

OS LIMITES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: ESTUDOS SOBRE PEQUENOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DE SÃO PAULO

Tayla Nayara Barbosa¹⁴
Joelson Gonçalves de Carvalho¹⁵

RESUMO: O presente trabalho teve como objetivo estudar mais detalhadamente os impactos, no nível local paulista, das décadas de ausência de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Neste sentido, esse trabalho buscou contribuir com a discussão da dinâmica regional paulista, focando em duas áreas do estado de São Paulo: a Região Administrativa Central e a Região Administrativa de Sorocaba. O que se buscou analisar foi o desenvolvimento recente dessa região, sua dinâmica e suas formas de integração na economia paulista, em especial, nas duas últimas décadas e, em particular, nos municípios de Dourado, Ribeirão Bonito, Buri e Campina do Monte Alegre, municípios estes notadamente com menor expressão econômica.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento; poder local, municípios; políticas públicas

INTRODUÇÃO

Boa parte do debate intelectual, nos últimos anos, se centrou em torno dos estudos das escalas espaciais, tais como globalização e desenvolvimento local. As políticas públicas, norteadas por esses debates, são baseadas, cada vez mais, em políticas de curto prazo voltadas para o desenvolvimento de escalas cada vez menores tais como a região, o município, o local, etc. Em vista disso, o presente estudo buscou contribuir, de modo crítico, para a discussão sobre o desenvolvimento regional, tendo como parâmetro o estado de São Paulo.

Metodologicamente, desse modo, foi feita uma análise socioeconômica de municípios com pouca expressão econômica, visto que este é um passo fundamental para a compreensão das dinâmicas desiguais do desenvolvimento. Sendo assim, instituiu-se como recorte espacial o estudo de duas áreas do estado: a Região Administrativa Central, que é formada por 26 municípios, nucleados por São Carlos e Araraquara; e a Região Administrativa de Sorocaba, que engloba 79 municípios. Dentro deste espaço, os municípios de Dourado e Ribeirão Bonito, da Região de Governo (RG) de São Carlos e os municípios de Buri e Campina do Monte Alegre, o primeiro na Região de Governo de Itapeva e o segundo na RG de Itapetininga, foram escolhidos pelos seus indicadores econômicos menos expressivos se comparados aos municípios restantes. No que diz respeito ao recorte temporal, o período analisado foi pós-2000, já que a intenção foi avaliar os impactos recentes das políticas econômicas e sociais de cunho neoliberal e para tanto, utilizou-se três caminhos principais. O primeiro foi uma breve revisão bibliográfica da literatura nacional e regional

¹⁴ Universidade Federal de São Carlos/UFSCar, tayla.barbosa@yahoo.com.br; Graduanda em Ciências Sociais.

¹⁵ Universidade Federal de São Carlos/UFSCar, joelsonjoe@yahoo.com.br; Professor e pesquisador do Departamento de Ciências Sociais.

sobre desenvolvimento, conforme apontado nas referências bibliográficas. O segundo procedimento metodológico empregado, foi a pesquisa e a análise dos dados secundários das economias municipais selecionadas, oriundas de instituições públicas e privadas, nacionais e estaduais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e o Atlas do Desenvolvimento Humano. O terceiro caminho foi a pesquisa de campo, que priorizou o levantamento de informações primárias obtidas *in loco* por meio de entrevistas e diretamente nas instituições municipais, como a prefeitura.

Por fim, o presente estudo situa-se em um contexto de valorização das análises territoriais sobre o desenvolvimento na escala regional, tomando como base os casos empíricos dos municípios selecionados. Porém, mais que um estudo acadêmico, os resultados apresentados podem auxiliar no direcionamento de políticas públicas que diminuam as desigualdades regionais.

BREVE REVISÃO DA LITERATURA SOBRE DESENVOLVIMENTO E PODER LOCAL

Segundo Cepêda (2012), o termo desenvolvimento é polissêmico e vem sendo discutido nas ciências sociais há muito tempo. No século XVIII, por exemplo, desenvolvimento estava relacionado a evolução e progresso, o que pode ser observado na obra de Adam Smith, *A riqueza das Nações*. Para esse autor, o desenvolvimento pressupunha evoluir de maneira crescente a energia contida nas formas de produção, o que geraria crescimento econômico. Porém, de acordo com Cepêda (2012), desenvolvimento não está restrito ao crescimento econômico, sendo que tem como pressupostos também a garantia de boa qualidade de vida para a população e a sustentabilidade do país.

Porém, não é demasiado reforçar, que até hoje a visão mais generalizada do desenvolvimento envolve a crença de que ele se resume a crescimento econômico. Partindo desse falso pressuposto, Walt Rostow (1961), por exemplo, apresentou uma escala evolutiva do desenvolvimento, que pressupunha a passagem por cinco fases: o primeiro estágio é a sociedade tradicional, cujo exemplo histórico é a sociedade feudal; o segundo é a reunião de condições para o *arranque*, tendo como exemplo a sociedade mercantil e; o terceiro estágio seria o *arranque*, isto é, a união de condições internas e externas que auxiliassem no desenvolvimento, tendo como expoente a sociedade capitalista; o quarto seria a marca para a maturidade de modo a se chegar no quinto e último estágio, a saber: a era do consumo de massa. A perspectiva evolutiva de Rostow defende a possibilidade de ajuda externa para o *arranque*, como o investimento direto externo (IDE) e a poupança externa.

Esta falsa ideia de desenvolvimento como fenômeno natural não pode obscurecer que a discussão sobre o desenvolvimento e o desenvolvimentismo, assim como suas aplicações atuais, é complexa e envolve inúmeros atores, escalas e interesses. Tendo em vista que o objetivo da pesquisa era demonstrar aos limites do desenvolvimento na sua escala local, o que é importante ressaltar dessa discussão é a importância da ação do Estado como propulsor do desenvolvimento, assim como a participação social. Segundo Brandão (2007a), por exemplo, no que se refere ao Brasil, o modelo de desenvolvimento nacional desde os anos 1950, foi baseado na ação protagonista do Estado como necessário para superação dos problemas estruturais de uma sociedade hipossuficiente, sendo que a sociedade civil foi subalternizada, nas palavras do autor.

Em que pese a importância de se pensar desenvolvimento como algo complexo, multifacetado e transescalar, existe uma gama de autores que tem trazido uma visão mais ensimesmada deste processo. Nesta linha de raciocínio, de acordo com Buarque (2002), o desenvolvimento local deve ser entendido como um processo endógeno sustentável. Ele reduz o conceito de desenvolvimento à capacidade de um local tornar-se competitivo e atraente para o investimento externo, que, conseqüentemente gera crescimento econômico. Desse modo, para este autor, o desenvolvimento local é a superação do atraso, sendo que esse processo é possível para todos os municípios, visto que cada um possui uma potencialidade específica. Em contraposição a essa análise, Brandão (2007a) argumenta que as inúmeras teses do desenvolvimento local se apropriam de princípios neoliberais para vender a ideia de que o desenvolvimento é possível para todos os locais. Porém, esse processo baseia-se em uma relação entre pares desiguais. Sendo assim, o desenvolvimento não é um processo natural possível para todos os municípios, mas deve ser encarado como uma meta pela política local. Desse modo, enquanto Buarque defende o aspecto endógeno e competitivo do desenvolvimento local, Brandão enfatiza a dimensão solidária desse processo, defendendo a integração dos locais e a construção de redes de cooperação regional.

Contribuindo com este debate e apresentando novos argumentos, Araújo (1999) discute o poder local e suas limitações diante da dinâmica regional e nacional. Segundo a autora, o federalismo brasileiro está baseado na desconcentração econômica, iniciada no final da década de 1980. Esse processo, por sua vez, teve repercussões nas distribuições das verbas públicas para os municípios. Tendo em vista a Constituição de 1988, aumentou-se o número dos municípios e, por conseqüência, a demanda por verbas, os recursos disponíveis tornaram-se escassos. Em vista disso, os recursos são distribuídos desigualmente entre os municípios, gerando regiões ricas e regiões com problemas econômicos. Por isso, para Araújo, a ação do Estado é importante para a integração

regional, visto que a diminuição da desigualdade regional pressupõe ações coordenadas entre as três esferas do federalismo nacional e a sociedade. Entretanto, conforme destaca Araújo, a tese de integração da escala nacional foi abandonada com a emergência do neoliberalismo. Nesse sentido, autores como Buarque, defendem o desenvolvimento local a partir da concorrência entre municípios, perspectiva distinta de Furtado e de Prebisch, por exemplo, que consideravam o desenvolvimento em termos nacionais. A autora, assim como os teóricos da Cepal, enfatiza que a herança colonial brasileira teve como consequência problemas estruturais, que são mais visíveis empiricamente nos pequenos municípios do país.

Existe um debate já bastante conhecido no que tange à possibilidade de se pensar o desenvolvimento intranacional a partir dos pressupostos desenhados pela Cepal, tais como a lógica do Centro versus Periferia. Dentro dessa perspectiva, Oliveira (1972) defende que as regiões brasileiras se relacionam entre si de maneira desigual assim como os países no capitalismo. Esta análise é polêmica, sendo que teóricos como Wilson Cano são contrários. Segundo Cano (1998), no final dos anos 1990, no Brasil, o processo de desconcentração da produção industrial, iniciado já nos anos 1970, se consolidou, o que tornou as regiões do país integradas.

Para Araújo o que ocorreu foi uma desconcentração espacial das indústrias ao mesmo tempo em que houve concentração de investimento em certas áreas, formando blocos de regiões privilegiadas. Para a autora, desde o fim do regime militar há ausência de políticas regionais no país, submetendo os municípios a disputas fiscais para a atração de capitais.

Em vista disso, Vainer (2002) afirma que o capitalismo enfatiza a competição, eliminando qualquer possibilidade de laços de solidariedade regional, fazendo com que os espaços considerados não-competitivos sejam um problema. Se, no século XX, a competição por capitais era entre agentes internacionais e nacionais, na atualidade, a disputa se dá entre agentes locais e globais. No entanto, o problema é que os locais possuem especificidades, sendo que a maioria dos municípios brasileiros não apresentam atrativos para investimento. O autor analisa o poder das escalas locais, posicionando-se contra as políticas localistas e defendendo, assim como Araújo e Brandão, uma política nacional que integre as regiões e os municípios.

A partir destes apontamentos teóricos sobre desenvolvimento na escala local observa-se que os municípios brasileiros, dentro da perspectiva de um capitalismo competitivo global, possuem dificuldades de crescimento econômico e garantia de boa qualidade de vida para a sua população. Logo, o objetivo da pesquisa com pequenos municípios do estado de São Paulo foi o de identificar estas deficiências a partir da observação empírica, análise de dados secundários e entrevistas com os

agentes públicos locais, visando a construção de um diagnóstico mais real possível que pudesse dar orientações de políticas de desenvolvimento local, menos endogenistas e mais factíveis e solidárias.

DIAGNÓSTICOS SOCIOECONÔMICOS

Enquanto resultado de uma pesquisa ampla, foram construídos quatro diagnósticos amplos, a partir dos dados secundários e visitas de campo. Posteriormente estes diagnósticos foram apresentados e debatidos com os gestores públicos locais de modo a serem complementados com as informações adicionais, críticas e sugestões apresentadas nestas reuniões. Devido às limitações deste artigo, entre as nove variáveis avaliadas (demografia, economia, mercado de trabalho, finanças públicas, educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, saneamento básico e meio ambiente), serão apresentados os dados relacionados a apenas uma dimensão estudada nos municípios: o comportamento mais geral da economia. Segundo Brandão (2007b, p. 260):

Qualquer diagnóstico local, regional ou nacional deveria explicitar os conflitos e compromissos postos; posicionar *recorrentemente* a região ou a cidade nos contextos: mesorregional, estadual, nacional etc; identificar seus nexos de complementaridade econômica, estudar sua inserção frente aos ritmos diferenciados dos processos econômicos dos diversos territórios com os quais se relaciona conjuntura e estruturalmente.

Conhecer as características gerais das atividades econômicas e mais específicas de alguns setores é essencial para um diagnóstico. As principais variáveis macroeconômicas a serem vistas para uma avaliação econômica são o Produto Interno Bruto (PIB) do município e a participação dos setores econômicos no valor agregado ou adicionado nas atividades locais. Observada a evolução destes números pode-se saber como se evolui (ou não) os setores ou ramos da economia.

O comportamento do PIBs estadual, regional e municipal sofreram crescimento nos últimos dez anos, apesar dos números da região de Itapeva e do município de Buri estarem muito distantes do total do estado. A participação da RG de Itapeva e do município de Buri no PIB do estado de São Paulo é muito pequena. Em 2010, por exemplo, apenas 0,33% do PIB do estado pertencia à região de Itapeva, sendo que este número para Buri era de 0,02%. Também para a região de Campina do Monte Alegre, é notória, a sua baixa participação na dinâmica econômica mais geral do estado, tendo participação sempre inferior a 1% no total do PIB estadual. A economia de Campina do Monte Alegre, em termos estaduais, apresenta participação igual a 0,01% do PIB, o que, para 2010. A composição do Valor Adicionado, demonstra que, para Campina do Monte Alegre, a participação setorial foi marcada pela concentração no setor de comércio e serviços, sendo que o restante se dividia entre a indústria e a agropecuária. Esta última, por sua vez, ultrapassou o setor industrial nos últimos anos e diminuiu a predominância do setor de comércio e serviços.

No mesmo sentido, percebe-se igualmente, a baixa participação de Dourado na dinâmica econômica de sua RG e do estado de São Paulo, tendo participação inferior a 1% no total do PIB estadual. Em termos exatos, a economia do município, em relação ao estado, apresentou participação igual a 0,01% do PIB em 2012. A composição do Valor Adicionado, demonstra que, para Dourado, o setor de comércio e serviços destaca-se na participação setorial, quando comparada com a RG e o estado.

Assim como Dourado, Ribeirão Bonito também possui baixa participação na dinâmica econômica de sua RG e na mais geral do estado, tendo participação inferior a 1% no total do PIB estadual. Em termos exatos, a economia do município, em relação ao estado, apresentou participação igual a 0,0014% do PIB em 2012. No que se refere ao seu valor adicionado, a participação setorial é bastante equilibrada, quando comparada com a RG e o estado. No município de Ribeirão Bonito, também verificou-se o aumento do valor adicionado, mas é o setor de serviços que predomina desde 2000. Neste ano, o setor de serviços apresentou valor adicionado de 31,91 milhões de reais correntes, seguido pela administração pública (10,73 milhões de reais correntes), pela agropecuária (7,8 milhões de reais correntes) e a indústria, ficou em quarto lugar, com 5,76 milhões de reais correntes. Em 2010, o setor de serviços figurava em primeiro lugar com valor adicionado de 81,53 milhões de reais correntes, seguido pela agropecuária que chegou a 44,75 milhões de reais, pela indústria que aumentou seu valor adicionado para 14,08 milhões de reais correntes e a administração pública caiu para quarto lugar, com 27,02 milhões de reais correntes.

É fato que apenas os dados econômicos apresentados não dão conta da complexidade proposta na pesquisa que foi realizada. Outro fator que deve ser colocado é a ausência de uma discussão política, que por foco e espaço não se fez aqui. Sabe-se que é fundamental inserir aqui variáveis políticas que auxiliem no diagnóstico das limitações dos municípios brasileiros, notadamente após a opção neoliberal. Entretanto, apenas como ilustração ressalta-se, no que se refere à configuração político-partidária, a Região Administrativa Central, desde 2002, conta com um representante na câmara dos deputados (Lobbe Neto – PSDB). Nesse período, os índices socioeconômicos das duas regiões apresentaram diferenças significativas. Tendo como exemplo a renda per capita do ano de 2010 do estado de São Paulo de R\$ 853,75, a Região Administrativa Central apresentou renda de R\$ 804,74 e a Região de Sorocaba de R\$753,70. Os municípios de Dourado e Ribeirão Bonito, por sua vez, apresentaram índices mais próximos da sua região do que Buri (R\$ 621,72) e Campina do Monte Alegre (R\$ 590,72), com renda per capita de R\$ 621,72 e R\$ 590,72 respectivamente. Assim, observar a configuração político-

partidária dos prefeitos, vereados e deputados das regiões estudadas proporcionará, para pesquisas futuras, uma nova perspectiva sobre as limitações do desenvolvimento nesses pequenos municípios, visando relacionar os índices de crescimento econômico e melhora das condições de vida dos munícipes com as ações e esquemas político-partidários locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados dos municípios de Dourado, Ribeirão Bonito, Buri e Campina do Monte Alegre conclui-se que a dinâmica do desenvolvimento não se dá de maneira uniforme. Municípios pequenos e com menos expressão econômica, mesmo situados em uma região de governo com índices econômicos considerados expressivos, não são beneficiados por efeitos de transbordamento *per se*. As desigualdades das estruturas socioeconômicas são patentes e notórias, tendo as capacidades estatais pouco contribuindo para romper os obstáculos do atraso econômico verificado. Neste sentido, cabe acrescentar que os municípios com maior dinâmica econômica e maior peso demográfico, acabam concentrando maior atenção das políticas públicas, maiores recursos e acabam, também drenando a renda gerada nos demais municípios por conta de seu comércio mais diversificado.

De modo mais específico, os resultados do presente estudo bem como a construção de diagnósticos em termos gerais, fornecem dados, informações e importantes instrumentos analíticos, que possibilitam a identificação das necessidades e das potencialidades do desenvolvimento socioeconômico das regiões estudadas. De maneira geral, a análise das configurações sociais e econômicas desses municípios demonstrou que suas economias são baseadas no chamado setor terciário, isto é, comércio e serviços, entretanto, em que pese o peso e a importância local, não incapazes de competir com o setor terciário dos municípios considerados polos regionais. Outro fator que chama a atenção é a importância da agricultura, que muitas vezes acaba sendo subestimado nos dados secundários por conta do baixo valor adicionado que ela gera.

Com baixa densidade demográfica e renda per capita, os municípios analisados seguem a tendência nacional e estadual de envelhecimento populacional. Este fenômeno, somado aos baixos índices de educação e de saúde municipais, deve ser uma das prioridades para o planejamento das prefeituras de Dourado, Ribeirão Bonito, Buri e de Campina do Monte Alegre. Contudo, a observação das finanças públicas desses municípios demonstra a situação de fragilidade das contas governamentais, o que dificulta a implementação de programas que lidem com os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Fica patente que os municípios analisados, diante da dificuldade de

geração de receita própria, acabam por ter, nas transferências de receitas (do estado e da União) a principal sustentação da administração pública, o que, impele a necessidade premente de buscar mecanismos de aumento de receita própria, sem com isso, onerar mais o contribuinte do município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araújo, T. B. *Por uma política nacional de desenvolvimento regional*. In: Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun, 1999.

Brandão, C. A. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Editora Unicamp, Campinas, 2007a.

Brandão, C. A. *A Região de São José do Rio Preto: dinamismo, estrangulamentos e possíveis estratégias de desenvolvimento*. In: Carvalho, J. G. (Org.). Dimensões regionais e urbanas do desenvolvimento socioeconômico em São José do Rio Preto. Editora Microlins Brasil, 2007b.

Buarque, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Ed. Garamond, Rio de Janeiro, 2002.

Cano, W. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. São Paulo, T. A. Queiroz. Republicado pela editora do Instituto de Economia da Unicamp (30 anos de Economia – Unicamp, 1), 1998.

Cepêda, Vera. *Inclusão, democracia e novo desenvolvimentismo – um balanço histórico*. Estudos Avançados. São Paulo, v.26. n.75, 2012.

Oliveira, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. CEBRAP, 1972.

Rostow, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

Vainer, C. R. *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?* Cadernos IPPUR, ano XVI, pp. 13-32, número especial, 2002.