

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/gvcasosv3n2c11>

E AGORA, JOSÉ? CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE UM PEQUENO MUNICÍPIO

What now, José? Alternatives for the economic development of a small municipality

EDUARDO DE LIMA CALDAS – elcaldas@hotmail.com

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo - SP, Brasil

MARTIN JAYO – martin.jayo@usp.br

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo - SP, Brasil

HELENA FERNANDES DOLFATO – helena.dolfato@usp.br

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo - SP, Brasil

Submissão: 12/04/2013 | Aprovação: 09/10/2013

Resumo

O prefeito de uma pequena cidade se vê diante de duas formas de reorientar a economia a partir do turismo. E agora, qual a melhor opção?

O caso foi pensado para ser aplicado principalmente em cursos de graduação na área de Administração Pública, em disciplinas que abordem temas como: Políticas públicas e governança: Qual o papel dos diferentes atores políticos e econômicos (governamentais, privados e sociedade civil) na condução de políticas públicas? Desenvolvimento local: Quais os desafios para se produzirem ações públicas que conduzam ao desenvolvimento econômico e social de um dado território, baseadas no envolvimento e protagonismo de agentes locais?

Palavras-chave: Administração pública, Economia, Turismo, Desenvolvimento econômico, Estratégia.

Abstract

The mayor of a small town finds himself faced with two ways of realigning the economy based on tourism. So what's the best option?

The case was devised to be mainly used on graduate courses in the public administration area, in disciplines that deal with topics like: public policies and governance; the role of different political and economic players (governmental, private and civil society) in conducting public policies. Local development: the challenges for producing public actions that lead to the economic and social development of a given territory, based on the involvement and leadership of local agents.

Keywords: Public Administration; Economics; Tourism; Economic Development; Strategy.

Bem-vindo a Santa Clara. Estamos no início de 2013, em pleno verão, e o tempo está propício para relaxar e aproveitar os atrativos desta pequena e acolhedora cidade. Mas não se deixe encantar demais com a paisagem e não perca muito tempo passeando entre trilhas e cachoeiras. O objetivo principal desta visita é conhecer José, o prefeito recém-empossado, e ajudá-lo a tomar uma decisão: aceitar ou não a proposta de um grande grupo hoteleiro que oferece instalar um luxuoso *eco-resort*, com potencial de mudar significativamente a vida do município.

A decisão é delicada, e José, um prefeito jovem e inexperiente no cargo, tem pouco tempo para tomá-la. Para entender a situação e procurar ajudá-lo, vamos primeiro conhecer um pouco da geografia e história da cidade.

Pano de fundo: geografia e história de Santa Clara

O município de Santa Clara está localizado no estado do Mato Alto, a 50 quilômetros da capital, Guarabá, mas poderia situar-se em algum estado brasileiro de verdade. Ele é uma construção ficcional que sintetiza uma realidade econômica e social comum a muitos pequenos municípios do Brasil. Tão fictício quanto a cidade é o seu prefeito, embora muitos prefeitos reais, em diferentes regiões do País, vivenciem o problema que estamos prestes a apresentar. Como nosso personagem viverá uma situação bastante comum, escolhemos para ele um nome também comum. Por isso, ele se chama José.

Com relevo acidentado, uma vegetação típica do cerrado, com variedade de árvores e frutos típicos, e presença de áreas pontuais de mata atlântica, o município de Santa Clara tem, em seu território, muitas nascentes e uma abundância de pequenos rios, formando cachoeiras, lagos e cavernas. A ocupação desse território é muito diferente daquela que poderia ser considerada tipicamente urbana, mas, ainda assim, guarda algumas características periurbanas¹. Sempre houve um significativo fluxo pendular diário entre Santa Clara e Guarabá, por parte de habitantes que trabalham na capital, sobretudo como comerciários e empregados domésticos, e um restrito desenvolvimento comercial na cidade, em função da proximidade com a capital. Sítiantes, pescadores, extratores de madeira, trabalhadores rurais e artesãos compõem o restante da população.

A história recente de Santa Clara começou quando o município ainda era um distrito rural de Guarabá e se caracterizava por uma luta das famílias locais para emancipá-lo, como forma de conseguir equipamentos públicos básicos. Ao se separar de Guarabá, Santa Clara se qualificaria para receber uma série de recursos normalmente transferidos para municípios, mas não para bairros e distritos, tanto pelo governo federal (principalmente recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM) como pelo governo estadual (sobretudo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS). Além destes, há também recursos vinculados à educação (como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE), à saúde (Piso de Atenção Básica – PAB/SUS) e ao desenvolvimento rural (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf), que poderiam ser postos a serviço do desenvolvimento do então distrito, caso se emancipasse.

Um marco nessa trajetória ocorreu em 1993, quando aproximadamente mil pessoas ocuparam o Paço Municipal de Guarabá para reivindicar a emancipação do distrito e a institucionalização do município. Naquela altura, a população local era de aproximadamente 6 mil habitantes. Em 1996, o município de Santa Clara foi finalmente reconhecido como independente e autônomo perante a capital, o estado e a União, e, nesse mesmo ano, foram realizadas eleições e empossados vereadores, prefeito e vice-prefeito.

¹ O adjetivo “periurbano” é normalmente associado às vizinhanças imediatas de uma cidade, para além dos seus subúrbios. Designa espaços em que as atividades rurais e urbanas coexistem ou se misturam, tornando difícil determinar os limites espaciais e sociais dos espaços urbano e rural.

Santa Clara hoje

A população de Santa Clara triplicou desde a época da emancipação, constituindo-se, atualmente, de 19 mil pessoas. Cerca de um terço dos trabalhadores residentes no município tem seus empregos em Guarabá, para onde se desloca diariamente. Como atividades econômicas locais, prevalecem a pesca artesanal nos rios e lagos da região e a extração de madeira, essa última abastecendo tanto pequenas e médias madeireiras quanto a produção artesanal de móveis rústicos, uma indústria que se desenvolveu bastante nas últimas duas décadas. A produção desses móveis, por sinal, acabou por criar certa fama ao município e se constitui, hoje, em um importante atrativo turístico.

A mobilização e luta pela emancipação do distrito foram importantes para que se formasse uma cultura de plenárias e assembleias populares, para as decisões relativas à construção, e posterior manutenção, de vários equipamentos públicos, nos primeiros anos após a emancipação. Esse esforço, no entanto, parece ter ficado no passado. Ele não se repetiu para a proposição de leis municipais como um Plano Diretor (que não é obrigatório para municípios com menos de 20 mil habitantes) ou uma Lei de Uso e Ocupação do Solo, que poderiam ter ordenado melhor o crescimento de Santa Clara e a ocupação do seu território.

Na ausência de uma legislação reguladora atualizada, a chegada da infraestrutura urbana pela qual a população tinha lutado – creches, escolas, unidades básicas de saúde, pavimentação – atraiu um importante contingente de novos habitantes e fez com que o velho centro comercial e residencial se expandisse de maneira rápida e descontrolada. A paisagem, a vegetação e as margens preservadas dos rios também começaram a se transformar, como consequência desse crescimento.

Além do surgimento de habitações precárias, sem o adequado sistema de abastecimento de água, saneamento básico e coleta de resíduos sólidos, uma série de outros problemas passou a afetar a vida da população local e os recursos naturais do município. Áreas que até pouco tempo atrás eram utilizadas para lazer, passeios e contemplação começaram a descaracterizar-se. E a pesca e a extração de madeira, atividades tradicionais na região, cresceram de modo pouco sustentável. O desmatamento e a poluição do meio natural tornaram-se comuns ao cotidiano da população.

José entra em cena

Essa era a situação encontrada por José ao ser eleito prefeito do município de Santa Clara. Tratava-se de uma realidade semelhante à encontrada na maioria das chamadas franjas urbanas, áreas influenciadas por grandes centros que, aos poucos, vão perdendo suas características rurais, mas não ganham características propriamente urbanas, tornando-se, assim, periurbanos.

José é natural da cidade de São Paulo, mas a sua família mudou-se para Santa Clara em 1985, quando ele tinha apenas cinco anos. O prefeito gosta de dizer que o município e ele cresceram juntos. Suas atividades preferidas na infância consistiam em explorar cavernas e cachoeiras, além de ajudar os pais a recepcionar os viajantes de Guarabá interessados em comprar móveis rústicos que a família produzia. Desde muito jovem, envolveu-se na vida política do município, participando, na década de 1990, do movimento pela emancipação. Essa experiência fez com que se tornasse conhecido na comunidade local e despertou seu interesse pela política, sempre acreditando em mecanismos de mobilização e participação popular como forma de buscar o desenvolvimento de Santa Clara.

Uma vez eleito, José dedicou os quase três meses de intervalo entre sua eleição (em 7 de outubro de 2012) e sua posse (em 1º de janeiro de 2013) a fazer uma análise da situação socioeconômica do município, a fim de melhor compreender quais os desafios que teria de enfrentar como prefeito.

Mapeou as possibilidades de ampliar as receitas municipais por meio de acesso a recursos dos governos federal e estadual, e, então, percebeu a disponibilidade de recursos do Ministério do Turismo, para investimentos em ações de interesse desse setor, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (diversas modalidades do Pronaf) e do Ministério das Cidades (Minha Casa Minha Vida), entre outros.

Para poder ter acesso aos recursos para projetos relacionados ao turismo, setor vislumbrado como prioritário por José e tema recorrente por ele defendido no período pré-eleitoral, o município de Santa Clara deveria ser enquadrado como turístico. Para tanto, seria necessário elaborar um inventário do seu potencial turístico, a ser submetido ao governo estadual (que não é do partido de José e que, eventualmente, pode ter outros interesses para a região), bem como realizar um plebiscito por meio do qual se decidisse a nomeação oficial do município como Estância Turística². Não menos importante, haveria também uma série de implicações no que diz respeito à necessidade de deter o processo de deterioração do meio ambiente.

Conhecedor da região, José sabia que o município tinha potencial turístico suficiente para tanto. Banhos de cachoeira, exploração de cavernas, voos panorâmicos sobre vales, ou simplesmente lindas paisagens ao pôr do sol, eram algumas das atrações, bem conhecidas de José, que poderiam ser oferecidas a visitantes interessados no turismo ecológico ou contemplativo.

Também seria interessante capacitar moradores para acolher turistas em suas residências, apoiar a criação de pousadas e restaurantes, e fomentar um mercado local de artesanato, em paralelo à já tradicional produção de móveis rústicos. Também seria possível promover o manejo sustentável do cerrado para a produção de compotas, sucos, sorvetes e outros alimentos, tanto para o autoconsumo quanto para o mercado de turismo que se abria e para exportação. Tudo isso, se bem planejado e executado (quem sabe com envolvimento do Sebrae estadual), poderia fazer com que o município passasse a atrair turistas em quantidade bem superior à atual, significando um novo rumo para o seu desenvolvimento.

Embora o município possuísse em seu território todos os recursos necessários para tanto, mobilizá-los (e ativá-los) não dependia apenas do prefeito. Ao contrário, estava evidente para José que seria necessário promover uma complexa articulação envolvendo Prefeitura, Poder Legislativo municipal e diferentes instituições e atores sociais locais, além de atrair outras organizações externas ao território (como agências de fomento, cooperação internacional, universidades). Além disso, também era necessário: (a) regular a ocupação do território, por meio de uma Lei de Uso e Ocupação do Solo, para deter o processo de crescimento desordenado; e (b) regular o sistema de plantio, manejo e replantio de madeira, bem como regular e fiscalizar a pesca, sob o risco de rápido esgotamento de importantes recursos naturais.

Colocar tudo isso em prática não era simples. O caminho a trilhar era longo, e José não sabia por onde começar.

Um fato novo

Enquanto pensava em formas de equacionar esses desafios, José ficou sabendo que ele não era o único a acreditar no potencial turístico do município. No final de janeiro, cerca de um mês depois da posse de José, um grupo de executivos de um conhecido grupo empresarial, com tradicional atuação no negócio de hotéis turísticos, procurou a Prefeitura e o prefeito, e manifestou o interesse da empresa em investir no município. Para que o projeto fosse adiante, no entanto, seria necessário que a Prefeitura desse seu aval e as devidas licenças municipais ao empreendimento.

O grupo hoteleiro estava interessado na compra de várias pequenas e médias propriedades contíguas, localizadas a poucos quilômetros do centro de Santa Clara, formando uma área de mais de 150 mil metros quadrados, e já havia até mesmo iniciado as negociações com os proprietários. Os recursos naturais do local seriam aproveitados para oferecer atividades aquáticas e de lazer associadas ao conforto de um *eco-resort* de luxo. O empreendimento seria um grande complexo de lazer que geraria cerca de 400 empregos diretos. E, como histórico positivo, a empresa contava com

² Estância Turística é um título concedido por alguns estados brasileiros a municípios que, além de deterem recursos naturais e/ou culturais de interesse turístico, atendam a determinados requisitos mínimos no tocante à infraestrutura e oferta de serviços voltados à atividade. Municípios com esse *status* normalmente se habilitam para receber verbas específicas de incentivo ao turismo. A concessão do título é regida por legislação estadual.

um projeto similar, implantado há mais de 10 anos no litoral do Ceará, que ganhou fama no Brasil, atraindo turistas em todas as épocas do ano e opera sempre com altas taxas de ocupação.

A ideia parecia interessante. Entusiasmado, José sugeriu marcar uma nova reunião com os executivos para dali a 10 dias, com a presença do vice-prefeito e do seu secretário de assuntos jurídicos.

Panela de pressão

José se perguntava se o grupo hoteleiro teria procurado apenas a prefeitura. Era provável que estivesse começando tratativas também com o governo estadual. Este, aliás, já havia sido procurado, tempos atrás, por outro grupo empresarial que buscava áreas para a construção de pequenas usinas hidrelétricas (as quais, embora sejam alternativas às grandes usinas que caracterizam o modelo energético brasileiro, já desregularam o regime pluviométrico da região pantaneira, no Centro-Oeste brasileiro). José sabia que teria pouco poder de negociação, na eventualidade de um alinhamento de interesses – e uma aliança de pressões – por parte do governo do estado e um grande grupo econômico.

Somavam-se a isso as pressões já tradicionais de grandes fazendeiros interessados em terra para o plantio de soja e outros grãos destinados à exportação, e para a criação de gado na forma extensiva, todos com capacidade de mobilizar recursos financeiros. Resistir a esse tipo de pressão em nome do desenvolvimento local sustentável tendia a ser uma luta entre David e Golias. Valeria a pena entrar nela? Como entrar nela? Que recursos mobilizar?

José reflete sobre os acontecimentos

A reação imediata de José, diante da novidade, foi muito positiva. A instalação do grupo hoteleiro, caso se concretizasse, significaria que o potencial turístico de Santa Clara poderia ser explorado por uma organização rica, bem-estruturada e com grande experiência no ramo, interessada no desenvolvimento do turismo no município e com capacidade de investir. O *resort* geraria (segundo disseram os executivos) cerca de 400 empregos diretos, que certamente teriam um efeito multiplicador, dinamizando a economia do município. E, além disso, finalmente inserida no “mapa” do turismo no Brasil, a cidade começaria a ganhar fama e visibilidade, o que poderia funcionar, quem sabe, como um fator de atração de novos projetos turísticos. Isso parecia bom. E uma vantagem adicional era que, nesse modelo de exploração, não seria mais tão crucial habilitar o município como estância turística, evitando a necessidade de conduzir complicados trâmites com o governo estadual e realizar um plebiscito.

Pensando em sua própria carreira política, José avaliava que a proposta do grupo hoteleiro não poderia ter aparecido em momento mais propício. O empreendimento, se concretizado, ocorreria ainda no início do mandato, de modo que José ainda estaria no cargo quando os investimentos comesçassem a dar frutos para a cidade. Construir a imagem de um prefeito realizador, que negociou com um grande grupo econômico e trouxe investimentos para o município, poderia ser uma excelente oportunidade.

Por outro lado, como bom político preocupado com os problemas de sua cidade, José não poderia fechar os olhos para alguns pontos obscuros nesse cenário. A implantação de um *resort* dessas proporções certamente aqueceria a economia de Santa Clara, mas, ao mesmo tempo, alteraria muita coisa na dinâmica da cidade, e José antevia alguns possíveis problemas.

Que segurança havia, por exemplo, de que as centenas de novos postos de trabalho seriam preenchidas com mão de obra local? Será que, em vez disso, trabalhadores de outros rincões seriam atraídos, acentuando os problemas de habitação e sobrecarregando o sistema de serviços urbanos e sociais?

E quanto àquele potencial mercado local de pequenas pousadas, restaurantes e comércios de artesanato, que José sempre achara que poderia ser incentivado no município? Não seria ele prejudicado com a concorrência do empreendimento? José sabe que *resorts* normalmente funcionam

como enclaves nas comunidades onde se instalam, retendo os turistas dentro das suas instalações e desincentivando a sua saída para consumir do lado de fora.

E, mesmo que o *resort* movimentasse a economia do município, os altos lucros auferidos pelo grupo hoteleiro provavelmente não seriam reinvestidos localmente. Não seria mais interessante para o desenvolvimento de Santa Clara que a atividade turística fosse explorada por empresas e moradores locais, em vez de por um grande grupo vindo de fora?

José não tinha respostas para essas dúvidas, mas percebia a emergência de novos atores e novos interesses, e sentia a pressão desses grupos, mais organizados, diante da desorganização comunitária. À medida que suas dúvidas surgiam, aquele seu entusiasmo inicial ia passando.

Questão para discussão

O prefeito José via-se, claramente, diante de dois caminhos bem diferentes para promover o desenvolvimento econômico e social do município de Santa Clara. Colocando-se na situação dele, considerando os problemas que afligiam o município, e pesando os prós e contras de cada um dos rumos, qual deles você tomaria?

E agora, José?