



**UFSCar - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PPGOSP – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS**

**DESENVOLVIMENTO E CAPACIDADES ESTATAIS: UM ESTUDO DE
CASO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE SÃO CARLOS**

DANIEL PROFITI MORETTI

**SÃO CARLOS - SP
2015**

**UFSCar - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PPGOSP – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS**

DANIEL PROFITI MORETTI

**DESENVOLVIMENTO E CAPACIDADES ESTATAIS: UM ESTUDO DE
CASO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE SÃO CARLOS**

**Dissertação apresentada ao PPGOSP -
Programa de Pós-Graduação em Gestão
de Organizações e Sistemas Públicos da
UFSCar - Universidade Federal de São
Carlos como exigência para obtenção do
título de Mestre.**

Orientação: Prof.^a Dra. Vera Alves Cepêda

**SÃO CARLOS – SP
2015**

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M845d Moretti , Daniel Profiti
Desenvolvimento e capacidades estatais : um
estudo de caso dos pequenos municípios da região de
São Carlos / Daniel Profiti Moretti . -- São Carlos
: UFSCar, 2016.
114 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de
São Carlos, 2015.

1. Desenvolvimento. 2. Capacidades estatais. 3.
Novo-desenvolvimentismo. I. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Pró-Reitoria de Pós-Graduação

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas
Públicos

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Daniel Profitti Moretti, realizada em 13/11/2015:

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
UFSCar

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho
UFSCar

Prof. Dr. Moacir de Freitas Júnior
UEMG

Dedico este trabalho à minha querida esposa, Renata, que me ajuda a ser melhor a cada dia. Que este trabalho, tal como foi para mim a realização de um sonho, possa ser a ela um instrumento, para ajudá-la a realizar também os seus mais aguardados anseios.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a minha querida orientadora, Prof.^a Vera Cepêda, que tanto me ajudou para que pudesse vencer mais esta etapa. Ela confiou em mim (o que, imagino, deve ter lhe parecido depois uma atitude errada, dada a demora deste aluno em conseguir produzir algum fruto que valesse o trabalho) com tal disposição, que lhe serei eternamente grato pela paciência, da qual não sou merecedor, gentileza e também pelo amor à causa do Desenvolvimento e do Brasil. A ela, somo o agradecimento aos colegas do meu setor de trabalho, o EDF (Escritório de Desenvolvimento Físico), que leva o desenvolvimento no nome e na missão, e aos demais professores e colegas do PPGGOSP, com quem muito aprendi, em especial os amigos de meu grupo convencional de trabalhos.

Somo também a esta lista um agradecimento aos colegas do grupo ProExt 'Desenvolvimento Local, Gestão Pública e Inclusão', ao pessoal da ProEx, da ProGrad, da SIn, da USE, da BCo, da ProACE e da ProPG da UFSCar, pela equipe do Governo do Estado de São Paulo, tanto à Polícia Militar quanto à Secretaria de Estado da Educação e pelo pessoal das prefeituras de Dourado e Ribeirão Bonito pela disponibilização de informações.

Sou extremamente grato ao meu Pai Celestial, por ter me dado a honra de nascer de bons pais, e com isso ter tido as condições necessárias para meu desenvolvimento enquanto eles sobrepujavam as dificuldades ao nosso redor e nos abriam os caminhos. Agradeço a eles e à minha esposa, Renata, e aos meus irmãos pelo carinho e dedicação.

Em 1895, a bordo do navio '*Fortunata Raggio*', meu bisavô, o senhor Giovanni Francesco Moretti embarcou com sua família no porto de Florença rumo ao Novo Mundo, dando as costas à sua velha cidade de Mântua para estabelecer-se em Ribeirão Bonito. Já no Brasil, nasceu meu avô paterno, seu filho. Este trabalho assume maior importância na medida em que se coloca como uma contribuição à terra onde minha família fez morada em nosso país, e onde ainda permanece.

Este trabalho foi um olhar para dentro de mim mesmo. Obrigado a todos vocês pela força e apoio.

*“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor,
mas lutei para que o melhor fosse feito. Não
sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, já
não sou o que era antes”.*

Atribuído a Martin Luther King (1929-1968)

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi elaborar um painel sobre a capacidade institucional instalada nos municípios de Ribeirão Bonito e Dourado – Estado de São Paulo, enquanto caracterizados como municípios pequenos no entorno de uma das maiores cidades do país, a cidade de São Carlos, importante polo industrial e universitário. Parte-se de uma análise que parte do conceito polissêmico de Desenvolvimento, dissociando-o do mero crescimento econômico, mas acrescentando-lhe as características do Novo-Desenvolvimentismo experimentado no Brasil a partir do século XXI relacionadas às políticas de distribuição de renda e empoderamento popular. Após isso, explica-se a diferença entre esta fase e a era nacional-desenvolvimentista da segunda metade do século XX, quando a lógica de desenvolvimento era majoritariamente econômica. Parte-se para uma análise sobre as características das capacidades estatais necessárias ao Estado a fim de entender como este é capaz de promover o desenvolvimento de comunidades afastadas ou pequenas e desprovidas de possibilidades endógenas de transformação social. Encerra-se com a apresentação do diagnóstico da presença do Estado nas cidades destacadas, a fim de demonstrar como a universidade pública regional, entendida como um ente do Estado federal pode contribuir sobremaneira para a capacitação dos agentes destas comunidades com vistas ao desenvolvimento de seus territórios.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Capacidades Estatais, Novo-Desenvolvimentismo.

ABSTRACT

The object of this work was to develop a panel about the installed institutional capacity in the municipalities of Ribeirão Bonito and Dourado – State of São Paulo, while characterized as small municipalities around an important country development center, the city of São Carlos. Therefore, it was made an analysis starting from the polysemic concept of Development, dissociating it from a mere economic growth, but adding to it the New-Developmentalism characteristics experienced in Brazil from the XXI century forth related to income distribution policies and popular empowerment. After that, it explains the difference between this phase and the national-developmental era of the second half of the XX century, when the logic of development was mostly an economic subject. Leather then go to an analysis of the characteristics of the state capacities required to this State in order to understand how this can promote the development of remote or small communities and devoid of endogenous possibilities for social transformation. It concludes with the presentation of a diagnosis of the State presence in these cities, in order to demonstrate how the regional public university, understood as an entity of the federal State, can contribute greatly to the training of agents of those communities in order to promote the development of their territories.

Keywords: Development, State Capacities, New-developmentalism.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Objetivos.....	17
1.2 Justificativa	19
1.3 Hipóteses de Pesquisa	19
1.4 Metodologia	20
1.5 Resultados Esperados.....	20
PARTE 1. TEMAS E PROBLEMAS DO DESENVOLVIMENTO.....	21
2. DESENVOLVIMENTO NO CASO BRASILEIRO E CAPACIDADES ESTATAIS.	22
2.1 Conceito e evolução do tema do subdesenvolvimento nos países periféricos: de Rostow a Furtado	22
2.2 Do nacional-desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo: o projeto de nação e o protagonismo do Estado.....	38
3 CAPACIDADES ESTATAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	47
PARTE 2. DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO LOCAL: CAPACIDADES ESTATAIS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS.	54
4. HIERARQUIA URBANA E A NOÇÃO DE CIDADE NO BRASIL	55
4.1. Pequenos Municípios e a dinâmica endógena do desenvolvimento.....	58
5. ESTUDO DE CASO: Os municípios da periferia da região de São Carlos e sua interface com a UFSCar na geração de capacidades.....	70
5.1 Breve histórico da cidade de Ribeirão Bonito.....	70
5.2 Breve histórico da cidade de Dourado	71
5.3 Apresentação dos Indicadores Municipais	72
5.4 A Presença da UFSCar.....	85
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	94
Apêndice.....	97

Lista de Tabelas

Tabela 1: Resumo dos programas de governo da fase Nacional-Desenvolvimentista	41
Tabela 2: Geografia, Hierarquia Regional e Dados Imobiliários	73
Tabela 3: Estrutura dos Governos Municipais – I - Legislativo	73
Tabela 4: Estrutura dos Governos Municipais – II – Judiciário	73
Tabela 5: Estrutura dos Governos Municipais – III - Executivo	74
Tabela 6: Orçamento Municipal e Indicadores Econômicos	76
Tabela 7: Serviços Públicos Existentes – Segurança Pública	78
Tabela 8: Serviços Públicos Existentes – Educação, Esporte e Lazer	78
Tabela 9: Serviços Públicos Existentes – Saúde e Assistência Social	79
Tabela 10: Serviços Públicos Existentes – Comunicações, transportes e instrumentos de política urbana e ambiental	80
Tabela 11: Serviços Públicos Existentes – Saneamento Básico	81
Tabela 12: ONG's, associações e movimentos sociais existentes	82
Tabela 13: Servidores da Administração Pública Municipal	82
Tabela 14: Alunos de graduação da UFSCar oriundos das cidades selecionadas	86
Tabela 15: Atividades de Extensão na UFSCar	88

Lista de Figuras

Figura 1: Rede de pressão sobre o Estado após 1988	49
Figura 2: Rede Urbana do Estado de São Paulo	57
Figura 3: Bolsões de pobreza no Brasil x a Abrangência dos programas sociais	60
Figura 4: A Microrregião de São Carlos, com destaque para as cidades de Dourado e Ribeirão Bonito	70
Figura 5: Organograma da Prefeitura de Dourado	75
Figura 6: Organograma da Prefeitura de Ribeirão Bonito	75

Lista de Abreviaturas

Amarribo – Amigos Associados de Ribeirão Bonito
APA – área de proteção ambiental
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ARL – área de reserva legal
BA – Estado da Bahia
BACEN – Banco Central do Brasil
BCo – Biblioteca Comunitária da UFSCar
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPM/I – Batalhão de Polícia Militar do Interior
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe da ONU
CF – Constituição Federal
Ciretran – Circunscrição Regional de Trânsito
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMRB – Câmara Municipal de Ribeirão Bonito
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CRAS – Centro de Referência em Assistência Social
CREAS – Centro Especializado de Referência em Assistência Social
DEM – Partido Democratas
EDF – Escritório de Desenvolvimento Físico
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FAI – Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PE – Estado de Pernambuco
PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento
Petrobrás – Petróleo Brasileiro S/A
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR – Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Partido Progressista
PPA – Plano Plurianual
PPGGOSP – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
ProACE – Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis
ProEx – Pró-Reitoria de Extensão
ProExt - Programa de Extensão Universitária
ProGrad – Pró-Reitoria de Graduação
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProPG – Pró-Reitoria de Pós-Graduação
ProPQ – Pró-Reitoria de Pesquisa
ProUNI – Programa Universidade Para Todos
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
REUNI – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SALTE – Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SAMU – Serviço de Atendimento Médico de Urgência
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
Sin – Secretaria Geral de Informática
SP – Estado de São Paulo
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS – Sistema Único de Saúde
TAEs – Técnicos Administrativos em Educação
UBS – Unidade Básica de Saúde
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos
UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
USE – Unidade Saúde-Escola
USF – Unidade de Saúde da Família
UTI – Unidade de Terapia Intensiva

1. INTRODUÇÃO

Desde o começo da era colonial até hoje, o pensamento eurocêntrico dominante pressupõe um abismo – cultural, econômico e mesmo institucional – entre os países que dominam o mercado e suas antigas colônias ao redor do mundo, que passaram a ser conhecidas como ‘nações em desenvolvimento’. Apesar da crença de que a riqueza cultural independe das relações econômicas, criou-se um mito de que tudo o que é produzido nos países desenvolvidos deve ser valorizado, enquanto características pertencentes aos povos outrora controlados são consideradas superficiais ou desprovidas de valor, pois são a expressão de um povo ou nação que não se desenvolveu o suficiente em relação àquilo que é considerado como vanguarda tanto nas artes como nas ciências. Também segundo esta visão de mundo, ainda hoje a economia destas nações mais pobres tem permanecido incipiente, baseada em *commodities* e carente de setor industrial organizado, enquanto as instituições políticas são ineficientes e incapazes de propor soluções para os problemas relacionados à pobreza, à corrupção e à falta de oportunidades.

Esta visão, aparentemente arcaica, é ainda hoje muito difundida, tanto na mídia quanto no senso comum. Mesmo quando se discutem questões locais ou internas ao Brasil, há aqueles que assim dissertam em relação às diferenças regionais entre o litoral cosmopolita e o interior agrário, ou às diferenças gritantes entre os espaços divididos das grandes cidades, entre bairros luxuosos e favelas, por exemplo. Todavia, este trabalho não procurará tratar deste aspecto da questão urbana, enquanto direito ao espaço público, dada a existência de uma série de pesquisas mais próximas a estes temas capazes de satisfazer o leitor que necessitar se inteirar desse tipo de questão.

O objetivo deste trabalho, na verdade, será o de lidar sim com a questão local, com o foco na dificuldade de pequenos municípios em alcançar grau satisfatório de desenvolvimento. Ainda que os mesmos se encontrem próximos a zonas urbanas de maior expressividade, estes locais ainda apresentam características de periferia na hierarquia urbana: muitas vezes relegadas à entes de segunda categoria, por conta da falta de dinâmica econômica que as coloque em patamar mais competitivo, os municípios do entorno de centros médios ou mesmo

de grandes metrópoles nem sempre se servem dos benefícios que esta localização pode proporcionar, especialmente em termos de qualificação para a gestão pública e aproveitamento de recursos. Como consequência, tais territórios acabam por permanecer em atraso em diversos aspectos, tais como gestão de mananciais e do lixo, acesso à cultura e lazer, transporte de massas, infraestrutura, participação social e envolvimento dos cidadãos, entre outros indicadores sociais. A estrutura produtiva permanece voltada à agricultura ou comércio de bens e serviços simples. Tais cidades também sofrem com carência de mão-de-obra especializada, tanto para sua indústria incipiente – quando existe – como para a gestão pública, este último aspecto sendo de todos o mais preocupante, pois acaba por mantê-los incapazes de concorrer por novas fontes de recursos e financiamento a projetos que as ajudariam a sair da inércia ao qual se encontram. Parte-se, portanto, da concepção de que as pequenas cidades do Brasil carecem de mecanismos de capacitação para que possam disparar políticas e dinâmicas que as façam atingir parâmetros mais aceitáveis de desenvolvimento e qualidade de vida.

Para compreender a situação institucional dos chamados nanomunicípios, entendidos como expressões genuínas da questão local no Brasil e cujo conceito será apresentado mais adiante, é necessário primeiramente que se faça uma imersão breve no conceito de Desenvolvimento, procurando compreender algumas de suas características. Afinal, desenvolvimento quer dizer muita coisa, e não se pode compreender a situação de subdesenvolvimento local sem primeiro se apropriar do conceito a que se refere, partindo da premissa de que ainda que políticas de desenvolvimento sejam geralmente consideradas no contexto nacional, isso não impede que se possa analisar como se dá a dinâmica no contexto local. Daí segue-se um pequeno histórico da realidade brasileira ao longo do século XX, procurando apresentar o surgimento de um movimento que ensejou encontrar um viés próprio – não importado – para a resolução dos problemas do país: o Modelo Desenvolvimentista. Essa abordagem abandona definitivamente o aspecto meramente economicista do binômio crescimento = desenvolvimento pregado pelos pensadores da escola neoclássica e romperam com a visão liberal da autorregulação do mercado. Daí, se seguirá à questão da importância do Estado nacional como indutor ou catalizador do desenvolvimento, porquanto procure dar

características homogêneas ao seu território, fazendo-o crescer a partir de uma estratégia nacional. Segue-se então à análise das ferramentas e recursos pelos quais o Estado opera um projeto de desenvolvimento: trata-se de um olhar sobre as Capacidades Estatais, entendidas como o conjunto de recursos, estrutura, princípios e pactos essenciais que precisam estar à disposição do Estado (ou mesmo de um dado ente federativo) para que este consiga conduzir o seu projeto de governo. Por fim, apresenta-se um estudo de caso sobre municípios do interior de São Paulo, próximos de instrumentos capacitadores promovidos pelo Estado (e também pelo mercado), quais sejam: grandes agências de fomento, institutos de pesquisa, escolas de governo, instituições educacionais, organizações não governamentais de apoio a projetos, etc., buscando compreender suas possibilidades de aproximação a estes recursos, a partir da consideração de que este nível de relacionamento ainda é incipiente. Mas mais propriamente, o objeto busca compreender sua interação com um ente específico desse universo de geradores de capacidade para o desenvolvimento: a universidade pública. O recorte, mais do que propício, pode apontar de alguma forma ao entendimento da realidade local na qual a UFSCar (o centro de excelência em questão) se insere na constelação de microcidades do seu entorno, de forma a adequar suas ações ao atendimento das demandas destas comunidades.

A fim de apresentar os temas acima descritos, esta pesquisa está organizada sob duas partes: uma teórica, que pretende apresentar uma discussão sobre a temática do desenvolvimento, ainda que em contexto nacional, bem como um estudo sobre a aplicação da lógica desenvolvimentista no Brasil e a natureza das capacidades estatais como instrumentos para se alcançar as metas do desenvolvimento, e outra mais prática, em que se discutirá a estrutura das cidades pequenas no Brasil, suas dificuldades e carências, e a apresentação do estudo de caso das cidades escolhidas como foco da pesquisa, repassando sua estrutura e aparato, seus recursos disponíveis e a análise da relação da universidade com estas cidades. Assim, a organização do trabalho segue a seguinte forma:

O capítulo 2 – Desenvolvimento no Caso Brasileiro abrange uma parte inicial que pretenderá discutir a polissemia do conceito do desenvolvimento, tendo em vista ser esta uma palavra facilmente presente no vocabulário popular, mas

sempre dissociada de sua conotação como campo particular das ciências sociais. Apresentado o conceito, a segunda parte do capítulo contará como a realidade do atraso latino-americano inspirou o surgimento da teoria do Subdesenvolvimento, que finalmente vem explicar as especificidades do caso brasileiro dentro do rol dos países periféricos e por que as soluções propostas pelos países centrais não seriam capazes de resolver o problema, dado que manteria o país em situação de dependência. A solução, portanto, passa pelo protagonismo do próprio Estado e a sua ação sobre as causas de sua incapacidade de crescer, segundo os grandes nomes da CEPAL.

A última parte do capítulo apresentará de que forma o Estado brasileiro passou a induzir o desenvolvimento: por meio da estratégia desenvolvimentista. Tal estratégia possui dois momentos distintos: a preocupação com a industrialização do país por meio da indução da indústria de base e do investimento em infraestrutura de comunicações, energia e transporte – a fase nacional-desenvolvimentista dos anos 1930 a 1980 – e a nova era do pensamento desenvolvimentista – a partir de 2002, que conjuga estes princípios e estratégias com investimentos pesados também em políticas sociais, entendidas como essenciais para aplacar a pobreza e formar mão-de-obra qualificada para a indústria moderna – trata-se do novo-desenvolvimentismo –, períodos estes separados na história pelo hiato neoliberal experimentado durante os anos de crise, entre as décadas de 1980 e 1990 do século XX.

O capítulo 3 – ‘Capacidades Estatais e Desenvolvimento Local’ começa desenvolvendo a temática das capacidades estatais, que podem ser entendidas como os recursos e estruturas endógenas existentes, ou que devem ser perseguidas, para que determinada população ou ente federativo consiga desencadear o processo do desenvolvimento. Neste processo de obtenção de capacidades, as comunidades podem contar com o apoio do Estado. O capítulo termina tratando da questão da heterogeneidade do país e da desigualdade existente na distribuição dos fatores de promoção do desenvolvimento: considera a questão local e particularmente as dificuldades dos pequenos municípios em atingir por si mesmos as condições para o crescimento, especialmente se não puderem

contar com a ação capacitadora do Estado e não dispuser de qualquer mecanismo ao seu redor para ajudar a alcançar este objetivo.

O capítulo 4 – ‘Hierarquia Urbana e a Noção de Cidade no Brasil’ mostrará a discrepância entre os municípios brasileiros e sua estruturação em rede, procurando demonstrar a fragilidade das pequenas cidades frente às grandes metrópoles e aos médios polos industriais e de serviços, tendo em vista de que sua estrutura não é capaz de competir por investimentos com aquelas presentes nos municípios de maior porte, contribuindo para o abismo na qualidade das políticas públicas em relação àquelas existentes nas grandes cidades.

O capítulo 5 – ‘Os Municípios da Periferia de São Carlos e sua Interface com a UFSCar’ traz o levantamento da estrutura instalada nos municípios em tela, com o propósito de compreender se existem pessoal, recursos e instituições suficientes para disparar o processo de mudança social e econômica. Segue a este material a discussão do papel das universidades públicas (entendidas como capacidades do Estado e também como agentes capacitadores), mostrando-as como potenciais indutoras deste processo, podendo atuar em parceria com os municípios do seu entorno em relação sinérgica. Encerra-se com o mapa dos projetos desenvolvidos pela UFSCar junto às cidades de Ribeirão Bonito e Dourado, demonstrando que esta parceria pode e precisa ser urgentemente ampliada, através de experiências semelhantes ao trabalho de grupos de pesquisa e extensão como o grupo ProExt – ‘Desenvolvimento Local, Gestão Pública e Inclusão’, programa de extensão da universidade ocorrido em parceria com as prefeituras das cidades de Ribeirão Bonito e Dourado (SP) durante o ano de 2014, que pôde demonstrar com bastante sucesso de que forma os centros de pesquisa são capazes de apoiar a ação dos governos locais a partir do fortalecimento da memória e cultura da população e através de oficinas de gestão e aperfeiçoamento do pessoal alocado na administração pública.

1.1 Objetivos

Os objetivos deste trabalho envolvem:

1. Apresentar e problematizar o conceito de Desenvolvimento, através

de breve levantamento bibliográfico, demonstrando a trajetória entre a noção de crescimento econômico até a questão do desenvolvimento com bem-estar, inclusão e passando pela questão das bases do desenvolvimento local, incluindo a trajetória do caso brasileiro (em que a modernização tardia só foi alcançada via projeto nacional-desenvolvimentista), com esforço de distinção entre o *Velho Desenvolvimentismo* e do *Novo Desenvolvimentismo*.

2. Dentro a ampla gama de temas e estratégias do desenvolvimento (neste trabalho entendido sempre como meio de transformação qualitativa das estruturas produtivas nacionais, acompanhada de aumento da qualidade de vida e bem estar da população - conforme proposição cepalina e de Celso Furtado no Brasil), explorar a noção de que o Estado precisa estender sua atuação e se atentar às realidades locais, por meio do aprimoramento de capacidades específicas em áreas estratégicas em âmbito local, desta forma fomentando e apoiando a emergência de políticas na área social, com vistas à igualdade e ao desenvolvimento sustentável, apoio sem o qual as pequenas comunidades não conseguem atingir as metas do desenvolvimento. Neste caso, toma-se como ponto de partida a contradição entre a necessidade da ação planejadora/atuarante do Estado como disparador do desenvolvimento em escala local (e em situação de estagnação ou atraso) e a falta de recursos (humanos, materiais, de informação e instrumentos) que as próprias instâncias estatais locais apresentam.

3. Apresentar algumas experiências em tecnologias sociais e políticas públicas que demonstram a ação do Estado e sua capacidade de penetração ao nível local, que podem inspirar iniciativas próprias das pequenas cidades do entorno dos *campi* da UFSCar, introduzindo a temática da ação estratégica das universidades como promotoras ou disparadoras de energias para o desenvolvimento local.

4. Finalmente, apresentar um pequeno estudo de caso sobre duas cidades do entorno de São Carlos (Ribeirão Bonito e Dourado), a fim de apresentar um relato da capacidade instalada nestas cidades e identificar nelas potencialidades para a instalação e aprimoramento de políticas sociais do Estado com vistas ao desenvolvimento local.

1.2 Justificativa

A ideia desta pesquisa ancora-se no estudo do problema do desenvolvimento local, tema significativo para a gestão pública, recortado o papel das capacidades estatais e públicas (das quais a universidade é expressiva e estratégica instituição), em especial no caso de municípios de pequeno porte. O trabalho pode contribuir e colaborar com a comunidade acadêmica na busca de soluções para a capacitação de agentes públicos locais das cidades selecionadas, bem como de movimentos sociais em suas próprias estratégias para o desenvolvimento de ações sociais locais.

1.3 Hipóteses de Pesquisa

Parte-se da premissa de que é imprescindível às pequenas comunidades contar com o aparato burocrático fornecido por outras esferas de governo a fim de criar as condições de produzir avanços na área social e na organização da máquina pública, fortalecendo recursos humanos, financeiros e patrimoniais, promovendo a capacitação de agentes públicos locais, disponibilizando linhas de crédito e propondo programas a nível macro, entre outras formas de organizar o governo dos municípios de pequeno porte. Arranjos institucionais também são necessários a fim de organizar e dar direção às iniciativas geradas na própria sociedade local. Dessa forma, o Estado é capaz de garantir certa homogeneização na forma como promove políticas de desenvolvimento local pelo seu vasto território, enquanto se utiliza dos instrumentos já consolidados espalhados pelo país.

Capacitar o poder local é uma atividade que pode ser apoiada pela universidade (após a realização de um diagnóstico preciso da estrutura preexistente), de modo semelhante ao que foi feito pelo grupo ProEXT 'Desenvolvimento Local, Gestão Pública e Inclusão' da UFSCar com os municípios de seu entorno.

1.4 Metodologia

Trata-se de uma pesquisa descritiva, de caráter qualitativo e abordagem direta, baseada principalmente em análise de bibliografia que permita a feitura de estudo sobre o tema do desenvolvimento, bem como no diagnóstico de fontes secundárias, em especial os disponibilizados pelo Grupo ProExt 'Desenvolvimento Local, Gestão Pública e Inclusão' da UFSCar durante o ano de 2014. Também foi realizada pesquisa de campo primária a partir de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos locais e de consultas a dados de portais de internet públicos e documentos tanto das prefeituras dos municípios em questão quanto da universidade, para a obtenção dos indicadores de políticas existentes nos territórios estudados.

1.5 Resultados Esperados

Espera-se que este trabalho possa dar sugestões importantes às comunidades no sentido de fornecer um diagnóstico preciso de sua estrutura, sua capacidade e o poder inato da comunidade local, e encontrar os gargalos que devem ser superados para o desenvolvimento. Espera-se também que este estudo possa ajudar a universidade local a identificar as potencialidades e as necessidades das comunidades periféricas da região, como um ponto de partida para o pensamento conjunto de alternativas locais para a resolução de problemas sociais, em um modelo particular às características da nossa região.

PARTE 1:
TEMAS E PROBLEMAS DO DESENVOLVIMENTO

2. DESENVOLVIMENTO NO CASO BRASILEIRO E CAPACIDADES ESTATAIS

Antes de prosseguir, faz-se necessário apresentar conceitualmente o tema do Desenvolvimento, através da visão de alguns pesquisadores que buscaram responder a essa pergunta dentro de diferentes contextos. Após isto, este tópico segue buscando traçar, ainda que rapidamente, o cenário histórico sobre o tema, desde seu aspecto puramente ligado ao entendimento sobre crescimento econômico até a culminância em Celso Furtado, entendido aqui como o mais importante expoente do estudo sobre as raízes do subdesenvolvimento em um cenário específico ao Brasil, mas cujo modelo amplo pode também ser aplicado às demais economias periféricas. Sem a compreensão mínima da temática do desenvolvimento e das raízes do subdesenvolvimento enquanto momento desse processo, a compreensão do tema das capacidades estatais para o desenvolvimento, abordado adiante, poderia ficar incompleta.

2.1 Conceito e evolução do tema do subdesenvolvimento nos países periféricos: de Rostow a Furtado

Genericamente, “*desenvolvimento*” diz respeito à avanço, ao incômodo com o *status quo*, a mudança qualitativa do ponto A ao B, superior. Diferencia-se, nessa acepção, do mero crescimento, pois se pode crescer sem se desenvolver plenamente, independente da área que se aproprie do termo. Adiante se verá que, como em outras áreas, as ciências econômicas detiveram-se na confusão entre estas duas possibilidades até meados do século XX, quando finalmente o conceito de desenvolvimento passou a ampliar sua acepção e mesmo englobar, com um de seus aspectos, a noção de crescimento, enquanto este deixou de explicar a completude do tema, na medida em que foi refutada a noção de que crescimento econômico é *per se* capaz de gerar justiça social e distribuição de renda. Em todo o caso, ainda hoje esse vocábulo é permeado de possibilidades, pode ser compreendido de diversas maneiras (ao gosto do interlocutor e a serviço do discursante); é um conceito dinâmico, plural, polissêmico. A fim de começar o tema, no entanto, parece bastante apropriado utilizar o conceito de Boschi (2012) sobre o

que é desenvolvimento, dada a sua amplitude, compreendendo-o já sob a ótica que nos interessa, vinculando-o ao campo das ciências sociais:

“Desenvolvimento é um conceito polissêmico e seu significado tem mudado ao longo do tempo, desde os primeiros estudos sobre fatores de produção e causas do atraso até as contribuições das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável. Nessa pesquisa entendemos desenvolvimento socioeconômico como uma dinâmica de diversificação da estrutura produtiva, inovação e controle nacional sobre a economia e, ao mesmo tempo a geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social, ou seja, um projeto de bem-estar ligados a direitos de cidadania. Nesse sentido, desenvolvimento se refere tanto aos aspectos qualitativos do processo de acumulação de capital e crescimento econômico quanto à proteção social, além da dimensão da sustentabilidade articulando metas de curto prazo a uma perspectiva de longo prazo através de uma preocupação com os recursos naturais e proteção do meio ambiente. A política é um componente central nesta dinâmica, que não se esgota na consecução de crescimento econômico, tanto em termos de processos, quanto em termos de instituições voltadas a esses objetivos. Assim entendido, desenvolvimento é um processo de ordem interna que está estreitamente ligado ao surgimento e consolidação de Estados com capacidades de intervir na economia e a sociedade. Além disso, um aspecto central da noção que aqui empregamos é o fato de que desenvolvimento envolve simultaneamente processos internos e alterações o poder relativo dos países na esfera internacional”. (BOSCHI, 2012, p.1)

Tal conceito, tão amplo e polissêmico na sua contemporaneidade, diz respeito às características não apenas econômicas de acumulação de capital, mas também de oportunidades de bem-estar social, incluindo a mais recente demanda ambiental. Esta conceituação pode ser comparada a outras, como a de Sen (1999), que conceitua desenvolvimento como liberdade, na medida em que a falta de condições para sobrevivência digna e participação social são capazes de privar o ser humano de sua liberdade individual e coletiva, enquanto defende o desenvolvimento como um processo de expansão da liberdade. Ele operacionaliza a liberdade em cinco diferentes tipologias:

- Liberdade política: a oportunidade de interagir e experimentar o ambiente democrático;
- Facilidades econômicas: ter o poder de comprar e vender, produzir e consumir;
- Oportunidades sociais: direito à saúde e educação;

- Garantias de transparência: transações pautadas pelo combate à corrupção e
- Segurança protetora: aparato de combate à extrema pobreza, à fome e ao desemprego.

Soares (*apud.* MONTEIRO NETO,2014) explica também que desenvolvimento pode representar cultura e diversidade de dada sociedade, na medida em que dissocia o padrão de vida de uma sociedade de visões de mundo de outrem:

“Nas décadas de auge da produção acadêmica sobre a temática, o desenvolvimento foi visto quase como sinônimo de industrialização e de mimetização de estilos de vida dos países europeus e da América do Norte. As reflexões apontadas em vários dos estudos aqui presentes, por sua vez, sinalizam para uma renovada leitura do desenvolvimento como conceito associado a uma busca por diversidade cultural, sustentabilidade ambiental, garantia de direitos individuais universais e formas de produção econômica que não apenas as industriais”. (IPEA, 2014, p. 7)

Desenvolvimento pode ser também definido como crescimento (ou transformação) de natureza qualitativa de todo o processo produtivo de determinada sociedade e das estruturas dele dependentes. Transformar o processo produtivo implica em alterações relevantes nas relações de trabalho, na acumulação de capital, na distribuição de renda, no padrão de consumo, e conseqüentemente na qualidade de vida das pessoas enquanto produtoras e consumidoras dentro de dado sistema econômico. Como conseqüência, desenvolvimento está atrelado à noção de qualidade de vida, e permanece como o cerne de toda a dinâmica econômica, ainda que a ela não se restrinja.

O processo histórico do tema do desenvolvimento, ainda que amplamente trabalhado no último século, está embutido em paradigmas mais antigos. Pode-se dizer que, se compreendido a partir do seu mote econômico, ou da relação entre ganhadores e perdedores nas transações de mercado, ou entre ricos e pobres, o tema inicialmente pode acabar se confundindo com a gênese da própria economia, ainda mais no passado.

No final da Idade Média, quando o ocidente despertava de um milênio perdido, quando o renascimento das ideias e das artes trouxe no seu bojo o iluminismo, as descobertas de novos territórios e o estreitamento das relações entre as cidades feudais, ainda nos primórdios da configuração das nações modernas, surgiu também um sistema econômico que serviria de base para as relações mercantis nascentes: o capitalismo, nascido na mesma época da luta da burguesia contra os regimes absolutistas decadentes e as velhas monarquias. Tal sistema, hoje ainda dominante e tão variado em suas especificidades¹, forneceu as bases para o comércio mundial, antes basicamente reduzido ao escambo de mercadorias trazidas do oriente pelos caminhos da Rota da Seda. A partir dele, surgem as transações monetárias, o sistema bancário, a produção baseada na divisão de tarefas e, por consequência, a fábrica moderna, cada qual a seu tempo. O mundo deixa o velho paradigma da subsistência para adotar em seu lugar a noção de progresso. Evidentemente, esta etapa não foi superada de uma vez por todos os países, como se verá adiante, persistindo ainda hoje aqueles que buscam alavancar o progresso de seus territórios enquanto sobrevivem em estágio de subsistência.

O progresso é pautado pela reprodução dos mecanismos de produção. Este se expande na medida em que se amplia o consumo. Em outras palavras, quanto mais se produz, melhor é a qualidade de vida da sociedade, uma vez que todos têm necessidades que, ao serem atendidas, geram outras, disparando crescentes gastos com pesquisas e o lançamento de novos produtos que venham a atender à crescente demanda por conforto e facilidade para a vida de indivíduos e famílias, atrelando assim a qualidade de vida ao padrão de consumo; este pressionado a cada nova demanda surgida e a cada nova tecnologia disponibilizada, quer tenha surgido esta última para atender à demanda anterior ou mesmo criando sua própria demanda dada sua originalidade. Nessa perspectiva inicial, presente em Smith e Ricardo, o crescimento econômico, por si só, seria capaz de gerar bem-estar social na medida em que atende às necessidades da sociedade e de cada indivíduo.

Ao mesmo tempo, uma sociedade que produz e vende bens de consumo excedentes ao seu mercado interno obteria também recursos para

¹ Ver, por exemplo, Diniz (2010) para compreender as diversas variedades de capitalismo experimentadas na América Latina, com base nas características de cada país nas fases desenvolvimentista e neoliberal experimentadas entre os séculos XX e XXI.

reinvestir no processo produtivo, na busca da inovação, ou do aprimoramento de técnicas, métodos e maquinário capazes de produzir um mesmo item com menor gasto de recursos, a geração de menos rejeitos e de modo mais barato e com a mesma qualidade final presumida pelos consumidores. Indústria, pesquisa e inovação andaram de mãos dadas na busca pelo progresso desde o começo do sistema capitalista, como descrito por Furtado (1961, p. 4): “Entre os processos econômicos e a ciência experimental surge uma articulação íntima que constituirá a característica mais fundamental da civilização contemporânea”.

Até aquele momento, contudo, os economistas da Era moderna e da primeira metade da Era contemporânea ainda desconsideravam fatores sociais, psicológicos e ambientais da equação. A ótica liberal não leva em conta aspectos como a expropriação do valor do trabalho do operário pelo patrão, as condições de salubridade e higiene do ambiente de trabalho, a capacidade associativa das comunidades laborais. Nos séculos seguintes, cada qual a seu tempo, muitas novas ideias surgem a fim de discutir as deficiências da produção em massa no que diz respeito à qualidade de vida do trabalhador. No campo político, Marx e Engels sistematizam o socialismo como resposta à exploração e à mais-valia. Na ciência da Administração, surge a escola de relações humanas e a teoria do desenvolvimento organizacional, contrapondo-se à Administração Científica. Na esfera social, as antigas guildas de artesãos reaparecem como os sindicatos e os serviços de proteção social. O Estado, agora na maioria dos países um ente republicano, passa a intervir na legislação buscando ampliar as garantias aos trabalhadores, que demandam direitos sociais e políticos em tanta medida quanto a manutenção do próprio poder de compra.

Surge assim um novo paradigma, o do desenvolvimento, sistematizado ao longo de duas centenas de anos a fim de unificar o conceito de crescimento com questões mais subjetivas, mas ao mesmo tempo relevantes no contexto produtivo. Para indivíduos, o desenvolvimento significa o crescimento com qualidade de vida e a garantia de direitos. Para as nações, significa autonomia e soberania enquanto produtores e exportadores.

Mas a ciência do desenvolvimento não surge apenas para explicar as demandas sociais dos trabalhadores e os interesses econômicos das nações. Muito além disso, ela surge para tentar identificar as fragilidades do sistema capitalista. Em outras palavras, a temática do desenvolvimento se apresenta para tentar responder a situação de subdesenvolvimento dos países à margem da vanguarda do sistema capitalista. Pois a teoria da autorregulação do mercado defendida pelos economistas liberais clássicos ignora a natureza desigual das relações comerciais tanto a nível micro (entre indivíduos) quanto macroeconômicas (entre mercados nacionais).

Esta relação desequilibrada ocorre porque a produção de bens primários, base das economias “periféricas” (termo cunhado por Prebisch (1973) para se referir aos países ainda não industrializados e situados fora da dinâmica mundial de crescimento – os países subdesenvolvidos), não é capaz de agregar o mesmo valor do que os bens de capital produzidos nos países cuja industrialização emergiu ao mesmo tempo que o próprio sistema capitalista, ou seja, aquelas que participaram da vanguarda da revolução industrial, quando a temática da inovação se fez sentir pela primeira vez sobre o processo produtivo. Em outras palavras, exportadores de produtos rurais beneficiados, alimentos, tecidos, vestuário, etc. não têm os mesmos ganhos por sua produção do que aquelas nações que detém tecnologia para produzir e vender maquinário pesado, aviões e equipamentos de informática. Consequentemente, esse desequilíbrio no mercado gera um ciclo de pobreza que não tende a ser vencido com facilidade nas nações onde o capitalismo é mais recente. Por consequência, a própria natureza soberana de uma nação pode desaparecer, pois estará sujeita às nuances de um mercado de onde não é protagonista: "Ao obedecer ao padrão de inserção na divisão internacional do comércio, herdado da colônia, impede-se a autonomia decisória e, em última instância, os princípios básicos da Nação. (CEPÊDA, 2003, p. 3)".

Por que isso ocorre? Desde o século XV as nações antigas da Europa buscavam novos territórios mais para fins econômicos do que para quaisquer outras pretensões soberanas, seja para criar colônias de povoamento a fim de expandir a fronteira agrícola, ou subjugar populações autóctones (com vistas à geração de novos mercados consumidores), para exploração (tanto na busca de novas fontes para extração de itens já conhecidos como para encontrar novas matérias primas e

gerar novos produtos e subprodutos) ou ainda para abrir um novo vetor de escoamento de sua produção. Na maioria das vezes, estas colônias tenderam a servir como fornecedoras de suas metrópoles, sem poder desenvolver uma indústria local. Com a descolonização, entre os séculos XIX e XX, estes territórios fragilizados, desprovidos de bases econômicas competitivas dentro do sistema capitalista, não tiveram outra alternativa a não ser permanecer como fornecedores de materiais primários para as nações que as haviam outrora colonizado e que já haviam desenvolvido sua indústria desde cedo. A isso, Prebisch (1973) denomina como deterioração dos termos de troca dentro do sistema capitalista. Isso explica, em parte, porque nações mais antigas detêm maior poder econômico do que aquelas que experimentaram o capitalismo tardiamente, ainda que hajam diversas exceções (a China, enquanto nação milenar, demorou a abrir-se economicamente devido à política de isolacionismo e perdeu o *timing* da industrialização, ocorrida apenas recentemente, enquanto algumas ex-colônias do Reino Unido, mais organizadas para povoamento e comércio do que para exploração, – as chamadas “nações nascidas livres” por Rostow – tomaram parte na revolução industrial e garantiram um lugar entre as nações capitalistas desenvolvidas). Cepêda (2012) demonstra que este processo acaba reproduzindo, na modernidade, a lógica colonialista:

"Assim, os óbices de progressão ao moderno pleno não seriam dados por uma situação pré-moderna, feudal ou não capitalista, mas por condicionantes engendrados pela própria modernidade capitalista. São o resultado de relações históricas que brotaram do desenho realizado pelo colonialismo, pela expansão mercantilista, pela arquitetura do comércio internacional riccardiano e por novas formas de dominação econômica, que incluíram excluindo, mediante a situação subalterna e complementar (geralmente na fórmula do modelo primário-exportador). O atraso aparece, então, como um capitalismo inconcluso, incompleto: como expressão de subdesenvolvimento". (CEPÊDA, 2012, p. 80).

O Brasil pertence a um grupo restrito de nações que, ainda que não tenham participado da revolução industrial desde seu princípio, sofreram processos de industrialização tardios, cerca de duzentos anos mais tarde do que as potências. Estes países buscam seu lugar ao sol no que se refere ao desenvolvimento econômico, mas ainda têm muito a realizar no quesito social. Tratam-se dos países

emergentes, grupo que também inclui os demais BRICS (Rússia, Índia, China, África do Sul), a Turquia, a Argentina, o México, entre outros. Por um tempo, estes países foram alvo de uma série de investimentos das nações ricas, até que atingissem, de certa forma, uma dinâmica que lhes permitiu sobrepujar a economia de subsistência e promover a substituição de importações, não por qualquer outro interesse do que o aproveitamento da mão de obra vasta e barata destes países. Isto será mais bem discriminado adiante. Importante salientar, por ora, essa dicotomia entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social como dinâmica chave de todo o processo ora estudado.

Souza (2006) apresenta uma justificativa para essa dualidade na falta de habilidade dos governos em garantir condições institucionais para a delimitação de planos e projetos estratégicos para o desenvolvimento. Na ausência desta organização interna, os estados periféricos estariam suscetíveis ao aparelhamento de suas instituições por ideologias e mecanismos externos, pois estes países:

(...) “ainda não se conseguiram formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a este desafio não são fáceis nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública”. (SOUZA, 2006, p.21)

Para compreender esta dinâmica e seu impacto na implementação e avaliação de políticas, na segunda metade do século XX, cientistas sociais de todo o mundo passaram a se debruçar sobre a questão do desenvolvimento de nações atrasadas economicamente, tanto em sua aceção econômica como política. O pós-guerra e a ascensão da guerra fria, a segunda onda de descolonização (África, Ásia e depois o Leste da Europa), o crescimento da indústria automatizada, o surgimento das primeiras corporações multinacionais e o advento da informática foram alguns dos fatores que mudaram a dinâmica de relacionamento entre os países centrais e periféricos. Ao mesmo tempo, surgiu maior interesse sobre as nações periféricas a fim de se propor mecanismos para promover a industrialização e a evolução destas

economias. Começa-se a se desenhar as teorias que defendem a intervenção do Estado na economia, tendo destaque a teoria do bem-estar social e o *welfare state* de Keynes. Enquanto a globalização tomava forma, passou a ser crucial compreender as relações entre as nações sob esta nova abordagem.

Este interesse científico culmina na crise do capitalismo, a partir da década de 1990, quando na emergência do neoliberalismo se prega novamente a necessidade de se atuar com criatividade para a maximização dos resultados na elaboração das políticas públicas por conta do ajuste fiscal. Nessa época, contudo, o discurso liberal já convive com diversas teorias baseadas em outras abordagens, como sobre o impacto das arenas sociais na definição das políticas, das redes de relacionamento e cooperação entre os *policy makers* e sua capacidade de trazer ao debate a problemática social, temas antes ignorados, mas que ganharam força na medida que o neoliberalismo deixava de responder à crise.

Importa dizer, portanto, que a segunda revolução industrial do século XX trouxe consigo novas demandas dos países ricos sobre os mais pobres na forma de receituários para o desenvolvimento que, se seguidos, prometiam ampliar a autonomia e promover o progresso nestes últimos, enquanto garantiam mercado e mão de obra para os primeiros. O maior e mais emblemático receituário foi o “Consenso de Washington”, formulado pelos governos liberais e aplicado durante a crise do petróleo do fim dos anos 80, para promover o ajustamento macroeconômico das nações em busca do crescimento sustentado, apontado como a “salvação” para a economia dos países atrasados.

Assim, desde os anos 50, estudos de grande penetração vêm sendo realizados no sentido de enquadrar as nações periféricas em preceitos, estatísticas e teoremas que explicassem a natureza do subdesenvolvimento e predicassem as formas pelo qual se poderia disparar o crescimento econômico, advindas das mais diversas fontes, desde os liberais até os economistas da CEPAL, dos neoclássicos aos keynesianos. Do lado da alternativa liberal, uma das teorias mais amplamente divulgadas nos anos 60 foi a elaborada no seio do Departamento de Estado estadunidense pelo economista W. W. Rostow, um dos primeiros teóricos do desenvolvimento no período do pós-guerra, emblemático por seu antagonismo com

a visão que será apresentara posteriormente. Através de sua obra “Etapas do Desenvolvimento Econômico – Um Manifesto Não-Comunista” (1961), condizente com diversos outros autores de sua época, o desenvolvimento era alcançado por meio de uma escada de cinco passos, a ser galgada pelas nações naturalmente, no decorrer de sua trajetória histórica: a Sociedade Tradicional (agrária e atrasada), as condições para o arranco (alcançadas pela melhora na tecnologia, permitindo o aprimoramento da produção), o arranco (por meio da industrialização), a marcha para a maturidade (momento em que a indústria alcança o nível tecnológico, de bens de produção) e, finalmente, a era do consumo em massa (com a substituição do padrão de consumo para serviços e bens duráveis).

Curiosamente, Rostow indica em sua obra que as nações que ainda não haviam atingido a maturidade poderiam utilizar-se da influência das demais a fim de dinamizar sua estrutura de mercado, como se lê: “Como, por exemplo, deveria a sociedade tradicional reagir ante a intromissão de uma potência mais adaptada: com coesão, presteza e vigor, como os japoneses” (Rostow, 1961, p. 30). Para ele, não havia importância se houvesse intervenção externa na condução da economia de uma nação atrasada, o que era extremamente conveniente à política norte-americana da época, pois explica, em grande medida, a enxurrada de investimentos do mundo desenvolvido nas economias do terceiro mundo. No Brasil este episódio não foi diferente, sendo um grande exemplo deste período a fase de implantação da indústria automobilística no país. Este investimento, impulsionado pela relação modesta dos custos de produção no país se comparado com a mão de obra dos países centrais, trazia não somente o benefício da economia nos custos de produção, como garantia a abertura de mercados consumidores importantes nos países subdesenvolvidos.

Esse tipo de pensamento, personificado na visão de Rostow e novamente difundido durante a crise liberal dos anos 1980, contudo, não se sustenta na realidade. A alternativa de importação de tecnologia para mera substituição de importações não leva em conta que os pobres se apropriem dos meios de geração dessa tecnologia; dessa forma, estes territórios estariam, sob esta perspectiva, eternamente atrelados aos laboratórios de desenvolvedores de produto das nações de onde estas tecnologias proviriam, permanecendo sempre um passo atrás no

tocante à vanguarda, como meros reprodutores de técnicas sempre obsoletas. Em outras palavras, estaríamos eternamente fadados a produzir em Manaus televisores brasileiros com ‘tecnologia japonesa’, ou carros alemães vindos diretamente do ABC, e na visão dos países desenvolvidos, isto seria suficiente para o crescimento da nossa economia interna, pois gera emprego e renda.

Esta visão vertical de dominação e o mero reducionismo à questão do crescimento econômico foi contestada ainda nos anos 60 e nas décadas seguintes pelo trabalho dos pesquisadores da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas), órgão que, embora tenha surgido também por iniciativa externa, foi gerido e contou com a participação de diversos pesquisadores latino-americanos, com nomes como o do grande economista brasileiro Celso Furtado profundamente envolvidos neste projeto quando de seu escopo inicial. Este, em 1961, em sua obra intitulada “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” demonstrou que o modelo de desenvolvimento dos capitalistas centrais não se aplica à realidade latino-americana, tampouco as especificidades do Brasil:

“As observações anteriores evidenciam, com clareza, a íntima interdependência existente entre a evolução da tecnologia nos países industrializados e as condições históricas do seu desenvolvimento econômico. Essa tecnologia, na forma em que se apresenta hoje, incorporada aos equipamentos industriais, resulta, portanto, de um lento processo de decantação. Nesse processo influíram, de maneira fundamental, condições específicas de algumas nações, sobretudo da Inglaterra e dos Estados Unidos, países que, sob vários pontos de vista, constituíram um só sistema econômico, durante a primeira metade do século XIX. Derivar um modelo abstrato do mecanismo dessas economias, em seu estágio atual, e atribuir-lhe validade universal valeria por uma reencarnação do *homo oeconomicus*, em cuja psicologia rudimentar os clássicos pretenderam assentar as leis econômicas fundamentais. A dualidade óbvia que existe e se agrava, cada dia mais, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas, exige uma formulação desse problema em termos distintos” (FURTADO, 1961, p. 251).

Como ponto de partida para a discussão das alternativas para o desenvolvimento, Furtado começa trabalhando com a natureza do subdesenvolvimento, explicando-a a partir do processo histórico brasileiro, como

nação e em seus aspectos regionais. Para ele, antes de qualquer coisa, o subdesenvolvimento precisa ser tratado de modo independente, com base em soluções endógenas, não vinculado à ótica dos países centrais. Só assim este poderá ser superado, tendo em vista suas trajetórias tão distintas. Em outras palavras, as teorias vindas do Norte não são capazes de explicar as raízes do subdesenvolvimento, até porque os países ricos não experimentaram o subdesenvolvimento durante suas trajetórias de construção econômica. Nas palavras do autor: “o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. (FURTADO, 1961, p. 253). De igual modo, autônomas também devem ser as alternativas para a superação deste estágio pelos países de economia atrasada.

Da mesma forma como as condições pré-arranque ou de subdesenvolvimento não foram sentidas pelas economias centrais em seu processo histórico, ela não é uma etapa necessária do processo de formação de qualquer economia, independente do estágio em que se encontre, podendo ser superada mesmo pelas nações mais jovens ou mais pobres. O subdesenvolvimento, na verdade, é condicionado justamente pela penetração das antigas metrópoles e grandes economias no processo evolutivo dos países pobres enquanto ainda estando na fase da subsistência, segundo Furtado: “é, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas” (FURTADO, 1961, p. 261).

Trabalhando com a evolução dos ciclos econômicos experimentados no Brasil – açúcar, ouro, café e manufatura – o autor ainda explica que existem três estágios distintos que podem ser observados na economia de um país, e o subdesenvolvimento ocorre quando se observa a presença de empresas estrangeiras de nações evoluídas operando em nações atrasadas, sem que essa coexistência contribua para a mudança da estrutura econômica desta última, ou seja, apenas gerando divisas para a primeira. O Brasil estaria em um segundo momento, onde estes dois setores – moderno e rudimentar – convivem com um núcleo industrial local atrelado à geração de tecnologia ultrapassada que, no entanto, promove em alguma medida a necessária substituição de importações e possibilita o crescimento pelo atendimento à oferta local:

“O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias e em diferentes estágios. O caso mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com uma larga faixa de economia de subsistência, coexistência esta que pode perdurar, em equilíbrio estático, por longos períodos. O caso mais complexo - exemplo do qual nos oferece o estágio atual da economia brasileira - é aquele em que a economia apresenta três setores: um, principalmente de subsistência; outro, voltado sobretudo para a exportação, e o terceiro, como um núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficientemente diversificado para produzir parte dos bens de capital de que necessita para seu próprio crescimento. O núcleo industrial ligado ao mercado interno se desenvolve através de um processo de substituição de manufaturas antes importadas, vale dizer em condições de permanente concorrência com produtores forâneos. Daí resulta que a maior preocupação do industrial local é a de apresentar um artigo similar ao importado e adotar métodos de produção que o habilitem a competir com o exportador estrangeiro. Por outras palavras, a estrutura de preços, no setor industrial ligado ao mercado interno, tende a assemelhar-se à que prevalece nos países de elevado grau de industrialização, exportadores de manufaturas”. (FURTADO, 1961, p. 261).

Resulta dessa situação um resultado um tanto pernicioso: a crescente indústria local não consegue absorver a mão-de-obra que permanece no grupo de subsistência, porquanto este setor já vai se construindo dentro de uma estrutura tecnológica que dispensa um exército excedente de trabalhadores, por ser em grande medida mecanizada; fosse de outro modo, nunca conseguiria concorrer contra o produto externo. Assim, raramente o produtor rural do sertão (salvo com muita força de vontade e com o adequado investimento em qualificação profissional – raramente financiado pelo Estado até a alguns anos) conseguiria ascender à categoria de assalariado desta indústria de ponta, tendo de permanecer em sua situação de atraso. Este cenário, em grande escala, impedia a ascensão social, como continua explicando o autor:

“Assim sendo, as inovações tecnológicas que se afiguram mais vantajosas são aquelas que permitem aproximar-se da estrutura de custos e preços dos países exportadores de manufaturas, e não as que permitam uma transformação mais rápida da estrutura econômica, pela absorção do setor de subsistência. O resultado prático disso - mesmo que cresça o setor industrial ligado ao mercado interno e aumente sua participação no produto, mesmo que cresça, também, a renda per capita do conjunto da população - é que

a estrutura ocupacional do país se modifica com lentidão. O contingente da população afetada pelo desenvolvimento mantém-se reduzido, declinando muito devagar a importância relativa do setor cuja principal atividade é a produção para subsistência. Explica-se, deste modo, que uma economia, onde a produção industrial já alcançou elevado grau de diversificação e tem uma participação no produto que pouco se distingue da observada em países desenvolvidos, apresente uma estrutura ocupacional tipicamente pré-capitalista e que grande parte de sua população esteja alheia aos benefícios do desenvolvimento”. (FURTADO, 1961, p. 261).

Percebe-se, portanto, que permanecer como mero reproduzidor de tecnologia externa não tem sido um bom negócio. O país precisa ter a capacidade de gerar tecnologia própria, que seja competitiva com o produto gerado no exterior, bem como dominar todas as etapas do processo produtivo, ao invés de manter apenas linhas de montagem. Dentre todos os países da América Latina, talvez apenas o Brasil e o México possuam neste momento indústrias capazes de competir pela ponta nos mais variados setores, porquanto sua estrutura industrial tenha sido completamente estruturada ainda nos anos setenta do século XX. Mas o modelo adotado de industrialização mantém o país em um ambiente de dependência do mercado externo, ainda que os indicadores macroeconômicos pareçam dar um salto. O PIB se amplia, e mesmo a renda *per capita* parece incorporar ganhos pessoais aos cidadãos, mas não passa de engano, pois esta dinâmica não é capaz de redistribuir a renda às populações que ainda experimentam a subsistência, tanto aquelas distantes dos grandes centros econômicos como o proletariado das grandes indústrias, todos alheios à essa expansão de capital que permanece concentrado em poder da nova elite industrial.

É importante lembrar que no processo de produção da obra de Furtado ele não se ateve apenas ao âmbito econômico e à questão da hierarquização da divisão internacional do trabalho para abordar o subdesenvolvimento. Segundo Brandão (2012) ele foi além, na medida que em sua obra:

"Propõe um esforço intelectual e político de transformação social que, enraizado em nossas especificidades históricas, seja capaz de lograr a constituição de formas sociais mais reveladoras, mobilizadoras e acionadoras de nossa criatividade e diversidade

cultural, fazendo aflorar nossas energias contidas para desmontar vigorosamente nossas máquinas e estruturas de reprodução de desigualdades sociais e regionais” (BRANDÃO, 2012, p. 2).

Mais adiante em sua obra, tendo já definido as raízes do subdesenvolvimento e prognosticando as alternativas para superá-lo, Furtado passa a direcionar sua teoria para o espaço social, propondo a participação popular como balizador da ação do Estado. De igual modo, o autor passa a delinear que o desenvolvimento passa pela necessidade do planejamento público na definição de estratégias de longo alcance. Caberia ao Brasil estabelecer um projeto de nação, profundamente assentado sobre a reforma política. As seguintes contribuições de Furtado estão em obras mais voltadas a este sentido de mobilização social, produzidos nos anos iniciais da ditadura no Brasil. Cepêda (2006), citando essa fase, apresenta a defesa do economista à sociedade aberta como forma de pressão social sobre a definição da agenda de planejamento do Estado. Em suas palavras:

“A aposta furtadiana, que em sua tese central fortalece de maneira radical o poder e o papel do Estado (e de seus grupos funcionais internos), é que este precisa ser controlado pela sociedade, principalmente em sua função de promotor do desenvolvimento. Ou seja, há em seu raciocínio uma determinação recíproca entre economia e política em dois níveis: o projeto de futuro passa pela economia, mas tem um *telos* social (é desenvolvimento e não mero crescimento econômico), sendo que para realizar a economia as ferramentas adotadas vêm do campo político e não estritamente econômico: conflito distributivista, regulação pela arena competitiva da democracia e da ‘opinião pública’, regulação e projeto de estruturação econômica orquestrados e mediados pelo Estado”. (CEPÊDA, 2006, p. 11)

O Estado para Furtado tem toda a relevância na condução do projeto de nação, que não pode ser relegado a outras estruturas nem ao mercado. A superação do subdesenvolvimento necessitaria do investimento do Estado em áreas estratégicas, bem como passaria necessariamente pela reforma do aparato institucional e pela ampliação das garantias sociais. Desta forma, o Estado assume papel essencial na promoção do desenvolvimento das nações emergentes, na medida em que organiza o potencial endógeno de seu território na tentativa de reequilibrar a relação de mercado com os países industrializados, através da adoção

medidas protecionistas aos seus produtos de exportação (*commodities*), no fomento à indústria local de base, na manutenção de postos de trabalho, etc. enquanto reorganiza as estruturas políticas para além das oligarquias tradicionais, as quais seriam empecilho à modernização institucional do país. Como mostra Gumiero (2011):

“A aposta de Furtado é a ação coordenada do Estado em formular reformas de base com a democracia do sistema político. Segundo Furtado (1967), a saída para o subdesenvolvimento deve ser dada pelas modificações estruturais e uma eficaz política de desenvolvimento, do tipo qualitativo. O desenvolvimento deve ser equilibrado, gerenciado pelo Estado e pelo planejamento”. (GUMIERO, 2011, p. 98).

Ao inaugurar o estruturalismo na ciência social brasileira, Furtado exemplifica em sua obra a primeira experiência de pensamento do Brasil por um viés sistêmico, não apenas considerando apenas aspectos de modernização do sistema produtivo. Ao propor o princípio de planejamento (e colaborar com sua execução, como se verá à frente), ele acredita no desenvolvimento como questão de soberania e de bem-estar. É inovador, pois muitos anos antes das conclusões de Sen, já no século XXI, ou ainda do advento da preocupação da comunidade internacional com a questão ambiental, Furtado já antevia que é impossível ao mundo suportar o padrão de consumo dos países centrais, e que o desenvolvimento das sociedades periféricas deveria considerar a melhoria das condições de vida da população, mas manter seu padrão de consumo descolado do que é de costume dos mesmos; tal situação tem sido difícil de se alcançar, pois, tanto por conta do marketing como pelos efeitos da globalização quanto pela própria natureza apelativa do padrão por eles levado, toda pessoa alçada a um novo padrão econômico tende a reproduzir este exagero.

A importância de Furtado é tremenda, não apenas pela sua militância e por toda a sua obra, mas especificamente por ter sido o principal teórico do subdesenvolvimento oriundo do próprio mundo subdesenvolvido. Trata-se da mais importante análise das economias periféricas partindo da própria periferia, e não dos receituários do centro capitalista, tão distantes de poder contribuir verdadeiramente para o problema do atraso. Esta intervenção é extremamente emblemática, pois

propõe a emergência de soluções endógenas para o desenvolvimento brasileiro enquanto dá o exemplo, partindo ela mesma de um cientista social latino-americano, brasileiro e nordestino, tratando da problemática brasileira e latino-americana, mas também de todo o terceiro mundo.

Na esteira dos diagnósticos e estratégias apresentadas por Roberto Simonsen (na década de 1940), CEPAL e Celso Furtado (nos anos 1950), o Estado ia tomando suas primeiras ações na busca pela industrialização e pela modernização da gestão. Começando com Vargas, em especial ao final dos anos 1930, o Brasil experimentou as primeiras ações de centralização da ação do Estado em função da mudança social e da modernização e nos cinquenta anos seguintes os inúmeros planos de ação governamental solidificaram as bases para o desenvolvimento, enquanto propunham uma nova onda de nacionalismo que desse significado ao projeto de país que se redesenhava. Essa era foi fortemente baseada nos trabalhos da CEPAL e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), entre outros expoentes. A seguir se estudará com mais vagar esta fase, conhecida como o nacional-desenvolvimentismo, desde seu propósito até sua crise, dada a incapacidade dos planos de metas em lograrem a independência do capital estrangeiro e de promoverem a homogeneidade do território.

2.2 Do nacional-desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo: o projeto de nação e o protagonismo do Estado

Dentre as grandes contribuições de Furtado está a definição de que a ação do Estado é primordial para a elaboração do planejamento econômico, nas palavras de Love (1998): “Furtado acreditava que o Estado era a força propulsora do desenvolvimento econômico e que poderia fornecer a liderança de que não eram capazes os sinais do mercado que, nas economias atrasadas, eram fracos ou distorcidos pelo mercado” (LOVE, 1998, p. 368). É a partir dessa abordagem que se prossegue esta pesquisa, mostrando a experiência de planejamento engendrada pelo Brasil como indutora do desenvolvimento, desde os anos 1950 até os 1980, e depois a partir do século XXI. Esta fase, conhecida como desenvolvimentismo, logrou diversos avanços no país, especialmente na expansão do parque industrial e

a evolução dos sistemas de transporte e comunicação; todavia, permaneceram os indicadores perniciosos relacionados à concentração de renda e a vulnerabilidade social. A segunda etapa desta era, contudo, estabeleceu os pilares para o crescimento com cidadania e distribuição de renda, e vem sendo experimentada atualmente.

Antes de partir para uma visão histórica dessa fase, faz-se necessário conceituar o desenvolvimentismo. Cepêda (2012) afirma:

"De maneira geral, pode-se definir desenvolvimentismo como um projeto de transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social. (...). Portanto, é mais que desenvolvimento: é mudança social sistêmica, orientada e sustentada politicamente. O desenvolvimentismo, percebido como projeto, é produto de um momento datado e de uma conjuntura específica, mas mesmo nessa modalidade foi capaz de produzir um arranjo teórico e político capaz de ser atualizado e realinhado em outras situações históricas. (...) Das causas apontadas pela teoria do subdesenvolvimento emergirão tanto o desenvolvimentismo (proposta de superação do subdesenvolvimento) quanto o nacional-desenvolvimentismo (pacto social que sustenta a proposta de intervenção e meio de construção da nação, clássico no Brasil e América Latina)." (CEPÊDA, 2012, p. 79).

Essa temática é de extrema importância durante o momento histórico em que foi apresentada, pois inverte a dinâmica antes empregada, colocando a vontade social antes do fatalismo macroeconômico como alavanca para o progresso nacional. Pela primeira vez, o Brasil poderia definir uma agenda de médio a longo prazo capaz de normatizar a economia através de investimentos definidos de modo estratégico.

Assim, desde a metade do século passado, o Brasil fez o esforço de planificar a ação do Estado, a princípio embutindo esta estratégia com a política de redefinição da identidade nacional, a fim de gerar na população um sentimento de unidade que nunca havia se experimentado dadas as disparidades regionais e a desvalorização da multiplicidade étnica: o nacionalismo viria unir os brasileiros valorizando o país pela força do mestiço e pela cultura de cada região dentro do todo. Planejar para crescer e expandir-se a partir um ideal (ou propaganda) comum

eram faces de uma mesma moeda. Surge o nacional-desenvolvimentismo, primeiro e segundo movimentos dentre três distintas fases da era desenvolvimentista.

Diferentemente do terceiro momento, que será abordado mais adiante, a etapa do nacional-desenvolvimentismo, ou velho desenvolvimentismo, foi alicerçada em forte propaganda nacionalista, ao mesmo tempo em que se sustentava a partir da teoria do subdesenvolvimento e do crescimento endógeno, então recente. Contudo, esta estratégia viveu duas fases distintas, pois foi primeiramente engendrada dentro de um ambiente democrático, ainda que populista, diferentemente dos demais países da América Latina, onde essa agenda apenas ocorreu durante regimes ditatoriais. Só no segundo momento, no Brasil, a estratégia desenvolvimentista passou a ser aplicada durante a ditadura. Quanto a essa divisão analítica, argumenta Cepêda (2012):

“Temos assim uma onda longa (o desenvolvimentismo), duas grandes fases (velho e novo-desenvolvimentismo) e três ondas curtas, oscilando no espectro democrático ou não democrático (nacional-desenvolvimentismo com democracia, nacional-desenvolvimentismo autoritário e o atual novo-desenvolvimentismo). (...). Essa onda longa abriga tanto a percepção de que a trava do desenvolvimento é a insuficiência de produzir (velho desenvolvimentismo) ou a incapacidade de distribuir (novo-desenvolvimentismo) (CEPÊDA, 2012, p. 83).

Percebe-se clara cisão entre o foco inicial do modelo desenvolvimentista antigo e o novo, na medida em que na sua fase inicial a grande preocupação do Estado era catalisar o desenvolvimento por meio da industrialização e da modernização da capacidade produtiva do país, enquanto a fase neodesenvolvimentista preocupa-se muito mais com a distribuição da renda gerada, uma vez que a indústria, como já tratado anteriormente, já atingiu no Brasil patamares significativos no conjunto econômico (por conta disso, políticas de industrialização passam a ser acompanhadas de estratégias de distribuição de renda e outras políticas sociais). Em qualquer dos casos, no entanto, algo é certo: não há a possibilidade de instituir o modelo desenvolvimentista sem o aporte de um Estado forte, que seja capaz de manter um pacto nacional coeso e alinhado com as metas estabelecidas. Esse propósito, evidentemente, é mais facilmente alcançado

por regimes autoritários, dada a incapacidade de levantarem-se vozes que se oponham ao modelo tanto no âmbito político quanto nos setores produtivos e nas elites. Já no caso do começo do nacional-desenvolvimentismo, a propaganda modernizadora e nacionalista foi o mote capaz de alavancar o projeto e manter seu propósito ainda que houvesse oposição de antigas forças que se desarticularam desde então. Nas palavras de Boschi e Gaitán (2008):

“O pressuposto é claro: não há possibilidade de crescimento e desenvolvimento sem um Estado forte. Só o Estado, ancorado em um projeto desenvolvimentista em função dos interesses particulares nacionais e regionais, pode se constituir como regulador das assimetrias do mercado e como garantia das condições de inclusão social” (BOSCHI e GAITÁN, 2008, p. 2).

A partir do governo Juscelino Kubitschek a gestão planejada se tornou a principal ferramenta do governo, mas mesmo antes, experiências de planejamento foram realizadas durante o governo Vargas e o governo Dutra. Abaixo segue um quadro síntese dos planos realizados no período e suas principais características:

Tabela 1: Resumo dos programas de governo da fase Nacional-Desenvolvimentista

<i>Planos / Programas</i>	<i>Anos</i>	<i>Principais características</i>
Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional	1939	Fortalecer a Força Aérea e melhoria da infraestrutura de transporte e defesa
Plano de Obras e Equipamentos	1943	Formação de indústrias de base e infraestrutura
Plano SALTE	1950	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia como setores estratégicos.
Programa de Metas	1956-1961	Primeiro plano efetivo e de alcance nacional; 30 metas em cinco setores econômicos; ação sobre setor privado; formulado por BNDE e CEPAL; Introdução da indústria automobilística; construção de Brasília. Consequências: sucesso no alcance das metas, mas com ampliação da inflação, endividamento e dependência do capital externo.
Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	1963-1965	Coordenação entre objetivos globais e setoriais; Estabilização dos preços; Reformas de Base; Aumento da intervenção do Estado na economia. Consequências: resistência para implementação ante os eventos prévios ao golpe de 64.
Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)	1964-1966	Ação mais liberal; Controle do crédito e da inflação; criação do BACEN. Consequências: Estado expandiu ação e inviabilizou plano.

Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social	1967-1976	Primeiro plano de longo prazo; estímulo ao mercado interno; Cancelado.
Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)	1968-1970	Investimentos em áreas estratégicas; Ação direta sobre setor privado.
Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)	1971-1974	Controle sobre as empresas multinacionais; Grandes obras de infraestrutura; Aumento da dívida externa. Consequências: retomada do crescimento e milagre econômico
Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)	1975-1979	Manutenção do controle sobre empresas e investimentos em infraestrutura; ignora crise do petróleo. Consequências: Crise do modelo de planejamento.
Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND)	1980-1985	Propunha a retirada do Estado da economia, mantendo-se apenas em áreas estratégicas; Metas qualitativas. Consequências: hiperinflação e estagnação econômica.

A partir de 1985, surgem planos para promover apenas o ajuste monetário, sem a estruturação de metas de desenvolvimento: encerra a era desenvolvimentista e o país entra na fase liberal. O planejamento fica a cargo dos planos plurianuais (PPA's).

Fonte: o autor, com base em apostila de Del Vecchio, 2006.

Boschi e Gaitán (2008) analisam a ação do Estado sobre a economia na primeira fase do desenvolvimentismo da seguinte forma: “Além de se constituírem como marco institucional dentro do qual as empresas atuam, as instituições estatais representam uma dimensão constitutiva do regime produtivo” (BOSCHI e GAITÁN, 2008, p. 306). O Estado desenvolvimentista, através do seu aparato, não apenas intervinha na ação das empresas, como muitas vezes entrava em mercados considerados estratégicos para atuar onde as empresas do país não se aventuravam dada a incapacidade de fazer investimentos tão pesados. Foi assim que o país passou a atuar na indústria de base, na mineração e prospecção de petróleo, no sistema nacional de telecomunicações, etc., em alguns casos, inclusive, mantendo o monopólio sobre o setor (a Petrobrás, por exemplo, só deixou de deter monopólio sobre a prospecção e produção de petróleo em território nacional já no governo FHC). Ao mesmo tempo, a indústria nacional era defendida do mercado externo por meio de ações de protecionismo impetradas pelo governo. Essas medidas explicam a participação da indústria no pacto desenvolvimentista, como afirma Bresser-Pereira (2009), que aliada à burocracia pública davam sustentação às políticas de intervenção do Estado.

Necessário dizer que, do ponto de vista do desenvolvimento social, o velho desenvolvimentismo, populista ou autoritário, concentrador e primordialmente voltado à formação de infraestrutura de base e logística e controle sobre a economia, não logrou o objetivo de diminuir as desigualdades na distribuição da renda, tampouco conseguiu estender garantias sociais às camadas mais pobres da população. Assim sendo, abriu-se espaço para que os ditames neoliberais apregoados pelos países centrais pudessem se estabelecer nos países periféricos da América Latina, bem como no Brasil, a fim de responder à crise. Sob a perspectiva neoclássica, a distância entre ricos e pobres se acentuou, com o reempoderamento de uma elite despreocupada com a questão social, ainda que aspectos macroeconômicos tenham sido ajustados, como o controle da inflação. Até que, por conta de um novo esgotamento de modelo, agora do liberal, em fins do século XX e começo do século XXI, o Brasil e o restante da região puderam experimentar um retorno aos ideais desenvolvimentistas, agora baseados em um caráter redistributivo. Em outras palavras, os planos econômicos passam a ter de conciliar crescimento industrial e avanços sociais e também ambientais, com planos de ação orientados para políticas de educação, saúde e bem-estar social, com vistas à maior equidade entre as camadas sociais. Ao mesmo tempo, o intervencionismo econômico segue por meio de instituições e agências de coordenação e controle, e não mais pela própria ação produtiva nas mãos do Estado, dado que grande parte das empresas estatais foram privatizadas ainda no período anterior. Boschi e Gaitán (2008) listam a amplitude de objetivos vinculados ao país no escopo do novo desenvolvimentismo:

"Entre esses fatores, incluem-se a estabilidade macroeconômica, a capacidade de gerar um sistema próprio de inovação, funcional para os interesses nacionais, a existência de sistemas de financiamento da produção e o emprego, modelos inclusivos de políticas sociais e sistemas de trabalho formais, a capacidade de regular os mercados, a existência de núcleos de ajuste entre o estado e o setor privado" (BOSCHI e GAITÁN, 2008, p. 316).

Não nos interessa, para fins deste trabalho, fazer um aprofundamento sobre os dispositivos econômicos absorvidos pelo novo-desenvolvimentismo da fase liberal e que permanecem presentes no bojo deste, dando ao

neodesenvolvimentismo características híbridas entre a era liberal e o nacional-desenvolvimentismo do século XX. Existe extensa literatura explicando como, em parte, o modelo econômico tem permanecido desde a era anterior, quando da instituição do Plano Real e das políticas de ajuste do governo Fernando Henrique Cardoso. O que realmente importa dessa fase é a constatação que a condução da política reguladora do Estado precisa vir acompanhada de políticas de inclusão social, distribuição de renda e aumento do consumo das classes mais baixas (só assim o país teria condições de superar o subdesenvolvimento). Logo, enquanto ancorado na política macroeconômica dos anos 1990, o governo Lula deu um passo adiante ao lançar as bases de diversos programas sociais que reinauguraram o desenvolvimentismo no Brasil após mais de 15 anos de predomínio liberal. Estas políticas públicas foram responsáveis pela diminuição do abismo social no país e pela capacitação de mão-de-obra para a geração de tecnologia nacional.

Entre eles encontram-se o “Luz para Todos”, o “Bolsa Família”, o “Minha Casa Minha Vida”, o “Brasil sem Miséria”, entre outros. Especialmente na área da educação, a revolução no acesso ao ensino superior se deu por programas e projetos experimentados muito proximamente pela comunidade universitária na qual nos inserimos, através do REUNI, do ProUNI, Pronatec, ENEM e o sistema de Ações Afirmativas. Todas essas ações também contribuem para o empoderamento das comunidades que recebem os recursos, pois ao serem reinseridas no contexto econômico graças a essas políticas, ao terem restauradas as condições mínimas de sobrevivência digna, os beneficiados passam a ter consciência também da sua capacidade de participação social; passam a se considerar novamente cidadãos. Todas essas ações, no entanto, podem ser reunidas em dois programas de geração de infraestrutura que foram a base do planejamento público na era PT: tratam-se dos Programas de Aceleração do Crescimento, o PAC 1 e o PAC 2. Esse *pool* de políticas sociais atua, ao mesmo tempo, em dois momentos: enquanto programas de transferência direta de renda, são capazes de alterar a dinâmica econômica de determinado território, enquanto os programas de transferência indireta, que se aplicam pela extensão de serviços e ampliação da infraestrutura, podem favorecer a inclusão de camadas distantes da população na própria noção de contemporaneidade, pelo bem-estar que podem trazer em pequenas medidas como

o direito à meios de transporte e comunicação. Como resultado, de qualquer modo, o que se vê é o empoderamento de camadas antes excluídas do prisma social, hoje demandantes de novos direitos e percebedores de seu lugar como agentes de transformação social (CEPÊDA, 2012).

A fim de dar cabo a essas políticas, o governo brasileiro tem atravessado algumas dificuldades, justamente pela iniciativa de aplicar um projeto desenvolvimentista em um ambiente politicamente democrático. Isto porque, segundo Pires e Gomide (2014), este tipo de espaço tende a ser preenchido por mais atores, envolvendo interesses cada vez mais distintos, conseqüentemente tornando a implantação de políticas sociais algo muito mais difícil do que em um ambiente autoritário, como o era na fase nacional-desenvolvimentista:

“A realização de políticas desenvolvimentistas encontraria obstáculos nas instituições democráticas. Nessa visão, a democracia tende a constituir um sistema de poder de caráter conservador quanto a rápidas transformações, pois envolve sequências de acomodação de interesses entre elites políticas, impondo restrições às políticas. Além disso, a inclusão de novos atores e a ampliação dos interesses envolvidos nos processos decisórios provocariam um excesso de demandas sobre o sistema político, elevando expectativas, reduzindo as possibilidades de consenso e, por isso, minando as capacidades de realização de objetivos em ritmo acelerado. (...) A condução de tais políticas se tornou mais complexa a partir do ambiente político-institucional instaurado pela CF/1988 (imposições de transparência e prestação de contas, participação e controle por parte da sociedade civil e dos poderes Legislativo e Judiciário). (...) A promoção de políticas de desenvolvimento, que ambicionem transformar a realidade em ritmo intenso e acelerado, em contextos democráticos, não é um desafio simples, pois requer, além da construção de capacidades técnico-administrativas, capacidades políticas (interação com representantes políticos, participação social e controle), dimensão negligenciada nos estudos anteriores sobre os Estados desenvolvimentistas arquetípicos”. (IPEA, 2014, pp. 10; 56 - 58).

Dado o espectro amplo de atores na definição das estratégias do Estado Desenvolvimentista moderno, o que se percebe é a permanência, especialmente pela pressão da elite empresarial, da pauta econômica na balança de responsabilidades do Estado. Enquanto esta, no passado, pendia para este objetivo ainda que mantivesse o olhar para a esfera distributiva – crescer primeiro, distribuir depois –, atualmente a mesma pende para o outro lado, sem se desprender do

primeiro, através da "construção de um Estado capaz de regular a economia e voltado para o financiamento e não para a atividade especulativa" (PINHO, 2011, p. 19). No mesmo sentido, afirmam Boschi e Diniz (2010):

“É assim que a nova agenda de desenvolvimento no cenário pós-reformas (liberais) se caracteriza pela valorização da estabilidade, pela incorporação das políticas de combate à pobreza e à desigualdade como um fator de crescimento e, finalmente, por novas modalidades de intervencionismo estatal que incluem, desde políticas industriais até a renacionalização de recursos estratégicos, numa linha de geração de capacidades institucionais estatais” (BOSCHI e DINIZ, 2010, p.4).

A fim de conseguir planejar, implementar e gerir políticas públicas de caráter desenvolvimentista, portanto, cabe ao Estado capacitar suas estruturas, agentes e atores, na medida em que promove o desenvolvimento de populações excluídas (SEN, 2007). Em outras palavras, cabe ao Estado obter capacidade de coordenação estratégica de seu projeto nacional, a partir da qualificação de seus agentes e da coordenação institucional entre classes sociais, atores sociais, elites e gestores públicos em diferentes níveis burocráticos. Historicamente, essa necessidade esteve premente em ambas as ondas da fase desenvolvimentista, de modo que a discussão sobre as capacidades estatais, quer tenham sido assim denominadas ou mesmo enquanto tratadas como estratégias ou políticas de transformação social e empoderamento local, sempre assumiu lugar de destaque dentro da discussão do desenvolvimento. A seguir será tratada a questão das capacidades intrínsecas que o Estado, em todos os níveis e esferas, precisa obter na promoção do desenvolvimento e do planejamento de políticas públicas dentro dessa nova dinâmica neodesenvolvimentista: serão discutidas as especificidades das capacidades estatais para o desenvolvimento.

3. CAPACIDADES ESTATAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A premissa principal relacionada às capacidades estatais diz respeito à manutenção de um corpo institucional que instrumentalize as políticas de desenvolvimento e os arranjos que esta instituição precisa fazer para lidar com as diferentes esferas de poder que interferem na tomada de determinada decisão. Boschi assim define o termo: "A noção de capacidade estatal remete, fundamentalmente, à habilidade que tem um Estado de estabelecer objetivos e poder cumpri-los" (BOSCHI, 2012, p. 4). A fim de ampliar esta discussão, Diniz (2010) resume a emergência de uma estratégia nacional contemporânea por parte do Estado que contemple um olhar para este cenário amplo:

“O Estado necessita intervir, segundo uma estratégia, isto é, uma visão de longo prazo, que o torne capaz de coordenar a ação dos agentes públicos e dos atores privados na consecução das metas coletivas. Entre estas, destaca-se a reversão da trajetória de crescimento associado à desigualdade na distribuição de renda, marca do antigo padrão desenvolvimentista. De forma similar, já não é mais possível enfatizar a expansão econômica em detrimento dos recursos ambientais. Tais dimensões não mais podem ser tratadas sob a ótica de um jogo de soma zero. Ao contrário, representam aspectos indissociáveis de um projeto nacional que responda às aspirações do conjunto da população”. (DINIZ, 2010, p. 20)

A realização do projeto estratégico citado por Diniz deve ocorrer dentro dessa nova dinâmica democrática, diferente da experiência autoritária anterior, quando não havia a necessidade de qualquer tipo de consenso. Nos dias atuais, o Estado precisa ter a capacidade de articular-se com os demais atores envolvidos com as políticas públicas (elites, mercado, sociedade, instituições) para conseguir aplicar sua agenda, em um ambiente muito diverso daquele que se experimentava antes da constituição de 1988 e da abertura política. Tornou-se necessário um olhar mais próximo sobre as capacidades estatais a fim de compreender como o Estado vem enfrentando este desafio.

Gomide e Pires (2012) detalham com mais precisão a amplitude desta agenda de negociações sobre a qual o Estado é forçado a negociar, dado o momento histórico do novo desenvolvimentismo, agora sendo levado a cabo em meio ao regime democrático atual que demanda novos arranjos e capacidades:

“No entanto, no caso brasileiro, a consolidação do processo de democratização pós-Constituição Federal de 1988, tanto em seu aspecto procedimental (partidos, eleições, independência dos poderes, formas de participação e controle social etc.) quanto em seu aspecto substantivo (garantia de liberdades, direitos e proteções individuais e coletivas), tem imposto à ação estatal (historicamente caracterizada por seu insulamento ou por constituir arenas decisórias restritas) requisitos voltados à inclusão dos atores afetados: na tomada de decisão (organizações da sociedade civil, parlamentares etc.); na promoção da transparência (disponibilização de informações, abertura de processos etc.); e no controle de processos e resultados. Em outras palavras, a democratização brasileira coloca ao Estado o desafio de formular, implementar e coordenar políticas públicas em constante e ampla interação com uma sociedade civil cada vez mais participativa. Assim, a construção de qualquer estratégia de desenvolvimento tem que envolver a sociedade e seus múltiplos atores e interesses”. (IPEA, 2012, p. 26).

Assim, desde a constituição de 1988, observa-se que o rol de pessoas, instituições e interesses vinculados à atividade do Estado se amplia na medida em que a democracia é restaurada, pois novas classes e grupos sociais vêm demandar outros direitos e garantias, enquanto as instituições políticas são acrescidas de ferramentas com o objetivo de aumentar a *accountability* e a transparência. A imagem a seguir dá uma ideia da amplitude de pressões advindas de todos os lados sobre a ação do Estado, que demonstram a necessidade da abordagem das capacidades estatais como visão holística:

Figura 1: Rede de pressão sobre o Estado após 1988



Fonte: o autor, baseado em orientação realizada em 2014.

Diferentes capacidades estatais vêm sendo estudadas pelos cientistas sociais ao longo da nova era desenvolvimentista, emergida no século XXI no Brasil. Entre as principais, encontram-se: a natureza do funcionalismo público (se opera por relações clientelistas e corporativistas, ou se insulada, operando com especialistas e gerando trabalhos de relevância em sua área de ação, se eficiente ou apenas eficaz segundo clientela, quais os impactos e resultados das políticas), a fonte de recursos (natureza dos investimentos estatais na medida para a consecução das atividades do órgão; se apresentam formas de desvio; se materiais e equipamentos existem em quantidade suficiente para determinada ação), os instrumentos de transformação social e os arranjos empregados para sua implementação (os programas sociais em si: PAC, Bolsa Família, Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, planos de política externa, etc.), e a aceitação social (a capacidade de capilarizar, no conjunto da sociedade, o projeto através da consecução de alianças capazes de transformar determinado programa em política de estado, visando sua perpetuação). Na experiência neodesenvolvimentista brasileira, diversos projetos e programas

acabaram recebendo grande aceitação social, demonstrando a capacidade de articulação dos agentes estatais no sentido de convencer grandes parcelas do eleitorado, da elite produtiva, de comunidades importantes e formadores de opinião para aderir ao mesmo. Esse tipo de arranjo é, em si, uma demonstração da capacidade de articulação do Estado, que vem logrando êxito nos últimos anos, em parte pela ação dos governos de esquerda liderados pelo Partido dos Trabalhadores - PT.

Enquanto regulador da economia, o Estado precisa se responsabilizar de medidas de controle fiscal, monetário e cambial, tradicionalmente vinculadas às suas ações, mas necessita também ampliar suas políticas de indução de novos e negócios através de ações de fomento e investimento em áreas estratégicas e na abertura de novos mercados internos por meio de políticas de distribuição de renda e ampliação da infraestrutura instalada. Precisa também regular a atividade empresarial, garantindo apoio à geração de tecnologia nacional e evitando a evolução de trustes e monopólios. Precisa ainda defender a agricultura familiar e favorecer o agronegócio com vistas à exportação. Precisa ainda garantir a lisura no controle das empresas que permaneceram no conjunto de organismos estatais ou que configuram economias mistas. Em outras palavras, o Estado ainda precisa apoiar-se nas premissas da era nacional-desenvolvimentista, presentes também mais enfaticamente na era liberal, quais sejam, manter um olhar atento para a questão do crescimento econômico. Para sua atuação nessas áreas, o Brasil dispõe de um arcabouço de importantes instituições ligadas diretamente à produção ou à condução da estratégia econômica: o BNDES, a Petrobrás, o IPEA, a FGV, o Banco Central e os bancos públicos são todos agentes do Estado na condução da política econômica, na geração de indicadores e relatórios de acompanhamento do mercado e na qualificação de profissionais e especialistas para atuação na política econômica.

No caso das políticas de desenvolvimento social, as instituições que dão cabo destas atividades estão em processo de estruturação, dado que foram criadas mais recentemente, contemporâneas da nova era desenvolvimentista. Se antes os instrumentos de desenvolvimento social (na medida em que eram propostos, como sabemos, em porcentagem muito menor do que as ações

econômicas) eram as superintendências (SUDAN, SUDENE, SUFRAMA, etc.) e os órgãos da previdência social, hoje são instrumentos cujas ações estão vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, responsável pela condução das atividades e estratégias dessa área de ação do Estado, em ação articulada com os ministérios da Saúde, Educação e Integração Nacional, entre outros. A grande maioria das políticas sociais dos últimos anos foi conduzida pelo MDS, com destaque para o “Bolsa Família” e o novo programa “Brasil Sem Miséria”.

Diversos autores definiram as diferentes capacidades estatais de modo específico. Weaver e Rockman (1993, *apud* Boschi [2012], Pinho [2013]) afirmam que entre as capacidades estatais se incluíam ações de governo voltadas à coordenação dos agentes públicos e demais atores sociais no sentido de: (1) definir prioridades entre as diferentes demandas feitas ao poder público; (2) canalizar os recursos onde sejam mais efetivos; (3) inovar quando for necessário, ou seja, sempre que velhas políticas demonstrem sinal de esgotamento; (4) coordenar objetivos em atrito; (5) poder impor perdas a grupos poderosos; (6) garantir a efetiva implementação das políticas logo após terem sido definidas; (7) representar os interesses difusos e menos organizados, além dos poderosos e mais organizados; (8) garantir a estabilidade política para que as políticas públicas possam ter tempo de maturação na sua implementação; (9) estabelecer e manter compromissos internacionais em comércio e defesa, de modo a alcançar o bem estar no longo termo; (10) gerenciar divisões políticas de modo a garantir que não haja atritos internos. Stein e Tommasi (2001, *ibid.*) incorporam mais três capacidades, quais sejam: (1) garantir a adaptabilidade das políticas quando for necessário; (2) garantir a coerência entre as diferentes esferas de políticas, de modo a que as novas políticas se encaixem com as já existentes; e (3) garantir uma coordenação eficaz entre os distintos atores que atuam em um mesmo âmbito de políticas. Boschi (2012) divide as arenas estratégicas das capacidades estatais em quatro pontos: na geração de inovação, na implementação de políticas industriais, na geração de infraestrutura e no manejo dos recursos ambientais.

Uma das mais importantes discussões a respeito das agências, órgãos e instituições que promovem o desenvolvimento e que devem dispor de capacidades para lidar com os arranjos entre os diferentes atores envolvidos diz respeito à

questão do nível de insulamento burocrático ideal. Na acepção de Estado enquanto poder executivo federal, alguns dos órgãos mais eficazes na implementação de políticas são por vezes citados como “ilhas de excelência”, na medida em que seu insulamento é capaz de blindar-lhes o suficiente a fim de que não sofram influências externas e arroubos clientelistas de quaisquer agentes capazes de trazer um ambiente de crise a estes órgãos e comprometer sua independência na geração de indicadores e pesquisas voltadas à natureza econômica do país. No entanto, não é consenso entre os autores que a capacidade do Estado seja possível se o aparato estatal permanecer insulado. Existem diversos estudos nesse sentido, tentando reconhecer as ilhas de excelência do Brasil, que permanecem alheias às crises de corrupção no governo, por que são dotadas de capacidades intrínsecas para a garantia de sua independência em relação ao poder central. Embora não insuladas, o mesmo se pode dizer de algumas universidades públicas – estão dotadas de capacidades estatais por abrigar em si comunidades de pesquisa na área de políticas públicas e economia dotadas de pesquisadores interessados no bem-estar e no desenvolvimento da nação, configurando importantes ‘estações’ de excelência.

Entre as capacidades estatais voltadas ao propósito do desenvolvimento social e humano dentro das ações de governo, base para políticas públicas de caráter social e atendimento direto ao público, apesar de inexistir na literatura nomenclatura que assim as definam, podem ser consideradas as ‘capacidades sociais’. Todo o conjunto de ações, indivíduos e recursos destacados para o atendimento a necessidades primordiais ou contato com a população, ou a políticas públicas fundamentais, como educação, saúde, segurança, alimentação e moradia, podem ser incluídas nesta categoria, diferenciando-se do conceito básico relacionado à industrialização, infraestrutura e geração de tecnologia.

Observa-se, portanto, que o estudo das capacidades estatais diz respeito à capacidade de negociação e coordenação para alinhar os arranjos necessários e unir atores distintos para a consecução de determinadas estratégias. Em outro texto, Boschi (2012), Pinho (2013) apresentam uma distinção mais didática entre capacidades burocráticas e políticas. Esta distinção é de interesse dessa pesquisa, como se verá adiante: duas esferas distintas de ação: as capacidades técnicas e as políticas.

"No contexto democrático, entende-se que tal capacidade pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos". (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 28)

Essa divisão entre capacidades técnico-administrativas e capacidades de coordenação política são duas faces de uma mesma ação do Estado na articulação com a sociedade. Estas características ocorrem seja qual política se pretenda realizar, e em qualquer esfera e poder do governo elas precisam ser levadas a cabo. No entanto, a literatura tem dado grande ênfase ao aspecto burocrático, uma vez que a formatação da burocracia pública do Estado é tida como sendo o fator mais relevante de intervenção. No entanto, com o estreitamento de relações entre Estado e sociedade, a acepção política das capacidades estatais toma novo fôlego.

Tendo em vista o recorte deste trabalho, passaremos ao estudo das realidades locais do país em termos de políticas públicas, para só então retornar ao tema ora em tela, na análise empírica da existência de capacidades locais nos municípios estudados e sua articulação com a sociedade e outros entes federativos para que possam disparar o desenvolvimento local.

PARTE 2:
**DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO LOCAL: CAPACIDADES ESTATAIS EM
PEQUENOS MUNICÍPIOS**

4. HIERARQUIA URBANA E A NOÇÃO DE CIDADE NO BRASIL

Para se conhecer um pouco melhor a realidade dos municípios do Brasil, se faz necessário analisar primeiramente a enorme disparidade entre entes tão distintos alocados dentro dessa mesma categoria. Somente após isso, pode-se passar a tratar da questão local.

Entre os municípios brasileiros encontram-se localidades com características muito díspares, em parte assim definidas por conta do processo histórico de ocupação do território. Assim, existe uma enorme quantidade de cidades do país alocadas próximas do litoral, enquanto o interior é escassamente povoado. Por conta disso, a maioria das grandes cidades encontram-se a menos de 500 Km da faixa litorânea. Geograficamente, os municípios que lhes abrigam possuem territórios pequenos e bem distribuídos. No norte do país e nas faixas de fronteira, no entanto, existem municípios com áreas maiores do que de algumas nações do mundo, mas com pouca população. Enquanto as 200 maiores cidades do país concentram metade da população, a outra metade está distribuída entre outros 5370 municípios. O IBGE discute no artigo *Regiões de Influência das Cidades (2007)* a relação entre o excesso de criação de municípios na segunda metade do século XX no Brasil com a facilidade encontrada pelos gestores municipais do país para elevar vilas periféricas e distritos das pequenas cidades em municípios autônomos, desconsiderando quaisquer problemas que esse excesso poderia suscitar. Assim, surgem nos anos 1990 municípios com menos de 2000 habitantes, sem a menor possibilidade de manter orçamento equilibrado, gerando forte dependência ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Esta situação se altera apenas em 1996, quando a União, via emenda constitucional, passa a atribuir para si a criação de novos municípios. Essa disparidade entre os núcleos municipais é discutida por Klering *et. al* (2012):

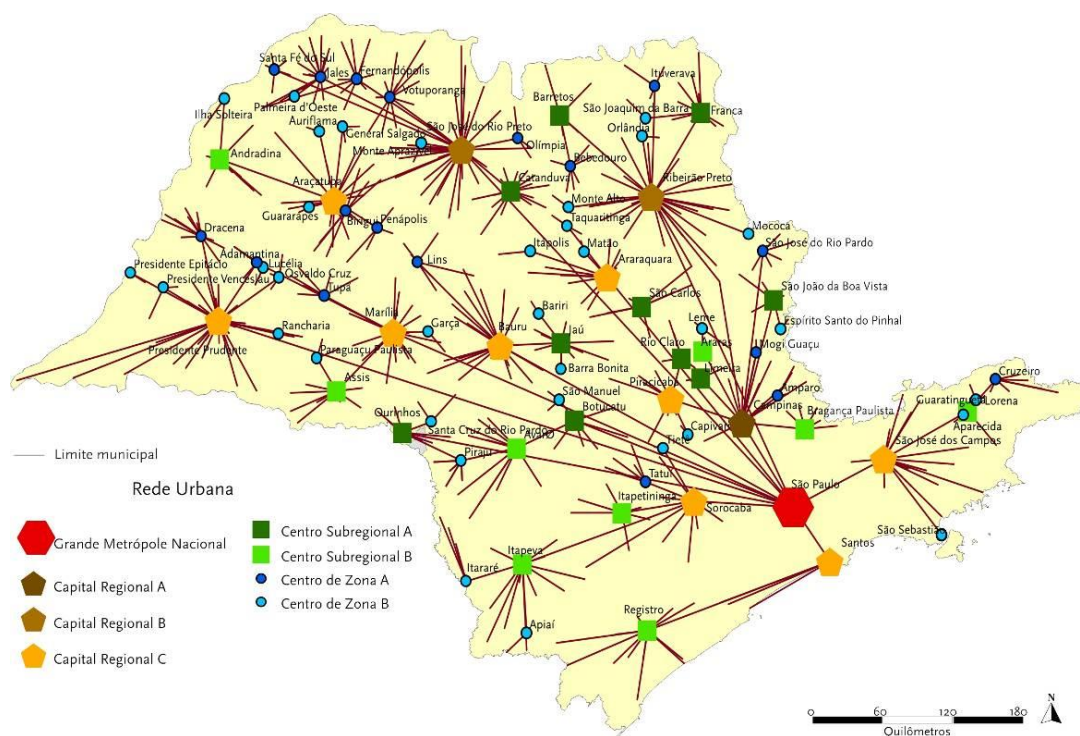
“Todavia, a Constituição Federal não fixa critérios de porte (tanto em termos de população quanto de extensão) para um território constituir-se como município. (...) Atualmente, o Brasil possui municípios com enormes diferenças de população e área. De acordo com o último Censo Demográfico do IBGE de 2010 (IBGE, 2010), o menor município do Brasil em termos populacionais era Borá - SP,

com 805 habitantes. Em contraposição, no mesmo Estado, o município mais populoso do Brasil tinha 10.659.386 habitantes; ou seja, 13.241,47 vezes mais. Não obstante, ambos precisam cumprir igualmente seus papéis e responsabilidades como entes da federação brasileira” (KLERING *et. al.* 2012, p.32).

Assim sendo, parece mais apropriado fazer a distinção entre grandes e pequenas cidades, a fim de se adequar ao interesse de tal pesquisa, que busca considerar apenas as últimas, utilizando-se do conceito de Hierarquia Urbana cunhado pelo IBGE. Nele, os municípios do país são divididos entre categorias, conforme sua esfera de influência, levando em conta a questão populacional, mas não se resumindo a ela, considerando também a relação de ligação entre as cidades. Entre as categorias existentes, estão desde metrópoles globais, nacionais e regionais, até centros de zona, passando por centros regionais, cada categoria contendo também suas subdivisões. Vale ressaltar que apenas 812 municípios brasileiros se encaixam nesta estrutura, ou seja, apenas 15% dos municípios do país se enquadram minimamente dentro dos critérios para serem considerados como cidades autônomas e conseguem estabelecer relações com a dinâmica regional. 4758 cidades, entre elas Ribeirão Bonito e Dourado, figuram como cidades cuja estrutura só se relaciona com sua própria população e aparecem como periferia na rede urbana nacional.

Estas localidades, dada a sua inexpressividade no todo da geração de riqueza do país e pelo fato de não se encontrarem em corredor logístico expressivo (ainda que não se distanciem muito de um deles – a Rodovia Washington Luís), raramente são objeto de pesquisas sobre a capacidade do governo instalado, pelo que pesquisas como esta ganham importância, demonstrando até onde os pequenos municípios podem definir suas políticas e o quanto dependem das demais instâncias do Estado. A figura a seguir mostra a rede de relacionamentos das cidades do Estado de São Paulo, segundo o IBGE. Note-se que Ribeirão Bonito e Dourado se encaixam em uma linha de relação que parte de São Carlos em direção ao oeste e se limita justamente aos dois municípios em tela.

Figura 2: Rede Urbana do Estado de São Paulo



Fonte: Regiões de Influência das Cidades. IBGE, 2007.

Ainda que situados na proximidade de centros maiores, os pequenos ou nano-municípios (ou seja, aqueles que não pertencem à constelação principal de cidades brasileiras) carecem de instrumentos que os capacitem para que possam concorrer frente às cidades maiores na obtenção de recursos e na qualificação para acesso a políticas sociais e de infraestrutura, entre outras. Competir com as cidades maiores não seria possível a não ser pela articulação com o governo federal e com os governos estaduais, em sua ação homogeneizadora do território, buscando atender às demandas das regiões mais desprovidas economicamente, como se verá no próximo tópico. Grandes municípios, por outro lado, tendem a possuir uma maior estrutura para disparar o desenvolvimento a partir do próprio aparato já instalado (especialmente aqueles providos de universidades e centros de pesquisa), mas as pequenas cidades carecem de todo o tipo de apoio, que vai desde a formação dos agentes públicos até o financiamento de atividades fundamentais. Percebe-se, assim, que o tamanho de um município pode ser um elemento importante no que se

refere à disponibilidade ou à falta de condições para disparar o processo de desenvolvimento.

Vale destacar, para a finalidade dessa pesquisa, a diferenciação proposta entre pequenos e nano-municípios. Este último termo, de recente aparição na literatura, é usado neste trabalho a fim de designar qualquer cidade de pequeno porte que, pela presunção de falta de recursos mínimos para sua gestão sustentável, esteja estabelecida em uma relação de dependência de um centro urbano maior ou que, por hipótese, não possuam uma estrutura econômica diversificada o suficiente dentro de seu próprio território. Uma discussão superficial poderia excluir dessa acepção cidades como Alumínio, Campos do Jordão, Águas de São Pedro ou Aparecida, no Estado de São Paulo, por exemplo, mas como a grande maioria das pequenas cidades do Brasil ainda estariam enquadradas entre aquelas que se encaixam no conceito de nano-municípios (base econômica em agricultura ou em serviços voltados a isso, carência de diversos serviços e políticas públicas, etc.), ambas terminologias acabam parecendo redundantes e adequadas, muitas vezes confundindo-se. Considera-se, para o propósito deste trabalho, que as cidades utilizadas neste estudo estejam entre as que podem ser designadas como nano-municípios.

4.1. Pequenos Municípios e a dinâmica endógena do desenvolvimento

O Brasil é um país que experimentou o despontar de diversas lideranças locais, clientelistas e corporativistas (de acordo com a gramática formatada por Nunes em 1997) que assumiam poder quase despótico nas comunidades do interior durante o império e até parte do século XX. Enquanto alguns eram de certo modo simpáticos à ideia de desenvolvimento, na medida em que ela aparecia em seu tempo, auxiliando na consolidação de infraestrutura de transportes até a localidade sob sua influência a fim de poder escoar sua produção, outros atribuíam a si a única ponte de comunicação entre a localidade e a sede do governo estadual, de modo que qualquer política regional precisava ter sua participação, ou ser a esta figura outorgada qualquer ordem imperial ou federal. Pode-se dizer que a política da república velha esteve pautada basicamente na

sucessão de coronéis dessa estirpe, provenientes de Minas Gerais e São Paulo, até a Revolução de 1930 surgir com as primeiras bases para o desenvolvimento da indústria e o desmantelamento do poder dos latifundiários. Dessa forma, desde sua gênese, o Estado brasileiro esteve na contramão do desenvolvimento planejado, porquanto permanecia nas mãos das oligarquias agrárias, tendo apenas tardiamente experimentado a ascensão de uma elite industrial.

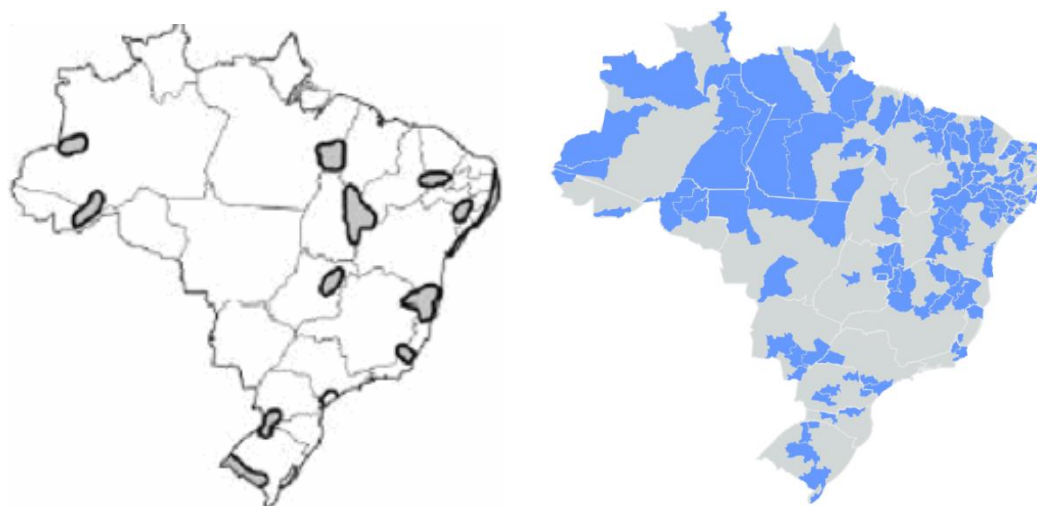
O nosso país, portanto, é extremamente heterogêneo no que concerne à trajetória do desenvolvimento. Isso já era exaustivamente apregoado por Furtado, ao trabalhar com a questão do subdesenvolvimento do Nordeste. Pinho (2013), rememorando o tópico anteriormente estudado, reflete que o Estado moderno ideal precisaria justamente se distanciar deste modelo oligárquico inicial e implementar políticas de desenvolvimento regional a partir de agentes locais dispostos à implementar os programas sugeridos pelo governo central, este atuando no sentido de promover a articulação entre as regiões. Assim, o Estado:

“Combinaria grande poder infra-estrutural com limitado poder despótico. Trata-se da capacidade do Estado mobilizar recursos necessários para penetrar uniformemente a sociedade civil e implementar logisticamente as decisões políticas em todo o território por meio da provisão de serviços públicos indispensáveis (tais como saúde, educação, segurança e proteção social), constituindo um Estado nacional com capacidade de permear integralmente à sociedade, burocrático e, sobretudo, democrático” (PINHO, 2013, p. 6, grifo nosso).

Esse tipo de Estado não seria experimentado senão até bem recentemente na história, ou seja, nos últimos 85 anos. Lentamente os governos desenvolvimentistas foram tomando o lugar das velhas oligarquias. No entanto, nesse momento as dinâmicas migratórias e populacionais já estavam em pleno andamento, e os ciclos econômicos haviam definido a forma da distribuição populacional pelo país, privilegiando as grandes metrópoles do litoral enquanto no interior persistiram apenas algumas manchas de civilização em meio ao sertão. Lentamente o interior do país vai recebendo infraestrutura e sendo conectado com as capitais, mas tratou-se de um processo longo e que ainda está em andamento, podendo assim permanecer por muito tempo. Isso porque, encerrada a fase nacional-desenvolvimentista e iniciada a era neoliberal nos anos 1990, qualquer

política de integração nacional foi descontinuada. Essa estratégia abriu espaço para que o mercado global elencasse as regiões com as quais nutria relações de interesse dentro do território, transformando o território nacional em uma constelação de ilhas de excelência e relegando todo o resto do país-continente à categoria de “espaço não competitivo”. Esta acepção é perniciosa, pois exclui sem remorso toda a população que vive nestas regiões onde permanecem alheias ao processo de acumulação e, conseqüentemente, privadas da possibilidade de experimentar o desenvolvimento e, por conseqüência, perdendo também a própria cidadania. A partir de relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas, em 2005 o Brasil possuía ainda 13 áreas consideradas como bolsões de pobreza, espalhadas em todas as regiões do país, como se pode ver na figura abaixo. As comunidades destes locais e de muitos outros também desconsiderados dentro do mural competitivo do país são muitas vezes vítimas não apenas do abandono estatal e das dificuldades econômicas, mas também do preconceito das camadas abastadas e das populações urbanas.

Figura 3: Bolsões de pobreza no Brasil x a Abrangência dos programas sociais



Fonte: Simielli, 2010, com base em relatório da ONU, 2005 e www.territoriosdacidadania.gov.br.

Estando à margem das políticas destinadas aos grandes centros, as pequenas localidades sofrem de uma série de contingências. Demoram a receber os serviços de saúde, os produtos de fora chegam com preços altos e a produção local

é escoada precariamente por estradas malconservadas. Como já argumentado, este não é o único caso de diversidade nos níveis de desenvolvimento. Mesmo dentro das grandes metrópoles se podem experimentar a exclusão dos habitantes da periferia em relação aos das zonas nobres. Mas para fins deste trabalho, se irá verificar uma modalidade específica de exclusão no espectro da hierarquia urbana nacional: os pequenos municípios, e mais especificamente aqueles que se situam próximos a metrópoles e polos industriais expressivos (tais como as cidades de Ribeirão Bonito e Dourado, foco desse estudo, situadas na intersecção de centros industriais de médio porte, tais como Araraquara, Jaú e São Carlos, e próximos de metrópoles regionais, como Bauru, Campinas e Ribeirão Preto). Muitos deles, curiosamente, situam-se tão próximos aos grandes centros que podem, nos próximos anos, experimentar processos de conurbação com as localidades às quais margeiam; mas desde já agem ante a eles como suas próprias periferias, afastados dos serviços especializados ou das condições de acesso a mercados em expansão. Próximos a polos industriais, essas localidades permanecem como agrário-exportadoras, tendo pouca ou nenhuma atividade industrial. Ainda que sejam servidos por boas estradas, esses locais permanecem à margem das rotas do desenvolvimento.

Antes de avaliarmos a estrutura de municípios desta seara, nesse estágio desta pesquisa, faz-se necessário considerar que, apesar da existência de inúmeros termos dentro do campo da gestão pública e das ciências sociais em geral para designar as instituições e governos subnacionais em nível de cidade ou microrregião – municípios, regiões de governo, comitês de bacia, localidades, distritos, associações de cidades –, a fim de não entrar em conflito com as diversas nomenclaturas, optou-se por considera-los todos como sinônimos ou a dar-lhes o mesmo significado, exceto quando esteja-se designado especificamente o contrário (como, por exemplo, se avaliada a cidade de Dourado “dentro” da região de São Carlos, ou seja, quando a distinção se faça na própria passagem do texto).

Ainda antes da apresentação dos indicadores dos locais estudados, faz-se necessário discutir se o local é capaz de atingir as metas do desenvolvimento de modo endógeno da mesma forma que nações podem fazê-lo a partir da lógica furtadiana, ou seja, alterando as bases de sua estrutura econômica e capacitando

seus agentes e instituições sem a necessidade de ação articuladora do Estado. Para tanto, se tomará como base a discussão possível entre o estudo de Buarque (2002) e de Brandão (2007), sobre as capacidades necessárias para determinada localidade suplantar o subdesenvolvimento por conta própria. Buarque afirma em sua obra que é possível sim utilizar-se do argumento do desenvolvimento local, desde que determinada localidade ou região assimile e invista em suas “potencialidades regionais” que, diferente das de qualquer outra região do espectro econômico nacional, induza o desenvolvimento de um mercado fortemente baseado na produção e comercialização daquele único item que a diferencia das demais. A localidade deveria, portanto, investir na sua “vocação” natural, fazendo-se destacar naquilo que lhe é próprio dentro de uma divisão internacional da produção. Ora, como já se discutiu neste texto, essa perspectiva   capaz de manter países inteiros sob a égide perniciosa do subdesenvolvimento, na medida em que mant m os países primário-exportadores em um patamar inferior, que dirá das regiões menos competitivas de um país gigante, com povoamento desproporcional, onde talvez nem haja uma característica vocacional dentro da cadeia produtiva regional ou estadual, posto que ali tudo o que se faz   agricultura de subsistência, artesanato ou outras atividades cujo valor agregado   baixo. Considerando, em todo o caso, esta argumenta o, o autor assim conceitua:

“Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conserva o dos recursos naturais locais, que são a base mesma das suas potencialidades e condi o para a qualidade de vida da popula o local. Esse empreendimento endógeno demanda, normalmente, um movimento de organiza o e mobiliza o da sociedade local, explorando as suas capacidades e potencialidades próprias de modo a criar raízes efetivas na matriz socioecon mica e cultural da comunidade. (...) Assim, qualquer estratégia para a promo o do desenvolvimento local deve se estruturar em, pelo menos, três grandes pilares: organiza o da sociedade, contribuindo para a forma o de capital social local (entendido como capacidade de organiza o e coopera o da sociedade local) combinada com a forma o de espaços institucionais de negocia o e gestão, agrega o de valor na cadeia produtiva, com a articula o e o aumento da competitividade das atividades econômicas com vantagens locais, e reestrutura o e moderniza o do setor público local, como forma de descentraliza o das decisões e eleva o de

eficiência e eficácia da gestão pública local. Tudo isso associado com alguma forma de distribuição de ativos sociais, principalmente o ativo conhecimento, expresso pela escolaridade e pela capacitação tecnológica. As mudanças que decorrem desses três processos e a sinergia gerada no conjunto do tecido social viabilizam o desenvolvimento local de forma consistente e sólida”. (BUARQUE, 2002, p.25).

Contrariando o exposto, outras correntes defendem que não existe lugar algum do Brasil (como em qualquer outro país) que possa atender a estes três parâmetros elencados pelo autor *sem que já se houvesse disparado, em algum momento, qualquer iniciativa pelo desenvolvimento promovida diretamente pelo Estado*. Por exemplo, pequenas comunidades rurais carecem de estruturas associativas capazes de organizar minimamente o poder local, e as iniciativas populares de organização da sociedade civil, quando existem, resumem-se a sindicatos e cooperativas produtivas. Assim, a ação do Estado no sentido de capacitar os atores dessas localidades é essencial, sem o qual não seria possível alterar a realidade das comunidades.

O autor também afirma que a base das potencialidades locais são os recursos naturais existentes em determinada região ou local. Dessa forma, resume-se toda a capacidade de um local por aquilo que ali cresce ou pode ser plantado, manejado ou criado, desconsiderando aquilo que pode ser transformado na comunidade: a indústria de beneficiamento e de transformação das matérias primas locais em produtos com maior valor agregado. Ainda que esta citação não excluísse o potencial baseado na qualificação da mão-de-obra local, permanece a defesa do modelo primário-exportador para toda localidade afora os grandes centros, justificando-se esta inércia na manutenção do meio ambiente.

Ainda assim, esta perspectiva têm sido atraente a diversas comunidades nas últimas duas décadas, de tal forma que não são poucos os casos em que municípios e estados periféricos têm se utilizado de subterfúgios baseados na lógica do desenvolvimento local voluntarista para atrair investimentos, como a personificação das vocações por meio de marketing municipal, ou através da guerra fiscal, que busca tornar as localidades atrativas forçando a diminuição da carga tributária de empresas que ali vierem a se instalar. Essas medidas, embora gerem

algum resultado imediato no que se refere à geração de empregos, não são capazes de garantir a perenidade na mudança da realidade local, pois a localidade ficará ainda à mercê das mudanças do mercado, uma vez que o capital instalado não é internalizado pela sociedade. Em outras palavras, a volatilidade do mercado pode levar o investimento para longe assim que forem encontradas melhores condições, deixando plantas gigantescas vazias onde outrora havia sucursais de grandes multinacionais. Além disso, o clima de competição entre as localidades na busca pelos investimentos é capaz de gerar um clima nocivo dentro do território nacional, podendo mesmo ser utilizado mesmo como justificativa para grupos irredentistas. Nas palavras de Araújo (1999): “Entregue apenas às próprias decisões do mercado, a dinâmica regional tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando fraturas herdadas. Tende mesmo a desintegrar o País” (ARAÚJO, 1999, p. 2.).

Esta é a preocupação de Brandão (2007), que faz uma crítica à literatura voluntarista sobre o local e sobre o crescimento de modo endógeno por pequenas cidades, até porque a mesma desconsidera a influência das instâncias intermediárias (no caso o Estado nacional, na relação entre o local e o mercado global como um todo) na promoção de políticas que possam de fato induzir ao desenvolvimento local, utilizando-se de outras estratégias que não se resumem ao incremento da indústria. O autor apresenta, a princípio, a gênese do debate centrado na questão local e regional, e o quadro por ele apresentado inclui desde o tema da sociedade em rede de Castells (1996), a teoria do capital social de Putnam (1993), o estudo dos *clusters* de Porter (1998), até os artigos compiladores das melhores práticas em governança local do Banco Mundial, culminando com a cartilha do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) denominada Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Estas obras foram responsáveis pela explosão da abordagem localista no começo do século XXI, tanto em nações desenvolvidas como naquelas em fase de desenvolvimento, e têm servido de alguma forma para promover a defesa do modelo globalizado, reduzindo o valor das esferas intermediárias de poder, especialmente a nacional bem como a estadual, por meio de uma ponte imaginária entre o local e o global nas relações de mercado que exclui não apenas a figura do Estado no tocante ao protagonismo pela promoção do desenvolvimento como reúne diversos atores que se encontram em lados

antagônicos dos fatores de produção dentro de uma mesma estratégia, o que é muito difícil de ocorrer. Daí reside a crítica do autor, pois:

“Nesse contexto, grande parte da literatura internacional contemporânea, adotada de forma mecânica e indiscriminada no país – e que informa parcela majoritária das ações públicas em âmbito subnacional –, proclama que bastaria cumprir as “exigências” da globalização, desse novo imperialismo da “partilha dos lugares eleitos”, ajustando-se, adaptando-se e submetendo-se a essa inexorável “fatalidade”, para tornar-se um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo esse “pensamento único” que invade o debate do desenvolvimento territorial, regional, urbano e local na atualidade, *teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global.* (...) Abandonando qualquer perspectiva de existência de luta de classes sociais, esses autores colocam toda a ênfase nas relações estabelecidas pela “comunidade cívica”, destacadas nas abordagens do papel do capital social, a partir do trabalho seminal de Putnam (1993). As pesquisas que procuram trabalhar a questão do desempenho institucional e o papel da qualidade de vida cívica das comunidades têm-se multiplicado, discutindo a lógica da ação coletiva que resulta “no sentido do bem comum”, a depender de fatores do ambiente institucional, como o contexto cívico, cultural e da tradição política dos atores de determinada localidade, estruturados em torno da confiança e da solidariedade, que geram o êxito ou não das instituições comunitárias”. (BRANDÃO, 2007, p.35).

Portanto, seja como fomentador da política macroeconômica ou como impulsionador de estratégias de crescimento em longo prazo, seja em sua atuação sobre as esferas locais, firmando parcerias, normatizando e financiando estratégias de empoderamento a nível local – e especialmente capacitando os governos locais e a sociedade civil, a ação do Estado nacional permanece ainda extremamente importante, independentemente do protagonismo que se dê ao local como recorte de estudo. A localidade depende da ação empoderadora do Estado, pois não pode manter por si mesma política que promova o desenvolvimento sem considerar uma cadeia de causalidades que fogem ao seu controle e suplantam seu espaço, assim como não se pode acreditar cegamente na benevolência de órgãos de responsabilidade social de empresas que se utilizam dessa ferramenta muito mais como estratégia de marketing do que para o bem da comunidade onde se insere, pois o interesse desse tipo de organização é gerar lucros, e não uma cadeia de

virtudes onde esteja inserida, ainda que qualquer iniciativa em prol da qualidade de vida de potenciais mercados consumidores seja sempre positivo. Dessa forma, sem a articulação do Estado dificilmente surgem iniciativas populares de desenvolvimento humano e social nas localidades e regiões que consiga, por si só, gerar impacto econômico significativo. Cooperativas demandam treinamento, por exemplo, e nem sempre este insumo está prontamente disponível.

Por outro lado, a ação capacitadora do Estado em comunidades excluídas deve ser muito mais um instrumento de cidadania e de transformação social do que a simples indução de dado modelo econômico, posto que propõe a participação social da comunidade na geração de emprego e renda. Quanto aos governos destes municípios pequenos e afastados, também necessitam dessa força, que deve ser impulsionada pelo cada vez mais numeroso grupo de cientistas sociais e profissionais do Campo de ciências Públicas que estão sendo absorvidos pela administração direta e indireta do governo federal e dos Estados. Sobre as alianças que devem haver entre o local e as instâncias superiores na promoção dos meios para o crescimento, e dentro dessa relação o envolvimento indispensável da população na definição da agenda, Ivo, citando Wanderley (2000), explica:

"Assim, do ponto de vista político, o território incorpora um movimento de mão dupla. De um lado, ele se constitui como um espaço de realização de projetos coletivos e, de outro, ele é o lugar de intervenção das políticas, dos poderes públicos e dos agentes produtivos. Dessa perspectiva, um projeto de desenvolvimento local resulta da convergência das demandas e iniciativas locais e da interferência dos grandes projetos nacionais e supranacionais. (...). Apregoa-se a participação comunitária como fundamental e básica, pois, desenvolvimento se efetiva a partir do envolvimento direto de cidadãos e cidadãs – e eles estão no local de onde tem condições efetivas de interferir. São os protagonistas e beneficiários, ao mesmo tempo, tanto das iniciativas para se viver melhor quanto as de comunicação, que, aliás, neste contexto, servem para facilitar a consecução das primeiras." (IPEA, 2014, pp. 47, 177).

Uma das políticas de ação do Estado na capacitação das unidades locais de governo foi organizada na forma de um Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, que tem como objetivo integrar as localidades em torno de uma estrutura que subsidie o desenvolvimento nacional a partir da esfera

regional. O plano foi organizado por meio do decreto 6047 de 22 de fevereiro de 2007, e passou a ser implementado pelo Ministério da Integração Nacional. Por meio dele, os programas de desenvolvimento seriam difundidos através das regiões microeconômicas já definidas pelas legislações estaduais, sendo estas divididas entre as seguintes tipologias: (a) regiões de baixa renda; (b) regiões estagnadas – apresentando baixo crescimento do PIB; (c) regiões dinâmicas – alto crescimento do PIB ainda que média ou baixa renda e (d) regiões de alta renda. A ação do ministério seria dispensada às regiões das duas primeiras categorias, além das políticas setoriais definidas para as grandes regiões macroeconômicas (nordeste, norte e centro-oeste) e para as RIDEs e para a faixa de fronteira.

No entanto, este plano ainda está em andamento, de modo que seu êxito em comparação às demais políticas do modelo desenvolvimentista empregado pelos governos petistas ainda deverá ser comprovado. Em todo o caso, o plano se caracterizou muito mais como uma reorganização estratégica das ações do ministério, ao invés de introduzir novas metodologias de trabalho ou atuar na indução de maior aporte financeiro aos programas ali definidos. Ainda assim, o PNDR pode ser considerado a primeira política nacional cujo foco está direcionado às especificidades de cada localidade ou região do país dentro da dinâmica econômica atual. A falta de efetividade das ações do governo sobre a questão local tende a ser revertida com a entrada em vigor do II PNDR, em fase de elaboração. Enquanto isso, o país tenta expandir a fronteira industrial levando ao interior grandes empreendimentos que buscam gerar ao seu redor uma cadeia de indústrias satélites na busca pela descentralização dos polos produtivos, e tem obtido sucesso em iniciativas ocorridas nos últimos trinta anos, entre as quais se podem citar a Zona Franca de Manaus, a Refinaria de Abreu e Lima no complexo portuário de Suape (PE), o Polo Petroquímico de Camaçari (BA), a Usina Hidroelétrica de Belo Monte, entre tantos outros. A fim de diluir regionalmente a geração de tecnologia e inovação, o governo federal também investiu na implantação de diversas novas universidades federais no interior do país e em convênio com nações com as quais nutre parceria estratégica. A efetividade da construção desses centros de pesquisa como instrumentos para o desenvolvimento regional poderá ser comprovada no futuro.

Em regiões já consolidadas, consideradas dinâmicas ou de alta renda, pequenos municípios também possuem diversas contingências; porém suas necessidades permanecem obscurecidas atrás de indicadores que não refletem a realidade, puxados para cima pelas cidades polo ao redor. Por conta disso, estruturas dependentes da pecuária e da agricultura, fornecedoras de alimento para os grandes centros, são por vezes requalificadas como cinturões verdes das cidades industriais que as cercam, enquanto sua população permanece carente de uma série de serviços essenciais, tendo de se deslocar para o trabalho e estudo diário longas distâncias ou mesmo suportando altos índices de desemprego e violência. Ribeirão Bonito e Dourado, as cidades que serão estudadas no capítulo adiante, enquadram-se perfeitamente dentro destas características. Não serão avaliados neste momento índices de violência ou agressões aos direitos humanos, por exemplo, mas estarão entre os indicadores verificados o efetivo dos agentes de segurança pública, o número de estabelecimentos econômicos e os dados do censo escolar, entre outros fatores.

Tais números buscarão refletir a presença do Estado nestas localidades, em três aspectos, considerados em si como capacidades estatais: **aparato, pessoal e recursos financeiros e orçamentários**, e um aspecto entendido como **capacidade social**: sociedade civil organizada, na forma de sindicatos ou associações. Três destes quatro aspectos, naturalmente excetuando os recursos financeiros, podem (e devem) ser objeto de capacitação por parte do Estado (em suas esferas federal ou estadual) através de políticas amplas de desenvolvimento, com vistas à transformação social dos territórios vulneráveis.

Em todo o caso, o valor e a importância regional da universidade serão levados em alta conta. Afinal, se existe tal instrumento nas proximidades das pequenas comunidades, a ação do mesmo pode produzir e aprimorar os mecanismos de empoderamento destas comunidades. Portanto, o estudo de caso a seguir será finalizado com breve relato da absorção da estrutura da UFSCar, enquanto agente capacitador do Estado e centro de excelência mais próximo destas localidades, apresentando alguns números da universidade em sua relação com estes dois municípios na promoção do ensino, da pesquisa e da extensão.

Com base nestes dados, a conclusão da parte prática deste trabalho procurará responder às seguintes questões: 1) obter o levantamento das ferramentas e/ou capacidades disponíveis nos municípios pequenos ao redor da universidade, com vistas a compreender a vulnerabilidade de cada um deles, e 2) como uma instituição pública de ensino superior tem sido acionada para promover o desenvolvimento local e qual o grau de interlocução que há entre esta instituição e o território ao seu redor. A partir de então, passamos primeiramente à análise das capacidades institucionais instaladas em Ribeirão Bonito e Dourado.

5. ESTUDO DE CASO: Os municípios da periferia da região de São Carlos e sua interface com a UFSCar na geração de capacidades

5.1 Breve histórico da cidade de Ribeirão Bonito

O município de Ribeirão Bonito, como tantas outras cidades do interior de São Paulo, teve seu surgimento vinculado à instalação de uma igreja em determinado território rural. O núcleo pioneiro da cidade situou-se em terras da família Alves Costa, que em 1862 comprou terras na região e construiu uma capela em honra ao padroeiro Senhor Bom Jesus da Cana Verde. Tal núcleo foi elevado à categoria de vila através do Decreto Estadual nº 24, de 05 de março de 1890. Até então, e desde 08 de março de 1882, a freguesia existia como distrito do município de Brotas. Em 19 de dezembro de 1906, através da Lei Estadual nº 1038, a vila se torna um município independente, na mesma data sendo criado para este o distrito de Guarapiranga, ainda existente, situado a 15 km de distância da sede.

Figura 4: A Microrregião de São Carlos, com destaque para as cidades de Dourado e Ribeirão Bonito



Fonte: www.citybrazil.com.br

Um fato de especial importância na história da cidade é a construção, em 1894, da estação ferroviária de Ribeirão Bonito, em ramal que partia de São

Carlos e era operado pela Companhia Paulista de Estradas de Ferro, na época gerida pelo Conde do Pinhal, fundador da cidade vizinha de São Carlos (ocorrido em 1857), ora sede da reitoria da UFSCar. Esta estrada de ferro, elaborada em bitola métrica, foi essencial para a chegada dos imigrantes italianos na cidadezinha, que iriam compor a mão de obra necessária para a plantação do café.

Desde 1938, o município de Ribeirão Bonito é sede de comarca, abrigando uma vara Cível e sendo sede de um fórum público. Este fato tem sua relevância, pois raras são as cidades com menos de 15.000 habitantes no interior do estado de São Paulo que abrigam sedes de comarca. Em conversas com habitantes da cidade, esta especificidade é constantemente lembrada.

A densidade demográfica do município é baixa: seus 12.458 habitantes estão distribuídos em uma área de 471,5 Km², sendo 26,24 habitantes por Km², segundo dados da Fundação SEADE. 92,5% da população estão inseridas no perímetro urbano.

Apesar da natureza econômica do município estar voltada ao agronegócio, o setor de comércio e serviços é o que detém maior participação na economia local. São 57%, contra 33% da agricultura e apenas 10% na indústria. De igual forma, o setor de comércio e serviços contrata cerca de 53% da população economicamente ativa, contra 24% da agricultura e 22% da indústria e da construção civil. Mais de 57% da produção agrícola é baseada no cultivo da cana de açúcar. Os dados são de 2011, do IBGE.

Ainda segundo o IBGE, o IDH do município em 2010 era 0,712, o que é considerado alto padrão de desenvolvimento humano. Segundo o MDS, apenas 1% da população vive em situação de extrema pobreza.

5.2 Breve histórico da cidade de Dourado

O núcleo pioneiro de Dourado foi formado por duas pequenas junções de casas, denominadas cada qual Bebedouro e São João Batista dos Dourados. Em meados da década de 1880, a segunda tornou-se distrito de Brotas vencendo uma batalha política entre os líderes das duas povoações, fazendo com que o povoamento de Bebedouro desaparecesse com o tempo.

Dourado foi elevado à categoria de vila com a denominação de São

João Batista de Dourados, por Lei Estadual nº 502, de 19 de maio de 1897. Através da Lei Estadual nº 1038, datada de 19 de dezembro de 1906, Dourado tornou-se um município.

O desenvolvimento de Dourado também passou pela chegada da linha férrea, o que ocorreu apenas em 1912. O Ramal de Ribeirão Bonito se estendia até a cidade em duas linhas, uma via Trabiju e outra diretamente, e dali seguia até Novo Horizonte. Como todo o ramal, a linha férrea da cidade foi desmontada em 1966, quando a cidade já era servida pelas rodovias SP 215 e SP 255, que se cruzam no extremo oeste do território do município, onde hoje se encontra um obelisco que marca o centro geográfico do Estado de São Paulo.

Os 8.890 habitantes da cidade (dos quais 91,5% residem na zona urbana) estão distribuídos em 205,8 Km² de território, o que perfaz uma densidade demográfica de 41,7 habitantes por Km², segundo o IBGE. O IDH do município, apesar de ser menor e contar com menos equipamentos públicos que seu vizinho, é maior em relação a Ribeirão Bonito: segundo dados de 2010, era de 0,738.

Os números da participação econômica por setor no conjunto do PIB são praticamente semelhantes com os da cidade vizinha. Segundo dados do Ministério das Cidades, em 2005, o setor terciário ocupava 53%, contra 21% do secundário e 19% do primário.

5.3 Apresentação dos Indicadores Municipais

Doravante se apresentarão os indicadores da capacidade instalada nos municípios de Dourado e Ribeirão Bonito, em termos de estrutura, recursos e pessoal, ao que se passará à discussão da presença (ou ausência) de alianças, planos e projetos nacionais, a partir do Estado, que atuem nos territórios em recorte para a promoção do desenvolvimento local. Para tanto, o relato começa com a apresentação da estrutura de governo dos municípios, passando por cada um dos poderes estabelecidos. A isto se seguirá com a demonstração dos recursos disponíveis, e depois a disponibilidade de pessoal nas políticas públicas existentes. Encerra-se este tópico com a apresentação das capacidades sociais, ou aquelas que não tem vínculo com o Estado, como os movimentos sociais presentes nestas cidades.

Tabela 2: Geografia, Hierarquia Regional e Dados Imobiliários

	Ribeirão Bonito	Dourado
Área	471.550 Km ²	205.981 Km ²
Mesorregião	Araraquara	Araraquara
Microrregião	São Carlos	São Carlos
Região de Governo (SP)	Central	Central
Hierarquia Urbana (IBGE)	Centro Local	Centro Local
População (2014)	12.458	8.607
Parcelamentos do solo	9	6
Domicílios particulares permanentes (2000)	3.768	2.601
Estabelecimentos industriais (2014)	27	32
Estabelecimentos comerciais e de serviços – mercados, lojas, hotéis, restaurantes, gráficas (2010)	670	363
Estabelecimentos agropecuários – zona rural (granjas, fazendas, sítios, etc.)	249	167

Fonte: IBGE Cidades (cidades.ibge.gov.br)

Tabela 3: Estrutura dos Governos Municipais – I – Legislativo

	Ribeirão Bonito	Dourado
Vereadores (legislatura 2012-2016):	9	9
Partidos representados	PT (presidente), PSDB (3), PSB, PMDB, DEM, PRB, PSD.	PSDB (presidente), PP (2), PV, PSD, DEM, PTB, PR, PSB.
Comissões ativas no legislativo	Constituição, Justiça e Redação; Orçamento, Finanças e Contabilidade; Obras e Serviços Públicos; Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo; Planejamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo; Ética.	Constituição, Justiça e Redação; Orçamento, Finanças e Contabilidade; Saúde, Educação, Cultura e Turismo; Obras Assistenciais e Serviços Públicos; Planejamento, Uso e Ocupação do Solo.

Fonte: camaradourado.sp.gov.br, cmrb.sp.gov.br

Tabela 4: Estrutura dos Governos Municipais – II – Judiciário

	Ribeirão Bonito	Dourado
Sede de Comarca (fórum)	Sim	Não (pertence à comarca de

Varas	1 Inicial (civil, criminal, infância, execuções e distribuição)	Ribeirão Bonito)
Cartórios	2 Registro civil (sendo 1 no distrito de Guarapiranga); 1 Registro de Móveis; 1 Notas e Protestos; 1 Eleitoral (zona 107 – inclui Dourado)	1 Registro Civil

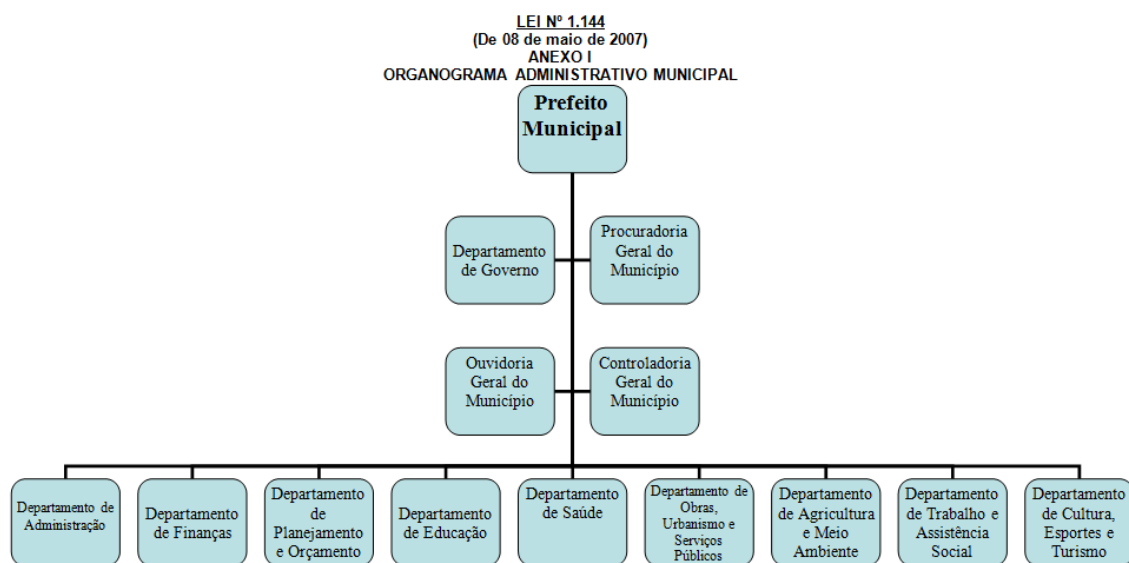
Fonte: emsampa.com.br, entrevistas com agentes policiais do município.

Tabela 5: Estrutura dos Governos Municipais – III - Executivo

	Ribeirão Bonito	Dourado
Grupo político do prefeito	PMDB	PP
Número de servidores da prefeitura (CLT, estatutários, comissionados e eventuais) – 2014.	390 (2,7% da população)	303 (3,57% da população)
Gasto com funcionalismo (% do orçamento municipal – 2014)	43%	53%
Teto do funcionalismo (2014)	R\$ 9.078,00 (prefeito)	R\$ 3.970,00 (médico, engenheiro, arquiteto, diretor de departamento) – dados referentes ao salário do chefe do executivo não encontrados
Piso do funcionalismo (2014)	R\$ 732,00 (auxiliar de serviços gerais da câmara de vereadores)	R\$ 678,00 (auxiliar de serviços gerais)
Organograma municipal	Vide abaixo	Vide abaixo
Níveis de hierarquia	3 (diretoria, setor, seção)	3 (departamento, divisão, seção)
Conselhos municipais em operação	Direitos da Criança e do Adolescente; Direitos do Idoso; Saúde; Educação; Assistência Social; Desenvolvimento Rural; Acompanhamento e Controle Social	Segurança alimentar e nutricional; Gestor do FUNDEB; Direitos da Criança e do Adolescente; Educação; Saúde; Assistência Social
Participação em fóruns/organismos intermunicipais	Comitê de Bacia dos rios Tietê/Jacaré, Associação dos Municípios da Região Central do Estado	Comitê de Bacia dos rios Tietê/Jacaré, Associação dos Municípios da Região Central do Estado
Mecanismos de participação popular no governo	Nenhum	Ouvidoria
Orçamento Participativo	Não	Não

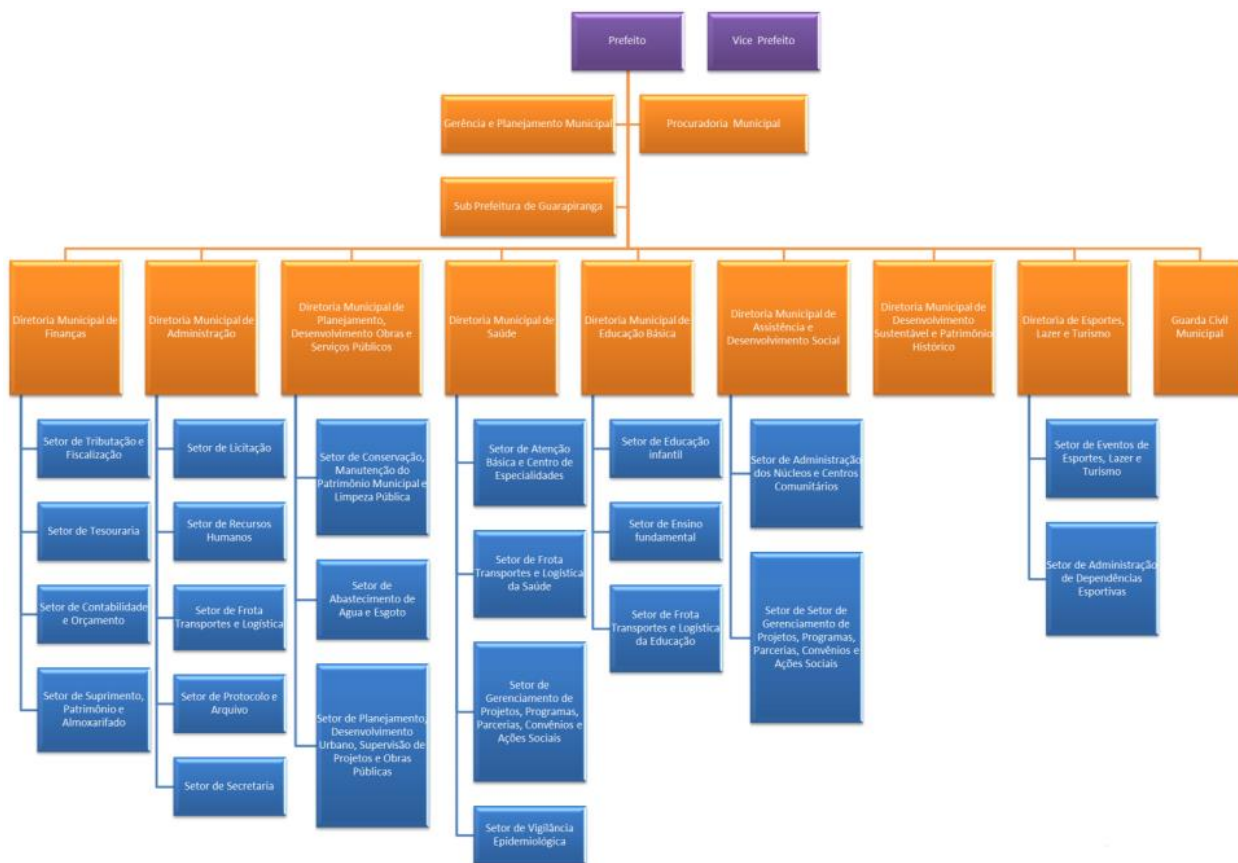
Fonte: camaradourado.sp.gov.br, cmrb.sp.gov.br

Figura 5: Organograma da Prefeitura de Dourado



Fonte: camaradourado.sp.gov.br/legislacao

Figura 6: Organograma da Prefeitura de Ribeirão Bonito



Fonte: ribiraobonito.sp.gov.br/documentos/publicações/leis

Pelos dados apresentados nas tabelas e figuras anteriores, percebe-se que a estrutura dos poderes destes municípios é condizente com o tamanho das cidades (na proporção de pessoal alocado e da receita disponível) e com a existência dos serviços mais essenciais – definidos pela Constituição como de responsabilidade dos municípios –, ainda que isso signifique a inexistência de diversos aparelhos importantes de participação da sociedade nas decisões do governo, cuja obrigatoriedade não é exigida pela legislação, como a ouvidoria. Não se conseguiu levantar a composição dos conselhos municipais, tampouco a frequência de suas reuniões, o que pode significar que mesmo os conselhos obrigatórios (aqueles cuja formação é exigida pelo governo federal como requisito para a destinação de recursos e repasses de verba nas áreas em questão) existentes se reúnam o mínimo possível. Destaca-se também o fato da maioria da classe política nas cidades pertencer a partidos de centro e direita, o que justifica a quase inexistência de mecanismos de participação popular. A máquina pública, embora organizada de modo funcional, possui em ambos os casos desdobramentos em muitas áreas, de modo que estas cidades conseguem, ao menos estruturalmente, estabelecer políticas nas principais áreas sociais. No entanto, as localidades demonstram ter sérias discrepâncias entre os salários mais altos e mais baixos do funcionalismo, indicando que se está comprometendo uma grande fatia do orçamento com pagamento de salários à classe política que não condizem com o tamanho da cidade que governam. Os salários dos funcionários de carreira, porém, são semelhantes ou mesmo estão aquém daqueles praticados no mercado.

O quadro a seguir apresentará a estrutura orçamentária do município, bem como a produção total da economia. Tais dados têm sua relevância, pois refletem a situação econômica do governo e dos setores produtivos.

Tabela 6: Orçamento Municipal e Indicadores Econômicos

	Ribeirão Bonito	Dourado
Renda per capita (2010)	R\$ 590,72	R\$ 621,72
PIB per capita (2012)	R\$ 14.459,67	R\$ 20.165,51
PIB (2012)	R\$ 189.810.000,00	R\$ 173.625.000,00

Composição do PIB (2005)	Indústria/Construção – 10,4% Comércio/Serviços – 57,2% Agronegócio – 28,0%	Indústria/Construção – 21,2% Comércio/Serviços – 53,8% Agronegócio – 18,6%
CNPJ abertos (número de empresas em 2014)	625	352
Orçamento (2014)	R\$ 25.660.000,00	R\$ 20.850.000,00
Composição da Receita (2005)	FPM – 26,6% ICMS – 23,3% Tributos municipais – 10,0% Outras receitas e transferências – 40,1%	FPM – 29,3% ICMS – 25,2% Tributos municipais – 5,8% Outras receitas e transferências – 39,7%

Fonte: IBGE Cidades (cidades.ibge.gov.br), camaradourado.sp.gov.br, cmrb.sp.gov.br

Percebe-se pelo quadro apresentado que os pequenos municípios ainda são extremamente dependentes das transferências de recursos de entes federativos superiores na composição do seu orçamento. Considerando que tais valores sempre se destinam previamente vinculados a determinadas políticas, o poder de ação de prefeitos e legisladores para a realização de determinada política local é muito reduzido. Soma-se a isso o fato de que estas cidades (como todas as demais de mesmas características) não dispõem de pessoal em número e capacitação suficiente para buscar o acesso a novas fontes de financiamento de projetos, como editais e chamadas públicas promovidas por agências de fomento e secretarias dos governos estaduais e federal. Com isso, tais recursos acabam permanecendo vinculados a projetos nem sempre relevantes de grandes polos, enquanto pequenas cidades permanecem carecendo de recursos para projetos de iluminação e saneamento básico, por exemplo. O indicador relacionado à participação do orçamento anual na relação do PIB não pôde ser levantado pois os dados referentes ao orçamento e ao PIB anual, dadas as fontes, são de anos distintos. No entanto, em ambos os casos, o orçamento municipal diz respeito a cerca de um quarto do PIB anual, mais ou menos.

Os próximos quadros deverão mostrar a existência de serviços públicos por categoria de política pública, quer sejam eles fornecidos por empresas do governo, por órgãos do Estado ou pelo próprio município através de suas subdivisões dos departamentos municipais. A ideia é fazer uma síntese do aparelho estatal instalado e dos serviços públicos disponíveis, independente da sua natureza.

Em casos específicos, como nos valores referentes à educação, os beneficiários das políticas estarão também retratados.

Tabela 7: Serviços Públicos Existentes – Segurança Pública

	Ribeirão Bonito	Dourado
CIRETRAN / Dep. Trânsito	Sim	Não
Delegacia de polícia	Sim (compartilha o delegado com Dourado)	Sim (compartilha o delegado com Ribeirão Bonito)
Cadeia Pública	Sim (feminina)	Não
Efetivo da Polícia Civil	1 escrivão, 1 investigador, 1 delegado, 6 carcereiros	1 escrivão, 1 carcereiro, 1 agente (o delegado da cidade é o mesmo de Ribeirão Bonito, prestando serviço eventual)
Grupamento da Polícia Militar	2ª Cia. do 38º BPM/I (de São Carlos) - Sede e 1º pelotão	2ª Cia. do 38º BPM/I (de São Carlos) - 3º pelotão
Efetivo da Polícia Militar	17	9
Corpo de Bombeiros	Não (faz parte da região atendida pelo grupamento de São Carlos)	Não (faz parte da região atendida pelo grupamento de São Carlos)
Polícia Rodoviária	Não (faz parte da região atendida pelo grupamento de São Carlos)	Não (faz parte da região atendida pelo grupamento de São Carlos)
Polícia Ambiental	Não (faz parte da região atendida pelo grupamento de São Carlos)	Não (faz parte da região atendida pelo grupamento de São Carlos)
Instalações das Forças Armadas	Não	Não
Guarda Civil Municipal	Sim	Não
Defesa Civil	Sim	Não
Junta de Serviço Militar	Não	Sim

Fonte: Entrevistas com agentes públicos das cidades de Ribeirão Bonito e Dourado.

Tabela 8: Serviços Públicos Existentes – Educação, Esporte e Lazer.

	Ribeirão Bonito	Dourado
Estabelecimentos de ensino básico (fundamental/médio) municipais, estaduais e particulares:	10	7
Estabelecimentos de ensino	APAE (17 alunos em 2015, da pré-	APAE (10 alunos em 2015, no

especial (ONG's)	escola ao EJA)	ensino fundamental e médio)
Professores da rede estadual	61	53
Professores da rede municipal	138	90
Estabelecimentos de ensino técnico	0	0
Instituições de ensino superior (públicas ou privadas)	1	0
Alunos regulares no ensino básico (fundamental/médio) municipais, estaduais e particulares	2.598	1.626
Alunos regulares no EJA	29	88
Creches	4 municipais	2 municipais e 1 ONG
Transporte escolar	Urbano e rural, por ônibus	Urbano e rural, por ônibus
Bibliotecas	1	1
Teatros	0	0
Salas de Cinema	0	0
Museus	0	0
Praças/parques	5	2
Equipamentos esportivos (clubes, parques, estádios, piscinas)	1 estádio municipal, 1 ginásio municipal, 1 piscina municipal, 1 clube com piscinas e quadras poliesportivas	1 estádio municipal, 1 parque ecológico, 1 centro de lazer dos trabalhadores com quadras e piscinas, 1 centro juvenil com campo de futebol, 1 clube particular, 1 pista de motocross particular

Fonte: Censo Escolar 2013 – MEC; Entrevistas com agentes públicos das cidades estudadas.

Tabela 9: Serviços Públicos Existentes – Saúde e Assistência Social

	Ribeirão Bonito	Dourado
Hospitais	1 (Santa Casa)	1
UBSs e USFs	5	4
Demais estabelecimentos de saúde (públicos ou particulares)	2	1
Total de leitos	30	30
Leitos em UTI	0	0
SAMU (s/n)	Não (pertence à região de São Carlos)	Não (pertence à região de São Carlos)

Médicos na rede pública / SUS (nº)	6 (número de médicos SUS contratados pela Santa Casa não disponível)	52
Enfermeiros, técnicos e auxiliares em enfermagem (nº)	16	39
Agentes comunitários de Saúde (nº)	Carreira não pertence ao quadro de cargos e empregos públicos	18
Agentes de combate a endemias	4	2
Farmácias Populares	Sim (rede SUS e conveniadas)	Sim (rede SUS e conveniadas)
Vigilância Sanitária	Sim	Sim
CRAS	Sim	Sim
CREAS	Não	1 unidade
Assistentes Sociais (nº)	2	4

Fonte: IBGE Cidades (cidades.ibge.gov.br); Perfil Municipal SEADE.

Tabela 10: Serviços Públicos Existentes – Comunicações, transportes e instrumentos de política urbana e ambiental.

	Ribeirão Bonito	Dourado
Agências bancárias	3	1
Agências dos correios	1	1
Jornais	2	2
Estações de Rádio	1 comunitária (existe a concessão de uma emissora comercial em Ribeirão Bonito, mas o estúdio está instalado em São Carlos)	1
Transporte coletivo (linhas/carros)	2 carros, 1 linha circular	1 carro, 1 linha circular
Fiscalização de trânsito (radares, guardas, etc.)	Efetuada pela Polícia Militar	Efetuada pela Polícia Militar
Data do último Plano Diretor	1993	Não Há
Data do Código de Obras/Posturas	2006	2013
Unidades de conservação ambiental (APAs, Estações Ecológicas, Reservas, etc.)	Não	Não

Fonte: Diagnósticos ProExt Desenvolvimento e Inclusão Social, 2014; brasilemcidades.gov.br; entrevistas com servidores públicos

Tabela 11: Serviços Públicos Existentes – Saneamento Básico

	Ribeirão Bonito	Dourado
Serviço de abastecimento	Serviço de água e esgoto municipal	Sabesp (estadual)
Aterro Sanitário (s/n)	Sim	Sim
% domicílios ligados à rede de água	99,02%	99,31%
% domicílios ligados à rede de esgoto	98,85%	98,69%
% domicílios com coleta de lixo	99,6%	99,96%
% domicílios com energia / iluminação pública	96%	100%
Serviço de internet banda larga / rede celular disponível	Sim	Sim
% vias pavimentadas	90,8%	98,0%

Fonte: Diagnósticos ProExt Desenvolvimento e Inclusão Social, 2014.

Ao se analisar o levantamento acima, percebe-se que ambas as cidades dispõem de uma grande quantidade de equipamentos para a realização de serviços públicos e sociais. No entanto, elas também carecem de algumas estruturas importantes em saúde e cultura, como a ampliação de leitos em UTI e a abertura de museus e teatros. Os indicadores de infraestrutura de saneamento são destaque pelo alto desempenho, mas a quantidade de agentes de saúde parece ser pequena frente às populações, especialmente em Ribeirão Bonito.

O quadro a seguir apresentará a existência de movimentos sociais identificados nas cidades, a fim de verificar se apenas o serviço público está presente na promoção do bem-estar social ou se também podem ser identificados movimentos populares de organização social. Após este, o último quadro deste tópico apresentará a força de trabalho presente em cada um dos poderes instalados nas cidades (desconsiderando então servidores de outras esferas, cujos dados já foram apresentados acima, quando disponíveis), a fim de mensurar quantidade de servidores públicos e suas atribuições dentro do aparelho de governo.

Tabela 12: ONG's, associações e movimentos sociais existentes.

	Ribeirão Bonito	Dourado
Sistema S	Não	Não
Agências de Fomento	Banco do Povo	Nenhum
Incubadoras de Negócios	Não	Não
Cooperativas	Cooperativa Agrícola Mista	Cooperativa dos Cafeicultores
Sindicatos	Sindicato Rural	Sindicato Rural
Assentamentos	Não	Não
ONGs	5 - Amarribo (cidadania) APAE Santa Casa (hospital) Lar Maria Tostes (asilo) Voluntários do combate ao Câncer	4 – APAE Associação da Criança (hospital) Sociedade S. Vicente Paulo (asilo) Centro juvenil São Domingos (creche)

Fonte: Diagnósticos ProExt Desenvolvimento e Inclusão Social, 2014.

Tabela 13: Servidores da Administração Pública Municipal

	Ribeirão Bonito	Dourado
Judiciário	1 juiz, 1 promotor público, 32 funcionários administrativos, 15 estagiários, 3 oficiais de justiça, 2 escriturários bancários, 2 representantes da circunscrição da OAB, 10 funcionários de serviço operacional.	Não possui sede de comarca
Legislativo	Assessoria jurídica (1), assessoria contábil (1), secretaria administrativa (3), auxiliar de serviços gerais (1).	Assessoria da mesa diretora (1), chefe de gabinete (1), assistente legislativo (2), zelador (1).
Executivo	Vide apêndices	Vide Apêndices

Fonte: camaradourado.sp.gov.br, cmrb.sp.gov.br, entrevistas com agentes públicos das cidades.

Pelas informações apresentadas, tanto neste espaço quanto no apêndice, a quantidade de servidores parece adequada às atividades cotidianas dos governos municipais. Todavia, à exceção do executivo, onde se pode verificar a

escolaridade mínima de cada cargo, não se pode mensurar esta característica para todos os servidores do legislativo e do judiciário municipais. Independentemente dessa constatação, porém, deve-se levar em conta a necessidade constante de capacitação demandada pelos servidores públicos, mesmo aqueles que possuem nível superior. No entanto, ao que parece, estas equipes não são capazes de auto induzir esta capacitação, uma vez que estão restritos às atividades que lhes são afetas por força de lei e possuem restrições em termos de orçamento e disponibilidade de fontes de aprendizado. Por consequência, os agentes públicos dos governos municipais tem dificuldade de promover endogenamente quaisquer instrumentos com vistas ao desenvolvimento local. Contribui para esta constatação o fato de que em nenhuma das legislações de pessoal das prefeituras municipais existe a presença de qualquer carreira ligada à formulação, análise, gerenciamento e acompanhamento de políticas públicas. A ausência deste tipo de profissional nas estruturas administrativas é ainda realidade nas administrações municipais pelo país, o que é certamente um grave erro, uma vez que a presença de profissionais desta categoria (i.e., gestores públicos, gestores de políticas públicas, cientistas sociais e especialistas em planejamento governamental) tem se tornado cada vez mais importante para modernizar e tornar mais efetivas as ações dos governos e as políticas sociais.

Para tanto, conclui-se que estava correta a hipótese inicial deste trabalho, de que existe a necessidade de instrumentos externos para a capacitação dos locais estudados, tanto dos agentes públicos quanto da população, para que esta possa desencadear processos de participação e fiscalização e o consequente desenvolvimento, uma vez que os municípios estudados não possuem soluções próprias para disparar este processo. A única exceção a esta constatação foi a presença, na cidade de Ribeirão Bonito, da AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito.

Com a realização de diversas iniciativas de capacitação popular, como a editoração de panfletos e a realização de cursos e oficinas com a temática voltada ao combate à corrupção, entre outras atividades sociais e culturais, a AMARRIBO têm desempenhado um importante papel na comunidade voltado à disseminação do conhecimento e à capacitação popular. Em grande medida, esta ONG pode ser

considerado um verdadeiro exemplo de movimento social engajado e atuante no sentido de promover capacidades sociais à população do local ao qual se insere. O trabalho desta associação já se mostrou extremamente profícuo na formação crítica de uma população que, ora preparada, enfrentou diversas crises na política municipal e foi capaz de pressionar a saída de prefeitos e vereadores corruptos do poder.

No próximo tópico desta pesquisa, serão apresentados os dados referentes à participação da UFSCar na prestação de serviços de natureza semelhante aos locais em recorte. Apesar da universidade ofertar educação formal, pode-se considerar que não existe diferenças entre sua missão e a de outros agentes no objetivo de promover a qualificação e capacitação de pessoas para atuarem na promoção da cidadania. Isso corrobora com a missão da universidade, exposta em seu lema: “excelência acadêmica com compromisso social”. A princípio, parte-se da premissa de que a UFSCar pode se tornar um agente capacitador dos governos locais, mas que isto ainda não aconteceu, tendo em vista a baixa taxa de infiltração das atividades da universidade nas questões pertinentes ao desenvolvimento regional. Por outro lado, haverá quem afirme que a própria presença das universidades no interior do país, o que ocorreu em grande medida graças aos investimentos do programa REUNI, ocorrido há poucos anos, já configure em si a extensão da ação do Estado para capacitar agentes e instituições regionais, e que o mesmo ocorre com a UFSCar, estando baseada tão proximamente de tais localidades. Em todo o caso, é inegável a competência das universidades para poderem transformar a realidade das regiões onde se inserem, tendo em vista o aporte de investimentos que geram, em virtude de sua implantação, no mercado local (comércio, imobiliária, mão de obra para a indústria, etc.). O que se verificará doravante é se estas transformações também podem se confirmar em outros aspectos, como geração de tecnologias locais, produtivas ou mesmo sociais, que possam ser aplicadas na comunidade ao seu redor.

Além dos dados compilados neste capítulo, uma série de outros indicadores sociais e econômicos estão presentes no material do grupo ProExt Desenvolvimento Local, Gestão Pública e Inclusão Social, de onde parte deste material foi retirado. Tais dados foram utilizados pelos pesquisadores na geração de

um diagnóstico que foi por sua vez apresentado aos gestores municipais a fim de subsidiarem as oficinas que os pesquisadores do grupo ministraram junto a gestores das cidades de Ribeirão Bonito e Dourado, sendo este trabalho uma pequena contribuição às atividades deste grupo. A atuação do ProExt será mais detalhadamente descrita ao final da pesquisa.

5.4 A Presença da UFSCar

A Universidade Federal de São Carlos é um centro de excelência nacional e internacional na promoção do conhecimento. No entanto, sua atuação tem sido inexpressiva no propósito de capacitar as comunidades do entorno de seus *campi*. Para confirmar esta visão, serão doravante apresentados todos os indicadores levantados junto aos órgãos e unidades da universidade que dizem respeito à interface existente entre a mesma e os municípios estudados. Feita esta confirmação, será feita uma discussão sobre maneiras de sobrepujar esta distância e promover a conexão entre estes entes na promoção da cidadania e na disseminação de capacidades estatais e sociais.

Foi solicitado o levantamento de dados junto às seguintes unidades acadêmicas: Pró-Reitoria de Graduação – ProGrad; Pró-Reitoria de Pós-Graduação – ProPG; Pró-Reitoria de Pesquisa – ProPQ; Pró-Reitoria de Extensão – ProEx; Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis - ProACE; Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FAI; Biblioteca Comunitária da UFSCar – BCo e Unidade Saúde-Escola – USE, com o intuito de encontrar os pontos de convergência. O relato do levantamento será mostrado a seguir.

a) ProGrad, ProACE e ProPG

O quadro a seguir mostra a quantidade de alunos provenientes das cidades de Ribeirão Bonito e Dourado ingressantes na UFSCar nos últimos cinco

anos, seu status de matrícula (se permanece cursando, se concluiu o curso ou se é desistente da vaga) e os cursos aos quais participam.

Tabela 14: Alunos de graduação da UFSCar oriundos das cidades selecionadas

Ano Ingresso	Saída da UFSCar			Campus		Enfase Curso			Cidade Procedência	
	Código	Descrição	Ano	Código	Campus	Código	Sigla	Nome	Código	Nome Cidade
2010	2	Formado	2013	1	CAMPUS SÃO CARLOS	460	EEsp	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL	8	RIBEIRAO BONITO
2010	13	Opção ênfase	2014	1	CAMPUS SÃO CARLOS	373	ESB	ESTATÍSTICA	8	RIBEIRAO BONITO
2010	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	450	ESBS	ESTATÍSTICA - SAÚDE E MEIO AMBIENTE	8	RIBEIRAO BONITO
2010	2	Formado	2014	1	CAMPUS SÃO CARLOS	466	LI	BACHARELADO EM LINGUÍSTICA	8	RIBEIRAO BONITO
2010	12	Opção currículo	2010	3	CAMPUS SOROCABA	380	CBL5	LICENCIATURA EM CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	8	RIBEIRAO BONITO
2010	9	Transferência Interna	2012	3	CAMPUS SOROCABA	523	CBL5	LICENCIATURA EM CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	8	RIBEIRAO BONITO
2011	3	Cancelado	2011	1	CAMPUS SÃO CARLOS	1	ALE	ALUNO ESPECIAL	8	RIBEIRAO BONITO
2011	7	Perda de Vaga 8 Créditos	2012	1	CAMPUS SÃO CARLOS	466	LI	BACHARELADO EM LINGUÍSTICA	8	RIBEIRAO BONITO
2011	6	Perda de Vaga 4 Créditos	2011	1	CAMPUS SÃO CARLOS	460	EEsp	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL	8	RIBEIRAO BONITO
2012	3	Cancelado	2014	1	CAMPUS SÃO CARLOS	377	QUBD	BACHARELADO EM QUÍMICA	8	RIBEIRAO BONITO
2012	12	Opção currículo	2013	1	CAMPUS SÃO CARLOS	477	PED	LICENCIATURA EM PEDAGOGIA	8	RIBEIRAO BONITO
2012	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	586	PED	LICENCIATURA EM PEDAGOGIA	8	RIBEIRAO BONITO
2012	13	Opção ênfase	2014	1	CAMPUS SÃO CARLOS	337	BCI	BIBLIOTECOLOGIA E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	8	RIBEIRAO BONITO
2012	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	371	BCIC	BIBLIOTECOLOGIA E CIÊNCIA DA INFORM-CULT.DISC.-CIÊNC.SOCIED.	8	RIBEIRAO BONITO
2012	13	Opção ênfase	2014	1	CAMPUS SÃO CARLOS	337	BCI	BIBLIOTECOLOGIA E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	8	RIBEIRAO BONITO
2012	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	371	BCIC	BIBLIOTECOLOGIA E CIÊNCIA DA INFORM-CULT.DISC.-CIÊNC.SOCIED.	8	RIBEIRAO BONITO
2012	1	Cursando		3	CAMPUS SOROCABA	527	EFLS	ENGENHARIA FLORESTAL	8	RIBEIRAO BONITO
2013	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	587	BCI	BIBLIOTECOLOGIA E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	8	RIBEIRAO BONITO
2013	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	576	TO	TERAPIA OCUPACIONAL	8	RIBEIRAO BONITO
2013	3	Cancelado	2013	1	CAMPUS SÃO CARLOS	388	EDFV	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO FÍSICA	8	RIBEIRAO BONITO
2013	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	522	PSID	PSICOLOGIA	8	RIBEIRAO BONITO
2014	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	377	QUBD	BACHARELADO EM QUÍMICA	8	RIBEIRAO BONITO
2014	7	Perda de Vaga 8 Créditos	2014	1	CAMPUS SÃO CARLOS	592	FILN	LICENCIATURA EM FÍSICA	8	RIBEIRAO BONITO
2014	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	363	CSO	CIÊNCIAS SOCIAIS	8	RIBEIRAO BONITO
2014	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	587	BCI	BIBLIOTECOLOGIA E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	8	RIBEIRAO BONITO
2014	1	Cursando		3	CAMPUS SOROCABA	570	TUS	TURISMO	8	RIBEIRAO BONITO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	363	CSO	CIÊNCIAS SOCIAIS	8	RIBEIRAO BONITO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	467	GERo	GERONTOLOGIA	8	RIBEIRAO BONITO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	340	LEE	LICENCIATURA EM LETRAS - ESPANHOL	8	RIBEIRAO BONITO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	460	EEsp	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL	8	RIBEIRAO BONITO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	467	GERo	GERONTOLOGIA	8	RIBEIRAO BONITO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	479	GAAm	GESTÃO E ANÁLISE AMBIENTAL	8	RIBEIRAO BONITO
2015	3	Cancelado	2015	1	CAMPUS SÃO CARLOS	585	PEN	LICENCIATURA EM PEDAGOGIA	8	RIBEIRAO BONITO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	604	TILSP	TRADUÇÃO E INTERPRETAÇÃO EM LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS	8	RIBEIRAO BONITO
2011	6	Perda de Vaga 4 Créditos	2011	1	CAMPUS SÃO CARLOS	415	EMP	ENGENHARIA DE MATERIAIS - MATERIAIS POLIMÉRICOS	59	DOURADO
2011	3	Cancelado	2012	1	CAMPUS SÃO CARLOS	373	ESB	ESTATÍSTICA	59	DOURADO
2011	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	480	BB	BIOTECNOLOGIA	59	DOURADO
2011	13	Opção ênfase	2013	1	CAMPUS SÃO CARLOS	423	FI	FÍSICA - LICENCIATURA E BACHARELADO	59	DOURADO
2011	9	Transferência Interna	2013	1	CAMPUS SÃO CARLOS	442	FIL	LICENCIATURA EM FÍSICA	59	DOURADO
2012	3	Cancelado	2013	1	CAMPUS SÃO CARLOS	461	FILN	LICENCIATURA EM FÍSICA	59	DOURADO
2012	13	Opção ênfase	2014	1	CAMPUS SÃO CARLOS	377	QUBD	BACHARELADO EM QUÍMICA	59	DOURADO
2012	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	384	QUBDQT	BACHARELADO EM QUÍMICA TECNOLÓGICA	59	DOURADO
2012	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	466	LI	BACHARELADO EM LINGUÍSTICA	59	DOURADO
2012	9	Transferência Interna	2012	2	CAMPUS ARARAS	525	AGEA	AGROECOLOGIA	59	DOURADO
2013	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	460	EEsp	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL	59	DOURADO
2013	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	467	GERo	GERONTOLOGIA	59	DOURADO
2013	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	155	ENFI	ENGENHARIA FÍSICA	59	DOURADO
2013	9	Transferência Interna	2013	1	CAMPUS SÃO CARLOS	423	FI	FÍSICA - LICENCIATURA E BACHARELADO	59	DOURADO
2013	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	349	QULN	LICENCIATURA EM QUÍMICA	59	DOURADO
2013	3	Cancelado	2014	1	CAMPUS SÃO CARLOS	349	QULN	LICENCIATURA EM QUÍMICA	59	DOURADO
2013	1	Cursando		2	CAMPUS ARARAS	376	EAGA	ENGENHARIA AGRÔNOMICA	59	DOURADO
2014	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	361	EC	ENGENHARIA CIVIL	59	DOURADO
2014	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	364	EM	ENGENHARIA DE MATERIAIS	59	DOURADO
2014	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	364	EM	ENGENHARIA DE MATERIAIS	59	DOURADO
2014	3	Cancelado	2014	1	CAMPUS SÃO CARLOS	363	CSO	CIÊNCIAS SOCIAIS	59	DOURADO
2014	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	339	MN	MATEMÁTICA - LICENCIATURA E BACHARELADO	59	DOURADO
2014	7	Perda de Vaga 8 Créditos	2014	1	CAMPUS SÃO CARLOS	364	EM	ENGENHARIA DE MATERIAIS	59	DOURADO
2014	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	460	EEsp	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL	59	DOURADO
2014	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	349	QULN	LICENCIATURA EM QUÍMICA	59	DOURADO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	352	CBLN	LICENCIATURA EM CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	59	DOURADO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	423	FI	FÍSICA - LICENCIATURA E BACHARELADO	59	DOURADO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	479	GAAm	GESTÃO E ANÁLISE AMBIENTAL	59	DOURADO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	603	QULN	LICENCIATURA EM QUÍMICA	59	DOURADO
2015	1	Cursando		1	CAMPUS SÃO CARLOS	603	QULN	LICENCIATURA EM QUÍMICA	59	DOURADO
2015	1	Cursando		4	CAMPUS LAGOA DO SINHO	601	EAm-LS	ENGENHARIA AMBIENTAL	59	DOURADO
2013	1	Cursando		121	POLO FRANCA - EAD	579	VEM10	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO MUSICAL	59	DOURADO

Fonte: ProGrad Web UFSCar.

Como se pode ver, nos últimos seis anos a universidade recebeu apenas 66 alunos provenientes de Ribeirão Bonito e Dourado, dentre as 15.746 vagas ofertadas, o que representa pouco mais de 0,004% dos ingressantes. E mesmo destes, apenas dois alunos já se formaram, enquanto outros 40 permanecem na universidade, e os demais 24 deixaram os cursos por outros motivos. Isto representa uma taxa de 30% de desistências ou cancelamentos de matrícula no período estudado. Este fator pode ter relação com a ausência de adesão destes alunos aos programas de permanência estudantil da universidade: consultada a ProACE, verificou-se que nenhum aluno proveniente das cidades estudadas recebeu qualquer tipo de bolsa fornecida pela pró-reitoria no mesmo período. Apesar da quantidade considerável de bolsas e auxílios que a UFSCar concede anualmente, o montante ainda é muito inferior à demanda, o que faz com que fatores como distância da residência de origem pesem nos questionários socioeconômicos. Assim, há a tendência de que alunos provenientes de locais próximos à universidade possam ser preteridos para aqueles que provêm de regiões mais distantes e ainda menos desenvolvidas.

O interesse desta pesquisa era o de comparar também os dados da participação dos alunos destas cidades em cursos de pós-graduação, mas por conta da greve dos servidores técnico-administrativos, ocorrida neste ano, o levantamento de dados junto à pós-graduação não pôde ser concluído.

b) ProEx e FAI

Os indicadores levantados junto a estas unidades acadêmicas dizem respeito à existência de projetos ou programas de extensão realizados na universidade tendo as localidades em tela como escopo, e se algum projeto gerenciado pela fundação de apoio eventualmente atendeu a comunidade destas cidades. A tabela abaixo apresenta a listagem das atividades de extensão desde 2008.

Tabela 15: Atividades de Extensão na UFSCar

Processo / Atividade

Ribeirão Bonito

23112.000747/2008-58 - Comarca de Ribeirão Bonito - Parecer Técnico relacionado à Ação Popular Feito 557/06.

23112.000371/2013-52 - Avaliação de crime ambiental por desmatamento de Área de Preservação Permanente

23112.000736/2013-49 - Avaliação do cumprimento de Determinação Judicial da Vara Única da Comarca de Ribeirão Bonito (SP), sobre Averbação de Área de Reserva Legal (ARL) no imóvel rural Sítio Santa Cruz, localizado no município de Trabiju (SP) com área total de 42,25 hectares

23112.000740/2013-15 - Análise das condições da área localizada no Município de Ribeirão Bonito e na qual foi autorizada pesquisa de Areia e Argila em uma área de 49,41 hectares no local denominado Fazenda Santa Filomena.

23112.004725/2013-38 - GOVERNANÇA LOCAL E DESENVOLVIMENTO: NOVAS FERRAMENTAS DE GESTÃO PÚBLICA PARA INCLUSÃO, INOVAÇÃO E CIDADANIA

Dourado

23112.003712/2013-41 - Avaliação de possíveis danos ambientais em áreas urbanas na cidade de Dourado (SP).

Projeto financiado pela FAI atendendo a produtores das cidades estudadas

Projeto: Avaliação da Fertilidade do Solo: Análises Químicas, Diagnóstico e Recomendações
Objetivos: realização de análises químicas de solos, plantas, resíduos agroindustriais, corretivos e fertilizantes; fazer diagnósticos de situações de problemas de fertilidade do solo e recomendações técnicas.
Empresas atendidas:

42881	CELIA ROSA BOVI BASSAN	DOURADO	10/08/2015
40989	FERNANDO FAVERO E OUTROS	RIBEIRAO BONITO	18/06/2015

Fonte: Pesquisa realizada no banco de dados do ProEx Web.

A FAI relata que houve, no período, e apenas recentemente, a realização de uma atividade por ela coordenada nas cidades de Ribeirão Bonito e Dourado. Trata-se de uma avaliação de fertilidade do solo na região central do estado de São Paulo.

Reitera-se a presença do grupo ProExt 'Desenvolvimento Local, Gestão Pública e Inclusão' dentre os pouquíssimos materiais sendo gerados pela universidade em prol destas comunidades, com especial destaque por se tratar da

única atividade realizada pelo campo das ciências humanas.

c) ProPQ

Junto aos dados desta pró-reitoria, foram buscados títulos e referências de teses e dissertações que tivéssemos municípios como seu escopo de trabalho. O instrumento utilizado para tanto foi o Banco de Teses da UFSCar, inaugurado recentemente. Através dele, encontrou-se apenas uma dissertação de mestrado, defendido em 2014, com o título “Composição da fauna de mamíferos não voadores presente em um remanescente florestal no município de Ribeirão Bonito, São Paulo” (DIAS, 2014).

d) Serviços à comunidade: BCo e USE

Para ambos os levantamentos, foram feitos apenas questionamentos a gestores destas unidades. A gestora da BCo informou que os municípios em questão não fazem parte da categoria “comunidade” na clientela da unidade, pelo fato de que a universidade só considera o caráter comunitário da biblioteca abrangendo a população da cidade sede, São Carlos, não levando em conta usuários de outras cidades da região. Por este motivo, não é possível mensurar quantos cadastros a biblioteca possui de cidadãos das localidades estudadas.

Quanto a USE, a administradora da unidade também apresentou dados inconclusivos. Isto porque a unidade não recebe qualquer tipo de repasse pelo atendimento de pacientes encaminhados por municípios da região. A USE mantinha convênio com a Secretaria Estadual de Saúde até 2014 no repasse de recursos do SUS para custear o atendimento, e desde então o convênio passou a ser celebrado com a Secretaria Municipal de Saúde de São Carlos, que faz o repasse pelo número de atendimentos efetuados, independente da procedência do cliente/paciente.

Dessa forma, qualquer usuário que venha dos municípios da região tem suas fichas faturadas para a Secretaria de Saúde de São Carlos, uma vez que este município é o gestor pleno, e a prefeitura municipal não tem mantido um controle dos usuários encaminhados de fora da cidade sede. Em todo o caso, o fluxo de usuários externos é pequeno, seja por conta da distância, da ausência de transporte intermunicipal, da pouca divulgação dos serviços disponíveis na USE etc., o que tem desencorajado qualquer município do entorno em fazer o encaminhamento de pacientes. Ainda segundo o relato da administradora, entre os cerca de 2000 atendimentos realizados pela unidade ao mês, menos de 1% seja para usuários dos municípios da região, tornando irrisório o indicador que viesse a ser gerado.

Por tudo o que foi apresentado, pode-se perceber que a UFSCar ainda pode ampliar, e muito, sua participação na vida das cidades do entorno, especialmente as localidades de Ribeirão Bonito e Dourado, com o intuito de ampliar as capacidades da população e dos governos das cidades. Apesar da interação ser mínima atualmente, existe enorme espaço para a participação da universidade na dinâmica regional. Dentre todos os agentes capacitadores disponibilizados pelo Estado brasileiro, esta universidade é inegavelmente o ponto focal nesta política para a região estudada. No entanto, ainda há muito para ser feito para que a universidade se torne um apoio para os municípios do entorno, e vice-versa. Novos convênios devem ser assinados, mais pesquisas podem e devem ser conduzidas, e mais alunos podem ser preparados para o acesso a esta grande instituição pela ação da mesma em cursinhos preparatórios e outras políticas de extensão que podem ser conduzidas com o mínimo de recursos. Esta será a discussão do próximo capítulo, onde esta pesquisa será finalizada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições precisam ser imbuídas de potencial para conseguirem formular projetos que as levem ao desenvolvimento. No caso dos pequenos municípios, raramente este potencial será endógeno, pois lhes faltam as condições para disparar o processo de transformação. Portanto, a ação do Estado, entendido enquanto ente federativo superior, ou mesmo intermediário, é necessária, através da transmissão de *expertise*, da transferência de recursos e do fortalecimento de pactos e metas. Não necessariamente este processo precisa ser realizado pela administração direta. As universidades e institutos de pesquisa espalhados pelo país podem ser um instrumento poderoso para capacitar e produzir soluções para os problemas das cidades pequenas, dos territórios distantes e para as comunidades rurais.

Nesse sentido, percebe-se que permanece a relevância das escalas intermediárias da política, que jamais irá se limitar ao relacionamento entre consumidor global e produtor local. Permanece essa relevância porque caberá sempre ao Estado Nacional dar coesão ao território, elevando as comunidades não competitivas em âmbito global ao mesmo nível das demais regiões por meio da estruturação de uma rede de negócios que venha, ao menos, a atender o mercado interno com a produção agrícola local e prover as condições para a elevação dos indicadores sociais, da segurança e da qualidade de vida dessas localidades. A partir do momento em que a comunidade e os gestores públicos locais tenham acesso a recursos, capacitação e instrumentos de ação política, estarão preparados para concorrer por mais parcerias com as demais instâncias do governo e com o setor privado por conta própria, criando uma cadeia de programas que levarão ao desenvolvimento local sem, contudo, eliminar a necessidade da atuação federativa conjunta em nenhum momento. Sem esse tipo de sinergia entre Estado e localidade, os bolsões de pobreza e as economias locais inertes nunca deixarão de existir.

O caminho, portanto, é desenvolvimentista. Não apenas em seu caráter primário, defensor da industrialização, mas também em sua acepção moderna, considerando que capacitar a localidade também passa por promover a cultura e a

identidade regional, empoderar o cidadão com instrumentos de acesso a políticas sociais, dar as condições para que possa produzir e distribuir sua produção, ter acesso a novas tecnologias e experimentar a geração de uma cadeia de virtudes locais que não precisará se valer de *marketing* ou de guerra fiscal. O velho jargão “as pessoas vivem nas cidades, não em outras instâncias” traz a compreensão de que não há Estado desenvolvido sem cidades desenvolvidas. Esta estratégia não partiu dos receituários estrangeiros, por que tais não são capazes de explicar nossa condição de atraso, tampouco explicar como podemos mudar o futuro. O Brasil, através de Furtado, da CEPAL, como de tantos outros pesquisadores, precisou encontrar seu próprio caminho para o desenvolvimento, e o mesmo já está desenhado. Basta que se coloque em prática.

Utilizar as universidades no apoio aos municípios do entorno, especialmente para aqueles mais vulneráveis, pode se tornar uma importante inovação nas políticas de desenvolvimento local, ajudando comunidades e governos em seus processos de transformação social e ampliação da qualidade de vida.

Enquanto política de Estado, a Universidade Federal de São Carlos tem também muito ainda a contribuir. Mesmo porque a universidade não precisa aguardar que o cliente venha solicitar-lhe apoio, como tem sido conduzido o conhecimento sob o modelo ofertista-linear. A universidade pode, por sua iniciativa, buscar firmar parcerias com as comunidades do seu entorno, a fim de realmente transformar a realidade local, não apenas se aproveitar de sua condição logística. A expansão da universidade, alcançando novos territórios desprovidos dos benefícios da academia, é outra forma de garantir este propósito. Inserido no Vale do Ribeira, o novo *campus* Lagoa do Sino pode vir a ser o ponto nevrálgico de uma estratégia de desenvolvimento que pode mudar para sempre a vida da comunidade.

A UFSCar pode capilarizar nas sociedades onde se insere o conhecimento gerado nos laboratórios e pesquisas por meio da emissão de catálogos de fornecimento de tecnologias que fiquem acessíveis aos gestores locais, por exemplo. Pode levar seus bolsistas a buscar realizar ações pela cidadania nas comunidades. Pode implantar programas de economia solidária nos bairros. Pode disponibilizar oficinas, em modelo semelhante ao que fez o grupo ProExt

‘Desenvolvimento Local, Gestão Pública e Inclusão’, levando às comunidades a valorização de sua própria identidade e a capacitação de agentes públicos gratuitamente. Este trabalho precisa ser ampliado. Sugere-se que iniciativas como esta do grupo ProExt sejam realizadas também em outras cidades, talvez em outros moldes ou por meio de outros programas ou com outros tipos de financiamento, no entanto, que pudesse ser implementado a longo prazo.

Aproveitando-se dos recursos disponíveis e do pessoal qualificado existente, tanto na carreira docente quanto técnico-administrativa, mais os alunos dos diversos programas de graduação e pós-graduação, e ainda contando com os egressos do PPGGOSP, a UFSCar poderia manter um programa semelhante a uma Escola de Governo, com a responsabilidade de ofertar serviços de consultoria e apoio gratuito às comunidades próximas que necessitassem de algum tipo de ajuda. Esta outra sugestão que se propõe neste texto, como forma de encerramento deste trabalho, certamente seria o ponto culminante de uma estratégia de contribuição da universidade para com a região de seu entorno, aplicando o conhecimento gerado em suas instalações para o bem-estar da comunidade e capacitando os gestores e a sociedade para que consigam encontrar o rumo do desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. **Por Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.30, n.2, p.141-161, abr-jun 1999.

BOSCHI, R. **Brasil e os Atores Emergentes em Perspectiva Comparada: Capacidades Estatais e a Dimensão Político-Institucional**. Workshop. 2010. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/documento/3314870>. Acesso em out 2014.

BOSCHI, R. **Desenvolvimento, Pactos Políticos e Re-industrialização: Desafios para o Brasil**. Anais do 9º Fórum de Economia, São Paulo, FGV, set 2012.

BOSCHI, R; GAITÁN, F. **Brasil e os Atores Emergentes em Perspectiva Comparada: Capacidades Estatais e a Dimensão Político-Institucional**. Workshop IPEA – Capacidades Estatais para o Desenvolvimento, Brasília, nov 2012.

BOSCHI, R; GAITÁN, F. **Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina**. Caderno CRH, Salvador, v.21, n.53, p. 305-322, mai-ago 2008.

BRANDÃO, C. **Celso Furtado: Desenvolvimento, Dependência, Cultura e Criatividade**. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, Barcelona, v.14, n.1, jan-abr 2012.

BRANDÃO, C.. **Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. Unicamp, 2007. Cap. 1.

BRASIL, Governo do Estado de São Paulo, Fundação SEADE. **Informações dos Municípios Paulistas**. Disponível em <http://www.imp.seade.gov.br>. Acessado em out 2014.

BRASIL, Ministério da Educação, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Texeira. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, 2013.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR I**. Brasília, 2007.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Brasil em Cidades**. Site. Disponível em: www.brasilemcidades.gov.br. Acesso em ago 2015.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Territórios da Cidadania**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/desenvolvimentoterritorial/territorios-da-cidadania> Acesso em out 2014.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=7>. Acessado em out 2015.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br>. Acessado entre mar 2014 e out 2015.

BRASIL, Prefeitura Municipal de Dourado. **Lei 1.420/2013 - Dispõe sobre alteração da Lei Municipal nº 1.144 de 08 de Maio de 2007 e dá outras providências**. Disponível em www.dourado.sp.gov.br e em www.camaradourado.sp.gov.br. Acessado em mai 2015.

BRASIL, Prefeitura Municipal de Ribeirão Bonito. **Lei Complementar 2305/2012 - Dispõe sobre o ordenamento do serviço público do Município de Ribeirão Bonito e dá outras providências**. Disponível em www.ribeiraobonito.sp.gov.br e em www.cmrb.sp.gov.br. Acesso em mai 2015.

BRASIL, Universidade Federal de São Carlos. **Diagnósticos de Ribeirão Bonito e Dourado do grupo ProExt – Governança Local e Desenvolvimento**. Disponível em labtecsgled.wordpress.com/proext. Acessado em 23 set 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; DINIZ, E. **Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v.84, p. 83-99, jul 2009.

BUARQUE, S. C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: Metodologia de Planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. Cap. 1, 2, 3.

CEPÊDA, V. A. **Estado, Democracia e Nação na Teoria do Subdesenvolvimento**. Versões, v.1, 2006.

CEPÊDA, V. A. **Inclusão, Democracia e Novo-Desenvolvimentismo – um Balanço Histórico**. Estudos Avançados, São Paulo, v.26, n.75, 2012.

CEPÊDA, V. A. **O Pensamento Político de Celso Furtado: Desenvolvimento e Democracia**. Temas Brasil, Juiz de Fora, mar 2013.

DINIZ, E. **Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes**. Desenvolvimento Em Debate, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.7-27, 2010.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento?** Anais do 8º Fórum de Economia, São Paulo, FGV, set 2011.

FURTADO, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In.: BIELSCHOWSKI, R (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: CEPAL, 2000. P. 239-262. v. 1.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, 2014.

GUMIERO, R. G. **Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado**. Dissertação (mestrado em Ciência Política), São Carlos, UFSCar, 2011. 144p.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. **Os Pequenos Municípios do Brasil: Uma Análise a Partir de Índices de Gestão**. Revista de Administração da PUCRS, Porto Alegre, v.23, n.1, p. 31-44, jan-abr 2012.

LOVE, J. L. **A Construção do Terceiro Mundo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998. 643p.

MONTEIRO NETO, A (org.). **Sociedade, Política e Desenvolvimento**. Brasília, IPEA, 2014.

PACHECO, R. S. **Capacidade Institucional do Estado Brasileiro e o Novo Desenvolvimento: Desafios Atuais**. Anais do 10º Fórum de Economia, São Paulo, FGV, set 2013.

PERFIL das cidades brasileiras. Disponível em www.citybrazil.com.br. Acessado em set 2015.

PERFIL da segurança pública nos municípios do Estado de São Paulo. Disponível em www.emsampa.com.br. Acessado em set 2015.

PINHO, C. **Capacidades Estatais, Político-Institucionais e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: uma agenda em construção**. Anais do VII Congresso Latino-americano de Ciência Política, Bogotá, set 2013.

PINHO, C. **O Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: Trajetórias, Similitudes e Contrastes**. Ponto de Vista, Rio de Janeiro, UERJ, n.2, p. 1-40, fev 2011.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento**. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, IPEA, mar 2014.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil**. São Paulo, 2005.

PREBISCH, R. Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Econômico. In.: BIELSCHOWSKI, R (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: CEPAL, 2000. P. 181-198. v. 1. Cap. 2.

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

SEN, A. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Caps. 1-2.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v.8, n.16, p. 20-45, 2006.

Apêndice

Extrato da Lei 1.420/2013 da cidade de Dourado e da Lei Complementar 2.305/2012 da cidade de Ribeirão Bonito, contendo a mais recente estrutura de cargos e salários do poder executivo (prefeituras) dos municípios.



PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADO

CNPJ 51.814.960/0001-26

Praça Alfredo Araújo, 575 – Centro – CEP 13590-000 – Dourado – SP

Fone: (16) 3345-9000 – Fax: (16) 3345-9001

Site: www.dourado.sp.gov.br

E-mail: prefeitura@dourado.sp.gov.br

Extrato da LEI Nº 1.420/2013
(De 27 de dezembro de 2013)

ANEXO II

DEPARTAMENTO DE GOVERNO				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Assessor de Comunicação	Comissão	20	01	Livre Nomeação
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	02	Ensino Fundamental
Chefe de Gabinete	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Assessor do Departamento Municipal de Governo	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Motorista	Efetivo	06	01	Ensino Fundamental
Recepcionista	Efetivo	01	02	Ensino Médio
Secretário da Junta de Serviço Militar	Função de Confiança	09	01	Ensino Médio
Secretário do Prefeito	Função de Confiança	18	01	Ensino Médio

DEPARTAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Auxiliar Administrativo	Efetivo	06	01	Ensino Médio
Advogado do Município	Efetivo	22	04	Ensino Superior
Assessor Jurídico	Comissão	23	01	Ensino Superior
Diretor Jurídico do Município	Comissão	23	01	Artigo 26

OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Assessor Técnico	Comissão	20	01	Ensino Superior
Auxiliar Administrativo	Efetivo	06	01	Ensino Médio
Ouvidor Geral do Município	Comissão	23	01	Artigo 32

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Analista de Controle Interno	Efetivo	21	02	Ensino Superior
Controlador Geral do Município	Comissão	23	01	Artigo 35

Técnico em Controle Interno	Efetivo	15	02	Ensino Médio
------------------------------------	----------------	-----------	-----------	---------------------

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Analista de Recursos Humanos	Efetivo	21	02	Ensino Superior
Auxiliar Administrativo	Efetivo	06	04	Ensino Médio
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	02	Ensino Fundamental
Chefe de Seção	Função de Confiança	Anexo V	02	Ensino Superior
Comprador	Efetivo	12	03	Ensino Médio
Diretor do Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Motorista	Efetivo	06	01	Ensino Fundamental
Secretário da Administração	Efetivo	18	01	Ensino Médio
Técnico em Informática	Efetivo	15	02	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Técnico em Material e Patrimônio	Efetivo	15	02	Ensino Médio
Técnico em Recursos Humanos	Efetivo	15	04	Ensino Médio
Técnico em Segurança do Trabalho	Efetivo	12	02	Ensino Médio e Curso Técnico na Área

DEPARTAMENTO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Assistente de Finanças	Efetivo	12	06	Ensino Médio
Auxiliar Administrativo	Efetivo	06	02	Ensino Médio
Chefe de Divisão	Função de Confiança	Anexo V	03	Ensino Superior
Contador	Efetivo	19	04	Ensino Superior ou técnico
Diretor do Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Fiscal de Tributos	Efetivo	21	02	Ensino Superior
Fiscal do Comércio Eventual e Ambulante	Efetivo	15	02	Ensino Médio
Lançador	Efetivo	18	02	Ensino Médio
Tesoureiro	Efetivo	18	02	Ensino Médio

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Coordenador de Convênios	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	02	Ensino Fundamental
Diretor do Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Engenheiro	Efetivo	20	01	Ensino Superior
Engenheiro Projetista	Efetivo	23	01	Ensino Superior
Coordenador de Desenvolvimento Social e Econômico	Comissão	23	01	Ensino Superior
Agente de Desenvolvimento Municipal	Efetivo	15	01	Ensino Médio

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Auxiliar de Biblioteca	Efetivo	01	05	Ensino Médio
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	20	Ensino Fundamental
Bibliotecário	Efetivo	21	02	Ensino Superior
Chefe de Seção	Função de Confiança	Anexo V	03	Ensino Superior
Diretor de Escola	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.	Anexo IV	06	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.
Diretor do Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Escriturário de Escola	Efetivo	04	05	Ensino Médio
Fonoaudiólogo	Efetivo	21	02	Ensino Superior
Inspetor de Alunos	Efetivo	01	15	Ensino Fundamental
Motorista	Efetivo	06	12	Ensino Fundamental
Professor Coordenador	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.	Anexo IV	06	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.
Professor de Educação Básica II	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.	Anexo IV	38	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.
Professor de Educação Especial	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.	Anexo IV	05	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.

Professor de Educação Infantil e Professor de Educação Básica I	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.	Anexo IV	45	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.
Recreacionista	Efetivo	07	06	Ensino Médio
Responsável pelo Laboratório de Informática	Efetivo	16	02	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Secretário de Escola	Efetivo	06	07	Ensino Médio
Supervisor de Ensino	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.	Anexo IV	01	Anexo I da Lei Municipal n. 1.010, de 07 de dezembro de 2001.
Zelador	Efetivo	01	08	Ensino Fundamental

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE SAÚDE				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Agente Comunitário de Saúde	Efetivo	07	19	Ensino Fundamental
Agente de Controle de Vetores	Efetivo	04	05	Ensino Fundamental
Analista de Sistemas	Efetivo	21	01	Ensino Superior
Assessor	Comissão	20	02	Livre Nomeação
Assistente de Finanças	Efetivo	12	01	Ensino Médio
Assistente Social	Efetivo	14	01	Ensino Superior
Auxiliar Administrativo	Efetivo	06	02	Ensino Médio
Auxiliar de Cirurgião-Dentista – PSF	Efetivo	09	04	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Auxiliar de Enfermagem	Efetivo	09	09	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Auxiliar de Farmácia	Efetivo	02	01	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	08	Ensino Fundamental
Cirurgião-Dentista – PSF	Efetivo	18	02	Ensino Superior
Coordenador do Serviço de Controle de Vetores	Efetivo	15	02	Ensino Superior
Diretor do Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Enfermeiro	Efetivo	16	09	Ensino Superior
Farmacêutico	Efetivo	16	02	Ensino Superior
Fiscal Sanitário	Efetivo	01	08	Ensino Fundamental
Fisioterapeuta	Efetivo	16	02	Ensino Superior
Médico	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Andrologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior

Médico PSF – Angiologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico Auditor	Efetivo	22	02	Ensino Superior
Médico PSF – Cardiologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico de Família e Comunidade – PSF	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Dermatologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Endocrinologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Epidemiologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Estomatologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Gastroenterologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF Geriátrico	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Ginecologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Hematologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Hepatologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Imagiologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Imunologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Infectologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Nefrologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Neonatologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Neurologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF - Obstetra	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Oftalmologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Oncologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Ortopedista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Otorrinolaringologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Patologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Pediatra	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Plantonista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Pneumologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior

Médico PSF – Podologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Psiquiatra	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Radiologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Reumatologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Traumatologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Tricologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Médico PSF – Urologista	Efetivo	22	01	Ensino Superior
Motorista	Efetivo	06	10	Ensino Fundamental
Psicólogo	Efetivo	16	03	Ensino Superior
Recepcionista	Efetivo	01	09	Ensino Médio
Técnico em Enfermagem	Efetivo	10	20	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Técnico em Farmácia	Efetivo	15	02	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Técnico em Informática	Efetivo	15	03	Ensino Médio e Curso Técnico na Área

DEPARTAMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	63	Ensino Fundamental
Chefe de Seção	Função de Confiança	Anexo V	04	Ensino Superior
Coletor de Lixo	Efetivo	05	20	Ensino Fundamental
Assessor	Comissão	20	02	Livre Nomeação
Coveiro	Efetivo	01	03	Ensino Fundamental
Diretor do Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Eletricista	Efetivo	13	04	Ensino Fundamental e Curso Técnico na Área
Encarregado de Obras	Efetivo	11	02	Ensino Médio
Engenheiro de Trânsito	Efetivo	21	02	Ensino Superior
Fiscal de Obras	Efetivo	15	02	Ensino Médio
Garagista	Efetivo	01	01	Ensino Fundamental
Guarda de Segurança	Efetivo	02	10	Ensino Médio e Curso Técnico na Área

Motorista	Efetivo	06	10	Ensino Fundamental
Operador de Máquinas	Efetivo	10	12	Ensino Fundamental
Pedreiro	Efetivo	08	10	Ensino Fundamental
Pintor	Efetivo	03	04	Ensino Fundamental

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Agente de Defesa Ambiental	Efetivo	15	02	Ensino Médio
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	12	Ensino Fundamental
Auxiliar Administrativo	Efetivo	06	01	Ensino Médio
Diretor de Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Engenheiro Agrônomo	Efetivo	23	01	Ensino Superior
Médico Veterinário	Efetivo	23	01	Ensino Superior
Recepcionista	Efetivo	01	01	Ensino Médio
Técnico Agrícola	Efetivo	15	02	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Tratador	Efetivo	07	02	Ensino Fundamental
Operador de Máquinas	Efetivo	10	02	Ensino Fundamental

DEPARTAMENTO DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	10	Ensino Fundamental
Assistente Social	Efetivo	14	04	Ensino Superior
Auxiliar de Cozinha	Efetivo	01	12	Ensino Fundamental
Auxiliar de Padeiro	Efetivo	01	02	Ensino Fundamental
Chefe de Cozinha	Função de Confiança	06	01	Ensino Médio
Diretor de Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Guarda de Segurança	Efetivo	02	05	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Merendeira	Efetivo	03	08	Ensino Fundamental
Motorista	Efetivo	06	10	Ensino Fundamental
Nutricionista	Efetivo	16	02	Ensino Superior
Operador de Vaca Mecânica	Efetivo	01	02	Ensino Fundamental
Padeiro	Efetivo	03	04	Ensino Fundamental
Técnico em Nutrição	Efetivo	15	01	Curso Técnico na Área

DEPARTAMENTO DE CULTURA E TURISMO				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Agente Cultural	Efetivo	15	02	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Auxiliar de Biblioteca	Efetivo	01	02	Ensino Médio e Curso Técnico na Área
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	05	Ensino Fundamental
Bibliotecário	Efetivo	21	02	Ensino Superior
Diretor do Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Monitor de Turismo	Efetivo	02	03	Ensino Médio
Técnico em Turismo	Efetivo	15	02	Ensino Médio

DEPARTAMENTO DE ESPORTES E LAZER				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Diretor do Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	08	Ensino Fundamental
Assessor	Comissão	20	01	Livre Nomeação
Monitor de Esportes e Lazer	Efetivo	02	04	Ensino Médio
Professor de Educação Física	Efetivo	17	04	Ensino Superior
Recepcionista	Efetivo	01	01	Ensino Médio
Salva-Vidas	Efetivo	14	04	Ensino médio e habilitação ou capacitação para exercer a função

DEPARTAMENTO DE URBANISMO				
Cargo	Provimento	Referência	Quantidade	Formação
Diretor do Departamento	Comissão	23	01	Livre Nomeação
Assessor	Comissão	20	02	Livre Nomeação
Arquiteto	Efetivo	23	01	Ensino Superior
Engenheiro	Efetivo	23	01	Ensino Superior
Fiscal de Posturas	Efetivo	15	03	Ensino Médio
Motorista	Efetivo	06	01	Ensino Fundamental
Recepcionista	Efetivo	01	01	Ensino Médio
Auxiliar de Serviços Gerais	Efetivo	01	01	Ensino Fundamental



PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADO

CNPJ 51.814.960/0001-26

Praça Alfredo Araújo, 575 – Centro – CEP 13590-000 – Dourado – SP

Fone: (16) 3345-9000 – Fax: (16) 3345-9001

Site: www.dourado.sp.gov.br

E-mail: prefeitura@dourado.sp.gov.br

Extrato da LEI Nº 1.420/2013
(De 27 de dezembro de 2013)

ANEXO III

TABELA DE VENCIMENTO BÁSICO DOS CARGOS DO PLANO GERAL DE CARGOS DO PODER EXECUTIVO (§ 1º do artigo 118)

Valor em R\$

FAIXA	NÍVEL				
	I	II	III	IV	V
01	678,00	678,00	727,00	770,00	813,00
02	678,00	690,00	727,00	770,00	813,00
03	753,00	783,00	813,00	845,00	877,00
04	783,00	811,00	839,00	883,00	926,00
05	813,00	845,00	877,00	932,00	988,00
06	839,00	883,00	926,00	981,00	1.035,00
07	877,00	932,00	988,00	1.041,00	1.094,00
08	926,00	1.000,00	1.073,00	1.106,00	1.140,00
09	988,00	1.041,00	1.094,00	1.163,00	1.232,00
10	1.035,00	1.087,00	1.140,00	1.229,00	1.319,00
11	1.094,00	1.163,00	1.232,00	1.313,00	1.395,00
12	1.232,00	1.313,00	1.395,00	1.456,00	1.517,00
13	1.319,00	1.390,00	1.461,00	1.522,00	1.583,00
14	1.395,00	1.456,00	1.517,00	1.575,00	1.634,00
15	1.461,00	1.522,00	1.583,00	1.643,00	1.704,00
16	1.517,00	1.575,00	1.634,00	1.704,00	1.774,00
17	1.583,00	1.643,00	1.704,00	1.762,00	1.821,00
18	1.774,00	1.826,00	1.878,00	2.147,00	2.415,00
19	1.878,00	2.142,00	2.415,00	2.518,00	2.621,00
20	1.957,00	2.219,00	2.480,00	2.725,00	2.970,00
21	2.415,00	2.518,00	2.621,00	2.796,00	2.970,00
22	2.480,00	2.603,00	2.725,00	2.848,00	2.970,00



PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADO

CNPJ 51.814.960/0001-26

Praça Alfredo Araújo, 575 – Centro – CEP 13590-000 – Dourado – SP

Fone: (16) 3345-9000 – Fax: (16) 3345-9001

Site: www.dourado.sp.gov.br

E-mail: prefeitura@dourado.sp.gov.br

Extrato da LEI Nº 1.420/2013
(De 27 de dezembro de 2013)

ANEXO IV

TABELA DE VENCIMENTO BÁSICO DOS CARGOS DO PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO QUADRO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL (artigos 34 e 36, § 3º, da Lei Municipal nº 1.010, de 07 de dezembro de 2001)

TABELA I (30 horas Semanais)						
CARGO	FAIXA	NÍVEL				
		I	II	III	IV	V
Professor de Educação Infantil	02	989,07	1.032,39	1.077,88	1.125,65	1.175,80
Professor de Educação Especial	02	989,07	1.032,39	1.077,88	1.125,65	1.175,80
Professor de Educação Básica I	02	989,07	1.032,39	1.077,88	1.125,65	1.175,80
Professor de Educação Básica II	03	1.283,43	1.341,47	1.402,42	1.466,42	1.533,61

TABELA III (40 Horas Semanais)						
CARGO	FAIXA	NÍVEL				
		I	II	III	IV	V
Diretor de Escola	04	1.692,95	1.771,47	1.853,92	1.940,49	2.031,38
Supervisor de Ensino	05	1.715,00	1.794,63	1.878,23	1.966,01	2.058,18

VALOR DA HORA AULA DE ACORDO COM O PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO QUADRO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL	
Professor de Educação Infantil	7,33
Professor de Educação Especial	
Professor de Educação Básica I	
Professor de Educação Básica II	9,82



PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADO

CNPJ 51.814.960/0001-26

Praça Alfredo Araújo, 575 – Centro – CEP 13590-000 – Dourado – SP

Fone: (16) 3345-9000 – Fax: (16) 3345-9001

Site: www.dourado.sp.gov.br

E-mail: prefeitura@dourado.sp.gov.br

**Extrato da LEI Nº 1.420/2013
(De 27 de dezembro de 2013)**

ANEXO V

TABELA DOS VALORES MÁXIMOS DA GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA (parágrafo único do artigo 126)

FUNÇÃO DE CONFIANÇA	VALOR EM R\$
Chefe de Divisão	200,00
Chefe de Seção	100,00
Coordenador	300,00
Procurador-Chefe	200,00



Extrato da Lei Complementar nº 2305

De 26 de dezembro de 2012

ANEXO I

QUADRO DE PESSOAL

NÚCLEO DE GOVERNO- EMPREGOS EM COMISSÃO, DE LIVRE PROVIMENTO EM COMISSÃO OBSERVADAS AS EXIGÊNCIAS PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

Qde*	Denominação / Emprego	Carga Horária	Referência
1	Assessor de Fiscalização	Confiança	A4
1	Assessor Jurídico	Confiança	A1
1	Chefe de Gabinete	Confiança	A3
1	Chefe Geral de Fiscalização	Confiança	A2
1	Comandante da Guarda Civil Municipal	Confiança	A2
1	Diretor Municipal de Administração	Confiança	A2
1	Diretor Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	Confiança	A2
1	Diretor Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Patrimônio Histórico	Confiança	A2
1	Diretor Municipal de Esportes, Lazer, Cultura e Turismo	Confiança	A2
1	Diretor Municipal de Finanças	Confiança	A2
1	Diretor Municipal de Planejamento, Desenvolvimento, Obras e Serviços Públicos	Confiança	A2
1	Diretor Municipal de Saúde	Confiança	A2
1	Gerente do Banco do Povo	Confiança	A4
1	Subprefeito do Distrito de Guarapiranga	Confiança	A5



NÚCLEO DE GOVERNO - EMPREGOS EM FUNÇÃO DE CONFIANÇA, DE LIVRE
PROVIMENTO EM COMISSÃO OBSERVADAS AS EXIGÊNCIAS PELA
LEGISLAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

Qde*	Denominação / Emprego	Carga Horária	Referência
01	ENCARREGADO DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA		

O cargo de ENCARREGADO DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA permanecerá regido pela Lei Municipal 1.744 de 20 de abril de 2001, mantendo-se assim suas disposições previstas.

*** Quantidade de Vagas**



ANEXO II

PARTE PERMANENTE – EMPREGOS PROVIDOS POR CONCURSO PÚBLICO OBSERVADAS AS
EXIGÊNCIAS PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

NÚCLEO DE ATIVIDADES OPERACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Qde*	Denominação / Emprego	Carga Horária	Referência
4	Agente Controladores de Vetores	30	A10
1	Almoxarife	40	A5
1	Arquiteto Urbanista	40	A3
10	Assessor Administrativo	40	A9
1	Assessor de Compras e Licitações	40	A3
1	Assessor de Frota e Logística	40	A4
2	Assistente Social	30	S2
2	Atendente Administrativo	40	A8
5	Atendente de Consultório Dentário	40	A8
6	Auxiliar de Berçarista	40	A10
13	Auxiliar de Enfermagem	40	A8
1	Auxiliar de Finanças	40	A7
1	Auxiliar de Pessoal	40	A8
8	Auxiliar de Secretaria	40	A9
71	Auxiliar de Serviços Gerais	44	A10
2	Auxiliar de Biblioteca	40	A9
4	Berçarista	40	A7
7	Cirurgião Dentista	20	S1
3	Cobrador	44	A10
1	Coletor de Dados	40	A10
1	Coordenador Financeiro	40	A3
10	Cozinheira	40	A10
2	Encanador	44	A8
3	Enfermeiro	30	S2
1	Engenheiro Agrônomo	40	A1
2	Engenheiro Civil	40	A1
3	Farmacêutico	30	S2
1	Fiscal Tributário Municipal	40	A3
2	Fiscal Sanitário	40	A4
3	Fisioterapeuta	30	S2
1	Fonoaudiólogo	30	S2



1	Gerente de Planejamento Municipal	40	A1
1	Gestor de Compras	40	A2
1	Gestor de Finanças Públicas, Contabilidade e Orçamento	40	A2
1	Gestor de Recursos Humanos	40	A2
10	Guarda Civil Municipal	40	A8
14	Inspetor de Alunos	40	A9
2	Jardineiro	44	A10
1	Lançador	40	A5
1	Lavador Lubrificador	44	A9
2	Mecânico	44	A6
6	Médico	20	S1
1	Médico Veterinário	30	S3
32	Motorista	44	A8
1	Motorista e Auxiliar Operacional de Convênios	30	A8
1	Nutricionista	40	S2
6	Operador de Máquinas	44	A7
5	Pedreiro	44	A8
1	Porteiro	44	A9
1	Procurador Municipal	40	A3
1	Profissional IEC	30	A8
2	Psicólogo	40	S2
1	Secretária Administrativa Municipal	40	A5
1	Secretária Executiva	40	A3
1	Supervisor de Telecentro	40	A4
1	Supervisor do Controle de Vetores	30	A9
1	Terapeuta Ocupacional	30	S2
3	Tratorista	44	A10
10	Vigia	44	A9
3	Zelador	44	A10



ANEXO III

CARGOS A SEREM EXTINTOS NA VACÂNCIA

Qde*	Denominação / Emprego	Carga Horária	Referência
2	Encarregado de Creche	40	A5
1	Encarregado de Merenda Escolar	30	A5

Com relação aos cargos a serem extintos na vacância, ficam mantidas as descrições e atribuições anteriormente previstas, nas legislações anteriores.



ANEXO VI

CLASSIFICAÇÃO DE REMUNERAÇÃO

SIGLA	VALOR
A1	R\$ 3.340,00
A2	R\$ 2.638,00
A3	R\$ 2.116,00
A4	R\$ 1.585,00
A5	R\$ 1.471,00
A6	R\$ 1.334,00
A7	R\$ 1.186,00
A8	R\$ 1.035,00
A9	R\$ 888,00
A10	R\$ 722,00
S1	R\$ 2.921,00
S2	R\$ 2.116,00
S3	R\$ 2.638,00