,6% estão na faixa de muito alto.

A região Sul sustenta o melhor desempenho, com 45% de seus municípios entre as 500 melhores gestões fiscais brasileiras, seguida pela região Sudeste com 34%; enquanto 57,8% dos 500 piores resultados pertencem ao Nordeste do Brasil.

A figura 9 possibilita visualizar que há uma crescente do indicador nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste com focos na região Norte, as regiões Nordeste e Norte ainda são as

mais debilitadas com pouca presença de municípios com indicador alto.

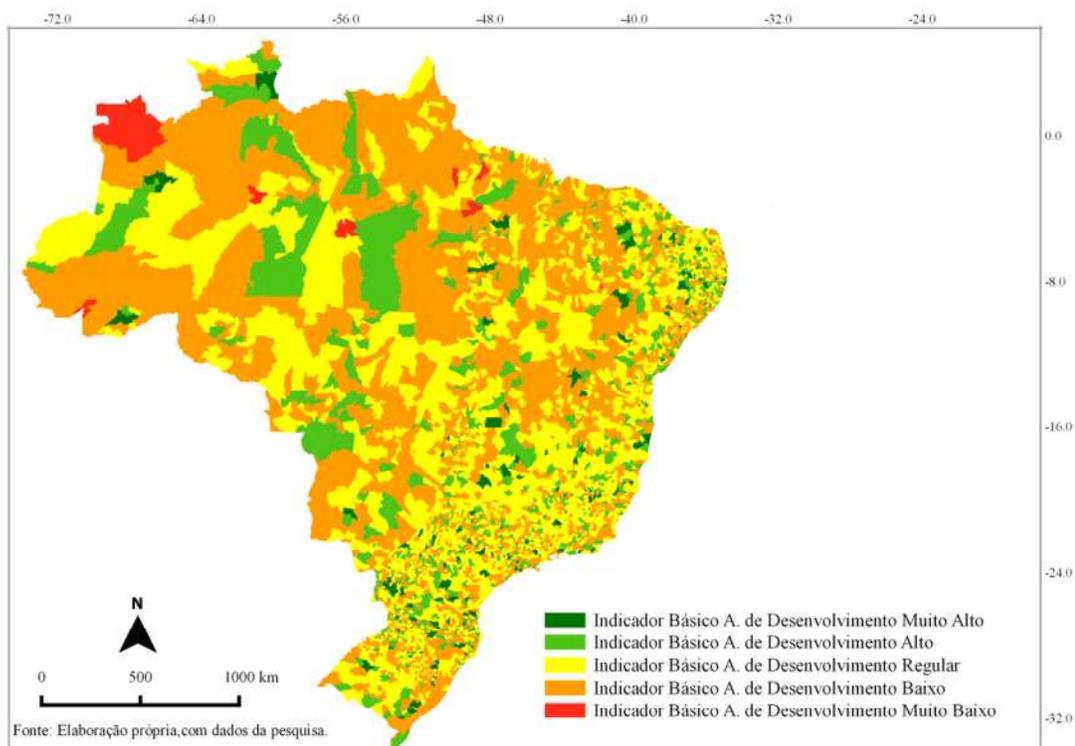
5.3.1.2 Indicador Básico Ações de Desenvolvimento

O conjunto de aspectos que englobam este indicador básico está ligado a um conceito de desenvolvimento amplo que abarca direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

O indicador tem como objetivo perceber a capacidade do poder público em fixar objetivos e diretrizes orientando a transformação da realidade local, o resultado do indicador demonstra um esforço em torno de condições básicas e favoráveis ao desenvolvimento como: diminuição da pobreza, aumento dos índices de escolaridade, condições de acesso aos serviços de saneamento básico e água potável, combate a mortalidade materna e infantil, relacionadas aos objetivos do desenvolvimento do milênio.

Dos municípios analisados apenas 2,9% atingiram a faixa de classificação muito alto; 10,9% alto; 45,4% ficaram na faixa de classificação de indicador regular; 34,1% dos municípios são classificados com o indicador baixo; 6,7% muito baixo. A seguir, a figura 10 evidencia o cenário do indicador básico ações de desenvolvimento no cenário nacional.

Figura 9 - Indicador Básico Ações de Desenvolvimento- 2013



Partindo de uma análise regional e levando em consideração um ranking dos 500 melhores resultados 31,6% estão na região Sudeste; 30% na região Nordeste; 25% na região Sul; 7% na região Centro-Oeste e 6,4 % na região Norte do Brasil. É possível visualizar também melhora do indicador na parte litorânea da região Nordeste se comparado com o interior. Na região Nordeste a melhora do indicador se concentra principalmente na faixa litorânea da região.

Nas regiões Centro-Oeste, Norte e parte do Nordeste a faixa de classificação dos municípios predominante é a de indicador ações de desenvolvimento baixo, no entanto mesmo nas regiões mais fragilizadas no tocante ao indicador aparecem municípios nas faixas de classificação muito alto e alto, esses focos revelam que os bons resultados não estão restritos as regiões “tradicionalmente mais desenvolvidas”, mostra que tudo parte de uma estratégia local em planejar ações em prol de futuro desejável mesmo em lugares historicamente marcados por indicadores desfavoráveis.

5.3.1.3 Indicador básico Estímulo aos Pequenos Negócios e a Economia Familiar

As micros e pequenas empresas (MPE), ao lado dos microempreendedores individuais (MEI), representaram importante e indispensável elemento para movimentação da economia brasileira, que deve ao segmento 52% dos empregos formais e 40% da massa salarial segundo o SEBRAE (2012).

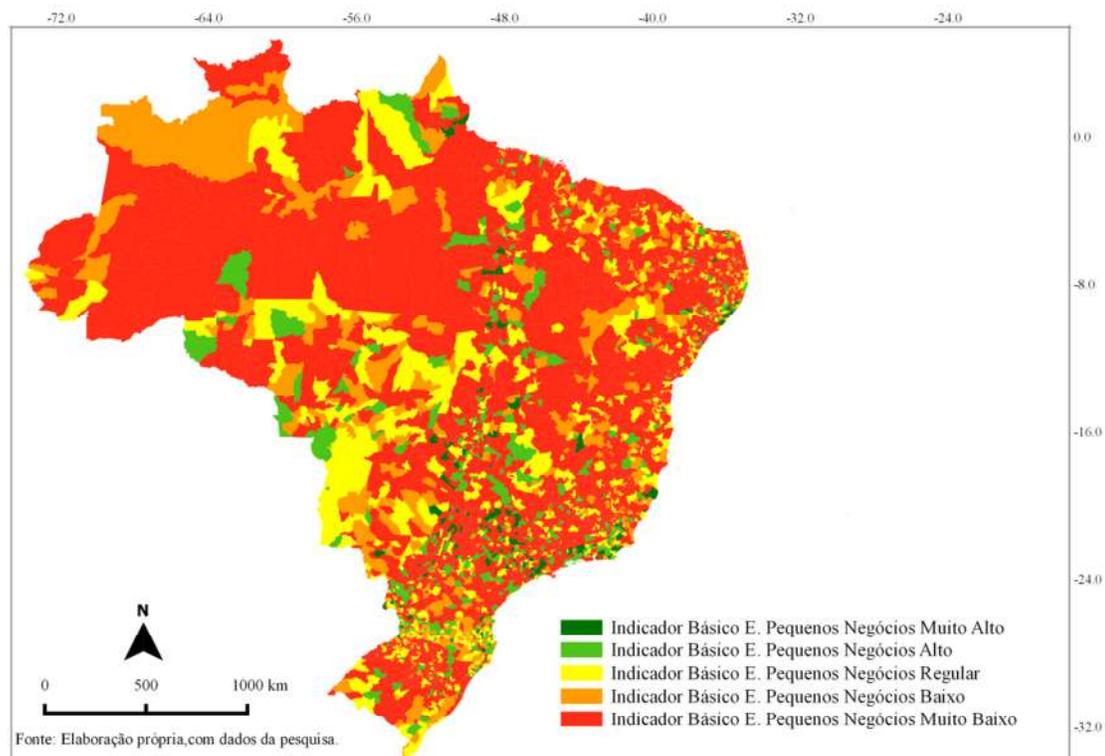
Do mesmo modo os pequenos produtores rurais, respondem por grande parte da produção alimentos dispostos no mercado interno. O incentivo à agricultura dinamiza o desenvolvimento nos outros setores econômicos. De modo que estabelecer um projeto de desenvolvimento municipal, baseado na agricultura familiar não é apenas uma proposta política para o setor rural, é uma necessidade e uma condição de fortalecimento da economia de um grande número de municípios brasileiros. É o desenvolvimento com distribuição de renda no setor rural que viabiliza e sustenta o desenvolvimento do setor urbano.

Através da efetivação da lei geral das micro e pequenas empresas e adesão e operacionalização do PAA busca-se analisar a postura por parte do Estado no fomento às atividades produtivas deste segmento.

O resultado do indicador em todo o Brasil não é satisfatório, pois uma densa parte dos municípios apresentou indicador muito baixo o que representa a não ou a pouca articulação do poder local para incentivar esse segmento. Do conjunto de municípios analisados 67,8% estão na faixa de classificação de indicador muito baixo; 10,1% na faixa de baixo; 11,9% regular;

7,6% alto e apenas 2,6% na faixa de classificação de indicador muito alto.

Figura 10 - Indicador Básico Estímulo aos Pequenos Negócios e Economia Familiar -2013



Dos 565 municípios classificados com indicador muito alto ou alto, 38,4% estão na região Sudeste; 26,3% na região Sul; 15,7 % na região Nordeste; 13,4% Centro-Oeste e 6,2% na região Norte. De forma geral o panorama nacional ainda é o indicador muito baixo, salvo o Estado de Santa Catarina na região Sul do Brasil que ganha realce por não apresentar uma maioria de municípios na faixa de indicador muito baixo.

O resultado do conjunto de indicadores básicos que compõem a dimensão Estado expressa um indicador dimensional passível de melhora em todos os aspectos analisados, principalmente no indicador básico estímulo aos pequenos negócios e atividades de subsistência que manteve um alto percentual de municípios alocados na faixa de indicador muito baixo, como mostra o quadro resumo a seguir.

Quadro 16 - Resumo dos Indicadores Básicos – Dimensão Estado-2013

REGIÕES	Muito Alto (Resultados > 0,8)	Alto (Resultados > 0,6 até 0,8)	Regular (Resultados > 0,4 até 0,6)	Baixo (Resultados > 0,2 até 0,4)	Muito Baixo (Resultados até 0,2)
Indicador Básico Gestão Fiscal					
BRASIL	4,6%	35,8%	36,6%	14,8%	8,1%
Sul	8,6%	59,4%	27,3%	3,5%	1,3%
Sudeste	6,2%	42,8%	35,9%	10,4%	4,8%
Centro-Oeste	7,1%	41,6%	35,2%	7,7%	8,4%
Norte	2,9%	32,7%	36,1%	12,8%	15,6%
Nordeste	0,3%	13,0%	44,1%	29,0%	13,8%
Indicador Básico Ações de Desenvolvimento					
BRASIL	2,7%	10,9%	45,5%	40,7%	0,2%
Sul	4,1%	11,8%	45,8%	38,4%	-
Sudeste	2,8%	10,7%	55,6%	30,8%	0,1%
Centro-Oeste	1,1%	10,9%	40,4%	47,6%	-
Norte	1,6%	8,9%	31,8%	56,2%	1,6%
Nordeste	2,4%	11,1%	40,7%	45,8%	0,1%
Indicador básico estímulo aos pequenos negócios e atividades de subsistência					
BRASIL	2,6%	7,6%	11,9%	10,1%	67,8%
Sul	1,7%	10,9%	15,4%	14,1%	57,9%
Sudeste	4,8%	8,2%	9,7%	5,6%	71,8%
Centro-Oeste	4,1%	12,3%	18,5%	14,8%	50,4%
Norte	1,1%	6,4%	10,2%	11,7%	70,6%
Nordeste	1,0%	4,0%	10,4%	9,9%	74,7%

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

O indicador básico ações de desenvolvimento foi o que apresentou os menores percentuais na faixa de indicador muito baixo. Porém a grande maioria dos municípios ainda está localizada nas faixas de baixo e regular, o que reforça a necessidade de avigoreamento de todos os indicadores básicos desta dimensão.

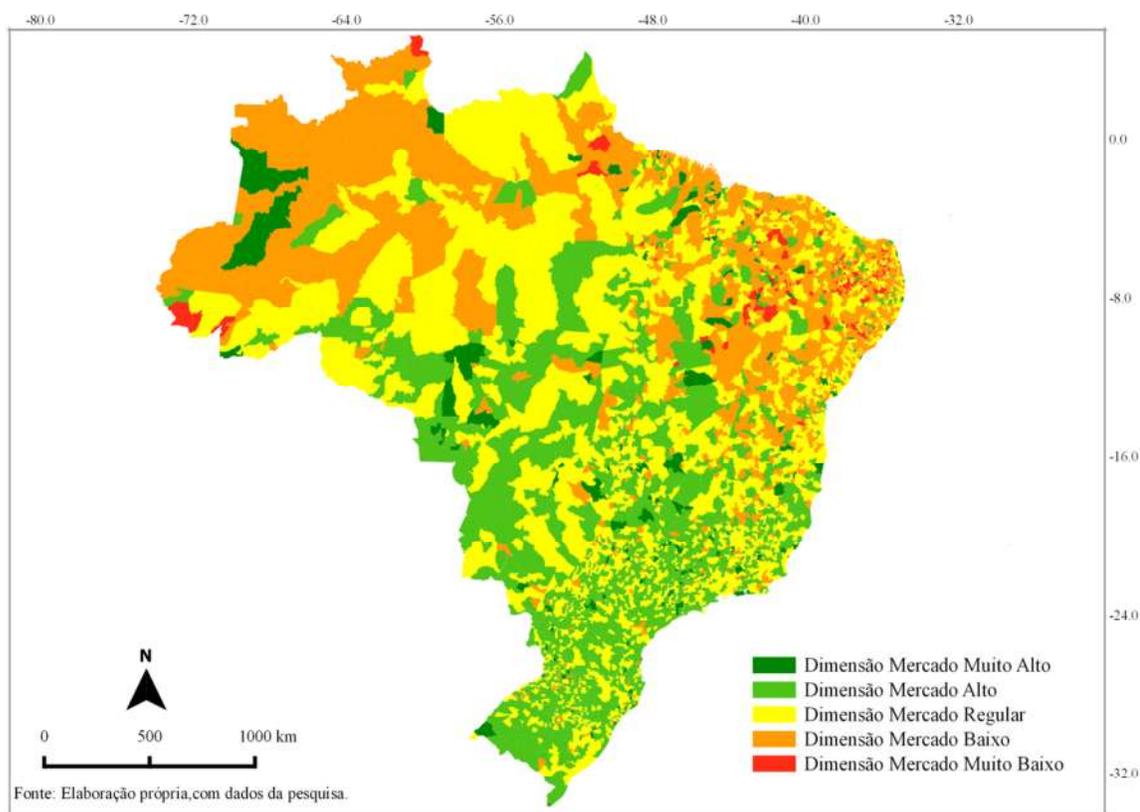
5.3.2 Dimensão Mercado

No IDMP a dimensão mercado é analisada tomando por base duas características tidas como essencial nessa leitura de desenvolvimento. A primeira é a participação do setor privado no PIB que mostra uma independência econômica do município em relação aos recursos públicos para a manutenção do emprego e renda. E a segunda característica é a dispersão, que está relacionada à diversificação do setor econômico a partir da presença das micro e pequenas empresas.

De modo geral o indicador dimensional Mercado apresentou um percentual pequeno de municípios na faixa de classificação de indicador muito baixo, apenas 3,1% do total dos municípios brasileiros. Esse resultado fica concentrado principalmente em parte da região

Norte e Nordeste como é possível verificar na figura a seguir:

Figura 11 - Indicador dimensional Mercado -2013



As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apesar de não expressarem um indicador dimensional muito alto em sua grande parte, ficam bem contaminadas de municípios nas faixas de classificação alto e regular. O quadro abaixo mostra de uma forma geral onde se encontra a maioria dos municípios por região a partir dos resultados da dimensão Mercado.

Quadro 17- Resumo do Resultado da Dimensão Mercado -2013

REGIÕES	Muito Alto (Resultados > 0,8)	Alto (Resultados > 0,6 até 0,8)	Regular (Resultados > 0,4 até 0,6)	Baixo (Resultados > 0,2 até 0,4)	Muito Baixo (Resultados até 0,2)
Brasil	2,4%	30,5%	38,3%	25,7%	3,1%
Sul	2,0%	17,7%	76,2%	4,1%	-
Sudeste	2,4%	11,3%	74,8%	11,5%	-
Centro Oeste	4,9%	16,3%	72,3%	6,4%	-
Norte	2,2%	3,6%	53,9%	37,2%	3,1%
Nordeste	2,2%	2,1%	31,6%	55,4%	8,9%

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

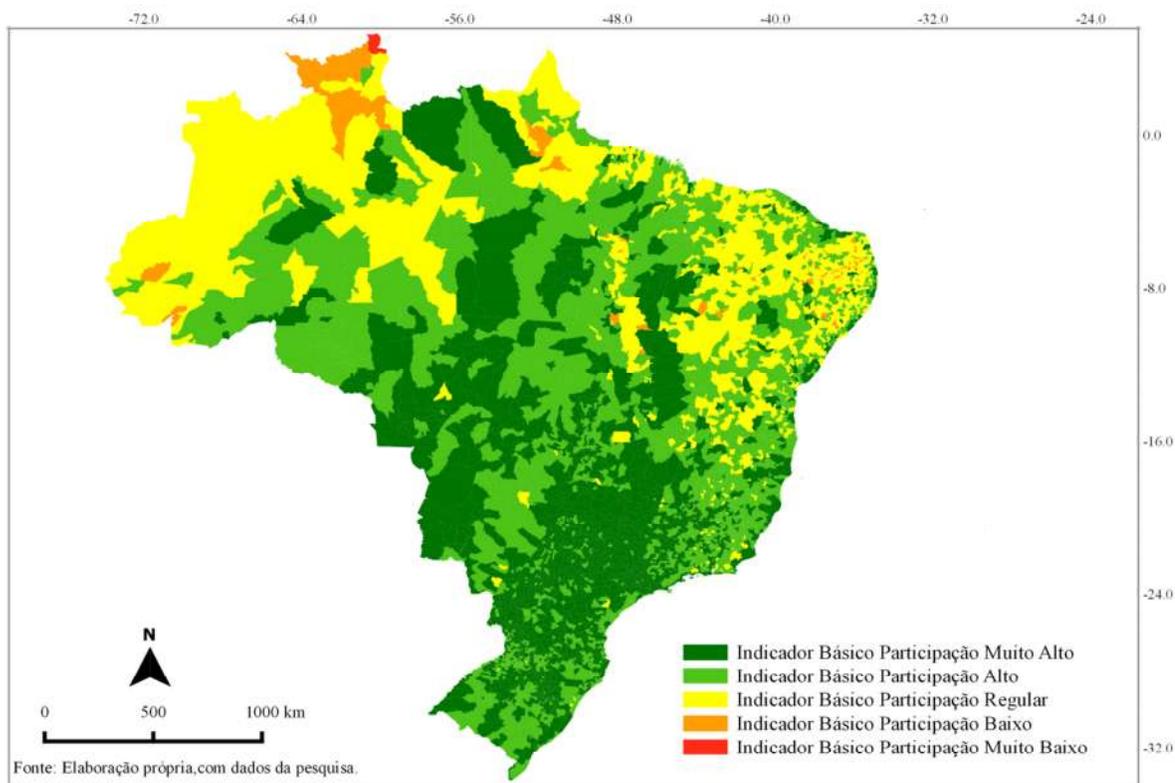
É possível avaliar como positivo o cenário expresso pela dimensão mercado à medida que o percentual de municípios nas faixas de classificação baixo e muito baixo se mostra pequeno em relação aos indicadores já avaliados. A partir dos resultados dos indicadores básicos é possível ver qual dos indicadores e em quais regiões os números se mostram mais favoráveis. Assim sendo, a seguir são apresentados os resultados individuais dos indicadores básicos, participação e dispersão que compõem o indicador dimensional Mercado.

5.3.2.1 Indicador Básico Participação

O indicador básico participação tem presença forte na maioria dos municípios brasileiros, o que retrata a poder do PIB brasileiro, evidenciando uma forte participação do PIB setor privado na composição do PIB total do município. O panorama evidenciado nos municípios brasileiros através do indicador é bem “positivo”.

Dos municípios analisados 38,4% dos municípios ficaram na faixa de classificação de indicador muito alto; 37,1% na faixa de classificação de indicador alto e 22,5% regular; o percentual de municípios nas faixas de classificação de baixo e muito baixo ficou em cerca de 2%, com todos os representantes pertencentes às regiões norte e nordeste. A figura a seguir mostra os municípios segundo os resultados do indicador básico participação no Brasil.

Figura 12 - Indicador Básico Participação



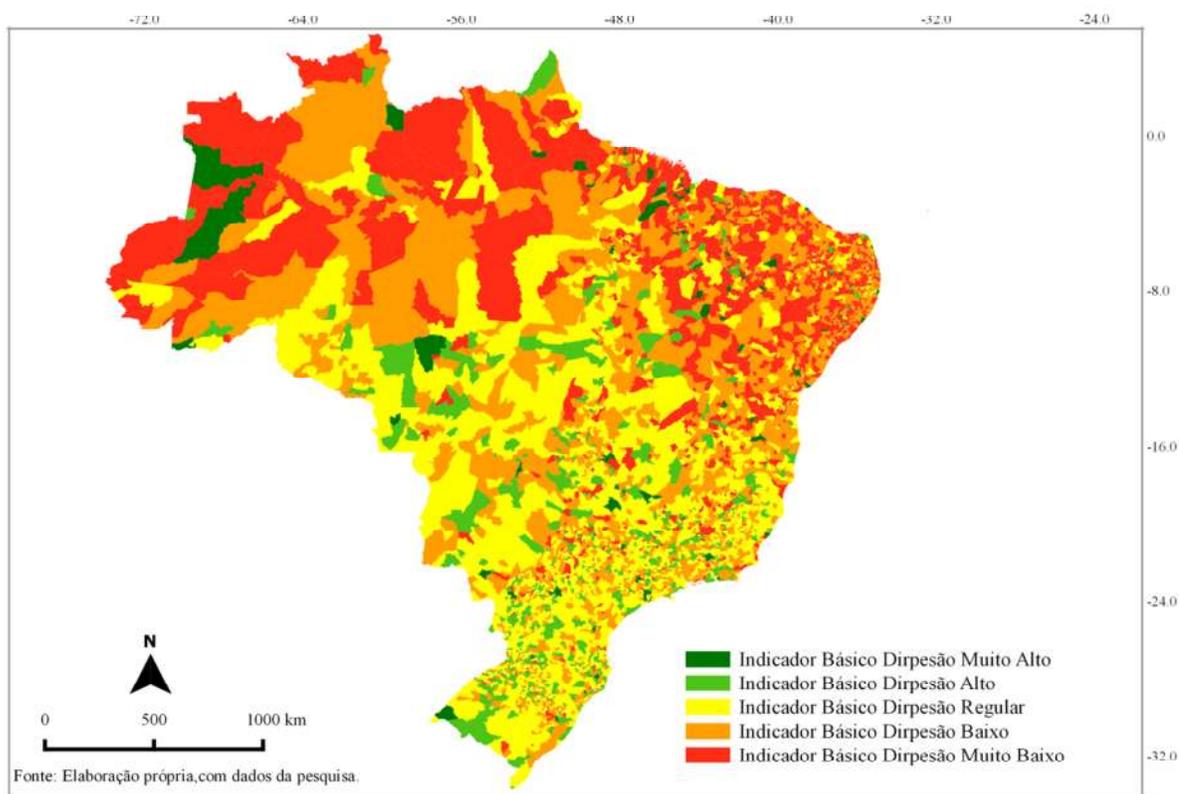
Em todo o Brasil apenas o município de Uiramutã do nordeste do estado de Roraima, município que abriga grandes reservas indígenas e um Parque Nacional, ficou na faixa de classificação de indicador muito baixo.

5.3.2.2 Indicador Básico Dispersão

Um município com um plano econômico diversificado corre menores riscos, por dispor de um tecido empresarial mais flexível, principalmente em momentos de turbulência econômica no que diz respeito ao nível de empregos. Por motivos lógicos um mercado diversificado não operar inerte no jogo de forças econômicas do sistema capitalista, mas se torna comparativamente menos volátil às variações de ordem macroeconômica (FRANÇA, 2014).

As micros e pequenas empresas ganham relevo neste indicador por serem elas as matrizes diversificadoras dos mercados nos municípios. A flexibilidade destes empreendimentos permite que eles estejam presentes desde os pequenos municípios até os diversos bairros das grandes metrópoles. A partir da massa salarial das micro e pequenas empresas é possível ver a configuração nacional em relação à diversificação da economia nos municípios. A figura abaixo mostra o resultado do indicador básico dispersão na configuração nacional:

Figura 13 - Indicador Básico Dispersão



Dos municípios analisados 23,3% ficaram na faixa de classificação de muito baixo; 33,6% na faixa de baixo; 32,7% na faixa de regular; apenas 10,4% atingiram a classificação de alto e muito alto. As regiões Norte e Nordeste são as que apresentaram menor expressividade neste indicador. A configuração expressa pelo indicador básico dispersão e participação se mostram bem coerentes com a expressa pelo indicador dimensional mercado quando aponta as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste como as mais desenvolvidas no sentido de atingirem indicadores maiores e a Norte e Nordeste como as mais imaturas em relação ao desenho de mercado buscado no IDMP.

Dos indicadores básicos analisados na dimensão Mercado o indicador dispersão aponta maior vulnerabilidade, o fortalecimento deste indicador por meio do apoio e incentivos as micro e pequenas empresas contribui de forma geral para a melhoria da dimensão Mercado. O quadro 18 mostra de uma forma geral onde se encontra a maioria dos municípios por região a partir dos resultados dos indicadores básicos da dimensão Mercado.

Quadro 18 - Resumo dos Indicadores Básicos – Dimensão Mercado -2013

REGIÕES	Muito Alto (Resultados > 0,8)	Alto (Resultados > 0,6 até 0,8)	Regular (Resultados >0,4 até 0,6)	Baixo (Resultados > 0,2 até 0,4)	Muito Baixo (Resultados até 0,2)
Indicador Básico Participação					
BRASIL	38,4%	37,1%	22,5%	1,8%	0,02%
Sul	62,5%	37,0%	0,5%	-	-
Sudeste	54,4%	39,7%	5,9%	-	-
Centro-Oeste	59,0%	39,0%	2,0%	-	-
Norte	12,7%	44,9%	37,6%	4,4%	0,50%
Nordeste	8,9%	32,6%	54,3%	4,3%	-
Indicador Básico Dispersão					
BRASIL	1,4%	9,0%	32,7%	33,6%	23,3%
Sul	0,8%	16,5%	51,5%	27,8%	3,6%
Sudeste	0,6%	10,4%	42,7%	36,2%	10,2%
Centro-Oeste	1,5%	15,5%	45,7%	30,1%	7,3%
Norte	2,2%	5,3%	26,5%	35,7%	30,3%
Nordeste	2,1%	2,1%	9,2%	35,5%	51,2%

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Neste ponto é importante destacar a correlação das dimensões, bem como de seus indicadores básicos, os resultados da dimensão Estado já apontavam para a necessidade de um maior apoio e incentivo aos micros e pequenos negócios, o resultado do indicador dispersão vem então ratificar essa necessidade.

5.3.3 Dimensão Solidariedade e economia familiar

A dimensão solidariedade e economia familiar busca abarcar atividade que mantenham similaridade com os princípios da reciprocidade e da domesticidade. A solidariedade é avaliada levando em consideração a economia solidária que representa uma lógica social de integração que permite um intercâmbio social contínuo, que incentiva o estabelecimento de cooperação e ajuda mútua ao mesmo tempo em que abarca finalidade econômica. A economia familiar tem como o representante no IDMP a agricultura familiar.

As iniciativas de economia solidária são fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular.

Os objetivos das iniciativas fundadas nesta dimensão não são reduzidos a gerar oportunidades de trabalho e renda, mas trata-se de constituir novas relações sociais baseadas nos valores de solidariedade e da cooperação, que favorecem a participação do cidadão na sociedade. Significa pensar em outra economia oriunda da sociedade civil e dos meios populares, que já está acontecendo em diversas partes do mundo, através de iniciativas que assumem, principalmente, formas associativistas e cooperativistas.

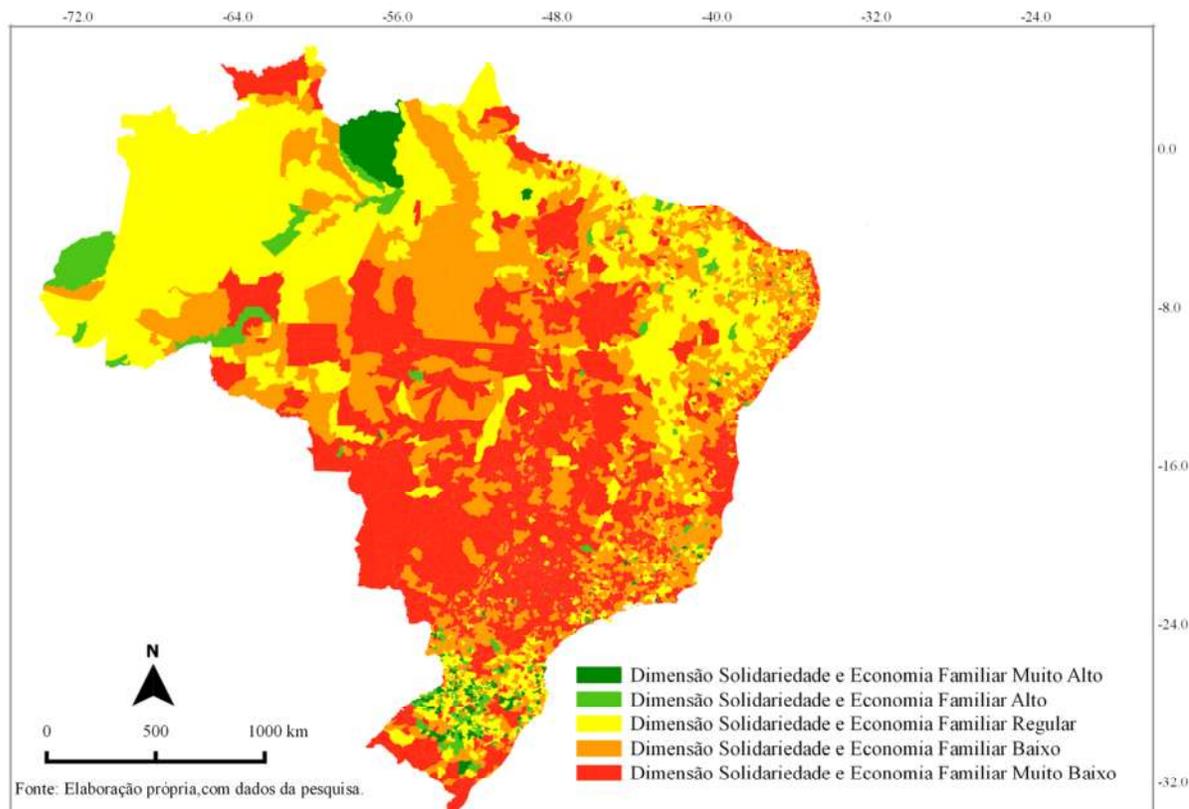
O conceito de economia familiar é recente no Brasil, noutros momentos falava-se em pequena produção, fosse ela uma unidade produtiva urbana ou rural. A economia familiar é uma forma de produção que tem por base a utilização de mão-de-obra no âmbito da própria família. A principal preocupação dessa forma de produção é a autossustentação familiar e, apenas a parte excedente da produção, é disponibilizada para a comercialização e viabilização da aquisição de outros bens necessários à família, mas que são produzidos fora da matriz familiar; os produtos adquiridos são de extrema necessidade para assegurar a reprodução social.

O cenário nacional evidenciado pelo indicador de forma geral não é satisfatório, apenas 2,8% dos municípios analisados estão na faixa de classificação de muito alto; 20,2% na faixa de alto; 24,6% regular e cerca de 52,4% dos municípios brasileiros na faixa de classificação de indicador dimensional muito baixo e baixo. Sendo que os melhores resultados aparecem de forma bem regionalizada, concentrando-se principalmente nas regiões Sul, Norte e Nordeste. A parte central do país, abrangendo a região Centro-Oeste e parte da região Sudeste, apresenta os indicadores mais frágeis.

A figura (15) a seguir apresenta a configuração do Brasil segundo o indicador

Dimensional Solidariedade e economia familiar:

Figura 14 - Indicador Dimensional Solidariedade e economia familiar



O resultado da região sul mostra que os aspectos analisados nesta dimensão não estão restritos às regiões menos desenvolvidas segundo as conceituações tradicionais, estão muito mais relacionados à articulação e organização do município em relação às iniciativas. Em outros termos esse resultado assinala que agricultura familiar, por exemplo, não deve ser associada ao atraso, à falta de industrialização ou ao desenvolvimento econômico, muito pelo contrário, ela se faz presente de forma intensa em regiões que esboçam resultados bem positivos em relação à produtividade e ao desenvolvimento. O quadro a seguir mostra de forma detalhada como estão estruturadas as regiões a partir dos resultados da dimensão Solidariedade.

Quadro 19 - Resumo do Resultado da Dimensão Solidariedade e economia familiar

REGIÕES	Muito Alto (Resultados > 0,8)	Alto (Resultados > 0,6 até 0,8)	Regular (Resultados > 0,4 até 0,6)	Baixo (Resultados > 0,2 até 0,4)	Muito Baixo (Resultados até 0,2)
Brasil	2,8%	20,2%	24,6%	23,9%	28,5%
Sul	8,1%	12,0%	29,5%	27,8%	22,7%
Sudeste	0,5%	1,0%	9,5%	36,1%	52,9%
Centro Oeste	0,2%	0,4%	3,2%	22,3%	73,8%
Norte	0,7%	3,1%	35,6%	33,6%	26,9%
Nordeste	0,4%	1,8%	39,8%	40,2%	17,9%

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Os resultados dos indicadores básicos cooperação, economia solidária e agricultura familiar de forma individualizada mostram como cada um dos indicadores se manifesta nas regiões.

5.3.3.1 Indicador Básico Economia Solidária

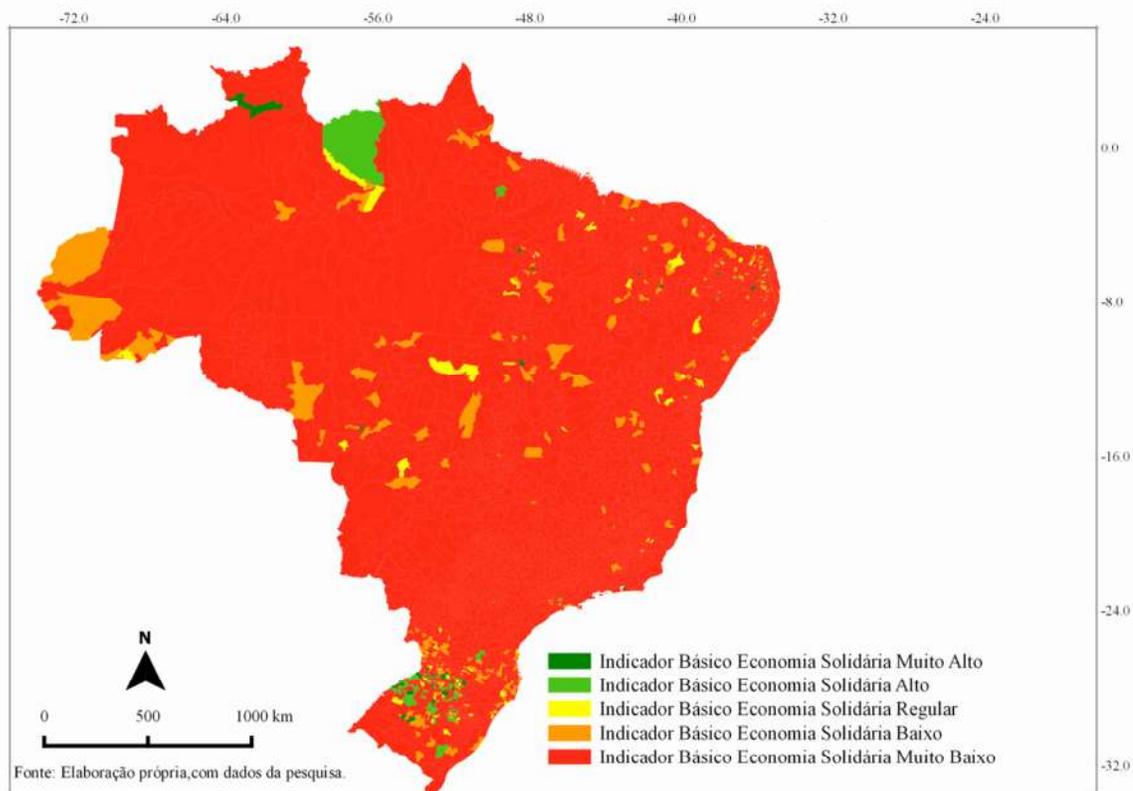
A Economia Solidária é analisada neste trabalho como uma proposição alternativa de organização para o trabalho que visa mudanças na relação do homem com seu ambiente, e coloca o homem como parte fundamental das relações de trabalho, na produção ou comercialização de bens.

O MTE (2013) define a Economia Solidária como sendo um sistema propositivo de mudança social, pois além de se colocar como resistência à atual sistemática de produção e organização capitalista, também promove novas perspectivas de sustentabilidade e de focalização no ser humano e no ambiente como aspectos essenciais do processo. Nestes empreendimentos, as relações sociais têm um novo arranjo, apontando para maior valorização do ser humano e do ambiente em que se insere, desde os processos produtivos até a comercialização.

Considerando o que o indicador básico Economia Solidária buscou alcançar, a representativa das pessoas envolvidas nos estabelecimentos, levando em consideração o número de pessoas economicamente ativas, o indicador evidenciou um cenário disperso e principiante. Dos municípios analisados 91,8% estão na faixa de indicador muito baixo; 4,6% estão na faixa de baixo; a totalização dos municípios que ficam com classificação de regular, alto e muito alto somam apenas 3,6 %.

A figura a seguir evidencia a quase uniformidade do indicador em todo o Brasil.

Figura 15 - Indicador Básico Economia Solidária



Apesar da quase total uniformidade a região Sul ganha destaque com pontos que assinalam indicadores mais elevados, porém é possível ver, (mesmo que de forma branda) indicadores mais elevados em todas as regiões do Brasil. Dos 132 municípios classificados com indicador muito alto e alto, 84,3% são da região sul; 9,1% são da região Nordeste; 4,54% são da região Norte; 2,06 % da região Centro-Oeste e Sudeste.

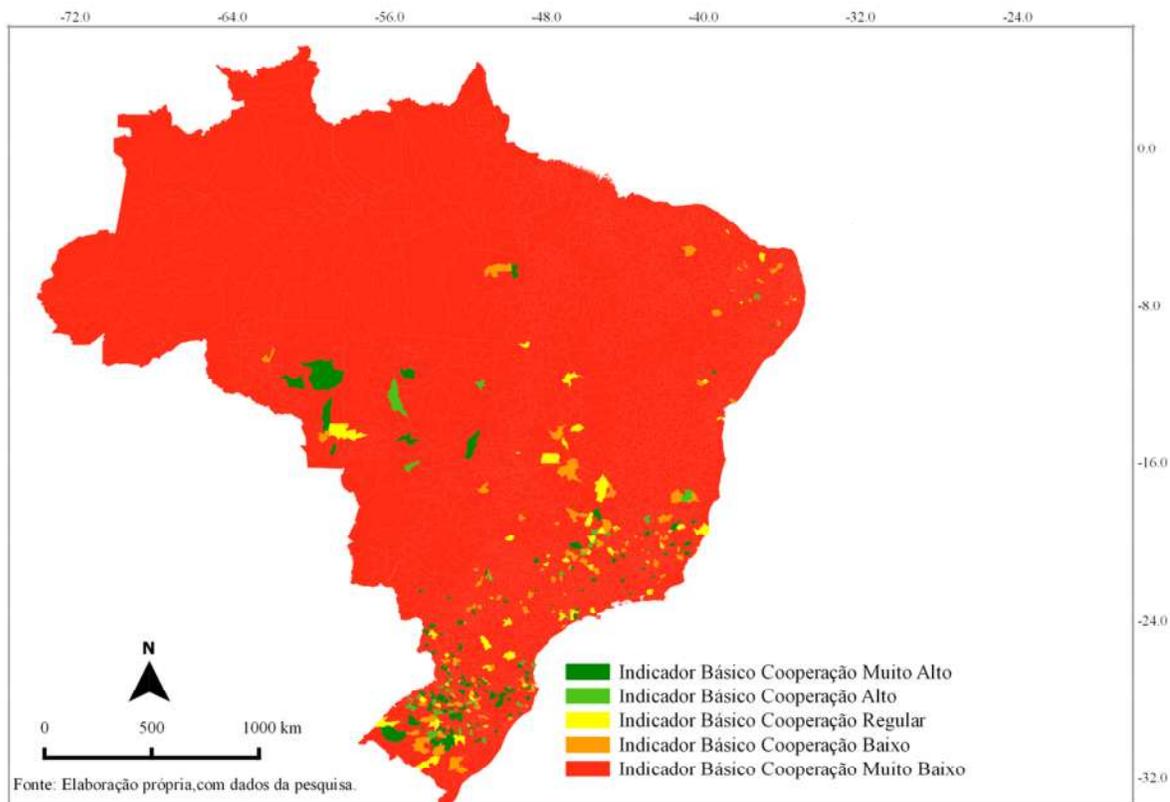
5.3.3.2 Indicador Básico Cooperação

A cooperação, enquanto processo social existe entre os homens desde a formação das primeiras tribos há milhares de anos, Polanyi (2012a) através de seus estudos antropológicos evidencia esse fato. Trabalhar com relações de troca que extrapolavam os valores materiais era uma forma de garantir, em muitos casos, a sobrevivência dos homens. A cooperação, nesse sentido, fortificava as comunidades através de fatores materiais por prover melhores condições de alimentação, fogo, abrigo, e, por fatores extras materiais, garantindo as relações

sociais, as quais são condições *sinequanon* à existência humana, desta maneira, promovendo sempre melhoria na qualidade de vida dessas populações.

A figura a abaixo expressa o indicador segundo o indicador básico Cooperação:

Figura 16 - Indicador Básico Cooperação



O indicador básico cooperação expressa uma uniformidade não muito distante do indicador economia solidária, este se mostra um pouco menos disperso. Os melhores resultados se concentram nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, as regiões Norte e Nordeste apresentam pouca incidência de indicador forte.

Levando em consideração todos os municípios analisados 93,9% estão na faixa de classificação muito baixa; 2,1% encontram-se na faixa de indicador baixo e somente 4,0% alcançaram indicador muito alto, alto ou regular. Dos 161 municípios classificados com o indicador muito alto e alto, 66,6% são da região Sul e 24,2% são da região Sudeste; 6,21% da região Centro-Oeste; as regiões Norte e Nordeste somam juntas apenas 2,99%.

5.3.3.3 Indicador básico Agricultura Familiar

O setor agropecuário familiar faz parte da história do Brasil e da própria humanidade. Sua influência foi reduzida ao longo dos séculos devido à expansão do próprio setor agropecuário, dos outros setores produtivos da economia e do desenvolvimento tecnológico. Durante algum tempo a expressão familiar foi associada ao passado, ao atraso e de pouca significância. No entanto este é um setor estratégico para a manutenção e recuperação do emprego, para redistribuição da renda, para a garantia da soberania alimentar do país e para a construção do desenvolvimento sustentável.

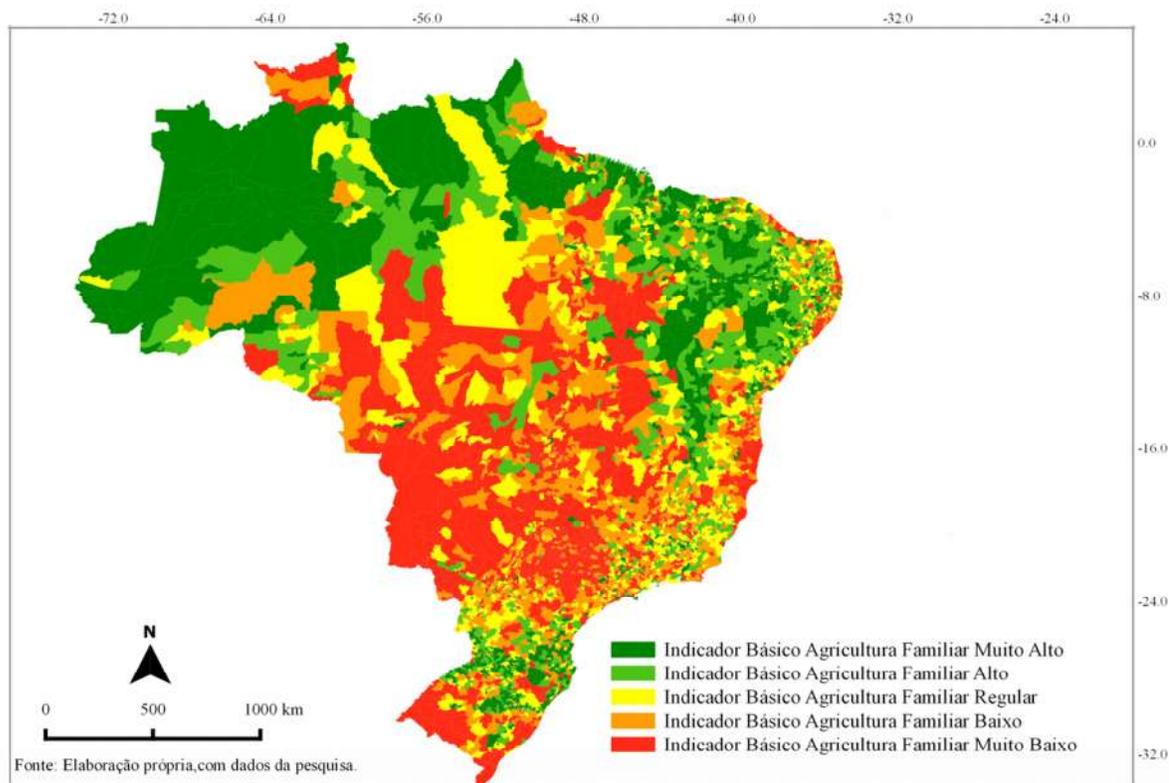
O tema ganhou mais significado quando começou a se discutir o futuro das pessoas que subsistem do campo, a problemática do êxodo rural e, conseqüentemente, a tensão social decorrente da desigualdade social no campo e nas cidades, fatos ocorrido na Inglaterra narrada por Polanyi (2012a).

A partir de um conjunto de variáveis o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) quantificou e qualificou o que oficialmente se define como agricultor familiar. Os critérios elucidativos desse conceito leva em consideração “direção do processo produtivo”, “uso predominante de mão-de-obra familiar” e “limite físico regional do tamanho do estabelecimento”; esta classificação é válida para acesso às políticas específicas da agricultura familiar. Sucintamente a agricultura familiar é uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado.

De forma genérica o indicador expressa a força/representatividade da agricultura familiar nos municípios brasileiros. Em nível nacional os percentuais em cada faixa ficaram bem equilibrados; 18,7% com o indicador muito alto; 19,9% alto; 18,4% regular; 19,6% baixo e 23,4% muito baixo. As regiões Norte, Nordeste e Sul concentram os melhores resultados, por outro lado a região Centro-Oeste é a que apresenta um ambiente mais inóspito quanto ao indicador básico Agricultura Familiar.

A figura a seguir expressa o indicador segundo o indicador básico Agricultura Familiar:

Figura 17 - Indicador Básico Agricultura Familiar



De forma geral os resultados dos indicadores básicos que compõem a dimensão solidariedade e economia familiar demonstram que os indicadores relacionados a solidariedade se mostram bem fragilizados com um cenário nacional quase homogêneo dos municípios na faixa de classificação de indicador muito baixo. O indicador básico agricultura familiar mostra resultados “positivos“ e “negativos” que aparecem de forma bem regionalizada.

O quadro a seguir mostra onde se encontra a maioria dos municípios por região a partir dos resultados dos indicadores básicos que compõem a dimensão Solidariedade e economia familiar:

Quadro 20- Resumo dos Indicadores Básicos – Dimensão Solidariedade e economia familiar

REGIÕES	Muito Alto (Resultados > 0,8)	Alto (Resultados > 0,6 até 0,8)	Regular (Resultados > 0,4 até 0,6)	Baixo (Resultados > 0,2 até 0,4)	Muito Baixo (Resultados até 0,2)
Indicador Básico Economia Solidária					
BRASIL	0,7%	1,7%	1,2%	4,6%	91,8%
Sul	1,9%	7,3%	2,7%	9,4%	78,6%

Sudeste	0,1%	0,1%	0,3%	0,8%	98,9%
Centro-Oeste	0,2%	-	0,9%	3,5%	95,5%
Norte	0,9%	0,7%	1,8%	7,3%	89,3%
Nordeste	0,6%	0,2%	1,1%	4,6%	93,8%
Indicador Básico Cooperação					
BRASIL	2,2%	0,7%	1,1%	2,1%	93,9%
Sul	7,1%	1,9%	1,9%	4,0%	85,1%
Sudeste	1,7%	0,7%	1,6%	2,9%	93,3%
Centro-Oeste	1,5%	0,6%	0,9%	0,6%	96,4%
Norte	0,5%	-	0,5%	0,6%	98,5%
Nordeste	0,1%	0,1%	0,3%	0,9%	98,7%
Indicador Básico Agricultura Familiar					
BRASIL	18,7%	19,9%	18,4%	19,6%	23,4%
Sul	27,7%	21,5%	18,9%	17,8%	14,1%
Sudeste	4,6%	12,1%	21,1%	26,7%	35,5%
Centro-Oeste	0,6%	2,4%	10,9%	25,5%	60,5%
Norte	27,2%	18,9%	17,4%	19,6%	16,9%
Nordeste	28,3%	31,0%	17,8%	12,6%	10,3%

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Analisando o quadro 20, que aborda detalhadamente resultados dos indicadores básicos que formam a dimensão solidariedade e economia familiar, de forma geral, é visível que os indicadores básicos ainda não tem força expressiva na maioria dos municípios brasileiros. Mesmo neste cenário iniciante ainda é possível ver que a região Sul é a que apresenta os melhores resultados nos indicadores economia solidária e cooperação. No indicador agricultura familiar a região nordeste é a que apresenta os coeficientes mais positivos, neste aspecto a região Sul fica em segundo.

Apesar dos resultados ainda baixos os aspectos analisados nesta dimensão estão em desenvolvimento o que evidencia um cenário em movimento. A Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), por meio do boletim informativo Edição Especial 2013 aponta que em oito anos, o setor cresceu 124% no Brasil. Em 2013, distribuídos em todo o território nacional, existiam mais 33.500 estabelecimento de economia solidária, em 2005 eles eram menos da metade, esses números apontam uma franca expansão do segmento.

As cooperativas vinculadas à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) também tem aumentado significativamente em todo o Brasil. Os indicadores do Sistema OCB confirmam essa tendência. Em 2011, o total de associados às cooperativas passou dos 10 milhões, registrando um crescimento de 11% em relação ao ano anterior, quando foram contabilizados cerca de 9 milhões (OCB,2012).

A criação de leis específicas e de programas governamentais de fomento tem contribuído para o surgimento de dezenas de milhares de novos empreendimentos de bases cooperativista e associativistas, assim como também para o fortalecimento da agricultura familiar em todas as partes do território nacional o que pode vir mudar a realidade percebida pelo indicador básico economia solidária.

5.4 Relação entre o IDMP e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

A natureza do IDMP com índice, amplamente voltado para a estrutura municipal e as ações que conduziria a um processo de desenvolvimento, manteve durante o trabalho o seguinte questionamento: Como o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) se manifesta nos municípios com fortes características polanyianas, impressas através das dimensões que compõem a abordagem multidimensional? Esta fase do trabalho responde ao questionamento, relacionando o resultado do IDMP com o do IDHM, incluindo nessa análise a variável renda.

Para cumprir com tal objetivo os municípios foram agrupados em conjunto, considerando a classificação da renda¹⁵ e do IDMP, para cada conjunto é calculado o IDHM médio. O significado de média em estatística refere-se basicamente ao ponto de equilíbrio de determinada frequência ou a concentração de dados de uma distribuição. O quadro abaixo mostra a média do IDHM em grupos formados através da classificação da renda e do IDMP.

Quadro 21 – IDHM médio por grupo de IDMP e Renda – Brasil

IDMP RENDA	MUITO BAIXO	BAIXO	REGULAR	ALTO	MUITO ALTO
MUITO BAIXO	0,5205	0,5281	0,5299	*	*
BAIXO	0,5724	0,5819	0,5901	0,6793	*
REGULAR	0,6845	0,6697	0,6731	0,7469	*
ALTO	*	0,7326	0,7355	0,7041	0,7777
MUITO ALTO	*	0,7796	0,7951	0,8105	0,8226

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa

Através da média do IDHM de cada grupo é possível ver que à medida que a classificação do IDMP aumenta o IDHM médio dos grupos também cresce. Essa é uma oscilação relevante, pois mostra que os municípios com características econômicas mais

¹⁵ É adotada a escala de classificação de renda utilizada pelo IDHM, onde resultados de 0 a 0,499 expressam renda muito baixa; de 0,500 a 0,599 baixa; 0,600 a 0,699 média; 0,700 a 0,799 alta; 0,800 a 1 muito alto.

plurais apresentam o desenvolvimento humano mais alto o que procria um ambiente onde aspectos relacionados ao conceito de qualidade de vida estão presentes de forma intensa.

O grupo de municípios com renda regular e IDMP baixo é o único a evidenciar uma irregularidade no resultado, mostrando um IDHM médio superior que o resultado do grupo subsequente. O tamanho grupo (formando apenas por dois municípios) pode ser o fator motivador desse desvio. É interessante assinalar que municípios com renda muito baixa atingiram no máximo o IDMP regular, isso mostra que municípios com classificação de IDMP alto e muito alto possuem uma dinâmica econômica que lhes assegura um nível de renda melhor. Da mesma forma não existe municípios no conjunto de IDMP muito baixo e renda alta ou muito alta o que mostra que estes municípios não possuem uma organização econômica capaz de garantir um maior nível de renda.

O quadro (23) mostra de forma clara que o crescimento do IDHM médio é maior em direção à renda que em direção ao IDMP, esse fato é facilmente compreensível tendo em vista que a renda é uma dos aspectos que compõem o IDHM, o que justifica essa relação mais estreita e o IDMP em nenhuma de suas dimensões considera a renda de forma direta como um aspecto para compor seus indicadores.

O resultado regional reafirma que os conjuntos de municípios com IDMP melhor apresentam também o IDHM médio maior o que retrata um ambiente mais favorável em torno de aspectos relacionados ao conceito de desenvolvimento humano. O quadro abaixo mostra de forma detalhada os IDHM's médios dos grupos levando em consideração as regiões.

Quadro 24 - IDHM médio por grupo de IDMP e Renda- Regiões

REGIÕES	IDMP	MUITO BAIXO	BAIXO	REGULAR	ALTO	MUITO ALTO
	RENDA					
REGIÃO SUL	MUITO BAIXO	*	*	*	*	*
	BAIXO	*	0,6035	*	*	*
	MÉDIA	*	0,6776	0,6779	0,6840	*
	ALTO	*	0,7233	0,7321	0,7462	0,8045
	MUITO ALTO	*	0,7550	0,7785	0,8027	0,8265
REGIÃO SUDESTE	MUITO BAIXO	*	*	*	*	*
	BAIXO	0,5898	0,5997	0,6183	*	*
	MÉDIA	*	0,6789	0,6824	0,6885	*
	ALTO	*	0,7402	0,7454	0,7520	0,7510
	MUITO ALTO	*	0,8220	0,8263	0,8334	0,8350
REGIÃO CENTRO-OESTE	MUITO BAIXO	*	*	*	*	*
	BAIXO	*	0,6057	0,6062	*	*
	MÉDIA	0,6610	0,6734	0,6828	*	*

	ALTO	*	0,7120	0,7173	0,7383	*
	MUITO ALTO	*	0,7440	0,8045	0,7990	*
REGIÃO NORDESTE	MUITO BAIXO	0,5305	0,5322	0,5400	0,5530	*
	BAIXO	0,5755	0,5801	0,5887	0,6255	*
	MÉDIA	*	0,6368	0,6531	0,6700	*
	ALTO	*	0,7001	0,7459	0,7521	*
	MUITO ALTO	*	*	*	*	*
REGIÃO NORTE	MUITO BAIXO	*	0,5073	0,5085	*	*
	BAIXO	0,4530	0,5760	0,5837	*	*
	MÉDIA	*	0,6414	0,6465	0,6910	*
	ALTO	*	0,6730	0,7258	0,7507	*
	MUITO ALTO	*	*	*	*	*

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa

Regionalmente o grupo que obteve o melhor resultado foi o de IDMP muito alto e renda muito alta da região Sudeste com o coeficiente de 0,8350; na outra ponta o que obteve o menor resultado foi o grupo de IDMP muito baixo e renda baixa da região Norte com 0,4530. A região Centro-Oeste apresentou uma irregularidade no crescimento do IDHM médio, onde o grupo de IDMP regular e renda muito alta exibiu um coeficiente de IDHM médio maior que o grupo subsequente, este grupo assim como o que apresentou o desvio no quadro 23 é um grupo pequeno, formado apenas por dois municípios, que é a causa geradora do fato.

Os resultados das médias regionais dos IDHM ficaram próximas, com uma superioridade da região Sul que ficou com o coeficiente de 0,7142; seguido da região Sudeste com 0,6990; região Centro-Oeste 0,6894; região Norte com 0,6079 e região Nordeste com o menor IDHM médio com o coeficiente de 0,5906. Seguindo a escala de classificação utilizada no atlas do desenvolvimento humano no Brasil, a média do IDHM dos municípios da região Sul fica na faixa de classificação de alto desenvolvimento humano; a região Sudeste, Norte e Centro-Oeste tem média do IDHM na faixa de médio desenvolvimento humano e a região Nordeste fica com IDHM médio na faixa de baixo desenvolvimento humano reafirmando todos os resultados já apresentados.

Utilizando o coeficiente de correlação de Pearson (r) é possível ver que existe uma relação estreita entre o IDMP e o IDHM. Vale ressaltar que o coeficiente de correlação de Pearson (r) é uma medida de associação linear entre variáveis, que mensura a direção e o grau da relação entre duas variáveis quantitativas, neste caso o IDMP e IDHM.

Em estatística descritiva o coeficiente de correlação de Pearson (r) mede o grau da correlação entre duas variáveis de escala métrica (intervalar ou de razão). Ele pode variar

entre -1 (correlação negativa perfeita) e $+1$ (correlação positiva perfeita). Valores negativos do coeficiente de correlação indicam uma correlação do tipo inversa, isto é, quando x aumenta y diminui. Valores positivos do coeficiente de correlação ocorrem quando x e y variam no mesmo sentido, isto é, quando x aumenta y aumenta ou quando x diminui y também diminui.

Cohen (1988 *apud* FIGUEREDO; JÚNIOR, 2009), propôs uma escala para interpretar a magnitude dos coeficientes de correlação, para os valores de r entre 0,10 e 0,29 o autor diz ter uma relação pequena entre as variáveis; escores entre 0,30 e 0,49 podem ser considerados como médios e valores entre 0,50 e 1 podem ser interpretados como grandes. Adotando a escala de Cohen como parâmetro é possível ver o grau de relação entre os dois índices nas regiões do Brasil.

Quadro 25: Relação entre o IDMP e IDHM

	Coefficiente de correlação de Pearson (r)	Grau da relação segundo escala de Cohen
Brasil	0,5004	Grande
Região Sul	0,4833	Médio
Região Sudeste	0,3338	Médio
Região Centro-Oeste	0,3405	Médio
Região Norte	0,3946	Médio
Região Nordeste	0,4080	Médio

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa

Deste modo, pautado nos resultados acima evidenciados parece ser convincente responder ao questionamento dizendo que em um contexto geral os municípios com fortes características polanyianas, impressas através das dimensões que compõem a abordagem multidimensional e que formam o IDMP, apresentam um IDHM melhor. Este estudo, no entanto, pode ser aprofundado de forma a entender melhor a relação entre os conceitos fundamentais e os aspectos que os compõem ambos os índices.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora “desenvolvimento” seja uma palavra de uso extremamente difundido, tanto na expressão cotidiana como na literatura econômica, ela não possui uma definição única, ou consensualmente aceita. Existem diferentes visões ou “paradigmas” para se conceituar desenvolvimento (JOLLY, 2004).

Durante o último século o desenvolvimento tornou-se objeto de definições e interpretações. Em décadas passadas talvez fosse entendido como um processo que se identificasse essencialmente com o progresso material, com o crescimento econômico. A análise de suas implicações tinha certa simplicidade e um olhar mais quantificador.

Atualmente, o olhar puramente econômico já não justifica, uma vez que o processo de desenvolvimento não é monolítico, mas multifacetado. Diante disso, surgiu a necessidade muito mais ampla para se compreender o processo de desenvolvimento e essa necessidade fez emergir outras abordagens mais complexas que envolvem fundamentalmente novos rumos que apontam para o desenvolvimento sustentável e novas articulações entre o Estado, sociedade civil e o meio. As novas abordagens visam compreender o processo de desenvolvimento levando em consideração elementos culturais e sociais, que apresentam potencial de coesão entre a comunidade envolvida e a geração de externalidades positivas (BILLADOUT, 2002).

O presente trabalho se propôs a explorar elementos conceituais e algumas implicações em prol de uma nova abordagem de desenvolvimento fundada na concepção teórica de Karl Polanyi. Para o alcance do propósito a pesquisa apresenta a concepção teórica de Karl Polanyi e suas relações com desenvolvimento regional, elabora um índice de desenvolvimento municipal e relaciona o resultado do índice proposto com o índice de Desenvolvimento Humano IDHM para verificar em que medidas as características polanyianas estão sendo intervenientes no desenvolvimento municipal.

Karl Polanyi de forma bem peculiar traz uma abordagem contemporânea, que abandona a primazia do econômico em detrimento do social; o autor reconhece a existência de sistemas econômicos que não obedecem apenas ao princípio mercado, propõe uma abordagem que identifique os diversos princípios econômicos, de modo a clarificar as relações de complementaridade e de contraposição existentes entre eles. Com essas observações ele amplia as dimensões de análise, recoloca os problemas das causas da geração e distribuição da riqueza e abre novas oportunidades para pensar estratégias de promoção do desenvolvimento.

Foi possível observar que as contribuições conceituais de Polanyi subsidiam reflexões e abordagens teóricas atuais, como a de Guerreiro Ramos (1989) que parte da noção de delimitação organizacional, que envolve a visão de que a sociedade em um contexto geral é constituída de uma variedade de enclaves, dos quais o mercado é um enclave social legítimo e necessário, mas limitado. Na perspectiva paraeconômica de Guerreiro Ramos (1989) o desenvolvimento é visto como um processo induzido pelo Estado, fruto da coesão entre os interesses das diversas esferas que compõem uma sociedade e reflexo da subida constante dos degraus que levam de um nível a outro superior porque envolve elementos mais democráticos para a busca dos resultados desejados pela sociedade em suas diferentes dimensões.

A Economia Plural é outra vertente que se desenvolve fundada nos princípios polanyianos. Essa abordagem busca transcender as limitações das práticas estritamente mercantis e da racionalidade instrumental para integrar as dimensões e os fatores ditos extra econômicos. O objetivo neste contexto é de pensar o desenvolvimento tendo como base uma estrutura que aceite e fomente a pluralidade econômica.

O objetivo geral do trabalho foi analisar o desenvolvimento municipal no Brasil a partir da concepção teórica de Karl Polanyi, o IDMP foi o recurso metodológico utilizado para fazer tal análise, o índice foi estruturado a partir das dimensões que compõem a abordagem multidimensional. Os resultados encontrados mostram que de acordo com os conceitos analisados, o desenvolvimento dos municípios brasileiros se mostra bem incipiente. Regionalmente no Sul do Brasil existe um movimento maior em torno desses conceitos, foi onde os resultados apareceram de forma mais otimísticas.

A dimensão mercado, de todas as analisadas, foi a que apresentou um melhor resultado, reflexo do modelo de desenvolvimento que prioriza o mercado como meio de organizar a sociedade. A dimensão Estado não apresenta resultados tão suficientes, mas a estruturação da dimensão por retratar um comportamento institucional apresenta um ambiente mais maleável. A consolidação do PAA, a efetivação da lei geral das micro e pequenas empresas e a gestão dos recursos de forma consciente impulsionaria resultados melhores nesta dimensão.

A dimensão solidariedade e economia familiar foi a que apresentou um resultado mais frágil, dentro da dimensão os indicadores básicos mais delicados são aqueles vinculados ao aspecto solidariedade. Atualmente as iniciativas de geração de trabalho e renda, de forma solidária e associativa, tem se ampliado por todo Brasil nos últimos anos, experiências isoladas deram lugar a uma realidade que se abre e se dinamiza, motivando a ação de entidades de classe e de políticas públicas no campo popular, orientadas para uma economia

alternativa concreta. Da mesma forma a literatura sobre a agricultura familiar aponta que, desde meados da década de 1990, vem ocorrendo um processo de reconhecimento e de criação de instituições de apoio a este modelo de agricultura.

De forma geral as diretrizes tomadas nacionalmente, as políticas e os programas adotados e incentivados em todo o país podem apontar para um futuro bem promissor em torno das dimensões e dos indicadores analisados. Os resultados encontrados também apontam para uma relação direta e positiva entre IDMP e o IDHM, os municípios que atingem as melhores faixas do IDMP apresentam também um IDHM mais fortalecido o que mostra que pluralidade econômica de certo modo influencia em características sociais consideradas desejáveis e esperadas do processo de desenvolvimento humano ou ao menos naquelas que o IDHM abarca.

É evidente que o IDMP como índice possui suas limitações conceituais e metodológicas. As limitações conceituais decorrem antes de tudo da subjetividade que envolve a leitura e a interpretação do constructo teórico de Karl Polanyi. Já as limitações metodológicas advêm de um conjunto de fatores, como por exemplo, da carência de indicadores que possam retratar a realidade municipal com periodicidade anual, como também da combinação de dados e indicadores básicos para a formatação dos indicadores dimensionais de forma a atender o conceito que o sustenta.

Por entender as limitações do IDMP, e por ter convicção de que o índice pode ser aperfeiçoado de forma a se tornar um instrumento que retrate a realidade econômica plural de forma mais incisiva, é que assinalamos pontos de melhorias no índice, o primeiro seria a incorporação dos resultados do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na dimensão Estado, no que se refere ao mínimo estabelecido de 30% para compra direta dos agricultores familiares, por retratar o papel do Estado como importante mediador, capaz de garantir um “mercado institucional” para agricultores familiares. Outro ponto é a expansão dimensão solidariedade e economia familiar de forma a abarcar o engajamento cívico e a participação ativa da sociedade nas demandas sociais, visto que esta não deixa de ser uma forma de contribuir com desenvolvimento social e pensar no bem-estar comum.

Apesar de todas as limitações o IDMP parece ser uma alternativa inicial real de pensar e analisar o desenvolvimento, sustentado por um conceito de desenvolvimento que prima pela pluralidade econômica, como uma forma de pensar todo o processo não apenas focando no fim em si, mas nos meios para atingir esse fim.

Durante as análises e estudos do presente trabalho tentou-se construir uma breve mensuração das principais noções e conceitos que estão envolvidos no debate em torno de

conceituação de desenvolvimento amplo, sustentando por uma pluralidade econômica. Os resultados alcançados inspiram e instiga a continuação dessa investigação. Como sugestão para próximos estudos, propomos a reaplicação do IDMP como uma forma de acompanhar o desenvolvimento dessas variáveis e o desempenho nos municípios e gerar possibilidades de comparação entre os resultados de cada edição.

Outra proposta é relacionar o IDMP com os índices de desigualdade social, como uma forma de ver em que medidas as características polanyianas são intervenientes na distribuição de renda, para esse estudo poderia ser utilizado o Coeficiente de Gini ou índice de Theil que são indicadores que avaliam a distribuição de renda.

Finaliza-se o trabalho com a convicção de que repensar as questões conceituais do desenvolvimento econômico permite reflexões sobre a busca de um novo modelo de desenvolvimento que associe o crescimento da produção com melhoria na distribuição e utilização dos bens e serviços em um ritmo que contribua para uma melhor qualidade de vida. Aqui se buscou construir uma possibilidade fundada em algumas contribuições da obra de Polanyi, sem evidentemente esgotá-la, mas atendo-se aos elementos pertinentes aos objetivos deste trabalho, o qual possui limitações.

Tem-se plena consciência de que a pesquisa não sanou todas as questões, pois “cada resposta leva a novas perguntas, a cada conclusão vitoriosa segue um recomeço. Assim funciona a ciência” (NEFFER 2012, p.261), mas acreditamos que o trabalho pode contribuir para o aprofundamento das discussões em torno do desenvolvimento, de modo que pode interessar a acadêmicos, professores, pesquisadores de diversas áreas de concentração do saber, bem como a gestores públicos e planejadores do desenvolvimento municipal.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francisco. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural**. Traduzido por Antônio Rubens Pompeu Braga. Cadernos do ILPES- instituto latino americano e do caribe de planejamento econômico e social. Fortaleza: BNB, 1998,151p.

ALVES, Maria Odete; BURSZTYN, Marcel. **Raízes e Prática de Economia Solidária: Articulando Economia Plural e Dáviva numa Experiência do Ceará**. REN, Volume 40 N° 03 Julho – Setembro, 2009.

ANDION, C. **A Gestão no Campo da Economia Solidária: Particularidades e Desafios**. RAC, v. 9, n. 1, Jan./Mar. 2005: 79-101.

ANDION, C.; SERVA, M.; LÉVESQUE, B. **O debate sobre a economia plural e sua contribuição para o estudo das dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável**. Eisforia, v. 4, n. especial, p. 199-221, Florianópolis, dez. 2006.

ARAÚJO, Paulo Henrique Furtado de. **Uma resenha da nova sociologia econômica de Granovetter**. IV Conferência Internacional de História econômica & VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica, 2012.

ARAÚJO. Paulo Henrique Furtado. **Polanyi e Granovetter a partir do olhar de Lukács**. 33°. Encontro anual da anpocs. 2009.

ARISTÓTELES. **A Política**. Brasília: UnB, 1985.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Os pensadores; v. 2). Disponível em:<http://portalgens.com.br/portal/images/stories/pdf/aristoteles_etica_a_nicomaco_poetica.pdf>. Acesso em 18/2/2015.

ARRUDA, Marcos. **As nove dimensões do FIB**. São Paulo, 2008. Instituto Visão Futuro Parque Ecológico, Porangaba, SP, 28-29/3/2009.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **O IDHM**. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/. Acesso em: 13 agosto 2014.
Atlas do Desenvolvimento Humano. Edição, 2013. Disponível em:<http://www.atlasbrasil.org.br/2013>. Acesso: em 12 outubro de 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARQUERO, V.A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

BARROS, Omar Neto Fernandes; POLIDORO, Maurício. **Utilização de índices na definição da região metropolitana de Londrina**. Artigo publicado na edição 12/2012 da Confins (Paris).

BENJAMIM, C. Notas da edição brasileira. In: K. Polanyi, A Subsistência do Homem e

Ensaio Correlatos. Organização Kari Polanyi Levitt. Rio de Janeiro, Contraponto, 2012 (1ª. ed. inglês: 2012), p. 11-44.

BESEN, Fabiana. **As fenomenias e a economia plural: o olhar da gestão na dimensão territorial**. Florianópolis, SC, 2010. 201 p.: il., tabs. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

BILLAUDOT, B. **Patrimoines Productifs, Secteur et Territoire. Géographie, Économie, Société**, vol. 04, 2002. p. 259-303. **Boaventura Souza** (Org.). **Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos**; 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.p. 81-129.

BOISIER, S. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

BORBA, Robinson Antônio Vieira. **A cidade cognitiva: proposição para o desenvolvimento local na era do conhecimento**. São Paulo, 2000-344p. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo.

BRANDÃO, C. A. **Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado**. Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.

BRASIL. **Lei complementar Nº 123, de 14 de Dezembro de 2006**.

BRESSE- RPEREIR A, L. C. **O Conceito Histórico De Desenvolvimento Econômico**. Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2, de março de 2006.

BUARQUE, Sergio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Garamond, 2008. 4 ed.

CANGIANI, Michele. **A teoria institucional de Karl Polanyi: a sociedade de mercado e sua economia “desenraizada”**. In: K. Polanyi, A Subsistência do Homem e Ensaio Correlatos. Organização Kari Polanyi Levitt. Rio de Janeiro, Contraponto, 2012 (1ª. ed. inglês: 2012), p. 11-44.

CAPLAN, Bryan. **Contra o Índice de Desenvolvimento Humano**. Biblioteca de Economia e Liberdade Publicado 22 de maio de 2009.

CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CONAB. **Companhia Nacional de Abastecimento**. Disponível em <http://www.conab.gov.br/conabAni.php?a=1595&t=1/>. Acessado em: 25 de setembro de 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. **Manual de Desenvolvimento dos Municípios –**

Brasília: CNM/SEBRAE, 2012.

COSTA, Achyles Barcelos. O papel dos Arranjos Produtivos Locais, das grandes empresas e das cadeias produtivas no desenvolvimento econômico. In: **Os desafios do desenvolvimento local** [livro eletrônico] / organizado por Áurea Corrêa de Miranda Breitbach.-- Porto Alegre : FEE, 2012.

CURTO, D. R.; DOMINGOS, N.; JERÓNIMO, M. B. (2012). A "**Grande Transformação**", de Karl Polanyi: questões de interpretação. In Polanyi, K. (Eds.). *A Grande Transformação: as origens políticas e econômicas do nosso tempo* (pp. 9-37). Lisboa: Edições 70.

DELGADO, Guilherme Costa. **O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira**: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. Brasília, junho de 2004.

DEMO, Pedro. **Ciências sociais e qualidade**. 3. ed. São Paulo: Almed, 1995.

DEMOUSTIER, Danièle. **A economia social e solidária**: um novo modo de empreendimento associativo. São Paulo: Loyola, 2006.
Desenvolvimento. Rio de Janeiro: MAUAD: Bapera Editora, 2003. p.167-184.

DIAS, Taisa; SILVIO, Cario. **A relação entre Estado e sociedade no século XX**: A perspectiva paraeconômica como estratégia neodesenvolvimentista. CEPAL – Coleção Documentos de projeto, 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. RAP Rio de Janeiro 35 (1):119-44, Jan./Fev. 2001.

FEIJO, C; VALENTE, E; CARVALHO P.G.M. **Além do PIB**: Uma Visão Crítica Sobre os avanços metodológicos DEMOUSTIER, Danièle. **A economia social e solidária**: um novo modo de empreendimento associativo. São Paulo: Loyola, 2006.
na mensuração do Desenvolvimento Sócio Econômico debate no Brasil Contemporâneo. Estatística e Sociedade, Porto Alegre, p.42-56, n.2, nov, 2012.

FERREIRA, Delson. **Manual de sociologia**: dos clássicos à sociedade da informação. 2Edição. 8reimpr- São Paulo: Atlas, 2010.

FIGUEIREDO, F. D.B.; SILVA JÚNIOR, J.A. **Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson (r)**. Revista Política Hoje, v. 18, n. 1, p. 115-46, 2009. Disponível em: Acesso em: 13 agostos 2014.

FILHO, J. A. A endogenização no desenvolvimento econômico regional e local. In: **Planejamento e políticas públicas**.nº 23, jun. 2001, pp.261-286.

FILHO, Jair do Amaral. **Trajatórias de Desenvolvimento Local e Regional**: uma comparação entre as Regiões do Nordeste Brasileiro e a Baixa Califórnia, México. Rio de Janeiro, E-papers, 2011.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Nota metodológica. Edição 2014 , ano base 2011. Disponível

em:<http://www.firjan.org.br/lumis/portal/file/fileDownload.AD08FA>. Acesso 12 de outubro de 2014.

FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teórico e avaliação. Salvador, BA: Casa da qualidade 2002.

FRANCA FILHO, Genauto. Carvalho de; LAVILLE, Jean Louis. **Economia solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FRANÇA, Felipe Anderson. **Uma dinâmica assentada na diversificação industrial: a experiência do município de rio do sul/sc**. Revista NECAT - Ano 3, nº6 Jul-Dez de 2014.
FRANCO, A. **Porque precisamos desenvolvimento local integrado e Sustentável**. Brasília: Instituto de Política, 2000.

FURTADO, Celso. **A nova dependência**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

GUÉRIN, Isabelle. **As mulheres e a economia solidária**. São Paulo: Loyola, 2005.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento**: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo, Espaço e Debates, no. 39, 1966, pp. 48-64.

HENDERSON, William Otto. **A revolução industrial**: 1780- 1014. São Paulo: 1979 verbo/ Ed. da Universidade de São Paulo.

HIRSCHMAN, A. **A moral secreta do economista**. Trad.de Carlos Alberto Fernando Nicola Dastoli. São Paulo, UNESP (2000).

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 472p. (Estudos e pesquisas. Informação geográfica, n. 5).

IBGE. Sistema de Contas Nacionais – Brasil Referência 2010. Nota Metodológica nº 02 Estrutura do Sistema de Contas Nacionais (versão para informação e comentários) Versão 1 – Março de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Eletrônica (SIDRA). 2001. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/> . Acesso em: 06 agosto. 2014. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Bibliografia: f. 57-60.

IRVING, M. A. **Turismo como Instrumento para Desenvolvimento Local**: entre a potencialidade e a utopia. In: D´AVILA NETO, M. I. e PEDRO, R. M. L. R. (org.) Tecendo o

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2003. 141 p

JARA, Carlos Júlio. A sustentabilidade do desenvolvimento local. Brasília: Instituto interamericano de cooperação para agricultura familiar (IICA). Recife: Secretaria do planejamento do Estado de Pernambuco-Sepia, 1998.

JOLLY, R. (2003). **Desenvolvimento humano e neo-liberalismo**: paradigmas em relação.

In: FUKUDA-PARR, S; KUMAR, A. K. (Ed.), Readings in humandevlopment: concepts, measuresand policies for adevelopment paradigm. New Delhi: Oxford University Press .

JOUEN, Marjorie. Le développement local en Europe - Bilanet perspectives après la crise.Lesbrefes de NotreEurope 2011/n° 21.

LAVILLE. Jean Louis. **Solidariedade**. In: PEDRO, Hespanha. et al. Dicionário internacional da outra economia. Centro de Estudos Sociais. Portugal/Coimbra, G.C. – Gráfica de Coimbra, Ltda, 2009.

LISBOA, A. M. **A Crítica de Karl Polanyi à Utopia do Mercado**. SOCIUS WorkingPapers, N° 2, 2000. Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações Instituto Superior de Economia e Gestão Universidade Técnica de Lisboa.

LISBOA, Armando de Melo. **A atualidade de Karl Polanyi para a reconstrução do pensamento econômico**. OtrEconomía - Volumen II - N° 3 - 2º semestre/ 2008 - ISSN 1851-4715.

MARTINELLI, Dante P.; Joyal, **André. Desenvolvimento Local e o Papel das Pequenas e Médias Empresas**. Barueri, Sp: Manole, 2004.

MARTINS, G. de A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MILANI, Carlos. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. In: Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia. Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS). 2005.

MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Economia Solidária**. Disponível em:<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/o-que-e-economia-solidaria.htm>. Acesso: em 12 outubro de 2014.

MORAIS, C. M. Escalas de medida, estatística descritiva e inferência estatística. Escola Superior de Educação. Instituto Politécnico de Bragança. Bragança, 2005. Disponível em: <<http://www.ipb.pt/~cmmm/conteudos/estdescr.pdf>> Acesso em: 10 julho 2014.

MPOG/SPI. Indicadores de Programas: guia metodológico. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

NEFFE, J. Einstein uma biografia. Tradução Inês AntoniaLohbauer. Barueri, SP: Novo século Editora, 2012.

NUNES, Márcia B. M. L., Schwartzman, Simon e Wrobel, Vera. **Estratificação Social e Educação: Caminhos e Alternativas para o Homem do Campo**. Revista de Ciências Sociais, vol. 16, 1977, pp. 33-68. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/eciel.htm>. Acesso: 22 de novembro de 2014.

OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. Disponível em:http://www.ocb.org.br/site/agencia_noticias. Acesso: em 13 outubro de 2014.

OCB. **RELATÓRIO DA GERÊNCIA DE MONITORAMENTO “PANORAMA DO COOPERATIVISMO BRASILEIRO - ANO 2011”** Diretriz Nacional de monitoramento e desenvolvimento de cooperativas. Organizações Estaduais do SESCOOP, 2012.

OLIVEIRA, Lívio Luiz Soares de. **IDESE Indicadores Sociais: Origens e Evolução (IDESE e Indicadores Sociais: origens e evolução)** (July 24, 2013). Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2360250>. Acesso: 14 de junho 2014.

PAULILO, Maria Ignez S. Resenha. **A grande Transformação: as origens de nossa época.** Boletim de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Campus, 1980. 360 p.

PENNOCK, Michael. **FIB e o ocidente.** Palestra na 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL do FIB, SP 2008.

PERET, Anna Carolina Rocha Costa. **Desenvolvimento econômico com democracia: Perspectivas de Desenvolvimento e Análise de Indicadores para os BRICs.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Departamento de Ciência Política, 2010.

PINTO, João Roberto Lopes. **Economia Solidária. De volta a arte da associação.** UFRGS. Porto Alegre, 2006.

PNUD/2010. **Desenvolvimento humano e IDH.** Primeira página. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/>. Acesso em: 18/08/2014.

PNUD/2010. **Desenvolvimento humano e IDH.** Primeira página. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/>. Acesso em: 18/08/2014.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época/** Karl Polanyi; tradução de Fanny Wrabel. - 2. ed.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2012a.

_____. **A nossa obsoleta mentalidade mercantil.** Repr. in Primitive, Archaic and Modern Economies, essays of Sari Fokunapi, George Dalton ed., Nova Iorque. v. 3. Fevereiro de 1947. p. 109.117.

_____. **A subsistência do homem e ensaios correlatos.** Organização Kari Polanyi Levitt. Rio de Janeiro: contraponto, 2012b.

POLÈSE, Mario. **Économie urbaine et régionale: Logique spatiale des mutations économiques.** Paris (Bibliothèque de Science Régionale), Économica, 1994, 400p.

PORTAL ODM. **Acompanhamento brasileiro dos objetivos de desenvolvimento do milênio.** Disponível em: <http://www.portalodm.com.br/>. Acessado em: 25 de setembro de 2014.

PROJECT QGIS. UserGuide Versão 2.0. Maio de 2014. Disponível <http://www.qgis.org/en/docs/index.html>. Acesso: 08 /08/2014.

RDH (2010). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010. A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acessado em 19/05/2014.

REIS, Márcio Carneiro. **Desenvolvimento local e espaços sociais ampliados**. Márcio Carneiro dos Reis – 2006. Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,

REIS, S. R. G. **Condições e Modos de Vida do Operário Inglês da Primeira Revolução Industrial (1780-1840)**. Set-2008. < disponível em: <http://portaldo professor. mec.gov.br/fichaTecnicaAula.html? aula =35736>> Acesso em: 05/07/2014.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social : métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RIST, G. Desenvolvimento: **História de uma crença ocidental**. Paris: Presses de laFondationNationaledesSciences Politiques, 1996.

SABOURIN, Eric. **A reciprocidade e os valores éticos da solidariedade econômica**. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 29 de maio a 1 de junho de 2007, UFPE, Recife (PE) .

SAGAR, Ambuj; ADIL NAJAM. **O Índice de Desenvolvimento Humano: Uma Revisão Crítica**. Economia Ecológica. Junho de 1998, 249-264.

SALE, Kirekpatrick. **Inimigos do futuro: a guerra dos luditas contra a revolução industrial e o desemprego**. Tradução de Valéria Rodrigues. Rio de Janeiro: Record, 1999. 278 p.

SANTOS, António Bob. **Necessidade de uma economia solidária: a visão de Karl Polanyi sobre os mercados**. ResearchPapers in Economics (RePEc), 2004.

SAUVAGE, P. Synthèse. In: OCDE. Réconcilierl'économiqueetle social – vers une économieplurielle. Paris: OCDE, 1996.

SEBRAE. **Boletim Estudos & Pesquisas**. Número 17 – Março, 2014.

SEBRAE. **Cartilha da Lei Geralda Micro e Pequena Empresas**: conheça as mudanças, os procedimentos e os benefícios. Brasília, 2013.

SEBRAE. **Monitoramento da Implementação da Lei Geral nos Municípios Brasileiros**. Site Disponível em: <http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/VisualizarRankingEstados.do?acao =>Acesso em: junho/2014

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SICHE, Raúl, AGOSTINHO, Feni, ORTEGA, Enrique. **Índices Versus Indicadores: Preciões Conceituais na Discussão da Sustentabilidade de Países**. Ambient. soc., Jul/dez. 2007, vol.10, no.2, p.137-148.

SIEDENBERG, D. R. **Indicadores de desenvolvimento socioeconômico uma síntese**. Desenvolvimento em questão. Editora Unijuí, n. 1, jan./jun. 2003 p. 45-71.

SIES - **Divulgação dos dados preliminares** - base de dados 2013. Secretaria nacional de economia solidária. Boletim Informativo - Edição Especial Divulgação dos dados preliminares do SIES 2013.

SILVA, Paulo Gracilio. **Sustentabilidade social: um estudo de caso no Mosteiro Monte Carmelo**. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná Centro de Ciências Sociais Aplicadas Programa de Pós-Graduação em Administração, 2007.

SILVA, Pedro Adão. **Uma grande transformação de novo**. Revista atual 01 de dezembro de 2012. Expresso.

SILVEIRA, C. M. e REIS, L. C. **Desenvolvimento Local, Dinâmicas e Estratégias**. Rede DLIS/RITS. Rio de Janeiro, 2001.

SINGER, Paul. **A recente ressurreição da economia solidária no Brasil**. In: SANTOS,

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

SISTEMA FIRJAN. **Metodologia**. IFGF 2013, Ano base 2011. Disponível em: www.firjan.org.br/ifgf/downloads. Acesso: em 12 outubro de 2014.

SOLOMON, D.V. **Como fazer uma monografia**. 10 ed. São Paulo: Martins Fontes 2001.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.

SOUZA, P. F. et. al. **Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise dos Municípios Brasileiros Utilizando Dados em Painel**. XXXVI ENCONTRO DA ANPAD, 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: Acesso em STIGLITZ. Joseph. **Prefácio**. In Polanyi, K. (Eds.). *A Grande Transformação: as origens políticas e econômicas do nosso tempo* (pp. 9-37). Lisboa: Edições 70.

TOMAZI, Nelson Dacio. **Iniciação à Sociologia**. 1. ed. São Paulo: Atual, 1997.

URA, Dasho. K. **Felicidade Interna Bruta. 1ª Conferência Nacional do FIB**. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.felicidadeinternabruta.org.br/>. Acesso: 29/08/2014.

VEIGA, José Eli Da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VINHA, V. G. **Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: uma aplicação contemporânea do conceito de enraizamento social (social embeddedness)**. Revista Econômica. v. 3, n. 2. dez. 2001.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 8, N.13, p. 77-87, Set. 2006.

ZANIN, V. Apresentação. In: **Os desafios do desenvolvimento local** [livro eletrônico] / organizado por Áurea Corrêa de Miranda Breitbach. Porto Alegre: FEE, 2012.

ZAPATA, T. **Desenvolvimento Local: Estratégias e Fundamentos Metodológicos**. In:

ZARUR. George de Cerqueira Leite. **Economia para a felicidade e para a sobrevivência dos povos**. Cadernos ASLEGIS | 38. Setembro/dezembro. 2009.

APÊNDICE

APÊNDICE A: Detalhando dos indicadores básicos da Dimensão Estado-2013

Figura 1A: Gasto com Pessoal

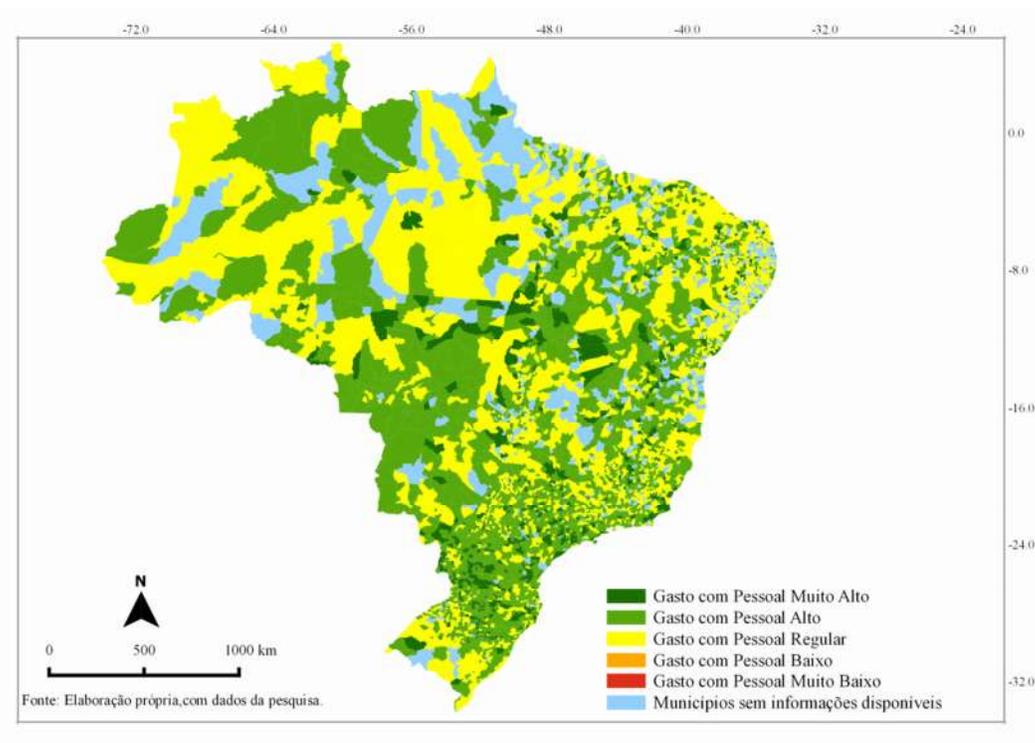


Figura 2A: Investimento-2013

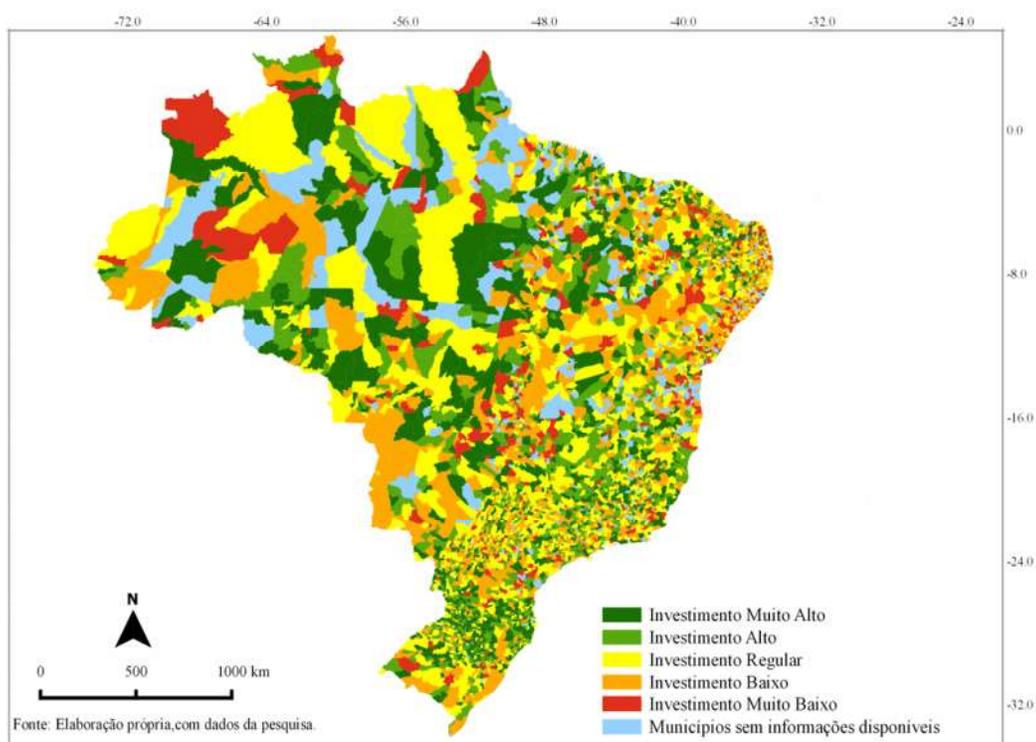


Figura 3A: Receita Própria-2013

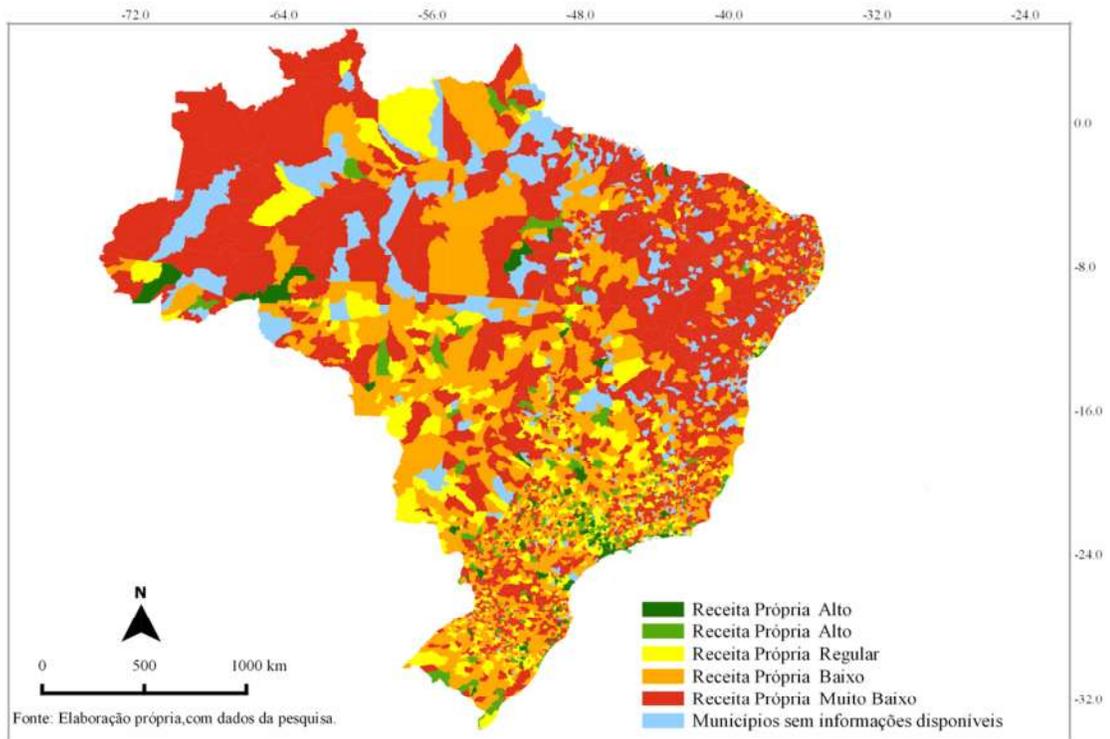


Figura 4A – Liquidez-2013

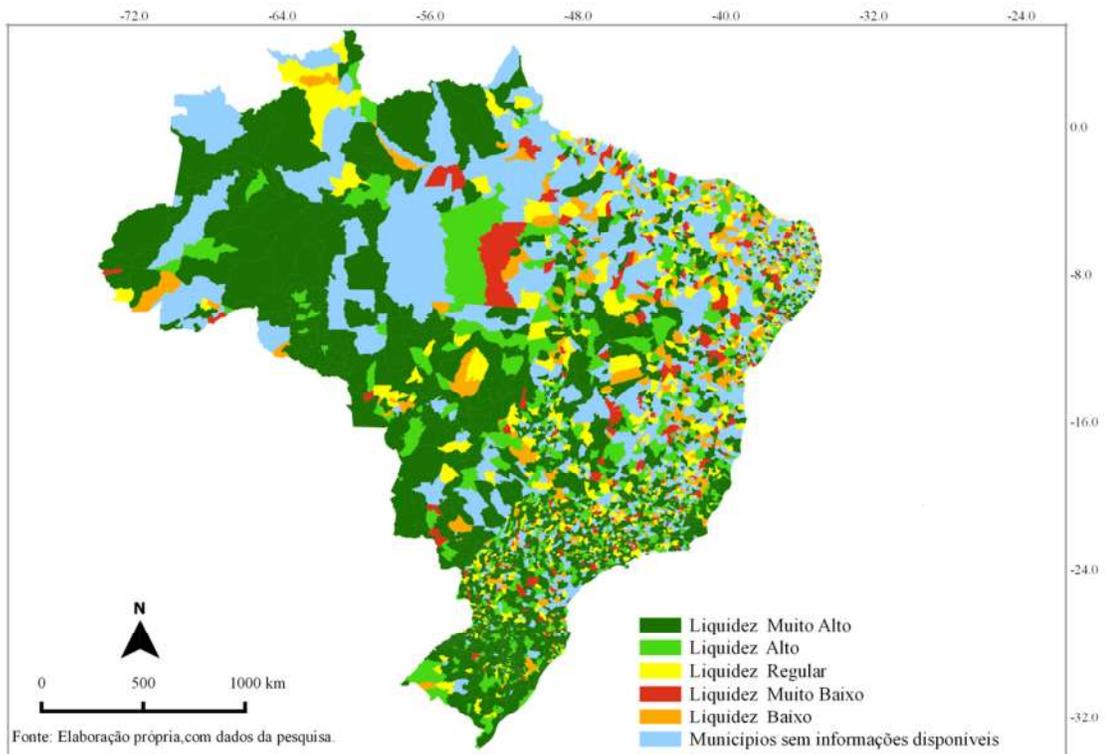


Figura 5A: Custo da Dívida-2013

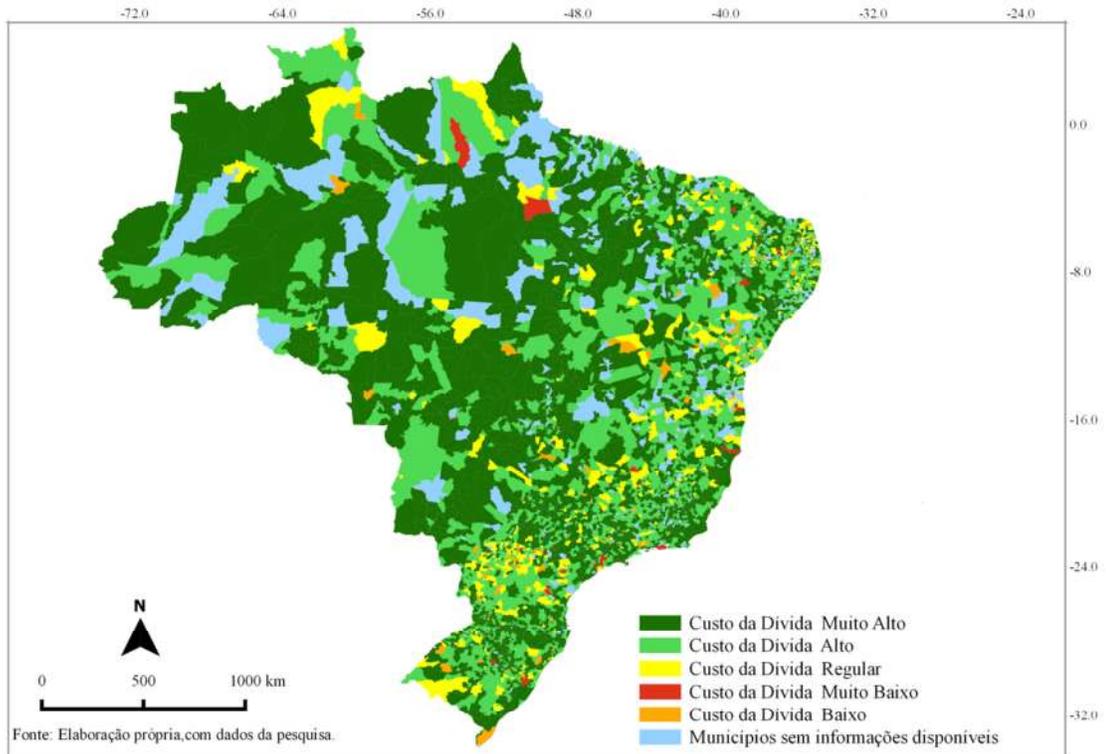


Figura 6A: Compromisso - Objetivo do Desenvolvimento do Milênio-2013

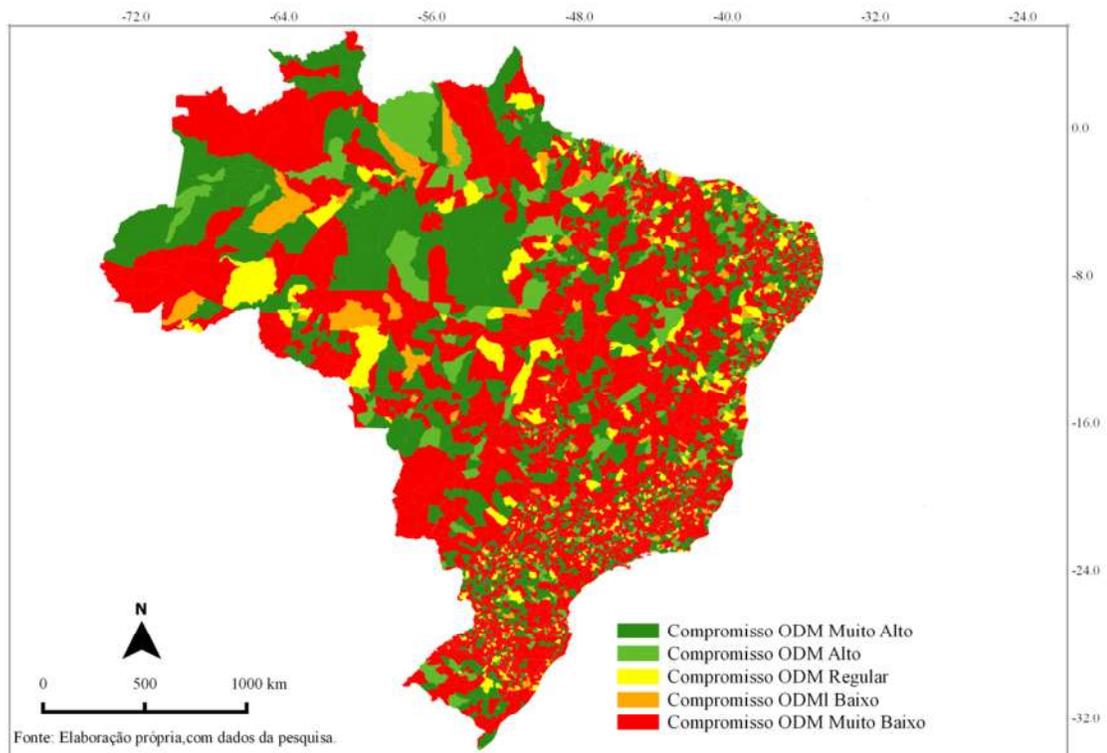


Figura 7A: Ação - Objetivo do desenvolvimento do Milênio-2013

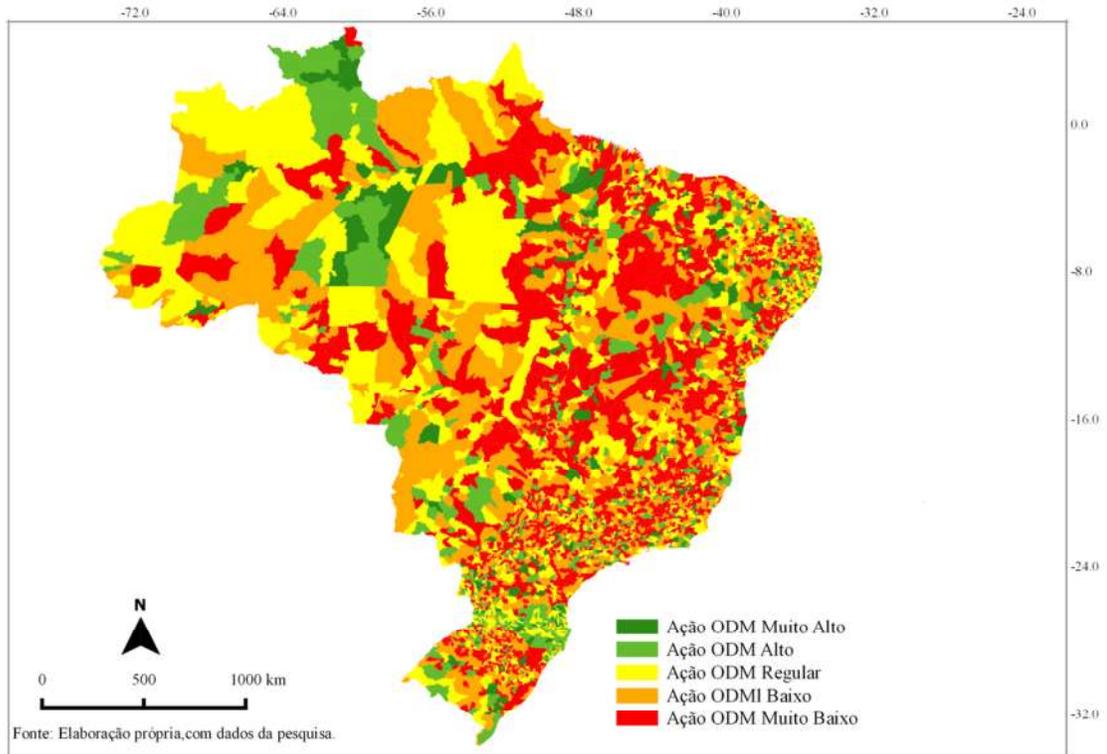


Figura 8A: Resultados - Objetivo do desenvolvimento do Milênio-2013

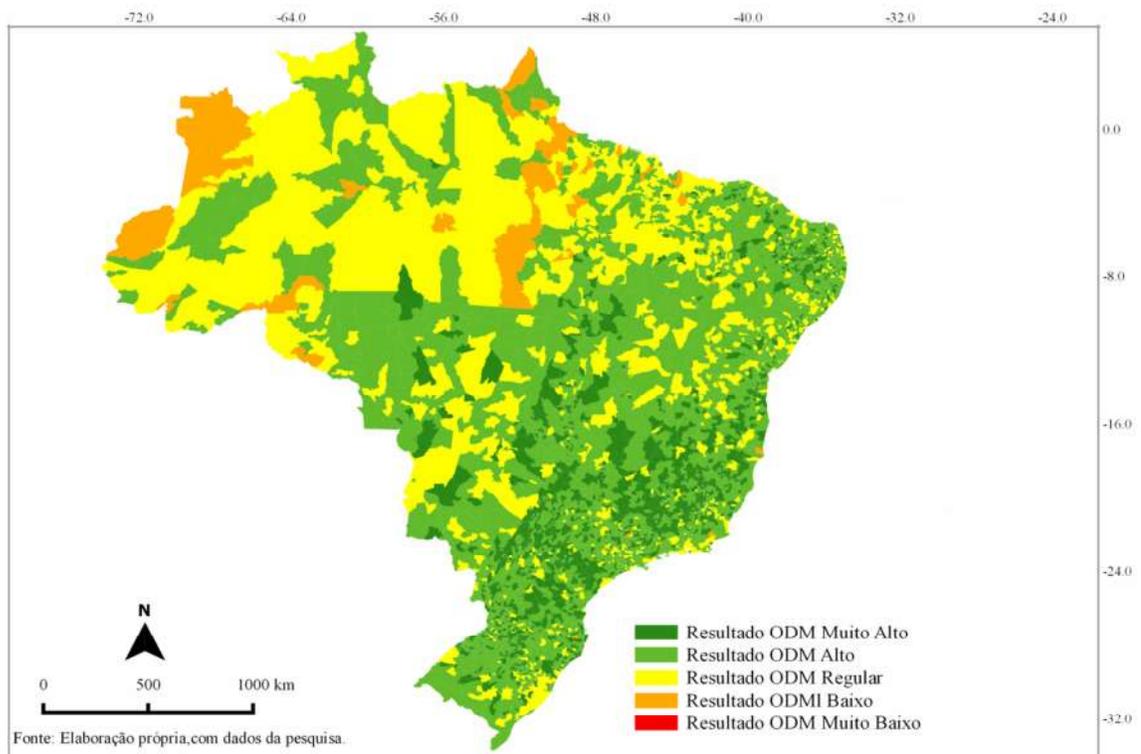


Figura 9A: PAA nos municípios brasileiros-2013

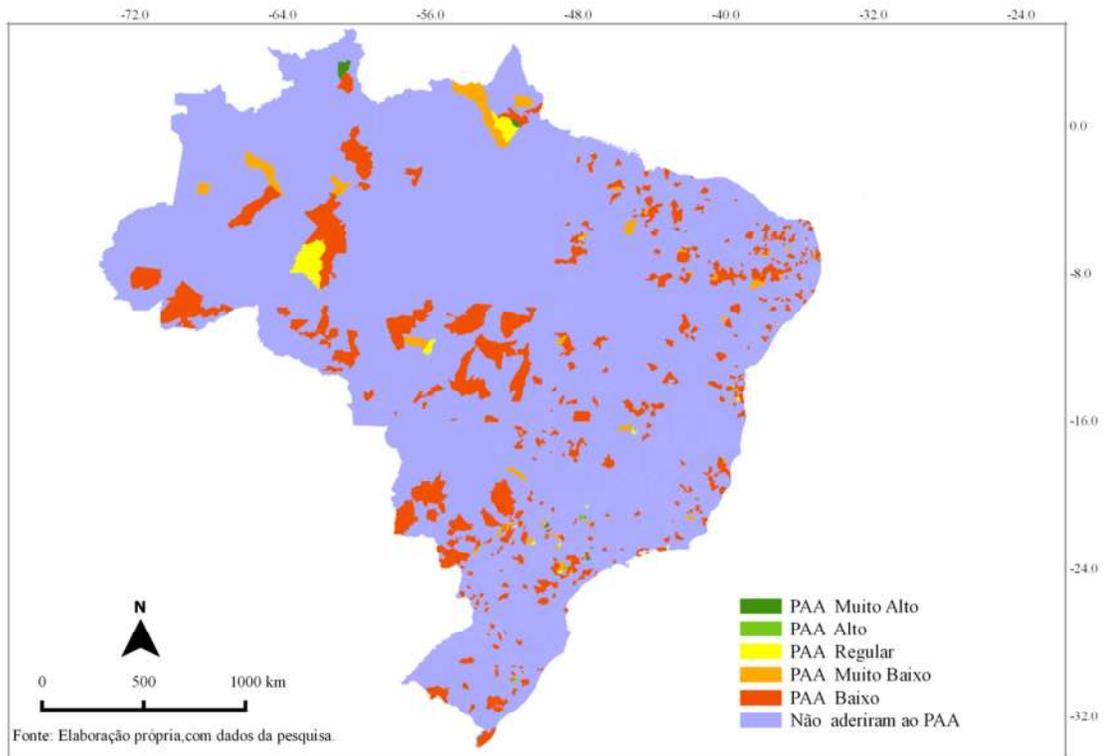


Figura 10A: Desburocratização-2013

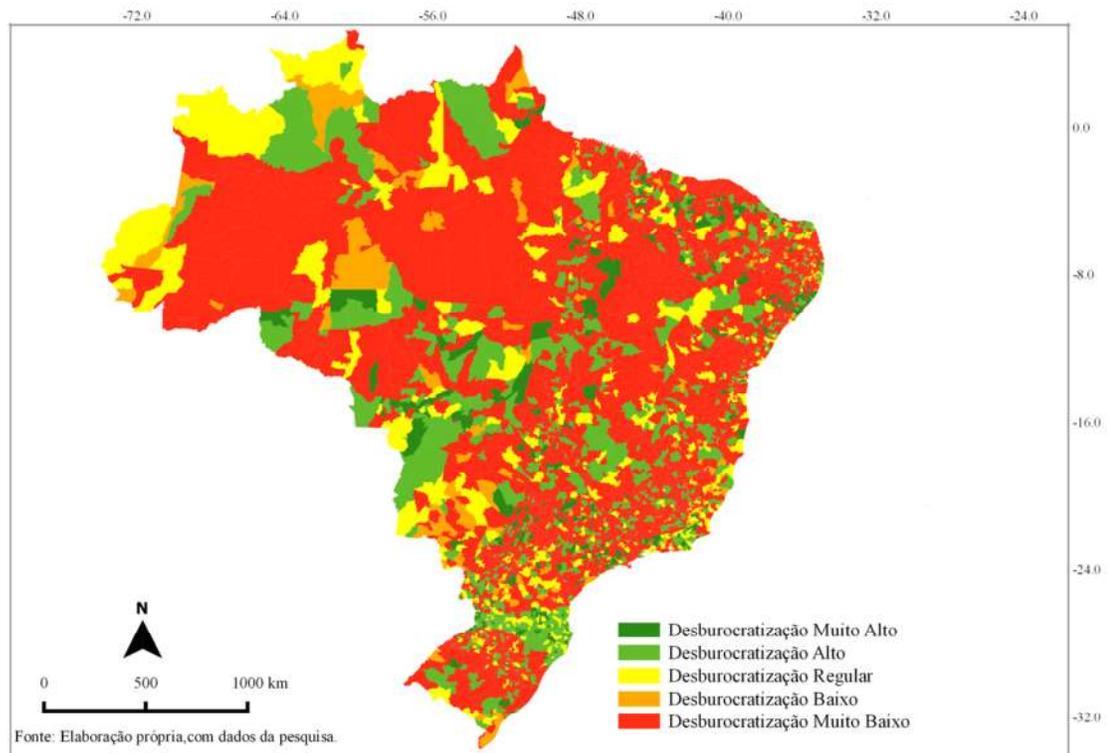


Figura 11A: Empreendedor Individual-2013

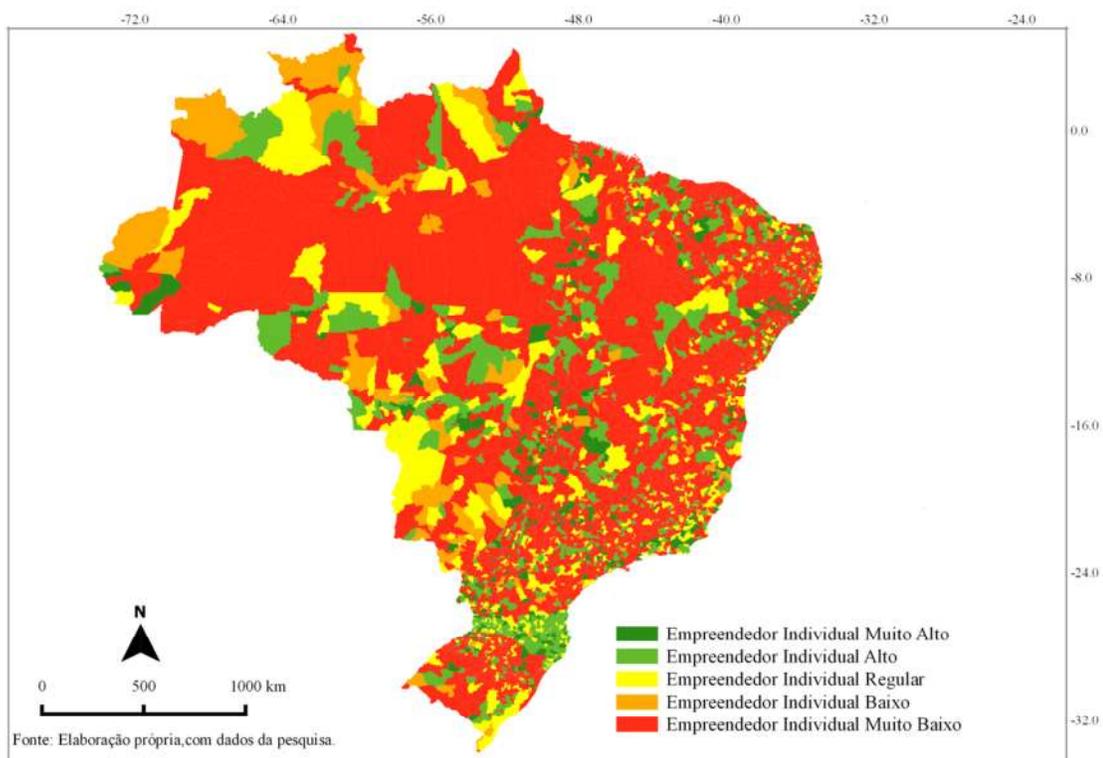


Figura 12A: Uso do Poder de Compra-2013

