

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ (UNIOESTE)
CAMPUS DE TOLEDO – PR
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E AGRONEGÓCIO - DOUTORADO**

MARCÍLIO LIMA DE OLIVEIRA

**CAPACIDADE GOVERNATIVA E
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: O CASO
DO ACRE E RONDÔNIA**

TOLEDO/PR
2021

MARCÍLIO LIMA DE OLIVEIRA

**CAPACIDADE GOVERNATIVA E
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: O CASO
DO ACRE E RONDÔNIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Doutorado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* Toledo, como requisito parcial para a obtenção do título de “Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio”.

Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Agronegócio.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Piacenti

Toledo/PR

2021

MARCÍLIO LIMA DE OLIVEIRA

**CAPACIDADE GOVERNATIVA E
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: O CASO
DO ACRE E RONDÔNIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Doutorado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* Toledo, como requisito parcial para a obtenção do título de “Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio”.

Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Agronegócio.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Piacenti

Aprovada em: 30/06/2021.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Piacenti
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof. Dr. Lucir Reinaldo Alves
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof. Dr. Jandir Ferrera de Lima
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profa. Dra. Michele Lins Aracaty e Silva
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Silvio Cezar Arend
Universidade de Santa Cruz do Sul

Toledo, 30 de junho de 2021.

Para Michelly, minha esposa.
Para Anyelle e Marcelly, minhas filhas.
Para Joana Pires (*in memoriam*), minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Com a convicção de que eu não teria ido tão longe sem a ajuda das pessoas que ao longo desta etapa acadêmica foram essenciais para tornar meu processo de aprendizagem mais consistente, gostaria de agradecer a todos que acreditaram e confiaram, oportunizando os meios para chegar até este momento. Afinal, um Doutorado é uma jornada longa e árdua.

Primeiramente, a Deus, por ser luz para o meu caminho e lâmpada para meus olhos.

À minha esposa, Michelly Ferreira, pela paciência, dedicação e colaboração em todos os momentos.

Às minhas filhas, Anyelle Samy e Marcelly Oliveira, por tornarem meus dias mais alegres e minhas noites de estudos mais prazerosas.

De maneira especial, ao meu Orientador, Prof. Dr. Carlos Alberto Piacenti, por acreditar no meu potencial desde a banca de seleção até esse momento final. Foram vários os debates, conselhos, orientações e direcionamentos ao longo desta caminhada. Hoje, mais que Orientador, considero responsável pela minha evolução acadêmica.

Minha honra e gratidão se estende a todos os professores do Doutorado: Jandir Ferrera de Lima; Lucir Reinaldo Alves; Pery Francisco Assis Shikida; Zelimar Soares Bidarra; Mirian Beatriz Schneider; Ricardo Rippel e Moacir Piffer, pelos ensinamentos no decorrer das disciplinas. Sem dúvida, são as minhas referências de profissionalismo, cooperação, amor pela ciência e pela pesquisa acadêmica, das quais jamais me desviarei. Aproveito para agradecer, na pessoa de cada um desses profissionais do Desenvolvimento Regional, à Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), Instituição pública, de qualidade, democrática, reconhecida e de excelência.

Meus agradecimentos dirigem-se aos colegas de turma pela colaboração e cooperação ao longo desta trajetória, os quais, em maior ou menor grau, partilharam de suas experiências, valores e persistência no decorrer dessa jornada. São eles: Claudelir Clein; Diogo Lopes Cavalcante; Márcio Alberto Goebel; Wilmar Duarte Nogueira e Patrícia Estanislau.

Estendo ainda minha reverência à Secretária do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Roseli Lotte. Não há palavra que melhor descreva a forma como administra, cuida e zela pelo PGDRA.

Eu agradeço também, pelas contribuições, à comissão examinadora, Professores Doutores: Jandir Ferrera de Lima; Silvio Cezar Arend; Lucir Reinaldo Alves e Michele Lins Aracaty e Silva, que contribuíram de maneira imprescindível para elevar a qualidade desta pesquisa.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela disponibilização de bolsa de doutorado.

“Nenhum fator se desenvolve sem que arraste
os demais no seu tempo e no seu espaço.”

(Milton Santos)

OLIVEIRA, Marcílio Lima. **Capacidade Governativa e Desenvolvimento Socioeconômico: o caso do Acre e Rondônia.** 2021. 246 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo/Brasil, 2021.

RESUMO

As novas alternativas de desenvolvimento baseadas nos valores locais no Brasil é um tema de extrema importância no atual contexto socioeconômico da Amazônia brasileira. O recorte geográfico desta pesquisa compreende as Regiões Geográficas Imediatas do IBGE e seus respectivos polos regionais localizados nos estados do Acre e de Rondônia. Nessas espacialidades, a acomodação dos interesses das elites econômicas e políticas com os das comunidades locais nem sempre convergem. Isso faz com que o desenvolvimento nesses territórios seja um processo lento até que novas iniciativas e alternativas se tornem efetivas para cada lugar. Nesse ambiente, as possibilidades de desenvolvimento passariam pela ampliação da capacidade governativa do setor público, das iniciativas locais e da capacidade organizacional dos agentes regionais. Essa conjuntura é a raiz da persistência de desafios que caracterizam esses estados como tradicionais espaços de desigualdade socioeconômica. O objetivo geral desta tese é analisar comparativamente, por meio de dois novos índices, Índice de Capacidade Governativa (ICG) e Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE), a capacidade de gestão pública e o nível de desenvolvimento socioeconômico, entre os anos de 2000 e 2018. Para o alcance dos objetivos propostos, utilizaram-se 58 variáveis, tipificadas como qualitativas e quantitativas de contagem simples, para caracterizar os dois modelos de desenvolvimento, um baseado em uma visão exógena de território e o outro, numa visão endógena. Com o emprego do método *Delphi*, avaliaram-se as iniciativas locais e a capacidade organizacional com relação à percepção dos atores regionais sobre os resultados dos dois índices propostos. As contribuições da análise das capacidades governativas sugerem que o baixo grau de participação da sociedade nas arenas decisórias de formulação de políticas públicas decorre da inexistência de instrumentos de gestão e planejamento, fator que pode ter influenciado no aprofundamento das desigualdades sociais na maioria das regiões imediatas acreanas e rondonienses. Quanto aos principais resultados, chegou-se à conclusão de que, em Rondônia, o tamanho de seu mercado consumidor e sua posição geográfica contribuiu para uma alternativa viável, decorrente do ciclo econômico agrícola, e com isso passou a direcionar o processo produtivo para a exportação, como viabilidade econômica para o estado. No caso do Acre, o viés da sustentabilidade ambiental, como diretriz institucional, afetou fortemente o resultado econômico do sistema agrícola que o ajudou a reforçar a dependência dos retornos do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). As regionais de Vilhena (RO) e Brasiléia (AC) são apropriadas para exemplificar aspectos relevantes da manifestação endógena e da racionalidade sobre a qual o sistema de governança constituído adicionaram efeitos positivos no desenvolvimento dessas regionais. O trabalho de campo revelou que, em Rondônia, as organizações coletivas, em decorrência de suas desarticulações, não são reconhecidas como um instrumento para a promoção do desenvolvimento regional. No Acre, as condições sociais e econômicas herdadas permitiram formar uma organização social coletiva em prol do desenvolvimento (Fórum de Desenvolvimento Regional), a qual engloba agentes públicos e agentes privados que buscam construir uma agenda de mudança com base nos valores locais. Evidenciou-se, também, que alternativas vislumbradas em prol do desenvolvimento são plausíveis desde que avancem no sentido de agregar os valores locais.

PALAVRAS-CHAVE: Valores locais. Iniciativas locais. Capacidade governativa e organizacional dos agentes regionais.

OLIVEIRA, Marcílio Lima. *Governing Capacity and Socioeconomic Development: the case of Acre and Rondônia*. 2021. 246 p. Thesis (PhD in Regional Development and Agribusiness) – Western Paraná State University, Toledo/Brazil, 2021.

ABSTRACT

The new development alternatives based on local values in Brazil is an extremely important theme in the current socioeconomic context of the Brazilian Amazon. The geographical scope of this research comprises the Immediate Geographic Regions of IBGE and their respective regional hubs located in the states of Acre and Rondônia. In these spatialities, the accommodation of the interests of the economic and political elites with those of the local communities does not always converge. This makes development in these territories a slow process until new initiatives and alternatives become effective for each place. In this environment, the possibilities for development would pass through the expansion of the governing capacity of the public sector, local initiatives, and the organizational capacity of regional agents. This conjuncture is the root of the persistence of challenges that characterize these states as traditional spaces of socioeconomic inequality. The general objective of this thesis is to comparatively analyze by means of two new indexes, Government Capacity Index (ICG) and Socioeconomic Development Index (IDSE), the public management capacity and the level of socioeconomic development, between the years 2000 and 2018. To achieve the proposed objectives, 58 variables were used, typified as qualitative and quantitative simple count, to characterize the two development models, one based on an exogenous vision of territory and the other, on an endogenous vision. Using the Deplhi method, local initiatives and organizational capacity were evaluated in relation to the regional actors' perception of the results of the two proposed indexes. The contributions of the analysis of the governing capacities suggest that the low degree of participation of society in the decision-making arenas of public policy formulation derives from the inexistence of management and planning instruments, a factor that may have influenced the deepening of social inequalities in most of the immediate regions of Acre and Rondônia. As to the main results, it was concluded that in Rondônia, the size of its consumer market and its geographical position contributed to a viable alternative resulting from the agricultural economic cycle, and with this it started to direct the productive process towards exportation, as an economic viability for the state. In the case of Acre, the bias of environmental sustainability, as an institutional guideline, strongly affected the economic result of the agricultural system that helped it to strengthen the dependence on the returns from the FPM (Municipal Participation Fund). The regions of Vilhena (RO) and Brasiléia (AC) are appropriate to exemplify relevant aspects of the endogenous manifestation and rationality on which the governance system constituted added positive effects on their development. The fieldwork revealed that in Rondônia, collective organizations, due to their disarticulations are not recognized as an instrument for the promotion of regional development. In Acre, the inherited social and economic conditions allowed the formation of a collective social organization in favor of development (Forum of Regional Development), which encompasses public agents and private agents that seek to build an agenda of change based on local values. It also became evident that the alternatives envisioned for development are plausible as long as they advance in the sense of aggregating local values.

KEYWORDS: Local values. Local initiatives. Governance and organizational capacity of regional agents.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: As diferentes fases das teorias do desenvolvimento	29
Figura 2: O Sistema Centro-Periferia na interpretação da CEPAL	49
Figura 3: Componentes das Forças de retroalimentação do processo de ativação social.....	54
Figura 4: Etapas de um processo de desenvolvimento endógeno	58
Figura 5: Síntese dos elementos ou componentes dos valores locais.....	60
Figura 6: Modulação das etapas e processos Delphi	86
Figura 7: Critérios de classificação do método Delphi em cinco níveis	88
Figura 8: Sequência de aplicação do método Delphi	89
Figura 9: Percurso analítico da pesquisa	90
Figura 10: Estado de Rondônia: Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas e seus respectivos agrupamentos municipais	95
Figura 11: Estado do Acre: Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas e seus respectivos agrupamentos municipais	96
Figura 12: Rondônia: Estratificação dos municípios polos no nível de condição alto, segundo o IPSi e a relação de desempenho como a rede rodoviária	120
Figura 13: Acre: Concentração dos Empregos formais por RGI (2000, 2010 e 2017) (Em unidades).....	128
Figura 14: Acre: trajetória das variações percentuais relativa ao PIB per capita observadas para os polos regionais de Brasiléia, Cruzeiro do Sul, Rio Branco, Sena Madureira e Tarauacá, nos anos de 2000-2010 e 2010-2017	139
Figura 15: Acre: proporção da média de participação do ICMS e FPM sobre a receita total observada para os municípios acreanos, nos anos de 2000, 2010 e 2017	141
Figura 16: Participação do PIB das Regiões Geográficas Imediatas no PIB do estado de Rondônia nos períodos de 2000, 2010 e 2017.....	154
Figura 17: Participação percentual relativa dos setores da economia no volume do PIB das regiões imediatas de Rondônia entre os anos de 2000, 2010 e 2017.....	158
Figura 18: Região Geográfica Imediata de Ji-Paraná: participação do valor da produção de leite no volume do PIB regional da agropecuária entre os anos de 2000, 2010 e 2017 .	162
Figura 19: Rondônia: proporção da média de participação do ICMS e FPM sobre a recita total observadas para os municípios rondonienses, nos anos de 2000, 2010 e 2017.....	169

Figura 20: Rondônia: evolução do grau dependência relativa e em média, alusiva às transferências federais do FPM sobre a receita total dos polos regionais rondonienses – anos de 2000, 2010 e 2017	174
Figura 21: Comparação do processo de desenvolvimento endógeno por etapas	212
Figura 22: Acre: Tipos de solos predominantes nas Regiões Geográficas Imediatas	219
Figura 23: Acre: Combinações produtivas a partir das aptidões por tipo de solos predominantes nas Regiões Geográficas Imediatas.....	219

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resumo dos componentes do IFDM por área de desenvolvimento	70
Quadro 2: Valores de referências e critérios de classificação do IFDM	71
Quadro 3: Percentual passível de ser obtido por cada município com base nos marcos ordenadores existência de cadastro imobiliário.....	77
Quadro 4: Percentual passível de ser obtido por cada município com base nos marcos ordenadores existência de cadastro imobiliário.....	77
Quadro 5: Percentual passível de ser obtido por cada município com base nos marcos ordenadores instrumentos de gestão pública	78
Quadro 6: Percentual passível de ser obtido por cada município com base nos marcos ordenadores instrumentos de gestão pública	79
Quadro 7: Caracterização dos atores públicos e privados entrevistados	85
Quadro 8: Dimensões e Variáveis que compõem o Índice de Capacidade Governativa (ICG) e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE)	91
Quadro 9: Síntese dos pontos negativos, positivos e alternativas para desenvolver o estado do Acre a partir da percepção dos atores do desenvolvimento do Acre.....	214

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Índice de Capacidade Governativa (ICG)	74
Tabela 2: Faixas percentuais para o modelo utilizado.....	79
Tabela 3: Classificação do Indicador de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE)	82
Tabela 4: Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual dos municípios acrianos e rondonienses, segundo o Grau de Participação no Índice de Capacidade Governativa (ICG).....	99
Tabela 5: Distribuição por faixa percentual em relação às médias regionais, segundo o Grau de Participação no Índice de Capacidade Governativa do Acre (ICG/AC)	100
Tabela 6: Capacidade Financeira pela decomposição dos microíndices existência de consórcios públicos, receita corrente versus dívida e poupança real per capita dos municípios acrianos e rondonienses.....	104
Tabela 7: Capacidade Gerencial pela decomposição dos microíndices: existência de cadastro imobiliário, cobrança de imposto predial e territorial urbano (IPTU), instrumentos de gestão pública e instrumentos de planejamento dos municípios acrianos e rondonienses	108
Tabela 8: Distribuição agregada por faixa percentual em relação às médias estaduais, segundo o Indicador Parcial Social (IPSi) dos municípios acrianos e rondonienses	118
Tabela 9: Rondônia: Empregos formais por setor de atividades (2000, 2010 e 2017) (Em unidades).....	121
Tabela 10: Rondônia: Distribuição dos Empregos formais entre as RGIs e por setor de atividades (2000) (Em %).....	122
Tabela 11: Rondônia: Distribuição dos Empregos formais entre as RGIs e por setor de atividades (2010) (Em unidades).....	123
Tabela 12: Rondônia: Distribuição dos Empregos formais entre as RGIs e por setor de atividades (2017) (Em unidades).....	124
Tabela 13: Contribuição dos “Grandes Setores” de atividade à geração de empregos formais e participação relativa, 2017 (em %) nos polos regionais e municípios rondonienses classificados no nível alto, segundo o IPSi	124
Tabela 14: Acre: Empregos formais por setor de atividades (2000, 2010 e 2017) (Em unidades).....	127
Tabela 15: Distribuição dos Empregos formais entre as RGIs e por setor de atividades (2000) (Em unidades).....	129

Tabela 16: Distribuição do emprego formal por RGI e por setor de atividades no estado do Acre em (2010) (Em unidades)	130
Tabela 17: Acre: Distribuição dos Empregos formais entre as RGIs e por setor de atividades (2010) (Em unidades)	131
Tabela 18: Distribuição agregada por faixa percentual em relação às médias estaduais, segundo o Indicador Parcial Econômico (IPEi) dos municípios acreanos e rondonienses	134
Tabela 19: Acre: percentual de municípios segundo o IPEi – por Regiões Geográficas Imediatas – em nível de desenvolvimento.....	135
Tabela 20: Acre: Ranking e participação do PIB primário de cada município em relação ao PIB primário do estado ao PIB primário da Região Geográfica Imediata – 2000 e 2017	137
Tabela 21: Acre: relação proporcional entre as duas principais fontes de receitas sobre a receita total dos municípios acreanos – anos de 2000, 2010 e 2017	143
Tabela 22: Rondônia: percentual de municípios segundo o IPEi – por Regiões Geográficas Imediatas – em nível de desenvolvimento.....	151
Tabela 23: Rondônia: Ranking e participação do PIB primário de cada município em relação ao PIB primário do estado e ao PIB primário das Regiões Imediatas de Ariquemes e Jaru – 2000 e 2017	156
Tabela 24: Rondônia: Ranking e participação do PIB primário de cada município em relação ao PIB primário do estado ao PIB primário das Regiões Imediatas de Ji-Paraná e Porto Velho – 2000 e 2017.....	160
Tabela 25: Rondônia: Ranking e participação do PIB primário de cada município em relação ao PIB primário do estado ao PIB primário das Regiões Imediatas de Cacoal e Vilhena – 2000 e 2017	163
Tabela 26: Rondônia: relação proporcional entre as duas principais fontes de receitas sobre a receita total das RGIs, polos municipais e demais municípios rondonienses – anos de 2000, 2010 e 2017	171
Tabela 27: Distribuição agregada por faixa percentual em relação à média estadual, segundo o Indicador Parcial Ambiental (IPAi) dos municípios rondonienses	178
Tabela 28: Rondônia: percentual de municípios segundo o IPAi – por Regiões Geográficas Imediatas – em nível de desenvolvimento.....	179
Tabela 29: Subindicadores do IPA e suas respectivas incidências nos municípios de Porto Velho, Pimenta Bueno e Vilhena	181

Tabela 30: Distribuição agregada por faixa percentual em relação à média estadual, segundo o Indicador Parcial Ambiental (IPAi) dos municípios acreanos	184
Tabela 31: Acre: percentual de municípios segundo o IPAi – por Regiões Geográficas Imediatas – em nível de desenvolvimento.....	185
Tabela 32: Indicadores Ambientais e suas respectivas incidências nos polos regionais de Rio Branco e Brasília (IPA alto).....	187
Tabela 33: Indicadores Ambientais e suas respectivas incidências nos polos regionais de Cruzeiro do Sul, Sena Madureira e Tarauacá (IPA baixo).....	189
Tabela 34: Números absolutos de docentes (em exercício e afastados), por Organização Acadêmica e Grau de Formação, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2017	207

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC: Acre
AMAC: Associação dos Municípios do Acre
ARON: Associação Rondoniense de Municípios
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEPAL: Comissão Econômica da América Latina e Caribe
CF: Constituição Brasileira
CNDR: Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional
CPF: Cadastro de Pessoas Físicas
CNI: Confederação Nacional das Indústrias
FCO: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA: Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FNO: Fundo Constitucional de Financiamento Norte
FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FNDR: Fundo Regional de Desenvolvimento Regional
IAT: Indústrias de Alta Tecnologia
IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDESE: Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IFDM FIRJAM: O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IDTS: Índice de Desenvolvimento Territorial Sustentável
IDSE: Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBT: Indústrias de Baixa Tecnologia
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IQIM: Indicador da qualidade institucional dos municípios
IMAT: Indústrias de Média-Alta Tecnologia
IMBT: Indústrias de Média-Baixa Tecnologia
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEADER: Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural
ME: Ministério da Economia
ONU: Organizações das Nações Unidas
ODR: Observatório do Desenvolvimento Regional
PIB: Produto Interno Bruto (PIB)
PND: Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)
PNDR: Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA: Plano Plurianual
RIDE: Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico
RGINT: Região Geográfica Intermediária
RGI: Região Geográfica Imediata
RO: Rondônia
SEMA: Secretaria do Estado de Meio Ambiente
SIC: Serviços Intensivos em Conhecimento
SICAT: Serviços Intensivos em Conhecimento e Alta Tecnologia

SIUP: Serviços Industriais de Utilidade Pública
SPIC: Serviços Poucos Intensivos em Conhecimento
SPR's: Secretarias de Programas Regionais
SUDAM: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUS: Sistema Único de Saúde
UFAC: Universidade Federal do Acre
UNIR: Fundação Universidade Federal do Estado de Rondônia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO REGIONAL: CONDICIONANTES E ASPECTOS HISTÓRICOS	28
2.1	DAS TEORIAS CLÁSSICAS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AO ENFOQUE DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO REGIONAL.....	30
2.2	AS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL EQUILIBRADO E DESEQUILIBRADO	36
2.3	O MODELO CENTRO-PERIFERIA	44
2.3.1	O paradigma centro-periferia na visão da Teoria Cepalina e a evolução institucional	46
2.4	O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO COM BASE NOS VALORES LOCAIS	51
3	REFERENCIAL ANALÍTICO	62
3.1	ASPECTOS GERAIS DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DA SUB-REGIÃO SUDOESTE DA AMAZÔNIA LEGAL.....	64
3.2	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (IDSE)	65
3.2.1	O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	66
3.2.2	O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)	67
3.2.3	O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM FIRJAM).....	69
3.2.4	O Índice de Desenvolvimento Territorial Sustentável (IDTS) e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE)	71
3.3	A ANÁLISE QUALITATIVA	83
3.3.1	Definição das dimensões, variáveis e base de dados	90
3.4	CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE DE PESQUISA	93
3.4.1	Universo da Pesquisa	94
4	CAPACIDADE GOVERNATIVA REGIONAL DO ACRE E DE RONDÔNIA	97
4.1	ESTRUTURAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS	97
4.1.1	Análise regional do grau de participação	98
4.1.2	Análise regional da capacidade financeira.....	103
4.1.3	Análise regional da capacidade gerencial	108

5	DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NOS ESTADOS DO ACRE E DE RONDÔNIA	116
5.1	ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DO ACRE E DE RONDÔNIA	118
5.2	ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DOS ESTADOS DO ACRE E DE RONDÔNIA	133
5.2.1	Análise do desenvolvimento econômico do estado do Acre.....	135
5.2.2	Análise do desenvolvimento econômico do estado de Rondônia	150
5.3	ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL DO ACRE E DE RONDÔNIA	176
5.3.1	Análise regional do desenvolvimento ambiental do estado de Rondônia.....	178
5.3.2	Análise do desenvolvimento ambiental do estado do Acre	184
6	O POSICIONAMENTO DOS ATORES QUANTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO ACRE.....	190
6.1	AS RAÍZES HISTÓRICAS DAS REDES INTERORGANIZACIONAIS NO ESTADO DO ACRE	191
6.2	A PERCEPÇÃO DOS ATORES DO DESENVOLVIMENTO QUANTO À SUA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PARA O ACRE.....	197
6.3	ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO ACRE.....	213
7	CONCLUSÕES	225
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	234

1 INTRODUÇÃO

Este estudo faz uma reflexão sobre o desenvolvimento socioeconômico regional baseado em valores locais. Não é por acaso que é mais comum analisar o desenvolvimento das regiões brasileiras com base nos seus aspectos socioeconômicos e em suas capacidades governativas. Tais atributos são entendidos como um conjunto de instrumentos disponíveis a dado governo central, regional ou local.

As ações, os recursos e as estratégias dos distintos níveis de governança permitem imprimir orientações estratégicas para atingir novas fases de desenvolvimento. Entende-se que as transformações sociais que ocorrem no processo de desenvolvimento socioeconômico interagem com as dimensões sociais, econômicas, ambientais e institucionais, as quais se constituem em forma de alicerces para o tecido social.

Para Becker (2010), existem duas condicionalidades fundamentais para que o desenvolvimento socioeconômico regional ocorra, a saber: as iniciativas locais e a capacidade organizacional dos agentes regionais. As iniciativas locais e regionais se articulam e encontram nexos na capacidade governativa que, por se apoiar em um processo de enraizamento social, envolve recursos, estratégias e ações. De maneira ampla, abrange tanto os aspectos operacionais como os organizacionais e gerenciais. Trata-se de implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos e financeiros necessários (SANTOS, 2001; MONTEIRO NETO, 2014).

Quanto à capacidade organizacional dos agentes regionais (econômicos, sociais e ambientais), articula-se e encontra nexos na dimensão econômica e se relaciona ao espaço de reprodução do capital físico, englobando a eficiência dos processos produtivos e a reprodução econômica sustentável de longo prazo. Já a dimensão social é assinalada pela equidade que se refere às condições de vida da população, indicando a direção de sua evolução. Por fim, as iniciativas locais e regionais associadas à dimensão ambiental se referem aos aspectos considerados essenciais para a qualidade de vida atual e das gerações futuras.

Nesse contexto, uma evolução em qualidade na capacidade governativa e organizacional oportuniza melhores condições nos espaços das interações humanas. A lógica da capacidade governativa é a mesma da capacidade organizacional, mas a chave não é somente o papel do ambiente sociopolítico, e sim a elevada complexidade de interesses e objetivos dos atores e agentes no espaço em que atuam. Portanto, sua análise auxilia nos estudos dos fenômenos socioeconômicos, das transformações na base econômica regional e no processo de desenvolvimento endógeno (ROCHA JUNIOR, 2016).

O desenvolvimento baseado em valores locais – endógeno – constitui um passo em frente em relação às transformações regionais. Caracteriza-se por comportar um desenvolvimento autossustentado nas regiões atrasadas e defende que tanto as instituições como a organização regional são essenciais para a introdução de inovações conducentes à diversificação das atividades produtivas e ao acesso ao mercado. Para isso, tanto os atores institucionais devem chegar a acordos sobre estratégias e objetivos quanto os agentes regionais e locais devem participar na gestão e controle das iniciativas de desenvolvimento (BARQUERO; GIL, 2015).

Na Amazônia brasileira, em especial em sua porção sudoeste (Acre e Rondônia), esse processo é complexo. A acomodação dos interesses das elites econômicas e políticas com os das comunidades locais nem sempre convergem. Isso faz com que o desenvolvimento nesses territórios seja um processo lento até que novas iniciativas e alternativas se tornem específicas para cada lugar.

Ao defender alternativas para a região, Becker (2001) aponta que o caminho encontrado para essas espacialidades, em termos de ocupação regional, caracteriza-se por dois traços principais. Um, predominante, baseado numa visão externa ao território, que afirma a soberania nacional, privilegiando as relações com o poder central, ou seja, um modelo exógeno. O outro, baseado numa visão interna do território, fruto do contato com os habitantes locais e privilegiando o crescimento endógeno e a autonomia local.

Como descreveu a mesma autora, essa dualidade se relaciona a dois modelos de desenvolvimento. Um desses modelos, o desenvolvimentista/progressista, vigorou durante o regime militar na década de 1960, porém, a sua maior fragilidade consiste no fato de ele ter sido mostrado como integrador, cujos objetivos se associaram apenas às metas de crescimento econômico nacional, sendo este o motivo pelo qual não teria se completado.

Mais recentemente, em meados da década de 1980 e início da de 1990, surgiu o ambientalista/preservacionista como nova alternativa de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. Nesse formato, a amplitude das possibilidades de desenvolvimento passaria pelos efeitos da capacidade governativa do setor público e de suas ações voltadas ao desenvolvimento socioeconômico. Ainda que tenha apresentado alguns bolsões de avanço, as políticas, em geral, caracterizaram-se por traços exógenos e atreladas a interesses divergentes e conflituosos. Umas, baseadas no favorecimento de novas infraestruturas de suporte ao crescimento econômico, principalmente, as que vão favorecer a expansão da fronteira agrícola e agropecuária em grande escala. Outras, por vezes, focadas nos interesses das populações locais e na sustentabilidade socioambiental (BECKER, 2007). No entanto, não foi suficiente à inclusão socioeconômica

porque não se buscou aprimorá-las, no sentido de não apenas envolver os valores locais, mas de efetivá-las (BECKER, 2004; MOTA; GAZONI, 2012).

Com grandes dificuldades de gerenciamento das políticas de corte ambiental, criou-se, tanto no Acre como em Rondônia, uma economia regional voltada ao abastecimento da população em expansão. Este foi um período de baixo crescimento da economia dos estados do Acre e de Rondônia e de retorno à preocupação do agravamento dos desequilíbrios locais. Isso porque, conforme explicam Monteiro Neto *et al.* (2017), o efeito de tais políticas no curso das últimas décadas foi anulado por um reduzido poder de implementação de alternativas de crescimento. Como consequência, ocorre o não atendimento de demandas sociais que deveriam ser asseguradas pelas políticas de corte ambiental, culminando com o aprofundamento da pobreza e das desigualdades regionais.

Portugal e Silva (2017), em sua análise sobre a região, apresentaram algumas limitações mais evidentes dessa mesma questão. Entre elas, os autores apontaram a falta de prioridade conferida à política regional e a falta de conexão entre o modelo de governança e os atores locais que se deparam com restrições para atuarem adequadamente sobre os objetivos por ela delineados. Essa lógica, de certo modo, contribui para reduzir as oportunidades econômicas e opções de desenvolvimento do território.

Essa conjuntura é a raiz da persistência de desafios que caracterizam as duas unidades federativas como tradicionais espaços de desigualdade socioeconômica e concentração da renda. De acordo com Becker (2007), a busca pelo desenvolvimento dos estados do Acre e de Rondônia sempre se baseou no investimento federal, que encaminharia a região ao progresso, em que um conjunto de normatizações ambientais seria um meio para institucionalizar áreas de interesse econômico público e privado, desconsiderando seus impactos, que, se não impedem as alternativas de desenvolvimento, reduzem seus efeitos sobre os desafios.

Com isso, em maior grau no Acre, o uso mais intensivo dessas políticas de interesse ambiental foi alargado com a criação de Parques, Florestas Nacionais, Estaduais e Privadas. Tendo como áreas prioritárias um conjunto de Reservas Extrativistas, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, com recorrentes problemas de uso desses espaços, trazendo-lhe novos desafios do ponto de vista de sua capacidade de governança de mobilizar fatores e recursos que acabam também por limitar o desenvolvimento regional.

Becker (2007) discorda de que o uso mais restritivo do território trará benefícios para a população local. Para ela, em que pese o complexo florestal existente no Acre, sobre o qual existe um conjunto de normas que, além de limitar as estruturas regionais de produção, condicionam o setor primário a produzir bens de baixo valor agregado, prolongando-se também

no mercado de trabalho que é realizado de modo convencional, afetando o potencial intrínseco que o setor possui para atrair massa de trabalhadores.

Com efeito, as instituições são afetadas pela capacidade governativa local, encontram dificuldade para resolver os problemas da sociedade e são pressionadas a compensar essa aparente carência socioeconômica, desequilibrando as contas públicas. Isto é, o problema e a solução se repõem porque o sucesso das alternativas de desenvolvimento regional passa a depender das capacidades governativas internas, em que esses atributos são objetos de críticas de potenciais investidores em decorrência de as chamadas “regras dos jogos” ou *enforcement* não serem claras (BECKER, 2007).

Do ponto de vista externo, as precariedades de tais regramentos afetam outros fatores que influenciam a introdução de investimentos na região, tais como a natureza dos investimentos públicos e o capital físico, cuja base se relaciona ao favorecimento à infraestrutura de suporte ao crescimento econômico. Neste último caso, em que pese sua importância para a economia regional por criar condições favoráveis à formação de capital privado, porém, em si, ele não é suficiente para criar um processo dinâmico de endogeneização do excedente econômico local (AMARAL FILHO, 2001).

Assim, “sem dinâmica econômica e sem infraestrutura produtiva adequada, o mercado fica restrito e não há estímulo à atividade privada, reduzindo a incorporação de trabalho e o aumento da renda” (MONTEIRO NETO, 2017, p. 61). Mesmo sabendo-se que uma infraestrutura adequada “pode compensar a carência de recursos e transformar uma região antes deprimida num centro de transformação, distribuição ou consumo” (FERRERA DE LIMA, 2016, p. 20), o baixo dinamismo dessas regiões mostra que esses obstáculos estão longe de serem superados.

Para a redução dos desafios antes mencionados, dentre outros aspectos, é preciso que o conhecimento sobre a região faça progresso no sentido de subsidiar políticas públicas e os investimentos privados e não aqueles que se restringem à retórica política e a alguma ação normativa. De outro modo, é necessário conhecer o panorama da capacidade governativa em amplas escalas e como as iniciativas locais e capacidade organizacional dos agentes regionais comportam objetos técnicos que tendem à superação das três principais frentes de exclusão, que são as desigualdades, o subemprego e a pobreza que daí decorrem.

Sendo assim, compreender a natureza dos mecanismos, elementos ou ações que fazem com que uma região permaneça atrasada ou se torne uma região avançada (FERRERA DE LIMA, 2016), bem como as iniciativas locais e capacidade organizacional dos agentes regionais se impõe como ponto de partida deste estudo. Esses elementos devem oferecer as condições

necessárias para assegurar o desenvolvimento das regiões, para quebrar as desigualdades sociais e, em paralelo, criar alternativas de desenvolvimento.

Isso evidencia o que as abordagens seminais de Smith (1776), Prebisch (1963), Myrdal (1968), Seers (1969), Kalecki (1977), Sachs (1986) e Boisier (1999) designaram como “*causas do crescimento econômico*”, “*dinâmica sistêmica ou insuficiência dinâmica*”, “*elementos exógenos e emprego para suportar a demanda efetiva*”, “*sustentabilidade do desenvolvimento*” e “*desenvolvimento endógeno*”, respectivamente, para explicar o fenômeno do subdesenvolvimento de países, regiões e localidades, assim como a possibilidade de alcançar o desenvolvimento por meio das iniciativas locais e capacidade organizacional dos agentes regionais.

Para esta pesquisa, as Regiões Geográficas Imediatas dos estados do Acre e de Rondônia, seus respectivos polos regionais e demais unidades municipais conformam o espaço das análises. Dessa forma, passam a ser categorizados a partir do uso do conceito de “*capacidade governativa*” (aqueles municípios cujas condições gerenciais representam a capacidade de conseguir implementar as suas políticas), “*dinâmica sistêmica ou insuficiência dinâmica*” (aqueles municípios cuja condição é de atraso ou desenvolvimento insuficiente adstrito ao sistema centro-periferia) e a noção de “*incentivo aos valores regionais e locais*” (aqueles municípios que estimulam essa força local e se encontram em condições de romper com tais aspectos do subdesenvolvimento, em decorrência de evidenciar uma sequência de eventos por meio de iniciativas do tecido social).

Assim, estudos como o que ora se apresenta se faz impreterível a partir do reconhecimento de que ainda existem pontos específicos sobre o desenvolvimento socioeconômico da sub-região, em perspectiva, não esclarecidos. Dentre tantos, os acontecimentos expostos demonstram a existência de três questionamentos feitos sobre o modelo de desenvolvimento atual, concernentes ao moderado nível de capacidade governativa, dificuldade em obter, deter ou produzir iniciativas a partir dos valores locais e ao potencial da capacidade organizacional dos agentes regionais.

Diante do exposto, indaga-se: a manutenção do modelo de desenvolvimento com eventos comandados de fora retardou a inserção da região na dinâmica de mercado, pondo-a à margem dos sistemas econômicos, cujos resultados são maiores níveis de desigualdade e menores níveis de riqueza, emprego e renda? Ou, ainda, por que a região não consegue combinar eficientemente seus atributos e potencialidades com o aproveitamento eficaz de seus recursos naturais na esteira das oportunidades globais? Sintetizando numa só questão: por que os processos de desenvolvimento dos estados do Acre e de Rondônia têm desequilibrado a

capacidade governativa e desestabilizado as quatro principais dimensões do desenvolvimento local (institucional, social, econômica e ambiental)?

Para responder a essas indagações, partiu-se da hipótese de que o atual modelo de desenvolvimento, por sua natureza predominantemente exógena, fragiliza a capacidade governativa e os valores locais, em vez de potencializá-los, sendo, portanto, possível complementá-lo por um processo endógeno capaz de promover novas alternativas de desenvolvimento regional.

Assim, como objetivo geral da pesquisa, definiu-se: analisar comparativamente a capacidade governativa, os níveis de desenvolvimento socioeconômico e a capacidade organizacional dos agentes regionais nos estados do Acre e de Rondônia, entre os anos de 2000 e 2018.

Para tanto, buscou-se responder ao objetivo principal, exposto anteriormente, de forma desagregada nos objetivos específicos, conforme definidos a seguir:

- a) Mensurar e analisar a governança regional e local por meio do Índice de Capacidade Governativa (ICG);
- b) Mensurar e analisar o perfil do Desenvolvimento Socioeconômico por meio do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE);
- c) Mensurar e analisar as iniciativas locais e capacidade organizacional dos agentes regionais por meio da percepção dos atores do desenvolvimento, visando a identificar entraves, pré-condições e alternativas a partir dos valores locais.

Para tal, esta tese está organizada em quatro capítulos: O **Capítulo I** é composto pelo delineamento geral da pesquisa, hipótese e os objetivos pelos quais se buscou responder à problematização do estudo. O **Capítulo II** é composto por uma reflexão teórica acerca do tema do desenvolvimento, do desenvolvimento regional e do desenvolvimento endógeno. O **Capítulo III** descreve os procedimentos metodológicos, como identificação do ambiente de pesquisa e amostra, os instrumentos de coleta de dados, o modelo de análise, entre outros. No **Capítulo IV**, são apresentadas as análises regionais dos resultados do Índice de Capacidade Governativa (ICG), identificando os principais aspectos da qualidade institucional nas regiões, polos regionais e municípios acreanos e rondonienses. No **Capítulo V**, são apresentadas as análises regionais dos resultados do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE), identificando os níveis regional de desenvolvimento social, econômico e ambiental. No **Capítulo VI**, são apresentados os resultados das iniciativas locais e capacidade organizacional dos agentes regionais por meio da percepção dos atores do desenvolvimento, identificando entraves, pré-condições e alternativas baseadas nos valores locais. Por último, são apresentadas

as conclusões da pesquisa, por meio de uma síntese dos resultados, limitações e sugestões para próximos estudos.

2 DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO REGIONAL: CONDICIONANTES E ASPECTOS HISTÓRICOS

Este capítulo esboça a revisão da literatura sobre as principais escolas teóricas do crescimento econômico e do desenvolvimento regional. Cabe, desde logo, observar que não se pretende fazer uma extensa, muito menos intensiva, revisão bibliográfica acerca das principais correntes de pensamento que se sucederam ao longo dos dois últimos séculos. Assim, será apresentado, de forma sucinta, o modelo pelo qual o período histórico desponta com mais relevância, quer seja pela descentralização da economia, quer seja pela evidência do acirramento das desigualdades regionais com o fim das fronteiras econômicas, ou, ainda, em decorrência da criação de blocos econômicos e regiões supranacionais.

Destarte, a partir da revisão dos conceitos, pretende-se revelar e interpretar o emprego dos termos e suas vinculações no que se refere ao desenvolvimento socioeconômico no movimento e na ação do Estado, que de longa data se configura como principal agente fomentador do crescimento econômico e do desenvolvimento regional e socioeconômico.

Para tal, neste primeiro nível de análise, a noção de crescimento econômico assume traços do aumento quantitativo e contínuo do produto interno bruto e da renda *per capita* ao longo do tempo (JONES, 1979). O desenvolvimento, por sua vez, refere-se às mudanças quantitativas no nível do produto acrescido das transformações qualitativas associadas à melhoria nas condições de vida ou no bem-estar dos indivíduos (SEERS, 1969; RIVERO, 2002).

Ao tratar do desenvolvimento regional, Boisier (1996) sustenta que esse conceito deve delimitar e circunscrever o fenômeno de forma tal, que permita diferenciá-lo dos outros, conferindo-lhe unicidade e especificidade. Nas suas palavras, o desenvolvimento regional pode ser definido como “um processo localizado de troca social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela” (BOISIER, 1996, p. 10).

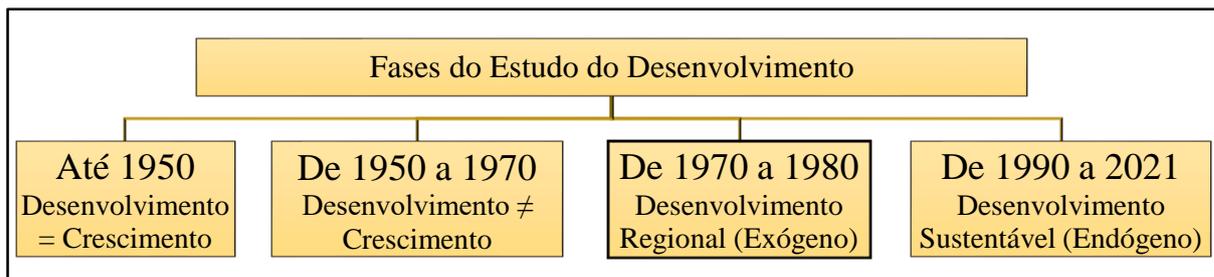
Para Becker (2000), existem algumas condicionalidades para que as regiões avancem em seu processo de desenvolvimento. Dentre elas, o autor destaca a econômica, que é o espaço de reprodução do capital físico, e a social, que se refere a uma distribuição mais igualitária da renda e a uma maior participação da população nas decisões e competências da região. Essas forças, junto com a dimensão ambiental, constituem-se no ancoradouro da ação antrópica, em especial, naquilo que se refere ao aproveitamento racional dos recursos naturais para a

manutenção e suporte dos processos produtivos, bem como as vantagens comparativas que deles provêm.

No entanto, seja qual for a etapa ou a dimensão do desenvolvimento, a *performance* das instituições também baliza seu desempenho. As instituições são as regras do jogo, com as quais as interações humanas participam das organizações sociais. Elas representam os artifícios constituídos pelos homens para dar forma à sua própria interação (NORTH, 1990). Nessa linha, cabe às instituições atuar para reduzir incertezas em que transitam as interações humanas, uma vez que os mercados não criam, espontaneamente, uma ordem capaz de promover as trocas e a ação econômica privada (BEGNIS; ZERBIELLI, 2010). Nesse quesito, uma evolução institucional seria uma resposta para reduzir as incertezas em que estão inseridas as interações humanas.

Para entender as distintas dinâmicas de desenvolvimento regional, faz-se necessário analisar e explicar os diferentes processos socioeconômicos e ter presente que a construção social do desenvolvimento depende, entre outros aspectos, das formas e substância dos sistemas econômicos, ambientais e das instituições que os administram. Assim, como ponto de partida, as técnicas utilizadas para análise de conteúdo foram a sistematização aproximada das distintas fases e concepções identificadas na evolução da teoria do desenvolvimento para a Amazônia brasileira (Figura 1).

Figura 1: As diferentes fases das teorias do desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria

Em vista disso, são descritas as origens e as principais definições das teorias em torno da discussão do crescimento ou desenvolvimento de uma nação ou região, destacando seus fatores e importância. Destarte, para refletir sobre o processo de construção do conceito na sociedade capitalista, adotam-se, como referência, quatro dimensões de análise: econômica, social, ambiental e institucional. Enfatiza-se, todavia, que as dimensões citadas não são as únicas que permitem esse tipo de entendimento, portanto, foram selecionadas devido à relevância para os objetivos deste estudo.

2.1 DAS TEORIAS CLÁSSICAS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AO ENFOQUE DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO REGIONAL

A ideia de desenvolvimento é recente. Por isso, o conceito de desenvolvimento é um termo genérico de mais larga difusão. Faz-se presente na literatura desde que a ciência passou a ser condição fundamental para os experimentos científicos. Para Milone (2006), antes do surgimento do capitalismo, as sociedades estavam em estágios comparativamente estagnados. Elas eram basicamente agrícolas e, em decorrência disso, apresentavam pouca ou nenhuma variação em seus sistemas produtivos ao longo dos anos. As raras alterações que aconteciam se referiam às boas ou más colheitas, guerras e epidemias.

No entanto, a instabilidade latente no limiar do século XIX estabeleceu novas bases do sistema econômico capitalista, alterando significativamente as estruturas das sociedades. Nas palavras de Milone (2006), naquele período, a produção industrial mundial cresceu entre 30 e 40 vezes, sendo também acompanhada da população mundial, que dobrou o tamanho. A partir dessa realidade e das flutuações econômicas, caminhou-se para compreender o crescimento econômico como problema decorrente da acumulação de estoques de capitais.

Nesse ínterim, a economia política clássica dominante era inspirada em autores como Smith, Ricardo, Say e Malthus, que endossavam o princípio de aumentar a prosperidade nacional mediante políticas regionais ativas. Esses pensadores, em que pese as divergências quanto aos interesses regionais, identificaram o crescimento econômico como questão primordial para a sociedade (MILONE, 2006).

Apesar das inúmeras combinações que se faz com o termo desenvolvimento, ele expressa a ideia de progresso, avanço e superação do atraso. Desse entendimento, surgem preocupações com o crescimento econômico e as políticas receitadas à luz da Ciência Econômica. Por isso, é necessário considerar que o amálgama contido nas discussões em torno do desenvolvimento é sempre permeado por imprecisões. Uma delas é justificada há longa data, em decorrência do fato de o conceito de desenvolvimento ter sido considerado sinônimo de crescimento econômico. O peso significativo da expressão abarcava todas as formas de geração de riqueza, com a qual o modo de acumulação capitalista empenhava-se na transformação do espaço.

A própria abordagem neoclássica acreditava que o crescimento econômico precisava acelerar seu ritmo para atender às necessidades preeminentes das distintas classes sociais, regiões e países. No entanto, esses requisitos só seriam aceitáveis, conforme Sachs (2008), se

os objetivos que envolvem o desenvolvimento fossem capazes de ir além da mera multiplicação da riqueza material. Para ele, o crescimento é uma condicionalidade necessária, mas de forma alguma é suficiente para desencadear processos de transformação estrutural. Sobre o contexto histórico em que surgiu a noção de desenvolvimento, sobrevém a necessidade de reparação das desigualdades criadas pelo abismo civilizatório entre as antigas metrópoles e sua periferia colonial. Esta última, conformada pelo atraso e agastada por trabalhadores pobres.

Mais tarde, no primeiro quartel do século XX, o termo desenvolvimento ganhou maior evidência em decorrência do estado de devastação da Europa no pós-guerra. Naquele momento, com exceção de alguns poucos países, o continente europeu revelava uma estrutura fundiária anacrônica, agricultura camponesa atrasada, condições adversas para as *comodities* primárias, industrialização incipiente, e desemprego e subempregos crônicos. Esse feixe de problemas demandava um papel ativo do Estado para superar os enormes desafios deixados pelo conflito armado e, ao mesmo tempo, vencer o atraso social e econômico (SACHS, 2008).

É nesse ambiente que surgem duas correntes de pensamento estritamente voltadas à discussão do desenvolvimento. Uma, com traço conservador, passa a defender a ideia do crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Nesse grupo, estão os modelos de crescimento derivados da escola clássica e neoclássica. A segunda corrente, entretanto, admite que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é suficiente.

O *maistrean* de orientação clássica teve como seu principal expoente Adam Smith (1776). Em sua seminal obra, *A riqueza das nações*, Smith ressignificou as principais causas do crescimento econômico. Em uma de suas formas, o crescimento econômico realiza-se à proporção que o capital mais produtivo e em maior volume promove a divisão do trabalho e a produtividade dos trabalhadores. Sobre isso, Santos (2006) pontua que um elemento chave que Smith aplicava, para explicar o aumento da produtividade laboral, referia-se à divisão social do trabalho. A lógica sobre a qual repousava essa relação é que, quanto mais especializado o trabalho dos indivíduos, entre atividades ou dentro de atividades, maior seria a produção de objetos úteis.

No fundo, essa noção defendida por Smith refere-se à seguinte questão: se é por meio da divisão do trabalho que se economiza tempo dispensado a cada tarefa, então se reduz o tempo na transição de uma tarefa para outra. Portanto, certo nível de especialização favorece a inovação de ferramentas ou instrumentos. A partir disso, criam-se oportunidades e o trabalho empregado se torna mais efetivo (SANTOS, 2006).

Reforçando esse aspecto, consoante ao modelo *smithiano*, a economia caracteriza-se por funcionar sob total liberdade dos agentes econômicos. Prevalece, então, nesse cenário,

conforme Smith (1776), a ação individual privada, como condição principal para elevar a riqueza de uma nação. Assim, em tais circunstâncias, a liberdade individual para empreender e servir-se de trabalho produtivo são indispensáveis para desbloquear o desenvolvimento socioeconômico. Por isso, muitas seriam as vantagens trazidas por essa concepção. Entre elas, a expansão do emprego, a abertura de novos mercados e a divisão do trabalho. Sobrariam, para o Estado, as incumbências de promover a defesa, a justiça, gerar a infraestrutura de suporte ao crescimento econômico e estabelecer regras claras para que o mercado se viabilize.

Avançando na construção *smithiana*, Santos *et al.* (2012) reconhecem que o sistema de mercado articula ideias que convergem para os interesses privados. O que distingue tal noção, aparentemente, é a imagem metafórica da *mão invisível* que se constitui em um mecanismo pelo qual as forças individuais operaram na mais pura concorrência destinada a realizar as necessidades de oferta e demanda da sociedade. Mas, apesar da consistência histórica e teórica, no desenrolar de seu axioma, o próprio Smith estabeleceu alguns limites para o crescimento físico da economia. Por exemplo, os obstáculos atribuídos à concorrência que deprecia os preços, a taxa de lucro e a acumulação de capital.

Vê-se, então, que o traço contraditório da expansão capitalista se manifesta na ampliação dos meios de produção, com a deterioração simultânea do poder de compra dos trabalhadores. Isso ficou patente com a queda da Bolsa de Nova Iorque¹ no contexto da grande depressão dos anos 1930. Sabe-se que duas das consequências imediatas desse processo na época foram a desaceleração da economia e deterioração do emprego que bloqueou o desenvolvimento socioeconômico. Este último, nas palavras de Hayek (2011), teve, como causa principal, o desvio do equilíbrio entre preços e salários. Entrementes, em decorrência do drama social do desemprego, vivenciou-se o aprofundamento da crise socioeconômica iniciada em 1929, e, partir dela, seguiu-se a intervenção mais efetiva do Estado na economia.

Kalecki e Seers foram os primeiros economistas que incluíram o desemprego nas análises do desenvolvimento socioeconômico. Kalecki (1977) pautava-se na hipótese de Keynes. Sobre ela, recaí o problema de o investimento não ser compatível com o pleno emprego, pois tal fato exigiria que outros elementos exógenos apresentassem crescimento para suportar a demanda efetiva. Configura-se, à vista disso, uma expansão em volume em outros componentes, como o financiamento externo e o aumento das exportações para a expansão do emprego.

¹ A queda da Bolsa de Nova Iorque (1929) produziu uma das maiores crises na economia americana, tendo sido parcialmente controlada a partir de 1932, por meio de um programa de recuperação da economia, cuja orientação era a intensa participação estatal, denominada *New Deal*.

Seers (1969) argumentava que as perguntas a serem feitas sobre o desenvolvimento socioeconômico de um país são as seguintes: O que está acontecendo com a pobreza? O que está acontecendo com o desemprego? O que tem acontecido com a desigualdade? Para ele, se esses componentes diminuem em níveis elevados, sem dúvida, este terá sido um período de desenvolvimento para o país em questão. Se um ou dois desses problemas centrais piorarem, especialmente, os três, seria estranho chamar o resultado de desenvolvimento social, mesmo que a renda *per capita* dobrasse de tamanho.

Sobre a noção do desenvolvimento socioeconômico, seja ele local ou regional, Ferrera de Lima (2017) pauta-se no pressuposto de avanço cujo significado mais simples seria sair de uma situação de atraso ou fragilidade em direção a uma nova situação de melhoria, de progresso e de modernidade. Com base no exposto, pode-se se dizer que o desenvolvimento social pressupõe o progresso, a melhoria e a modernidade da coletividade.

Em tempos atuais, ao contrário do crescimento econômico que busca a todo custo atender ao bem-estar material, os elementos sustentadores do desenvolvimento requerem capacidade de modificação das estruturas sociais, o que implica em assimilar novas formas de governança pública e privada e modernização dos mecanismos de participação social. Desponta, ainda, a necessidade de participar e se relacionar de forma harmônica nos ganhos econômicos provenientes do crescimento e do avanço do sistema produtivo.

E não seria por outra razão que a promoção do desenvolvimento social pauta-se em atender ao bem-estar do tecido social, e, de fato, pouco adianta um processo de desenvolvimento, seja ele qual for, se este for incapaz de modificar as estruturas sociais de forma perene e benéfica no âmbito da região, a fim de evitar o surgimento das crises econômicas que afetam por primeiro o tecido social (FERRERA DE LIMA, 2017).

O retorno do argumento das crises e a forma como elas se desenrolam são também importantes para verificar suas intensidades e características distintas, de acordo com os setores e regiões. Nesse caso, os registros históricos mostram os surtos, como uma tendência de o produto crescer a patamares elevados ao ponto de o benefício ser distribuído a todos. Nas crises, todavia, o resultado se contrai, atingindo primeiramente os assalariados e as pequenas empresas.

Surgem, então, discussões em torno da estabilidade do modelo de crescimento econômico, tido como uma condição necessária ao desenvolvimento. Viu-se também surgir o entendimento de que o crescimento econômico representava uma simples variação quantitativa do produto. Ou seja, tal expansão implica em um ritmo de crescimento econômico contínuo e superior ao crescimento da população.

De acordo com Baldwin *et al.* (2005), uma sociedade cresce economicamente desde que ocorra: *i*) acumulação de capital: por meio de máquinas, indústrias; realização de obras de infraestrutura (estradas e energia). Também, investimento em recursos humanos, como preparação da mão de obra; *ii*) crescimento da população: que implica em aumento da força de trabalho e da demanda interna; *iii*) progresso tecnológico: pode ser neutro, poupador de capital e poupador de trabalho.

Enfatizam, os mesmos autores, que, enquanto nos países da periferia ou em desenvolvimento o fator trabalho é abundante e o capital é fator escasso, nos países do centro ou desenvolvidos, predomina o processo produtivo produtor de capital. Foi assim, então, que, associados a essa ideia, surgiram os modelos que sublinhavam apenas a acumulação de capital, e esse movimento lançava para fora as interpretações do desenvolvimento, os componentes social, ambiental e institucional.

Difundiu-se a concepção de que o crescimento econômico, distribuindo diretamente a renda entre proprietários de fatores de produção, conferia instantaneamente melhoria nos padrões de vida e, assim, chegava-se ao desenvolvimento. Mas a combinação desses elementos, com base na elevação da produtividade e na intensificação do trabalho, não se mostrou homogênea na linha do tempo ao ponto de beneficiar a economia como um todo, e nem o conjunto socioeconômico da população.

Outra questão interessante, sobre a qual as teorias do crescimento relativizavam sua importância, refere-se à evidência de que, no mundo, os países e até mesmo as regiões são formados por economias de todas as formas e tamanhos. De sorte que há países ricos e regiões dinâmicas em termos econômicos e há países pobres e regiões estagnadas. Outrossim, há também evidências de que algumas economias cresceram rapidamente, outras simplesmente não cresceram e um feixe delas se situam entre os dois extremos.

Sobre isso, Jones (2000) explica que, para estabelecer relação entre crescimento e desenvolvimento econômico, convém considerar os casos extremos, como os ricos, os pobres e aqueles que se movem entre as duas situações. Uma característica presente nas teorias do crescimento econômico é o uso indiscriminado do Produto Interno Bruto (PIB) e seus derivados: PIB *per capita* e PIB por trabalhador.

De fato, esses elementos são tidos como as principais variáveis para aferir o crescimento econômico e, em grande medida, ajudam no entendimento de seus determinantes, impactos e condicionantes, mas há muitos questionamentos em relação à aproximação do nível de produto agregado em uma economia. Dentre eles, o horizonte-tempo, que é tido como inadequado para interpretar tal questão.

Dornbusch, Fischer e Startz (2009), ao correlacionarem dados de produção, renda e gasto em bens, concluíram que o gasto até determina o produto e a renda, mas o contrário também ocorre, conferindo à demanda o papel de impulsionadora. Eles concluem que, no curto prazo, as variações no produto originam-se das variações na demanda por bens, e nesta interação é a demanda que dita o ritmo da produção. Mudanças na demanda por bens, por exemplo, levam a mudanças na produção, logo, mudanças na produção influenciam nas mudanças da renda.

Existe, portanto, uma série de argumentos a favor tanto de que mudanças na renda atuem para promover mudanças na demanda por bens, quanto de que a dinâmica cíclica na produção, renda e gasto baseado na demanda reflete na transformação do ambiente socioeconômico. Isso, pois, vai na direção dos pressupostos estabelecidos por Keynes. Neles, os estímulos à demanda tinham como objetivo elevar o grau de utilização da capacidade produtiva na economia, levando-a em direção ao pleno emprego para produzir desenvolvimento socioeconômico.

Mas, aqui, está se falando de um modelo de curto prazo, cuja capacidade produtiva é constante em decorrência dos fatores latentes (mão de obra, capital e o nível de crescimento tecnológico) de traços exógenos e fixos, cuja variação ocorre apenas no seu grau de utilização. A abordagem keynesiana, portanto, mostrava que, para a produção se expandir, bastava apenas o lado da oferta. Para explicar o quanto a economia poderia produzir, Keynes, identificava o grau de tecnologia empregada, o volume de capital investido e o patamar de qualificação de sua força de trabalho como determinante do nível de produto de um país. Para ele, no longo prazo, os determinantes do produto são fatores de outra ordem, como o sistema de ensino, a taxa de poupança e a qualidade institucional.

Em suma, os modelos de crescimento da capacidade produtiva ao longo do tempo são tratados, na literatura clássica, como modelos de crescimento de longo prazo. Este, em geral, parte do entendimento de que o crescimento se realiza pela expansão do produto real ao longo do tempo e por força exógena capaz de influenciar as atividades econômicas. Por isso, a curto prazo, alguns agregados como o consumo ou gastos do governo contribuem de forma positiva para a expansão do produto. A longo prazo, o crescimento se efetiva pela acumulação de capital, inovações tecnológicas ou elevação da eficiência do trabalho. Porém, o que pode ser visto no papel da história, em grande medida, é a refutação por não contemplarem metas de redução da pobreza, desemprego e desigualdade. Por essa ótica, dificilmente podem ser a única força capaz de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico regional (SEERS, 1969).

2.2 AS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL EQUILIBRADO E DESEQUILIBRADO

Como se viu na seção precedente, as forças antagônicas entre o desenvolvimento e o crescimento econômico conviviam pacificamente até o da década de 1960. Nesse percurso, conforme Costa (2010), a dinâmica do capitalismo estabelece uma conexão espontânea dos espaços. Com isso, cada vez mais, esses impulsos vão acirrar o processo de integração, via de regra, consubstanciado na unificação do espaço global, no qual o Estado-nacional apenas gera fricções.

A escala nacional passa a ser alvo de rejeição, à medida que o centro de decisão prioritária é deslocado e o poder é redimensionado na direção dos governos e das comunidades locais. Com base nos valores tácitos ou subjacentes, a escala regional, portanto, possui extraordinária capacidade para cumprir, com muito mais eficiência, as tradicionais funções dos agentes públicos (planejamento, acumulação, regulação e legitimação), que sempre foram realizadas sob a égide dos Estados nacionais (AMARAL FILHO, 2001).

O regional passa a direcionar suas forças na elaboração e execução de planejamentos e estratégias que ensejem a construção de ativos locais capazes de: *i*) conferirem ao local os atributos da velocidade, flexibilidade, maleabilidade, modernidade e competitividade; *ii*) difundirem uma cultura empreendedora; *iii*) propiciarem a confiança mútua entre os agentes; e *iv*) tornarem o local atrativo (“eleito”) para o capital nacional e internacional, por meio da venda de uma imagem positiva e da criação de um ambiente aprazível e sedutor para os investidores. Com isso, o espaço regional passa a ser alvo sociorregional principal do desenvolvimento (COSTA, 2010).

Nas palavras de Rodriguez (2003), o ponto fundamental de articulação entre as atividades econômicas e os territórios é realizada por meio da análise do papel dos custos de transporte. Para ela, o espaço é entendido como o local geográfico onde ocorrem determinadas atividades econômicas. Por isso, a localização dessas atividades dependerá então da onipresença ou localização das entradas, da onipresença ou localização dos mercados e intensidade do uso da terra por unidade de trabalho. De todo modo, o desenvolvimento da teoria da localização envolve distintos campos de reflexão.

Monastério e Cavalcante (2011), observando as dificuldades metodológicas associadas ao esforço de sistematização da produção teórica sobre a economia regional, estruturaram dois grandes blocos teóricos sobre o tema. Para eles, o conjunto de teorias clássicas da localização que evoluiu de forma mais ou menos contínua da publicação de *Der Isolierte Staat in Beziehung*

auf Landschaft und Nationalökonomie (VON THÜNEN, 1826) à publicação de *Location and Space Economy* (ISARD, 1956).

Mais tarde, surgiram as teorias de desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração de inspiração marshalliana e keynesiana. Estas ficaram mais evidentes a partir da década de 1950. Assim, as principais referências que enfatizaram o desenvolvimento de espaços subnacionais são: *Note sur la notion de pôle de croissance* (PERROUX, 1955), *Economic Theory and Under-Developed Regions* (MYRDAL, 1957), *The Strategy of Economic Development* (HIRSCHMAN, 1958) e *Location Theory and Regional Economic Growth* (NORTH, 1959).

No entanto, não se pode deixar ausente dessa discussão uma das primeiras menções sobre a importância de ter um espaço adequado para o crescimento econômico. Tal tarefa foi realizada ainda no século XIX, pelo economista alemão Friedrich List (1833). O entendimento de List consistia na formação de um sistema produtivo nacional eficiente, o qual era determinado, entre outros fatores, pela dotação de um território adequado para o pleno desenvolvimento de suas indústrias nascentes.

List (1833) argumentava, ainda, que as indústrias nascentes não teriam condições de competir em pé de igualdade com as indústrias já plenamente estabelecidas de outros países. Como causa, o autor apontava as questões de ordem tecnológica ou economias de escala. Por isso, a solução defendida por ele ligava-se à estratégia de proteção das indústrias internas, tendo em vista mecanismos protecionistas, como os de barreiras alfandegárias, até o desenvolvimento pleno das mesmas e em condições de competirem com as indústrias estrangeiras.

Ainda no século XIX, Johann Heinrich Von Thunen (1826), de mesma nacionalidade de List, buscando resolver o problema da localização produtiva, produz um estudo para explicar o padrão de localização e as especializações sub-regionais agrárias da Alemanha. O seu ponto de partida foi um modelo que adotou como pressuposto uma região agrícola homogênea e isotrópica com um núcleo urbano em regime concorrencial (MONASTÉRIO; CAVALCANTE, 2011).

As premissas básicas desse estudo focavam-se na hipótese de que o fenômeno decorria da combinação da produtividade física da terra, da distância dos produtores em relação ao mercado e dos custos de transporte. Mais tarde, suas conclusões ficaram conhecidas como os “Anéis de Von Thunen”. Estes envolvem uma forma de especialização agrícola aperfeiçoada em círculos concêntricos em torno do campo gravitacional da área urbana. Com isso, os custos totais para produzir e transportar são reduzidos, expressando, dessa forma, leis naturais na evolução das estruturas econômicas (RODRIGUEZ, 2003).

A partir do estudo seminal de Von Thunen, inaugurou-se um corpo teórico denominado Teoria Neoclássica da Localização, da qual fizeram parte Alfred Weber, Walter Christaller, August Lösch e Walter Isard. Essa concepção teórica destaca a dispersão geográfica da produção industrial a partir da questão da localização industrial. Além disso, foca na minimização dos custos operacionais e dos custos de transporte das matérias-primas e do produto final até o mercado consumidor.

Nesse ínterim, em 1909, Alfred Weber estudou a localização geográfica industrial. De forma geral, essa teoria se concentrava nos custos de transporte da matéria-prima e dos produtos acabados. Para isso, servia-se de um modelo de triângulo locacional em função da localização dos insumos, dos mercados consumidores, do mercado de trabalho e das forças de aglomeração.

Walter Christaller, na década de 1930, desenvolveu a teoria dos *Lugares Centrais no Sul da Alemanha*. Por meio de um ferramental matemático, partiu do entendimento de que a questão da centralidade das áreas urbanas, em certa medida, explicava os determinantes da concentração urbana e a formação de uma hierarquia de cidades interdependentes. Estas seriam formadas naturalmente, pelos fluxos produtivos e serviços especializados. Para o autor, existia uma rede integrada e hierarquizada de núcleos urbanos.

Para Christaller, a principal função das cidades seria fornecer bens e serviços para a população das áreas rurais. A natureza desses bens e serviços seria urbana, o que faz com que os habitantes das áreas de influência se desloquem até elas. A partir disso, o autor definiu três conceitos básicos: o lugar central, que é um núcleo de concentração populacional que oferece bens e serviços com um nível de especialização a uma área superior à influência que é fisicamente ocupada pelo referido núcleo; o bem e o serviço central que consiste em bens e serviços com um nível de especialização ofertados apenas pelos lugares centrais. Por fim, a região complementar, também denominada área de influência ou interior, que é a área que fornece um local central de bens e serviços central.

Para justificar tal preceito, o conceito de distância geográfica foi substituído pelo de distância econômica. Com isso, os custos de frete e seguro, embalagem, armazenagem e tempo necessário, no caso de mercadorias, ou custo de transporte, tempo de viagem e desconforto, no caso de passageiros passaram a ser considerados. Assim, os obstáculos geográficos e de infraestrutura econômica se relacionam diretamente com a centralidade e o tamanho da área de mercado. Isto é, quanto maior for a centralidade do produto, maior será a sua área de mercado.

Na mesma década, August Lösch (1940) teve como foco a *Teoria da Organização das Regiões*. Constituiu-se, pois, num aperfeiçoamento do modelo de Weber. Todavia, Lösch acrescentou o componente da localização, como aquela capaz de otimizar os lucros, pela via de

um modelo de equilíbrio geral do espaço. À vista disso, fez-se conhecer pela teoria sobre sistemas de cidades. Nesta, as atividades econômicas acabariam por se localizar no centro das áreas de mercado por supostos hexagonais uniformes no espaço geográfico, combinando economias de escala e custo de transporte.

Walter Isard (1956) desenvolveu sua análise tendo, como ponto de partida, o conceito de centralidade dos nucleamentos urbanos. Em sua interpretação, a concentração urbana se dava em decorrência da natureza e das características produtivas, sendo estas compostas por atividades exigentes em escala e consumo simultâneo à produção, principalmente os serviços. Para ele, a localização industrial ocorreria de forma concentrada devido às economias de escala. Tais interações seriam capazes de proporcionar um custo unitário mais baixo para a produção concentrada. Ressaltava, porém, que grau de concentração dependeria da interação entre os fatores mencionados, portanto, a concentração total não ocorreria em função do custo de transporte impeditivo para algumas áreas.

Entre 1950 e 1960, foi a vez das Teorias de desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração. Ainda fortemente atreladas às teorias tradicionais, nelas prevaleciam o entendimento da existência de uma atividade motriz impulsionada por forças exógenas, capaz de influenciar, por meio de encadeamentos, as demais atividades econômicas (PIACENTI, 2012). Nessa definição, enquadram-se a Teoria de Polo de Crescimento e de Desenvolvimento, a Teoria da Causação Circular e Acumulativa, a Teoria das *The Strategy of Economic Development* e a Teoria da Base Exportadora.

Perroux (1955), no segundo quartel do século XX, desenvolveu a teoria de Polo de crescimento e de desenvolvimento, partindo das proposições apresentadas por Schumpeter (1911), que se referiam ao papel desempenhado pelas inovações na dinâmica capitalista. Nesse cenário, o autor propõe-se a explorar as relações que se estabeleciam entre as indústrias que as denominou de motrizes – que têm a propriedade de aumentar as vendas e as compras de serviços de outras – e movidas – que têm suas vendas aumentadas em função das indústrias motrizes. Argumentava o autor que o crescimento não ocorre de forma homogênea no espaço, mas “manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia” (PERROUX, 1955, p. 146).

De forma geral, os argumentos de Perroux (1955) se pautavam no entendimento de que haveria quatro diferentes formas de polarização por meio das quais as indústrias motrizes induziriam o desenvolvimento regional, sendo elas: *i*) técnica; *ii*) econômica; *iii*) psicológica; e *iv*) geográfica. A polarização técnica refere-se aos efeitos de encadeamento entre a indústria

motriz e outras empresas. A questão da geração de emprego e renda decorrente da implantação da indústria motriz seria incluída na polarização econômica. Com relação à polarização psicológica, o autor a associava aos investimentos decorrentes do clima de otimismo gerado pelo sucesso da indústria motriz. Por fim, a polarização geográfica refere-se aos impactos nos sistemas urbanos do desenvolvimento da cidade onde se localiza a indústria motriz. Por essa lógica, os impactos levariam à minimização dos custos de transporte e à criação de economias externas e de aglomeração.

Mais tarde, Perroux desenvolveu o conceito de espaço econômico. Em linhas gerais, o termo espaço econômico é definido como um processo que tem origem na atividade humana, pela qual se passou a atuar sobre o espaço físico em busca da sobrevivência e de conforto. Trata, pois, da constituição dos espaços econômicos por relações de produção, de consumo, de tributação, de investimento, exportação, importação e de migração (PERROUX, 1982; RIPPEL; FERREIRA DE LIMA, 2009).

Na visão de Perroux (1982), os espaços econômicos são decompostos em três linhas conceituais distintas: *i*) o que deriva de um plano e se refere ao planejamento do espaço; *ii*) o que advém de um campo de força que se refere ao espaço polarizado; e, *iii*) o que é resultado de conjunto econômico homogêneo. Sendo o espaço econômico derivado de um plano, este precede de um conjunto de atividades de estudos para se tomar decisões, quer seja do espaço de planejamento territorial em que incidem sobre as decisões de compra (insumos) ou de venda (produtos). Assim, o espaço, ao estilo planejado, leva em conta os interesses e as decisões dos agentes econômicos na configuração do território.

Com relação ao espaço polarizado, Perroux (1982) o comparava a um campo de força, sobre o qual havia duas forças interagindo no mesmo espaço: uma força de atração ou centrípeta, ou uma força de repulsão ou centrífuga. No primeiro caso, são listados pelo autor os seguintes exemplos: a concentração populacional em uma cidade e oscilação da produção. No segundo caso, a concentração populacional está atrelada à polarização subjacente da cidade que exerce influência sobre sua vizinhança, atraindo a população daquelas para suas oportunidades de emprego e de oferta de bens e serviços. Por fim, o espaço homogêneo se refere ao aspecto econômico de interesse. Isto é, é organizado e planejado de acordo com a renda, preço, produção ou outros fatores de ordem econômicos que padronizam esses tipos de espaços. Assim, as regiões são definidas a partir de certa lógica de uniformidade ou homogeneidade.

Gunnar Myrdal (1968) desenvolveu a teoria da causação circular e acumulativa. Para isso, demonstrou as razões pelas quais as economias regionais tenderiam a divergir ao longo do tempo. A principal base de sua argumentação se baseia no relato de uma trajetória provável de

desenvolvimento regional, em que haveria mecanismos que, uma vez iniciados, seriam mutuamente reforçados pelas forças de mercado e conduziriam as regiões por caminhos divergentes.

Assim, com uma abordagem subnacional, o autor centraliza sua análise nos argumentos de Nurkse, os quais abarcavam a questão racial nos Estados Unidos até referências ao folclore popular e à Bíblia. É a lógica da inter-relação causal e circular nos fatores ligados à questão do desenvolvimento. Com isso, a hipótese da causação circular e cumulativa teria “validade em todo o campo das relações sociais” e o levou a sustentar que “o jogo das forças de mercado opera no sentido da desigualdade” (MYRDAL, 1968, p. 39).

Myrdal partia da suposição de que, por uma razão fortuita, ocorresse um surto de crescimento em determinada região, numa fase posterior, seus recursos produtivos seriam “despertados” e ela passaria a atrair mais recursos produtivos de outras regiões, como trabalho, capital e espírito empreendedor. Nessa situação, os negócios ali implantados ampliariam o mercado para novos empreendimentos que, por sua vez, gerariam mais lucro e mais poupança e, em consequência, outra rodada de investimentos. Outro fator que poderia impulsionar essa tendência seria a migração seletiva. Para o autor, os imigrantes seriam os mais empreendedores e capazes. Já as regiões perdedoras tenderiam a reter os trabalhadores menos produtivos. O capital e o sistema bancário o farão fluir das regiões estagnadas para as regiões dinâmicas, ampliando a desigualdade regional.

Quanto à participação do setor público no modelo, Myrdal argumentava que este, por si só, não seria suficiente para reverter a tendência de divergência. Para ele, a maior base de arrecadação nas regiões mais desenvolvidas permite a adoção de alíquotas tributárias mais baixas, o que as tornam ainda mais atraentes. Opostamente, as regiões subdesenvolvidas seriam pressionadas a ampliar a taxa sobre a sua base produtiva decrescente. Nessa direção, as intervenções do setor público deliberadamente voltadas para a redução das desigualdades regionais em suas jurisdições poderiam reverter a tendência de divergência.

Em nível de mecanismos pelo qual a desigualdade regional seria reforçada, Myrdal (1957) explica que, na região dinâmica, os serviços públicos de educação e saúde seriam de melhor qualidade. Com isso, os estoques de capital humano seriam ampliados. No caso das regiões retardatárias, os valores culturais dominantes pré-modernos seriam mantidos intocados. Nessa relação, a modernização cultural joga a favor da região moderna, tornando-a mais atraente para novos investimentos.

Em resumo, o autor denomina “efeitos de retroação” (*backwash effects*) como resultados perversos que o desenvolvimento de uma região gera sobre as demais. Em sentido oposto,

registra os “efeitos difusão” (*spread effects*), centrífugos, que levariam ao transbordamento do impulso de desenvolvimento para as regiões atrasadas. Essas forças contrabalançariam, em parte, os efeitos de retroação, mas não seriam, por si só, capazes de garantir um desenvolvimento regional mais equilibrado.

Albert Hirschman (1958), com atuação em diversos ramos da teoria econômica, desenvolveu a Teoria das *The Strategy of Economic Development*. Contrapondo os argumentos de Myrdal, que considerava as desigualdades como um problema, Hirschman argumentava que as desigualdades seriam uma necessidade ou quase um requisito do processo de desenvolvimento. Para ele, uma trajetória de crescimento contínua, sem sobressaltos ou contratempos, poderia ser abstraída das análises acerca do crescimento econômico. Como alternativa, propõe que os desequilíbrios concorrem para que as regiões periféricas potencializem seus recursos escassos.

Na avaliação do autor, as desigualdades regionais e inter-regionais de crescimento seriam condição inevitável e concomitante do próprio processo de crescimento. Apesar disso, identifica efeitos positivos (*trickle-down*) e negativos (*polarization*) do desenvolvimento de uma região sobre as demais. Mas ressalva que, havendo complementaridade entre as áreas, a dinâmica poderia reduzir o desemprego disfarçado da região pobre por meio do aumento de suas exportações.

Este é um ponto interessante, porque o efeito perverso da polarização se daria principalmente pela migração seletiva em direção à região dinâmica. Isso leva ao segundo ponto, que é a questão dos desequilíbrios. Sobre isso, Hirschman sustenta que, no final das contas, os efeitos de *trickle down* prevaleceriam e as desigualdades regionais seriam amenizadas. Para tanto, aborda a questão regional, usando os conceitos de efeitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*).

Os conceitos de efeitos para trás se referem às economias de escala. Nelas, são necessárias a viabilização de empreendimentos em regiões determinadas. Em sua tendência natural, os efeitos para trás expressam as externalidades decorrentes da implantação de indústrias, que, ao aumentarem a demanda de insumos no setor a montante, viabilizariam suas escalas mínimas de produção na região determinada. Os efeitos para frente resultariam da oferta de insumos, que tornariam viáveis os setores que se posicionassem a jusante.

Embora a mediação do mercado nesse processo seja evidente, é importante destacar que, ao longo de toda teoria, o autor enfatiza os aspectos não financeiros desses efeitos. Constitui prova disso, quando Hirschman procura explicações de natureza “antropológica” para o desenvolvimento. Ou, ainda, ao se referir a Schumpeter sobre a questão do empreendedor.

Neste último caso, a vocação empreendedora envolveria a capacidade de obter um acordo entre as partes interessadas (HIRSCHMAN, 1958).

Douglas North (1955) desenvolveu a Teoria da Base Exportadora, a qual pode ser descrita como contraponto à visão de que o desenvolvimento regional teria ocorrido em etapas sucessivas. Para ele, o cenário em que o desenvolvimento ocorreria em regiões agrícolas autossuficientes e marcadas por altíssimos custos de transporte passaria por um momento caracterizado pela especialização para melhorar os retornos decrescentes. Ressalta que a operação desse processo talvez se aplicaria ao caso da Europa, mas não em outras experiências, como a das Américas.

North descreve o desenvolvimento regional a partir do surgimento de uma atividade de exportação baseada em fatores locais específicos. A noção de base exportadora se refere às atividades desse elo, cujos efeitos sobre a economia local são também indiretos. A atividade de exportação induz o surgimento de polos de distribuição e cidades. Nos âmbitos destas, começam a se desenvolver atividades de processamento industrial e serviços associados ao produto de exportação, culminando com a diversificação setorial, que, para North, é o resultado do sucesso das atividades de base e não o resultado do esgotamento do setor primário.

Mais tarde, North revê seus argumentos e questiona a exportação de produtos agrícolas como uma forma inequívoca de alavancar o desenvolvimento regional. Por exemplo, caso a atividade primária seja baseada em grandes propriedades, seus efeitos econômicos sobre a região serão limitados. Perfis de demanda concentrados levariam, de um lado, à produção de bens de subsistência para os mais pobres e, de outro, à importação de bens de consumo de luxo para a elite. A produção de manufaturados ficaria restrita e a região teria seu crescimento anulado mais cedo ou mais tarde, quando retornos decrescentes surgissem na atividade principal (MONASTÉRIO; CAVALCANTE, 2011).

Em suma, as contribuições da Teoria Neoclássica da Localização conformam indicadores importantes para a análise do uso da terra e a formação e evolução das concentrações urbanas, além de proporcionar uma visão convincente (embora simples) da economia, como um sistema urbano hierarquizado, servindo durante muito tempo como um parâmetro para o planejamento do desenvolvimento regional. Assim, nas décadas subsequentes, outras abordagens do desenvolvimento emergiram. Entre as teorias de maior influência, estão: a Teoria Cepalina e a Teoria do Desenvolvimento Endógeno.

2.3 O MODELO CENTRO-PERIFERIA

Na busca de uma abordagem da economia regional que privilegiasse a utilização de modelos de escolha racional aplicados ao espaço, autores como Paul Krugman, Mashita Fujita e Anthony Venables (2000) seguiram por caminhos diferentes em relação aos pensadores da Teoria Neoclássica da Localização. Para eles, boa parte das teorias convencionais que norteiam a economia regional, em certa medida, apresentam limitações em seu campo de interpretação. Isso pode ser entendido, ainda conforme a opinião dos autores citados, como limitações que estariam relacionadas às soluções plausíveis para os problemas teóricos. Como exemplo, os autores mencionam as teorias sobre as hierarquias urbanas de Christaller (1933), Lösch (1940) e Von Thunen (1966).

Em comum, essas abordagens não explicam em profundidade as relações entre os núcleos urbanos – tamanho e estrutura – com as forças que levam à aglomeração espacial daqueles e nem as conexões com outras redes urbanas. Outro aspecto dessas abordagens está associado à falta de explicação clara sobre como os agentes (empresas, trabalhadores e consumidores) interagem com o espaço. Como ilustração, e segundo Krugman, Fujita e Venables (2000), as teorias em questão se ressentiam de uma teoria geral e essa questão intensificaria os argumentos contrários quanto à sua capacidade de explicar seus microfundamentos, muito em razão de não terem se desenvolvido por completo.

A abordagem do modelo centro-periferia consolidou-se mais tarde, com o livro *The spatial economy*, de Krugman, Fujita e Venables (1999). Descrito em detalhes na segunda parte da referida obra, seus autores lembram que o modelo, em questão, tem dois conjuntos de regras que as diferenciam da teoria econômica pura. O primeiro define como os consumidores alocam a renda (curva de demanda). O segundo descreve como as firmas determinam o nível de produção e preços (curvas de oferta). Nesse sentido, os autores concordavam que, no caso da economia regional, as firmas e os consumidores distribuem-se entre as regiões e assumem os custos de transporte. Essa noção considera que os dois agentes citados, mesmo em lados opostos, empenham-se em alocar eficientemente seus recursos e a localização importa nesse comportamento.

Na dinâmica do modelo centro-periferia, as ofertas e demandas regionais são determinadas de forma sincrônica. Aqui não há uma diferença patente em relação aos procedimentos microeconômicos neoclássicos, visto que as firmas produzem e maximizam seus lucros em decorrência da elasticidade da demanda. Mais que isso, como corolário, há um equilíbrio entre oferta e demanda e as expectativas tendem a ser confirmadas. Por seu turno,

todos os fatores de produção são alocados e o mercado atinge o equilíbrio (KRUGMAN; FUJITA; VENABLES, 1999).

De todo modo, os demais componentes desse modelo vislumbram um cenário padrão que envolve duas regiões, dois setores e dois tipos de mão de obra. Assim, o setor tradicional produz um produto homogêneo, com retornos constantes e competição perfeita. Mas, neste caso, desde que faça uso de um tipo de mão de obra que é espacialmente imóvel. O setor moderno, por sua vez, oferece um produto horizontalmente diferenciado sob competição monopolística e com retornos crescentes, cujo tipo de mão de obra é móvel no espaço. O frete do produto homogêneo não tem custo. Portanto, a premissa que assegura a equalização dos ganhos nas regiões é feita para os trabalhadores imóveis para obter a mesma demanda para o produto diferenciado. Em contrapartida, o frete do produto diferenciado exige recursos escassos, e assim a demanda por este produto varia com as escolhas locacionais feitas por aqueles trabalhadores (THISSE, 2011).

É relevante lembrar, conforme aponta Ruiz (2007), que as regiões tendem a entrar em desequilíbrio, caso os trabalhadores decidam migrar. Para ele, essa pequena diferença na oferta regional de insumos gera efeitos cumulativos e acaba desmantelando o processo de reorganização espacial. Destarte, pode levar à total concentração da produção em uma única região. Sobre a oferta extra de mão de obra, o autor explica, ainda, que esta aumenta a demanda local (efeito mercado local), atraindo novas firmas. Com isso, o custo de vida da região tende a cair em decorrência da maior variedade de produtos ofertados e da redução nos custos de transportes. Nessas interações, os consumidores tendem a elevar suas cestas de consumo, atraídos pelas variedades disponíveis e pelas vantagens conferidas à localização das indústrias. Estas tendem a apresentar um efeito menor nos índices de preço em decorrência da diversificação produtiva.

Além disso, tais externalidades têm particular importância nos mercados imperfeitamente competitivos, em que os preços não refletem o verdadeiro valor social das decisões individuais (THISSE, 2011). Por isso, o mercado local e índices de preços representam as forças centrípetas refletidas pelo elevado salário real nas regiões industrializadas. Ao passo que as forças centrífugas que travam a concentração espacial são os mercados periféricos ou a população espacialmente espalhada e fixa, como de forma análoga, pode-se mencionar a estrutura produtiva estabelecida no Sudoeste da Amazônia Legal. Nos estados que a região comporta (Acre e Rondônia), o mercado tem se balizado pela crença de que os preços sejam os únicos mecanismos de coordenação dos agentes.

Sobre isso, Thisse (2011, p. 34) destaca que a estrutura centro-periferia é a consequência involuntária das decisões tomadas por um grande número de agentes econômicos em favor dos seus próprios interesses. Então, se os custos de transporte forem suficientemente altos, decerto o frete inter-regional de produtos será desestimulado. Neste aspecto, o autor explica que o modelo centro-periferia permite a convergência ou divergência entre regiões. Na visão dele, o modelo neoclássico não conseguiu explorar com maior profundidade este aspecto porque se baseava apenas nos retornos constantes e na competição perfeita nos dois pares de fatores, portanto, tratava-se apenas da convergência.

Uma limitação observada pelo mesmo autor se situa na análise de que o modelo centro-periferia se baseia numa hipótese relativamente ingênua sobre o comportamento migratório. Por exemplo, a de que os indivíduos só se importam com o salário real. No entanto, Thisse (2011) comenta que, há muito tempo, Adam Smith advertiu que os seres humanos são a mercadoria mais difícil de mover. Excluindo-se os movimentos migratórios motivados por guerras, catástrofes e questões políticas, em geral, as pessoas são heterogêneas na sua percepção dos atributos não econômicos das diferentes regiões.

E tal heterogeneidade afeta a natureza e a intensidade dos fluxos migratórios. Por isso, a mobilidade é guiada também por variáveis não econômicas e os trabalhadores não reagem às desigualdades econômicas da mesma maneira, como foi o caso da América Latina e Caribe, que se constituíram como economias periféricas.

2.3.1 O paradigma centro-periferia na visão da Teoria Cepalina e a evolução institucional

Não se pode falar em desenvolvimento socioeconômico regional no continente Sul-americano sem falar da abordagem estruturalista latino-americana. É como se fosse uma relação indissociável. No cerne dessa teoria, estão os pensadores associados à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Para Romero e Silveira (2019, p. 138), trata-se da “ênfase na importância central da mudança da estrutura produtiva das economias subdesenvolvidas rumo a setores de maior intensidade tecnológica, nos quais o crescimento da produtividade e demanda tendem a ser mais elevados”. Sendo assim, a noção geral se refere a uma condição estrutural gerada pela dinâmica de divisão internacional do trabalho e do comércio entre países desenvolvidos, que, de um lado, ocupam posição central no sistema de produção e comércio internacional e, na outra ponta ou na periferia desse sistema, estão os países subdesenvolvidos.

Essa perspectiva permite uma melhor visão do paradigma centro-periferia, o que, na forma anterior, à medida que as economias desenvolvidas (centrais) impõem uma dinâmica que tende a ampliar o seu próprio desenvolvimento, acaba contribuindo para perpetuar o atraso produtivo das economias subdesenvolvidas (periféricas). Assim, a diferença básica entre a relação centro-periferia decorreria do confronto teórico estabelecido para conceituar economia avançada e atrasada, desenvolvida e subdesenvolvida. No caso das economias atrasadas, são caracterizadas por traços de dinâmica sistêmica ou insuficiência dinâmica.

A noção de insuficiência econômica foi formulada pelo principal teórico da Escola Cepalina, Raúl Prebisch (1962). Tal noção salienta que o desenvolvimento socioeconômico da América Latina não viria de forma espontânea. Antes, a acoplagem de uma economia periférica a um núcleo dinâmico central viria por meio de um esforço racional e deliberado. Nesse sentido, a acumulação de capital e a redistribuição da renda não se daria pelo livre mercado, mas pelas estratégias adotadas pelo Estado², naquilo que hoje deriva-se a ideia de evolução institucional.

Para North (1990), o desenvolvimento econômico está diretamente relacionado com a *performance* das instituições entendidas como capacidades governativas. Para ele, as instituições são as regras do jogo de uma organização social porque representam os artifícios constituídos pelos homens para dar forma à sua própria interação. Assim, a ideia central do seu pensamento repousa na experiência de explicar as diferenças no desenvolvimento econômico entre os países e encontrar os fatores que ampliam tais divergências e quais fatores conduzem à convergência em termos de desempenho.

Não é por acaso que é mais comum analisar o desenvolvimento das regiões com base nos seus aspectos socioeconômicos e em suas capacidades governativas. Esses e outros atributos são entendidos como um conjunto de instrumentos disponíveis a um governo regional ou municipal. As ações, os recursos e as estratégias dos distintos níveis de governança permitem imprimir orientações estratégicas para atingir novas fases de desenvolvimento. Os poderes e os limites associados às estruturas institucionais permitem deduzir que uma evolução em qualidade nas capacidades governativas oportuniza melhores condições nos espaços das interações humanas.

De forma mais geral, capacidade governativa seria uma expressão na qual se acham implícito o papel do ambiente sociopolítico com elevada complexidade de interesses e objetivos dos atores no espaço onde atuam. Assim, para encontrar uma relação causal em suas capacidades, a sua análise se impõe como necessária para compreender os fenômenos

² Estado é assumido como um agente legítimo e capaz de propor ou mesmo impor intervenção sobre a poupança, a terra e a iniciativa individual, dinamizando o sistema (COUTO, 2007).

socioeconômicos, as transformações na base econômica regional e no processo de desenvolvimento endógeno. Não obstante, a forma como a riqueza é distribuída nas regiões ajuda a explicar os níveis de qualidade de vida do tecido econômico e social (ROCHA JUNIOR, 2016).

Na mesma abordagem, mas em outra perspectiva, as instituições seriam formadas para reduzir as incertezas, das quais se conectam e se envolvem as interações humanas. Isso mostra que há uma certa convergência para a análise de North, em especial, no ponto em que afirma que as instituições encontram a sua racionalidade econômica na medida em que, no mundo real, os mercados não criam, espontaneamente, uma ordem capaz de promover as trocas e a ação econômica privada (BEGNIS; ZERBIELLI, 2010, p. 130).

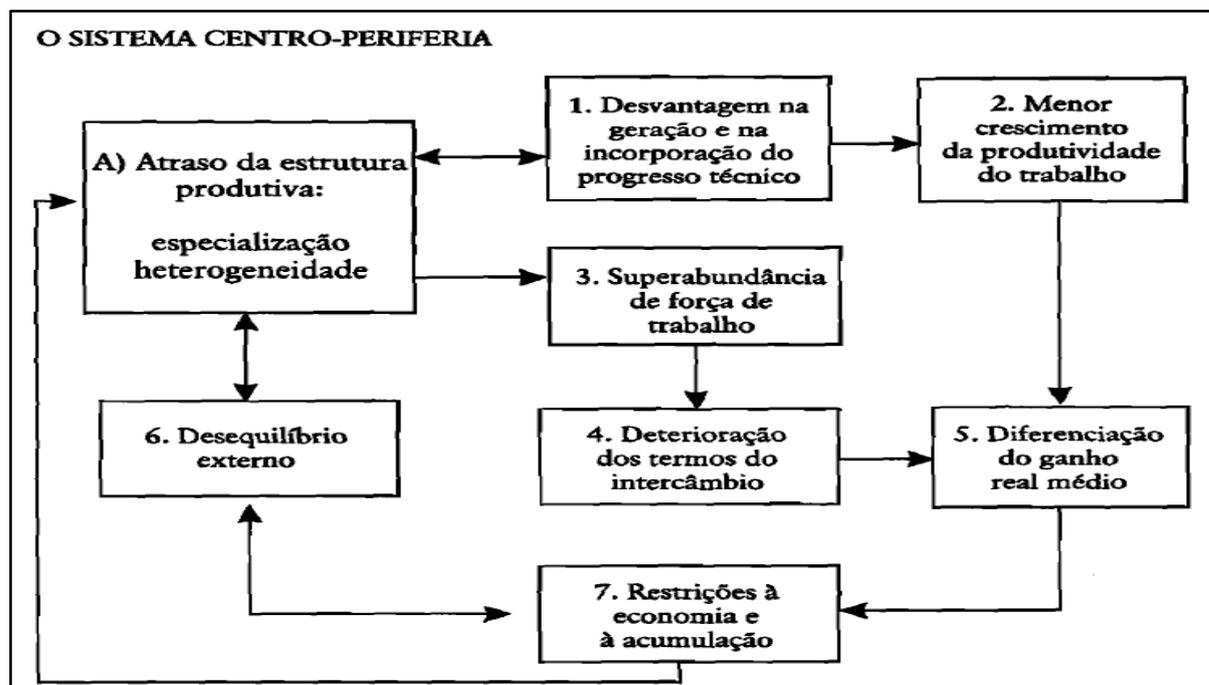
Rocha Junior (2016) sustenta que o ambiente institucional tem um enfoque macroanalítico (*top-down approach*), o qual trabalha com variáveis relacionadas à política, à legislação e às instituições. Em conjunto, estas formam e estruturam os aparatos regimentais de uma sociedade. Sendo assim, a instituição de governança tem um enfoque microanalítico (*bottom-up approach*) que se responsabiliza pelos regramentos que condicionarão a ocorrência das formas organizacionais, naquilo que concerne aos contratos e ao jogo do mercado.

Mas voltando à noção de insuficiência dinâmica, Rodríguez (2009) sustenta ser ela adequada à periferia, pois é nela que se acham implícitos os fenômenos socioeconômicos que a acompanham. Primeiramente, porque nas economias centrais, onde primeiro se desenvolveu o capitalismo, os métodos mais avançados de produção foram sendo gradativamente difundidos pelos setores da economia. Entrementes, houve diversificação da base produtiva e maior homogeneidade entre os setores. Segundo, porque de fato é na periferia que a especialização primário-exportadora inicial faz com que a indústria comece a se expandir de forma moderada e escassa. Os mesmos pressupostos são aplicáveis também para o emprego na indústria e nas demais atividades modernas. Isto é, o emprego existirá, porém, nos patamares de subemprego, dada a incapacidade do sistema de reter o crescimento da população ativa e a desocupação causada pelo progresso técnico (PREBISCH, 1963; COUTO, 2007; RODRIGUEZ, 2009).

Em cada um desses casos, o ritmo de absorção da mão de obra disponível na produção, quando se refere aos países centrais, ocorre de forma progressiva, devido à diversificação produtiva. Em tais condições, o investimento funciona como amortecedor dos efeitos causados pelas tecnologias poupadoras de mão de obra, enquanto a eliminação do excedente de trabalho e a maior organização sindical levam ao aumento dos salários, o que, em grande medida, contribui para reduzir as desigualdades e incentivar maior diversificação do consumo. Além disso, na presença de estímulos ao avanço técnico, a função dele passa a ser importante para

promover uma mudança estrutural (RODRÍGUEZ, 2009). Por esses aspectos, convém apresentar o esquema desenvolvido por Rodríguez (2009), que, sob o título “O sistema centro-periferia”, contribui para elucidar esse amálgama (Figura 2).

Figura 2: O Sistema Centro-Periferia na interpretação da CEPAL



Fonte: Rodríguez (2009)

Para além desses mencionados fatores e aspectos teóricos, faz-se necessário entender a diferenciação dos dois pares de conceitos: centro-periferia e desenvolvimento e subdesenvolvimento. Conforme Rodríguez (2009, p. 84), esse par de conceitos consiste “em uma diversidade básica de suas estruturas produtivas: a especialização e a heterogeneidade caracterizam a estrutura periférica, em contraste com a diversificação e a homogeneidade da estrutura do centro”. Assim, mesmo que os dois pares de conceitos possuam uma conotação similar, devido à oposição existente entre o atraso de uma economia e o avanço da outra, eles possuem conteúdos distintos.

Como se observa no esquema apresentado, a periferia padece de uma desvantagem quanto à geração e incorporação de progresso técnico, principalmente nos outros fatores associados à sua heterogeneidade e ao seu caráter especializado. Esta última se expressa por não ser capaz de fomentar as exportações de origem industrial. De um lado, isso ocorre porque o ritmo de ampliação da exportação primária se vê limitada por margem. Por outro, uma vez que a margem é excedida, ela resiste à deterioração dos termos de troca e compromete seu valor (RODRÍGUEZ, 2009).

Mello (2006, p. 115) trata de dizer que “o paradigma Centro-Periferia desenvolvido por Prebisch também se constituiu num significativo bloco de construção do pensamento desenvolvimentista estruturalista”. Para ele, “seu enfoque era tanto holístico – analisando os vínculos entre desenvolvimento e subdesenvolvimento – como histórico – analisando as origens da integração das economias da América Latina no sistema capitalista como produtores de *commodities* primárias” (MELLO, 2006, p. 115).

Sobre o entendimento do que seja o padrão desenvolvimentista instalado no sistema Centro-Periferia, Couto (2007) expõe que se refere à herança histórica, pela qual se propagou o progresso técnico na economia mundial. Segundo Couto (2007, p. 50), “por Centro, entende-se os países desenvolvidos produtores de bens manufaturados, e por Periferia, os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, produtores de bens primários”. Essa foi a razão principal, pela qual o ponto de partida da análise de Prebisch foi a crítica à teoria das vantagens comparativas de Ricardo. De modo mais aclarado, os esforços despendidos para explicar os pressupostos teóricos dessa noção focavam na produção e na sociedade. Além disso, comportava elementos como as disparidades nos termos de troca e na dependência entre os países centrais e periféricos.

Outro aspecto das críticas dirigidas às vantagens comparativas ricardianas se sustentava no pressuposto de que a lógica dos países se especializarem na produção daqueles produtos para os quais apresentassem vantagens comparativas de custo não correspondia à lógica da América Latina. Contando apenas com seus limitados recursos, o progresso técnico gerado nos países desenvolvidos (centrais), incorporado nas importações, difundir-se-á nos países subdesenvolvidos (periféricos), apenas por meio dos preços das importações (COUTO, 2007).

Prebisch (1962), então, enfatizava a necessidade de empreender esforços no planejamento governamental para que a deterioração nos termos de troca não fosse óbice ao desenvolvimento das economias latino-americanas. Sobre a noção da deterioração nos termos de troca, na fase ascendente, os preços e a renda sobem nos países desenvolvidos. Com efeito, eleva a demanda internacional de alimentos e matérias-primas. Por sua vez, com os preços favoráveis, os países periféricos aumentam sua oferta (KRUGMAN; WELLS, 2018).

Um ponto controverso nesse fluxo se refere ao fato de que, em geral, o ideário desenvolvimentista apoiava-se no setor primário, sendo este uma atividade predominante na maioria dos países periféricos (LAVALLE, 2011). Todavia, devido às desigualdades internas, em algumas regiões, há predomínio de emprego de tecnologia atrasada, por isso, eventualmente, apresentam baixos níveis de produtividade e não se traduz em desenvolvimento socioeconômico (MILONE, 2006).

Resumindo o modelo teórico de Prebisch, um ponto central a acrescentar seria a existência de um hiato inconciliável em relação às estratégias de crescimento econômico via expansão das exportações dos produtos primários. Para ele, quando os preços começam a declinar, levando em consideração o fim da fase ascendente do ciclo, os países periféricos enfrentam dificuldades em reduzir de imediato sua oferta, o que deprime ainda mais os preços dos produtos do setor primário da fase descendente. Naturalmente, à medida que a demanda externa nessa fase se retrai e os preços diminuem, a oferta do setor primário tende a cair de forma desproporcional, devido à sua rigidez.

Todavia, tal situação não é a mesma dos países centrais. Naqueles, a oferta de produtos industrializados ajusta-se de imediato à demanda e aos preços, sem contar que, devido à maior rigidez na redução de salários, evita maiores reduções da demanda por produtos industriais. Assim, os custos dessa troca desigual quase sempre são repassados à periferia. Desse modo, Prebisch (1962) pontua que o subdesenvolvimento dos países periféricos, por vezes os da América Latina, derivava de fatores externos e internos, sendo que o primeiro grupo de fatores (externos) se associam à dependência dos países periféricos com relação aos países centrais.

O que se percebeu, por meio da breve exposição do paradigma centro-periferia, foi que, em geral, o desenvolvimento socioeconômico dos países periféricos e suas escalas regionais, uma vez em situação de insuficiência econômica, elas se tornam dependentes do crescimento da renda externa e das cotações dos produtos agrícolas em mercados manipulados (dependência comercial). Além desses aspectos, necessitariam, também, das importações de máquinas e de outros bens industriais essenciais, cujos preços são fixados por oligopólios e que tendem a se elevar, dada a dependência tecnológica. A eficiência produtiva e a satisfação das necessidades da sociedade por meio do atendimento de seus objetivos completam, ainda, esse feixe de condições, o que implica em regras institucionais claras para a sustentabilidade dos recursos naturais escassos.

2.4 O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO COM BASE NOS VALORES LOCAIS

De forma geral, como se viu, as teorias clássicas conferidas ao desenvolvimento regional apresentam a ideia da existência de uma força motriz de caráter exógeno capaz de influenciar, por meio de encadeamentos (*linkages effects*), as demais atividades econômicas. Conforme mencionado, trata-se do paradigma “centro-abaxio”, devido à presença de forças impulsoras advindas das regiões centrais. Isso demonstra, em grande medida, que são as teorias

tradicionais que enaltecem uma força externa (exógena) a se instalar na região para desencadear o processo de desenvolvimento.

Consenso é que as teorias clássicas por longa data serviram de abrigo teórico às políticas econômicas. Nesse sentido, desprenderam-se das análises o desenvolvimento socioeconômico, sendo este tido como componente essencial para o crescimento físico de qualquer economia. O que se está afirmando é que as teorias tradicionais revelam traços dos componentes do paradigma centro-periferia, e nela se instaurou a visão dos países do centro, de onde parte a ideia de que a periferia não acumula certas condições para realizar uma transformação socioeconômica ao longo do tempo.

Mas o retorno ao argumento do desenvolvimento regional, além da dualidade centro-periferia centrado na ideia de baixo para cima ou o paradigma desde baixo, suscita a ideia de desenvolvimento pleno, tendo como ponto de partida as potencialidades e habilidades humanas da sociedade local.

Associados a essa linha, Sthor e Taylor (1981) construíram três hipóteses que fundamentam a noção do desenvolvimento de baixo para cima: *i*) as disparidades regionais são consequências negativas de uma integração econômica de grande escala, executadas sem preparação suficiente; *ii*) o conceito de desenvolvimento não deve subordinar-se a pressões de curto prazo de um mecanismo de mercado, ou de influências externas, devendo obedecer às especificidades locais de natureza cultural e institucional; *iii*) o impulso da formulação e execução do desenvolvimento deve ser originado nas respectivas comunidades, rejeitando a ideia de que as comunidades de pequena escala só podem atingir o desenvolvimento por intermédio de outras regiões de maior nível de desenvolvimento.

Conforme pontua Amaral Filho (2001, p. 266), “o debate sobre o fenômeno do desenvolvimento regional/local endógeno tem-se dividido em duas grandes tendências: uma de natureza indutiva e outra considerada dedutiva”. Para o autor, os da primeira tendência seriam mais descritivos e envolveriam estudos específicos para mostrar as particularidades das condições determinantes de cada caso de desenvolvimento local. Ao passo que os da segunda são orientados por postulados mais gerais sobre a dinâmica das organizações territoriais descentralizadas. O ponto de intersecção entre essas duas correntes seria o reconhecimento de possíveis janelas de oportunidades para que as regiões e locais fora da dualidade centro-periferia pudessem engendrar processos de desenvolvimento.

Assim,

Do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região (AMARAL FILHO, 2001, p. 262).

Boisier (1999) analisou as diferenças entre o desenvolvimento endógeno e o desenvolvimento exógeno a partir do desenvolvimento territorial. Ao propor sua diferença básica, considerou que, enquanto o endógeno inicia no interior da região, o desenvolvimento exógeno, em certa medida, é imposto a partir do exterior. Nesses casos, a estruturação do modelo alternativo de desenvolvimento regional é realizada por meio de um processo, definido pelo autor como “organização social regional” ou, segundo Schmitz (1997), como “ação coletiva”.

Amaral Filho (2001) já havia observado que esse processo tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais. Em outros termos, é a ampliação que coloca nas mãos desses o destino da economia local ou regional. A Teoria do Desenvolvimento Endógeno assume certa importância em casos de ativação social por meio dos atores ou agentes locais, que, num movimento articulado por processos de cooperação, confiança e pertencimento, geram ou estimulam valores locais capazes de estruturar recursos tangíveis (capital físico, capital natural) e intangíveis (capital social, capital humano e capital institucional) que se encontram dispersos ou latentes.

Nesse contexto, é importante destacar os tipos de capitais intangíveis que se constituem em forças motrizes dos processos de desenvolvimento endógeno e se fazem presentes nas regiões. Haddad (2009) sugere cinco tipos de capitais: *i*) capital institucional, que se refere à malha de organizações públicas e privadas e seu poder de articulação; *ii*) capital cívico, que se vincula às práticas sociais de corte político e democrático, sobre o qual incidem os interesses da população com os assuntos públicos; *iii*) capital social, que se refere à cooperação mútua e formação de grupos sociais coesos; e *iv*) capital humano, que se relaciona ao estoque de conhecimento do indivíduo.

Boisier (1989) chama atenção para as situações em que os capitais intangíveis são transformados em forças endógenas. Conforme o autor, as forças aqui referidas seriam resultados da mobilização do tecido social. Por isso, o processo de desenvolvimento poderia ocorrer, em termos de possibilidades, nas mudanças qualitativas que brotam das relações de retroalimentação representadas por três componentes principais, os quais estão representados na Figura 3.

Figura 3: Componentes das Forças de retroalimentação do processo de ativação social



Fonte: Boisier (1989); adaptado de Piacenti (2016)

De forma geral, o primeiro componente que está na base da pirâmide se refere à realidade dos recursos disponíveis e está atrelado à alocação e uso dos recursos nacionais e estaduais de traços exógenos. Por outro ângulo, as decisões de alocação são tomadas, via de regra, no exterior da região. No segundo componente (força), o processo de desenvolvimento pode seguir a rotina das ações das políticas econômicas e setoriais. Nessa compreensão, os efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais podem afetar de forma positiva ou negativa, a depender da ação do Estado. Em outras palavras, a política econômica, por se configurar como uma força exógena à região, dependeria das decisões iniciais do Estado (PIACENTI, 2016).

Desse processo exógeno, emerge o terceiro componente que repousa na ativação social. Nesse sentido, o novo ambiente impõe à população local o desafio de criar um feixe de elementos políticos, institucionais e sociais associados ao aumento da autonomia de decisão regional. Por esta última ótica, “a definição do modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais por meio do planejamento centralizado” (AMARAL FILHO, 2001, p. 267). Como resultado, haveria ampliação da capacidade regional para reter e para reinvestir o excedente gerado pelo crescimento e avanços socioeconômicos. Mas como isso seria possível? Um primeiro elemento ou uma primeira resposta pode ser verificada na própria dinâmica do desenvolvimento que poderia ser estimulado a partir dos valores locais.

Nesse sentido, pode-se dizer que o modelo alternativo baseado em valores locais parte das potencialidades socioeconômicas originais do local. Como ilustração, e segundo Ferrera de Lima (2006), o desenvolvimento socioeconômico pressupõe a elevação do nível material de vida de acordo com uma escala de valores específicos de uma cultura, em que seu significado não é o mesmo em todas as sociedades. O autor, com base em Myrdal (1977), sustenta ainda que o desenvolvimento socioeconômico não significa apenas a produção e a distribuição dela, mas também níveis de vida, instituições, atitudes políticas e uma sequência de eventos, visando a melhorar o sistema social por meio da acumulação de capital humano.

Para Valentim (2010), o capital humano constitui um recurso do qual os indivíduos podem se valer para atingir seus objetivos. O papel dos estoques de capital humano, por sua vez, constitui em fatores de desenvolvimento. É o que o autor definiu como externalidades geradas pela acumulação de capital humano, as quais podem ser notadas pelo nível de educação acumulada em determinada região ou sociedade. Essa ideia é consistente, tendo em vista que a noção de capital humano é uma teoria estreitamente ligada à economia, e, dessa forma, é a fonte de lucros futuros, de satisfação futura ou de ambos.

Todavia, para que ocorra a acumulação efetiva de capital humano, deve existir o investimento básico no ser humano a princípio, por meio de estratégias múltiplas e diversificadas de educação. Nessa direção, Schultz (1963) destacou o significado da educação para o desenvolvimento socioeconômico. Concebida primeiro a partir do ensino e da aprendizagem, como se sabe, as formas são fontes importantes de desenvolvimento na medida em que possibilita ao indivíduo meios para elevar o produto físico. Essencialmente, a educação permite transformação qualitativa nos níveis de vida. Nesse cenário, os investimentos em capital humano geram, além de bem-estar social, habilidades e competências voltadas para a capacidade empreendedora, e na construção de novos paradigmas, no sentido de conviver em harmonia com o ambiente natural (PIACENTI, 2016; DRUCIAKI, 2017).

Ainda sob o viés da educação como vetor de desenvolvimento, Ferrera de Lima (2006, p. 10) sustenta que “o acesso a ela confere ao indivíduo uma consciência política da sua necessidade e manutenção”. Para ele, o processo de educação não se restringe a um processo de alfabetização e de tecnificação da mão de obra, muito pelo contrário, refere-se à construção de cidadania e de criação de espírito coletivo que formará a identidade regional. Outro aspecto para o qual o autor chama a atenção pauta-se no ponto que todo plano de desenvolvimento regional passa por uma padronização e melhoria no acesso à educação nas regiões.

Outra contribuição aos estudos sobre a importância da educação para o desenvolvimento socioeconômico foi o estudo de Raiher (2017). A autora destaca três vias pelas quais o capital

humano pode afetar o crescimento econômico de um território, sendo elas: diretamente, por meio da habilidade do trabalhador, elevando sua produtividade; indiretamente, que se relaciona à criação de inovações e por meio da difusão das tecnologias. Para ela, as duas últimas se tornam essenciais para transformar ideias e inovações em novos processos e produtos, tal como para adaptar essas descobertas ao sistema produtivo presente na região. Foi diante dessa constatação que a autora, ao pesquisar essa relação, compreendeu que os elementos-chave na acumulação de conhecimento são as universidades e centros de pesquisas e inovações. Isso acontece por meio das interações entre essas instituições e as atividades produtivas em forma de parcerias, sendo possível desenvolver pesquisas cujo intuito seria eliminar gargalos produtores ou desenvolver um novo produto.

Não podemos desvincular desse contexto o papel e o poder de propagação do conhecimento das universidades, pois emanam nas regiões efeitos de natureza quantitativas e qualitativas. Os primeiros comportam os investimentos feitos nas instituições, os gastos dos alunos, funcionários e docentes e todo o fluxo de bens e renda gerado pelo funcionamento pleno dos estabelecimentos de ensino superior. Mais que isso, geram encadeamentos nos setores de comércio e serviços que são grandes receptores de seus efeitos. Os efeitos de feição qualitativa relacionam-se à formação e à acumulação de capital humano e os benefícios das atividades de pesquisas que melhoram a eficiência global da economia e geram vantagens competitivas na região (STRAUF; SCHERER, 2008; BRÜNE, 2015).

Assim, é preciso concordar com Ferrera de Lima (2006), na perspectiva de que não haverá desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida sem melhoria na educação. A região, para tornar-se o meio inovador que expressa a melhoria no ambiente educacional, deve apresentar tais melhorias nas condições de produtividade e, por meio delas, garante-se a sustentabilidade dos fatores de desenvolvimento a longo prazo. A relevância do investimento em capital humano, por meio da educação formal ou ações de conhecimentos, é um elemento fundante da construção do desenvolvimento socioeconômico regional.

Esse processo ajuda a evidenciar as precondições sociais para a expansão das ações, estratégias e alternativas criadas localmente e como elas se estruturam para operar a política pública, considerando que a mobilização do tecido social importa para criar formas para superar as barreiras que se apresentam a partir dos rumos que tomam. Por exemplo, desencadear um processo de inconformismo assume papel importante para modificar a trajetória de atraso ou baixo desenvolvimento socioeconômico.

Num primeiro degrau, a morfologia dos ajustes sociais seria realizada ou iniciada tanto por instrumento de políticas públicas quanto pelas ações que fomentem processos endógenos

conexos ao ambiente regional. Nesse cenário, configura-se como importante o papel dos agentes de desenvolvimento, das instituições, das organizações da sociedade por meio dos fóruns e conselhos de desenvolvimento, a quem compete estabelecer estratégias adequadas e equacionar os desequilíbrios resultantes do processo de crescimento econômico. Tal qual o papel do Estado, essas instituições favorecem uma participação mais efetiva dos atores locais nas decisões sobre os aspectos de planejamento e alternativas para impulsionar o desenvolvimento regional (WESENDONCK, 2017).

Corrêa (2019) destaca que o desenvolvimento endógeno se articula por meio de mudanças estruturais que acontecem na base, pela liderança da comunidade local, que é encarregada de viabilizar e potencializar seus recursos para melhorar o bem-estar econômico e social da população. Além disso, outros elementos, como a sinergia da comunidade para interação e cooperação territorial, permitiriam instaurar um processo de confiança coletiva no sentido de realizarem ações conjuntas e formar novos grupos.

Nesse contexto, Piacenti (2016) e Corrêa (2019), com base em Haddad (2009), explicam que o processo de desenvolvimento endógeno deveria ser implementado por meio da mobilização social e política. Neste caso, os recursos institucionais, humanos e materiais são bases para este processo, que ocorre por etapas, e devem ser conscientizadas e sensibilizadas pelos atores locais, considerando o inconformismo latente e difuso da condição de subdesenvolvimento da região.

No que se refere aos recursos institucionais, a análise de suas capacidades governativas, no sentido de avaliar o quão flexíveis, velozes, inteligentes elas são, perpassa a simples maneira de examiná-las de forma quantitativa. Nessa perspectiva, supõe-se que sua flexibilidade deve ser vista como um grau de ajuste à realidade do ambiente que está sempre em transformação, necessitando, portanto, de velocidade para tais ajustes, como também da inteligência institucional na articulação com outras instituições.

Outro aspecto desse modelo está associado aos recursos humanos estabelecidos na região. Compreendidos como “atores locais”, são tipos de agente de desenvolvimento, classificados de natureza individual, corporativa e coletiva. Os atores de natureza individual são tipos de agentes da sociedade civil que ocupam posições de poder e de influência na comunidade. Assim, é por meio da identificação deste ator que poderia ser vista a estrutura de poder da região, sobretudo em um processo participativo de construção de um projeto. Quanto aos atores de natureza corporativa, estes se caracterizam por seu vínculo com as organizações reconhecidas pelo Estado, como as associações empresariais e sindicatos de trabalhadores. Finalmente, os atores coletivos estão inseridos em movimentos sociais regionais, porém, são

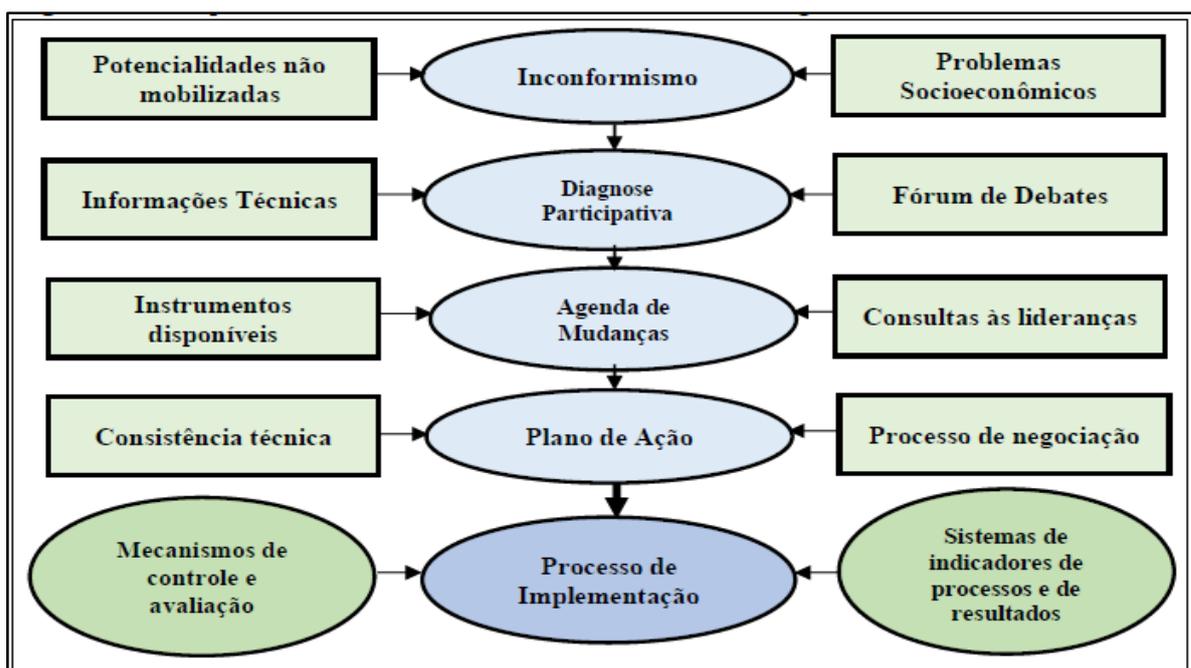
mais difíceis de serem identificados em decorrência dos aspectos culturais nos países latino-americanos (CORRÊA, 2019).

Assim, são importantes o papel das forças locais e das organizações da sociedade, em especial, os fóruns de desenvolvimento. Existe, nessa relação, uma clara evolução dos indivíduos, em que se tornam mais aptos, mostrando-se mais produtivos e eficientes. Por isso, é fundamental que haja um acúmulo de capital humano regionalmente, caso contrário, persistirá o conformismo e, sendo assim, incidirá em um contexto de desigualdades socioeconômicas (PIACENTI, 2016; DRUCIAKI, 2017).

A combinação desses e outros recursos sugerem a avaliação em dois aspectos: o primeiro é saber como eles estão estruturados e o segundo é como ocorre a articulação entre eles. Para tanto, os componentes estruturais, como as capacidades governativas no âmbito das instituições públicas, tecido social, tecido econômico, capital natural e as funções de lideranças das decisões locais, devem sempre se modernizar com o intuito de gerar projetos coletivos que articulem com os elementos e os direcionam (BOISIER, 1996).

Haddad (2009) aponta a ligação que há entre os recursos mencionados e o processo de desenvolvimento endógeno. Para ele, as relações de inconformismo dos atores locais e os tipos de enraizamento social que se apresentam no território são parte de um único sistema, em que se articulam por etapas. O percurso que uma região deve seguir para desenvolver-se de forma endógena está representado pela Figura 4.

Figura 4: Etapas de um processo de desenvolvimento endógeno



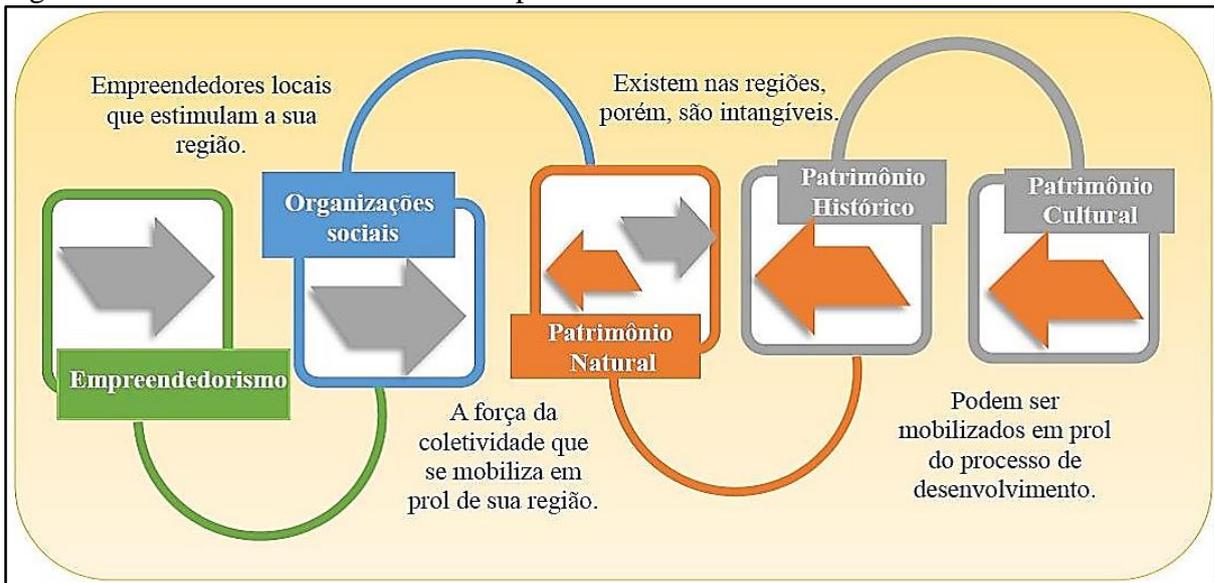
Fonte: Haddad (2009)

A primeira etapa consiste na organização e na estruturação do inconformismo. Isso se explica pela aceitação ou não do desempenho ineficiente dos resultados da governança local e o mesmo vale para os indicadores sociais, econômicos e ambientais. Configura-se, assim, um processo que se inicia a partir da comunidade, de forma organizada e estruturada, para compreender as potencialidades e os problemas regionais. A segunda etapa pode ser entendida como a instrumentalização dos entraves por meio de um diagnóstico técnico e político que aponte os motivos e justificativas que levaram aos baixos índices de desempenho dos indicadores. O elemento-chave dessa etapa seria a conscientização das lideranças empresariais, políticas e comunitárias para formarem consenso do que deve ser realizado para que as condições de subdesenvolvimento sejam superadas (HADDAD, 2009; PIACENTI, 2016).

Por sua vez, a terceira etapa se refere à constituição de agenda de mudança. Nela, constará um conjunto de informações técnicas e científicas, as quais, discutidas em arenas específicas, apontam alternativas para transformar os indicadores de desenvolvimento da região. Em síntese, a oportunidade conjuntural de criação de um espaço participativo, consultivo e deliberativo que visa a um desenvolvimento local é ultrapassado a partir do inconformismo, segue pelo diagnóstico participativo e agenda de mudanças e culmina com um Plano de Ação. Caberia, então, à quarta etapa a função de implementar as três etapas anteriores e legitimá-las por meio de ferramentas específicas de controle/avaliação e sistema de indicadores de resultados (HADDAD, 2009; PIACENTI, 2016) a partir dos valores locais.

Na concepção de Ferrera de Lima (2021), para que uma sociedade promova o seu desenvolvimento baseado nos valores locais, deve evoluir a partir dos elementos intangíveis que estão presentes na região. Este é o exemplo típico da capacidade do capital social para a organização coletiva, associativismo e empreendedorismo. Assim, para que as regiões sejam desenvolvidas por meio do estímulo aos valores locais, os diferentes atores envolvidos no processo devem dialogar e os impactos das ações de desenvolvimento devem ser claros. Além disso, os valores locais tornam-se importantes não só para a preservação do patrimônio natural, mas também do patrimônio histórico e cultural e, ainda, para a capacidade de construir alternativas para o desenvolvimento regional. Na figura 5, são sintetizados os elementos ou componentes dos valores locais.

Figura 5: Síntese dos elementos ou componentes dos valores locais.



Fonte: Elaboração própria a partir de Ferrera de Lima (2021)

Evidencia-se, portanto, que há relevância de alguns dos fatores apontados pelo conjunto de teorias apresentadas como instrumentos de crescimento econômico e de desenvolvimento, independentemente de sua localização no espaço produtivo, caso típico do Acre e de Rondônia. Este último, conforme Nogueira Neto (2018), buscou uma alternativa viável decorrente do ciclo econômico agrícola e passou a direcionar o processo produtivo para a exportação, como viabilidade econômica para o estado.

No caso do Acre, sob o viés da sustentabilidade ambiental que se relaciona com a capacidade da natureza de absorver as ações antrópicas e se recompor (BARBIERI, 2011), o resultado econômico do sistema agrícola, promovido por meio de projetos de assentamento rural familiar, não foi o esperado. Segundo Forero (2017), os custos de transação tornaram-se elevados em decorrência dos problemas relacionados aos direitos de propriedade. Além disso, o autor aponta, entre outras causas, a presença de assimetrias, imperfeições e falhas de mercados que levaram os agentes econômicos a tomarem decisões erradas, com as suas conseqüentes perdas.

Contudo, ainda é preciso criar condições de desenvolvimento social, econômico, ambiental e governativo dos municípios acreanos e rondonienses, cujas interações se iniciem no contexto local.

O conjunto teórico-conceitual apresentado neste capítulo permitiu compreender a relação entre os conceitos de desenvolvimento econômico, social, ambiental, endógeno e local, e capacidade governativa que englobam o desenvolvimento entre unidades locais. Nessa

perspectiva, os próximos capítulos abrangem o referencial analítico a partir do qual se analisarão os níveis de capacidades governativas e do desenvolvimento socioeconômico, enfatizando qual unidade regional, polo regional ou unidade municipal se destaca em pior ou melhor condição de desenvolvimento.

3 REFERENCIAL ANALÍTICO

Metodologicamente, com base nos elementos do referencial teórico, esta pesquisa assumiu uma abordagem de cunho quantitativo e qualitativo, de caráter descritivo-dedutivo e com método predominantemente de base experimental-explicativo. A abordagem quantitativa se caracterizou pelo fato de recorrer à linguagem matemática para descrever as causas e relações de um fenômeno, utilizando métodos de estatística descritiva para agregar unidades geográficas – municípios – em regionalizações. Já na abordagem qualitativa, dispõe-se da identificação mais profunda das relações, fenômenos e processos que transcendem a operacionalização de variáveis quantitativas (MINAYO, 2001).

Para alcançar progresso no campo empírico, esta pesquisa também se caracteriza como descritiva e interpretativa; para tal, foi utilizado, como estratégia metodológica, o estudo de dois casos. De acordo com Stake (1995), de forma geral, o estudo de caso é reflexivo porque contrasta e relaciona conceitos. Para este autor, à medida que é atribuído ao contexto metodológico mais de um caso, é adicionado ao estudo amplitude e qualidade. Sendo assim, busca-se trazer à dimensão empírica dois casos singulares: Acre e Rondônia, estados situados no sudoeste da Amazônia brasileira, destacando-se suas capacidades governativas regionais e as múltiplas dimensões do desenvolvimento socioeconômico.

Como neste estudo, operacionalmente, realizou-se uma revisão de literatura pela qual foi analisada a influência das políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro para a Amazônia, e, a partir delas, foram feitas inferências de como se constituíram em instrumento de desenvolvimento regional e o quanto contribuíram para a transformação socioeconômica das duas unidades federadas, contará com a averiguação de atores regionais para analisar os resultados quantitativos dessas políticas.

Assim, estima-se que as organizações da sociedade num contexto endógeno contribuirão para a implementação de ações de desenvolvimento da referida região. Com tal particularidade, a natureza deste estudo se caracterizou como aplicada, uma vez que fez deferência à aplicação de conhecimentos para a resolução de problemas específicos, e abre espaço para o debate em torno do papel dos atores locais para o desenvolvimento endógeno.

Nesse cenário, seguiu-se a forma que Santos (1985) propôs para analisar o espaço e a sociedade por meio da evolução histórica, conforme formação econômica e social. Diz o autor que “a formação socioeconômica é o conceito mais adequado ao estudo da sociedade e do espaço, por expressar a totalidade espacial em seu movimento como uma potencialidade e uma realidade” (SANTOS, 1985, p. 57). Neste ponto, é preciso concordar com o que defende Gomes

(1995): é por meio da formação socioeconômica que se permite analisar determinada sociedade naquilo que se refere ao sistema econômico, social, interação das forças produtivas com as relações de produção, infraestrutura e institucionalidades. Tal abordagem permite detectar o tecido social em cada período de sua evolução, assim como o grau de desenvolvimento dos sistemas produtivos locais.

Castro e Campos (2015) ressaltam o papel do viés histórico e social existente na Amazônia brasileira. Os autores se referem aos processos de dominação e das formas de resistência que estiveram sempre presentes na região, e que se abre uma perspectiva própria da compreensão do território e lança luz sobre como cada passo foi dado em determinada conjuntura e como adicionou ou retirou fatores essenciais ao desenvolvimento regional. Esse processo teria acontecido nos estados do Acre e de Rondônia devido aos seus traços culturais característicos, que incluem: uma lógica de organização da estrutura produtiva pouco convencional. Outra, intensiva em exploração do fator de produção e trabalho físico, os quais não são passíveis de padronização teórica porque comportam em si elementos de suas próprias interações no sistema.

Nesse sentido, buscou-se suporte na Teoria do desenvolvimento endógeno, em especial, os conceitos de redes sociais, capital imaterial e social. Em comum, esses termos denotam o papel do tecido social em processo de desenvolvimento. Adiciona-se, ainda, a possibilidade de mostrar como as relações econômicas imersas ou incentivadas por organizações formais se edificaram no território e como a participação do Estado foi determinante para a constituição da base econômica meramente de “cima para baixo” e nada enraizadas ao tecido social. Nesse caso, faz-se relevante o conceito de *embeddnes*, ou enraizamento social, advindo da Nova Sociologia Econômica (NSE).

Conforme Granovetter (2005), a noção de enraizamento social se relaciona à premissa de que as relações econômicas estão imersas em redes de relações sociais, portanto, toda ação econômica é essencialmente uma ação social. Assim, as redes sociais são tipos de substratos sobre os quais as organizações e os processos cooperativos se edificam. Nesse caso, são consideradas produto da participação dos atores e de suas experiências do passado, alicerçadas em tradições e convenções. No outro extremo, nos casos em que as ações econômicas não são socialmente situadas elas correm risco de serem desenraizadas. O desenraizamento se refere à falta de apropriação pelos sujeitos locais e de coesão do tecido social do qual emerge. Da mesma forma, falta de compreensão sobre a dinâmica do funcionamento regional à qual pertencem. Por isso, os fenômenos econômicos tendem a variar em diferentes contextos sociais e o conceito

de enraizamento torna-se fundamental para analisar a constituição de modelos econômicos (RIZZA, 2006).

Com relação ao capital imaterial, Gorz (2005) explica que o termo se refere à estrutura produtiva física existente, que vai desde ferramenta, espaços físicos até trabalhadores envolvidos na produção, estes mesmos, que são indispensáveis em relação à criação de valor, representam apenas o valor cognitivo em relação aos demais fatores de produção. Sendo assim, o capital material cumpre a função subalterna, relegada à vassalagem do sistema produtivo, pois não acomoda em si valor do trabalho cognitivo ao capital social.

Quanto à noção de capital social, refere-se à ideia de que esse atributo não se concentra nos indivíduos, mas no vínculo entre eles. Assim, representa a pré-disposição a ajudar nas relações interpessoais baseadas na confiança do “outro”. Cooperação entre as comunidades para novas ações ou formação de novos grupos. É importante destacar característica e possibilidade de adaptação a que está sujeito o capital social. Woolcock (1998) salienta que pode ser caracterizado de duas formas: capital social de *integração* e capital social de *ligação*. Capital social de integração se refere a tipos de atributos relacionados à confiança e a proximidades entre os indivíduos de um grupo. O capital social de *ligação* pode ser notado nas relações extragrupo, por exemplo, na forma como a região ou uma sociedade consegue estabelecer ligações com outros grupos, em vez de se manter fechada.

Isto posto, para atender aos dois primeiros objetivos deste estudo, serão utilizados os métodos de pesquisa descritiva e explicativa. Descritiva, porque descreverá as características do fenômeno e estabelecerá relações entre as variáveis, neste caso, entre o grau de capacidade governativa, desenvolvimento social, econômico e ambiental. Explicativa, porque a pesquisa buscará identificar as causas dos baixos índices de desenvolvimento socioeconômico dos municípios que compõem a região (GIL, 1999). Para tanto, serão utilizados diversos materiais, como: livros, artigos científicos, documentos oficiais e trabalhos acadêmicos sobre planejamento, estratégias de desenvolvimento e políticas de desenvolvimento regional, no interregno de tempo de 2000 a 2017.

3.1 ASPECTOS GERAIS DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DA SUB-REGIÃO SUDOESTE DA AMAZÔNIA LEGAL

A partir do entendimento trazido à luz pela revisão de literatura, torna-se importante conhecer melhor e caracterizar adequadamente o sudoeste da Amazônia brasileira. Para tanto, aqui se trabalhará com a caracterização desse espaço por meio de informações disponíveis na

literatura sobre a região, bem como a partir de dados que representem as dimensões: social, econômica, ambiental e institucional. Assim, foi utilizada uma abordagem qualitativa de cunho exploratório e descritivo. Godoy (1995) aponta que a pesquisa qualitativa permite compreender determinado fenômeno dentro do contexto de que é parte e onde se realiza, devendo as análises serem abordadas de forma integrada com o todo.

De forma geral, este estudo foi ainda do tipo exploratório em razão de buscar entender, com maior familiaridade, o problema que aqui é delineado, na expectativa de torná-lo mais claro e compreendido a partir de premissas pensadas com base em intuições, ideias e levantamentos de informações (SEVERINO, 2007; GIL, 2002). Para isso, foi utilizado um conjunto de literatura e dados (variáveis) que possibilitou traçar um cenário da região.

Outro elemento com o qual pretende-se evidenciar melhor a evolução desta pesquisa se refere à organização das informações em Quadros, Figuras, Tabelas, Gráficos e em séries estatísticas. Tal tratamento possibilitou identificar características das semelhanças e diferenças dos municípios acreanos e rondonienses. Ademais, obteve-se um melhor entendimento das relações mais gerais do ambiente focalizado quanto à sua formação histórica, socioeconômica e institucional.

Por fim, pretende-se ilustrar as informações por meio de mapas, que caracterizam espacialmente informações pertinentes à contextualização do ambiente regional e permitam um melhor entendimento das relações sociais e econômicas desenvolvidas na região. Para isso, será utilizado como ferramenta o software QuantumGIS versão 2.14.0.

3.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (IDSE)

A partir do alinhamento consensual de que o crescimento econômico é um importante instrumento e ao mesmo tempo uma condicionalidade necessária para o desenvolvimento (SACHS, 2007), índices multidimensionais passaram a ser criados como reflexo dessa nova concepção normativa de desenvolvimento. Em geral, a função dos índices multidimensionais de desenvolvimento é captar outros aspectos que influenciam o bem-estar de uma população, não apenas a renda *per capita*. A título de ilustração, menciona-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1990.

Tal índice, composto pelas dimensões Educação, Renda e Longevidade, surgiu com o intuito de avaliar e fazer comparações entre países no que se refere ao desenvolvimento. A seleção das variáveis e indicadores que compõem o IDH, via de regra, não se atrela apenas a

critérios técnicos; considera, também, a disponibilidade de obtenção dos dados, para que as inferências em forma de comparações fossem possíveis em 187 países avaliados.

Para Carvalho e Barcellos (2010), existem diferentes tipos de indicadores, mas os mais comuns são os indicadores descritivos/normativos, pois, para esses, há pelo menos duas definições. Enquanto os descritivos se limitam a descrever características e aspectos da realidade empírica, por isso não são conferidos de significados valorativos, os normativos incorporam de forma explícita juízos de valor ou critérios normativos, como a proporção de pobres e a taxa de desemprego. Sendo assim, o índice pode ser definido como um indicador composto; a rigor, é construído a partir de uma média de indicadores ou como indicador sintético, sendo ainda possível construí-lo pelo alto nível de agregação e complexidade (CARVALHO; BARCELLOS, 2010).

O nível de desenvolvimento socioeconômico de uma região é usualmente medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este é utilizado para medir o desenvolvimento de países, estados, regiões e municípios. Para isso, existem os marcos ordenadores ou estruturas (*frameworks*) com os quais se organizam esses indicadores, evidenciando como se integram e se inter-relacionam. A noção de um marco ordenador pode ser entendida como uma proposta de sistematizar um conjunto de indicadores em categorias ou pode estar atrelado a uma concepção teórica específica ao tema estudado, cuja função é facilitar a interpretação dos resultados que serão apresentados (CARVALHO; BARCELLOS, 2010).

3.2.1 O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

A estrutura do IDHM, portanto, refere-se a um índice que varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Está dividido em cinco categorias: desenvolvimento humano muito baixo ($IDHM \leq 0,499$); desenvolvimento humano baixo ($0,500 \leq IDHM \leq 0,599$); desenvolvimento humano médio ($0,600 \leq IDHM \leq 0,699$); desenvolvimento humano alto ($0,700 \leq IDHM \leq 0,799$); e desenvolvimento humano muito alto ($IDHM \geq 0,800$). Tal índice é calculado levando-se em consideração três dimensões: educação, longevidade e renda. Quanto melhor o desempenho municipal em qualquer uma dessas dimensões, mais próximo de um (1,0) será o índice. O IDHM é considerado o índice mais apropriado para avaliar as condições de pequenos grupos sociais (PNUD, 2015).

De forma geral, o cálculo do IDHM é feito de acordo com a seguinte lógica: para a avaliação da dimensão educação, são levados em consideração dois indicadores com pesos

diferentes: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos (com peso dois) e a taxa bruta de frequência à escola (com peso um). Este último resulta em *frameworks* que envolvem a somatória de pessoas, não se subordinando a idade das pessoas que frequentam os cursos de ensino fundamental, médio e superior, dividido pela população local com idade entre 7 e 22 anos. Já o primeiro se refere ao percentual de pessoas com mais de 15 anos, capazes de ler e escrever um bilhete simples, ou seja, adultos alfabetizados. Para isso, o marco ordenador inclui os alunos de cursos supletivos de ensino fundamental e médio, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária (PNUD, 2015).

Por seu turno, na avaliação da dimensão longevidade, o IDHM considera o mesmo indicador do IDH de países, que é a esperança de vida ao nascer. Esse marco ordenador indica o número médio de anos que uma pessoa nascida naquela localidade deve viver. O indicador longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade naquele local. Assim, as principais causas de morte são contempladas para chegar ao indicador, tanto aquelas ocorridas em função de doenças quanto as provocadas por causas externas, como violências, acidentes e outros. Isso significa que, quanto mais mortes houver nas faixas iniciais da vida, menor tende a ser a expectativa de vida observada no local (PNUD, 2015).

Por fim, a dimensão da renda pauta-se no critério da renda municipal *per capita*, isto é, a renda média de cada residente no município. Tal valor é encontrado por meio da soma da renda de todos os residentes, dividido pelo número de pessoas que moram no município, inclusive crianças e pessoas com renda igual a zero. No Brasil, o parcelamento da renda é calculado a partir das respostas ao questionário expandido do Censo do IBGE. Com isso, são agregadas todas as rendas obtidas pelos moradores do município, incluindo salários, pensões, aposentadorias, transferências governamentais, entre outros, e dividido pelo número de habitantes. Como resultado, tem-se a renda municipal *per capita* (PNUD, 2015).

No Brasil, derivações e adaptações foram construídas ao longo dos anos. Dentre os quais, os chamados índices de terceira geração, aqui sublinhados pelo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), criado em 2003 pelo estado do Rio Grande do Sul, e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM FIRJAM), criado em 2008 pela Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro.

3.2.2 O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)

O IDESE pauta-se na função de comparar a situação entre os municípios gaúchos e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) de forma eficaz. A primeira versão,

lançada em 2003 (com a série iniciando em 2000), comportava quatro marcos ordenadores básicos: Educação; Renda; Saneamento e Condições de Domicílios; e Saúde. Mais tarde, quase dez anos após sua criação, teve início o processo de alteração metodológica. A fim de adequar-se aos novos desafios para as políticas públicas, passou a utilizar novas bases de dados. Para isso, diversos indicadores da versão antiga foram retirados, enquanto alguns outros foram acrescentados à nova versão.

De forma geral, a nova versão do Índice, finalizada em 2014, passou a agregar três componentes com pesos iguais: Educação, Renda e Saúde. Estes são divididos em sub-blocos, com o intuito de permitir clareza conceitual acerca de quais aspectos relacionados à Educação, Renda ou Saúde estão sendo avaliados. Na sequência, os sub-blocos são formados por 12 indicadores, permitindo três níveis de classificação: bloco, sub-bloco e indicador³. No caso do bloco Educação, uma referência importante são os quatro sub-blocos: (E1) pessoas de quatro a cinco anos de idade (pré-escola); (E2) pessoas de seis a 14 anos de idade (ensino fundamental); (E3) pessoas de 15 a 17 anos de idade (ensino médio); e (E4) pessoas de 18 anos ou mais (escolaridade adulta).

Sendo assim, no sub-bloco (E1), avalia-se a taxa de matrícula bruta na pré-escola nos municípios gaúchos. Tal avaliação é importante porque assume a matrícula nesse nível de ensino como ainda não universalizada. Mais que isso, a literatura mostra que as fases iniciais da infância são cruciais para desenvolver habilidades cognitivas e não cognitivas, portanto, têm consequências duradouras ao longo da vida das pessoas (HECKMAN, 2000; CUNHA *et al.*, 2006).

Na estrutura do sub-bloco (E2), utilizam-se as notas do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB)/Prova Brasil (anos iniciais e finais do ensino fundamental), cujo objetivo é avaliar a proficiência dos estudantes. As matrículas nesse nível de ensino são universalizadas, por isso, o foco é na qualidade da educação. Uma das justificativas para o uso de indicadores relacionados à qualidade da educação é o seu melhor desempenho em estimativas de modelos de crescimento econômico (HANUSHEK; WOESSMANN, 2012). Ressalta-se que o papel instrumental da educação no crescimento atrela-se ao papel intrínseco da educação no bem-estar (SEN, 1999; THOMAS *et al.*, 2000).

O sub-bloco (E3) refere-se à taxa de matrícula no ensino médio. Nesse componente, considera-se que é uma situação ainda não universalizada. O sub-bloco (E4) confere a

³ Mais detalhes sobre a metodologia e os critérios de definição sobre os limites e justificativas mais elaboradas para a escolha e construção de indicadores podem ser encontrados em Kang *et al.* (2014).

proporção de adultos com ensino fundamental completo: uma medida de estoque de educação formal que substitui a taxa de alfabetização.

O segundo bloco que se refere à composição da renda é composto por dois conceitos: (R1) geração de renda e (R2) apropriação de renda. A geração de renda pauta-se no aspecto da produtividade, que permite, ainda que indiretamente, a expansão do poder de compra a longo prazo, em termos agregados. Nesse ponto, o IDESE se diferencia por não utilizar somente o PIB *per capita*, que em certa medida o deixaria limitado, uma vez que o padrão de vida das pessoas está relacionado com a forma da apropriação da renda. Para isso, a renda *per capita*, oriunda de todas as fontes das pessoas residentes em domicílios particulares permanentes, é obtida por meio dos censos demográficos do IBGE.

Finalmente, o Bloco Saúde utiliza cinco indicadores, que são decompostos em três sub-blocos: (S1) saúde materno-infantil; (S2) condições gerais de saúde; e (S3) longevidade. O índice final do Bloco Saúde é a média aritmética dos índices desses sub-blocos. No primeiro sub-bloco, estão inseridos dois indicadores: (S1.1) taxa de mortalidade de menores de cinco anos; e (S1.2) número de consultas pré-natal por nascidos vivos. O segundo sub-bloco, condições gerais de saúde, é constituído pelos indicadores (S2.1), que se refere à taxa de mortalidade por causas evitáveis, e (S2.2), proporção de óbitos por causas mal definidas. O indicador (S3.1), taxa de mortalidade bruta padronizada, completa o Bloco Saúde, ao formar o sub-bloco longevidade.

Krousel-Wood (1999) aponta dificuldades na definição de variáveis-produto na economia da saúde, por isso, a maioria dos indicadores utilizados no IDESE são referentes à mortalidade, seguindo a recomendação de Sen (1999), uma vez que há dificuldades também com indicadores de morbidade, sendo exceção a variável relacionada às consultas pré-natal.

Em suma, o IDESE gaúcho é formado por três blocos, cada um com peso de um terço (média aritmética) no Índice. O intervalo medido pelo Índice varia de zero a um, seguindo limites estabelecidos por critérios internacionais, sendo possível interpretar os resultados de acordo com uma classificação: índices acima de 0,800 refletem o alto desenvolvimento de uma região, enquanto índices entre 0,500 e 0,800 representam regiões de médio desenvolvimento. Por fim, regiões com índices abaixo de 0,500 são consideradas de baixo desenvolvimento.

3.2.3 O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM FIRJAM)

O IFDM tem como justificativa para sua criação a necessidade de monitorar anualmente o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, tendo em vista as diferentes realidades da menor

divisão federativa: o município. Desde sua primeira edição, o IFDM acompanhou a evolução de todos os municípios do país. É um indicador composto que aborda, com igual ponderação, três áreas consagradas do desenvolvimento humano: Emprego e renda, Educação e Saúde. Dessa forma, o IFDM de um município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, por meio da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes (FIRJAN, 2018).

No caso específico do desenvolvimento socioeconômico, o Índice FIRJAN monitora os três componentes mencionados (Emprego e renda, Educação e Saúde), utilizando exclusivamente estatísticas públicas oficiais. O Quadro 1 apresenta as variáveis que compõem o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Quadro 1: Resumo dos componentes do IFDM por área de desenvolvimento

IFDM		
Emprego e Renda	Educação	Saúde
Geração de emprego formal	Atendimento à educação infantil	Proporção de atendimento adequado de pré-natal
Taxa de formalização do mercado de trabalho	Abandono no ensino fundamental	Óbitos por causas mal definidas
Geração de renda	Distorção idade-série no ensino fundamental	Óbitos infantis por causa evitáveis
Massa salarial real no mercado de trabalho formal	Média de horas aula diárias no ensino fundamental	Internação sensível à atenção básica (ISAB)
Índice de Gini de renda no trabalho formal	Resultado do IDEB no ensino fundamental	
Fonte: Ministério do trabalho	Fonte: Ministério da Educação	Fonte: Ministério da Saúde

Fonte: FIRJAN (2018)

Genericamente, fazem-se observações das conquistas e dos desafios socioeconômicos pelo prisma da competência municipal: manutenção de um ambiente de negócios propício à geração local de emprego e renda, educação infantil e fundamental e atenção básica em saúde.

No tocante à leitura dos resultados, a estrutura dos marcos ordenadores permite uma aferição simplificada: o índice varia de 0 a 1, e, quanto mais próximo de 1, maior será o desenvolvimento da região. Além disso, sua metodologia possibilita determinar com precisão se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas, ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios. Sendo assim, com o intuito de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFDM (Quadro 2):

Quadro 2: Valores de referências e critérios de classificação do IFDM

Valores de referências	
IFDM entre 0,0 e 0,4	▶ baixo estágio de desenvolvimento
IFDM entre 0,4 e 0,6	▶ desenvolvimento regular
IFDM entre 0,6 e 0,8	▶ desenvolvimento moderado
IFDM entre 0,8 e 1,0	▶ alto estágio de desenvolvimento

Fonte: FIRJAN (2018)

Cabe ressaltar que o IFDM, em alguns casos, passa por intercorrências em decorrência das publicações das estatísticas públicas dos Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde. Tais instituições divulgam seus resultados em diferentes períodos e defasagens, por isso, apresentam defasagem temporal, em média, de dois anos. Contudo, há casos específicos que condicionam uma defasagem temporal um pouco maior. Um exemplo disso são os atrasos na divulgação dos dados do DataSus, braço estatístico do Ministério da Saúde. De qualquer forma, a cobertura do IFDM na composição do ranking geral compreende 5.471 cidades brasileiras, onde vive 99,5% da população existente no país. Neste caso, foram excluídos da análise os novos municípios para os quais ainda não existem dados, assim como outros municípios, que apresentaram ausência, insuficiência ou inconsistência de dados (FIRJAN, 2018).

Em resumo, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) manteve as características únicas e as premissas da metodologia que são: i) acompanhar as três principais áreas de desenvolvimento: Emprego e Renda, Educação, Saúde; ii) utilizar exclusivamente estatísticas públicas oficiais: Ministério do Trabalho, Ministério da Educação e Ministério da Saúde; iii) possuir periodicidade ANUAL, recorte MUNICIPAL e cobertura NACIONAL dos municípios brasileiros; e iv) permitir comparações absolutas e relativas, identificando se a melhora ocorrida em determinado município decorreu da adoção de políticas específicas ou apenas da queda ou ascensão dos demais municípios no ranking (FIRJAN, 2018).

3.2.4 O Índice de Desenvolvimento Territorial Sustentável (IDTS) e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE)

É um desafio mensurar o desenvolvimento socioeconômico. Todavia, é a partir de diagnósticos regionais e locais, bem como dos principais marcos ordenadores, que os pesquisadores têm atuado para melhorar o ferramental das análises. Nesse ponto, os

instrumentos analíticos que captam a intensidade, a difusão e o grau do desenvolvimento socioeconômico nas regiões têm sido bons indicadores, dando o devido suporte aos atores tomadores de decisão. Nessa senda, muitos pesquisadores já aceitaram esse desafio e, em decorrência disso, hoje há grande oferta de estatísticas, indicadores, índices e marcos ordenadores.

No âmbito do desenvolvimento regional, autores como Alves, Piffer e Rippel (2010), Ferrera de Lima (2010), Piacenti (2010), Morejon, Ferrera de Lima e Del Bianco (2017) e Raiher (2017) manifestamente vêm difundido nos meios acadêmicos índices analíticos ou os recursos para a confecção de outros relacionados ao ambiente específico de cada pesquisa. Boa parte dessas produções buscaram congregar em um indicador sintético a expressão maior do desenvolvimento regional, abrangendo as subáreas de desenvolvimento endógeno, desenvolvimento territorial e desenvolvimento socioeconômico, para além do contexto do crescimento da economia regional.

Os índices de desenvolvimento social, econômico e ambiental têm sido aplicados de forma ampla e variada. Os estudos recentes desenvolvidos no Brasil corroboram a eficácia desses procedimentos na avaliação dos níveis e determinantes do desenvolvimento socioeconômico regional.

Nesse sentido, Schlindwein, Cardoso e Shikida (2014) desenvolveram um Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDS) com o objetivo de avaliar alguns aspectos das desigualdades socioeconômicas nos municípios lindeiros do Oeste Paranaense entre os anos de 2000 e 2009. Os autores partiram da hipótese de que, se os indicadores de desenvolvimento daqueles municípios estivessem em crescimento, seria em decorrência dos *royalties* recebidos, como forma de compensação pelo ônus proporcionado pela desapropriação de parte de suas áreas, da Itaipu Binacional.

Assim, por meio do procedimento da análise multivariada, pelo método dos componentes principais, demonstraram como se obteve o IDS, por meio de um número de fatores indicadores do grau de desigualdade socioeconômica dos municípios lindeiros. A construção do IDS para os municípios lindeiros mostrou que a maioria desses municípios possui desenvolvimento médio (IDS médio entre 0,40 e 0,69) e apenas dois municípios (São José das Palmeiras e Terra Roxa) apresentaram desenvolvimento alto (IDS médio entre 0,70 e 1).

Mesmo assim, os autores ressaltam que, na análise fatorial pelo método de componentes principais, às vezes, não é possível analisar todas as variáveis escolhidas *a priori* pelo pesquisador. O próprio método descarta aquelas que apresentam cargas fatoriais e/ou KMO baixos, o que, às vezes, pode resultar na exclusão de variáveis pertinentes à análise.

Vieceli Piacenti, Ferrera de Lima e Piacenti (2018) aplicaram o método de Painel de Sustentabilidade para gerar o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS). Neste caso, foi analisado o perfil do desenvolvimento sustentável das 39 microrregiões do estado do Paraná nos anos de 2000 e 2012. O método utilizado permitiu realizar estimativa por meio de quatro dimensões (ambiental, econômica, social e institucional) que potencialmente afetavam o desenvolvimento sustentável das microrregiões paranaenses.

Os resultados apresentaram discrepância nos dois períodos analisados. A dimensão ambiental se encontrou menos desenvolvida do que as demais, devido principalmente ao desmatamento das florestas e à falta de reflorestamento. Além disso, a dimensão social foi a mais desenvolvida nos dois períodos em geral entre as microrregiões. Todavia, houve uma enorme disparidade, em que aquelas de maiores IDS tiveram situação social muito satisfatória, e aquelas de menores IDS tiveram essa situação preocupantemente insatisfatória.

A bem dizer, Morejon, Ferrera de Lima e Del Bianco (2017) desenvolveram o Índice de Desenvolvimento Territorial Sustentável, o qual fundamenta o seu uso na literatura especializada, conforme mostrado anteriormente. Isso incorpora, para todos os efeitos, uma forte validade científica ao método. Para eles, quando se discute o desenvolvimento territorial, os marcos ordenadores não devem apenas ser baseados nas variáveis econômicas. Muito pelo contrário, esses indicadores devem contemplar as variáveis sociais e ambientais. Os mesmos autores indicam, ainda, ser possível incluir, no referido índice, outras variáveis que expressem a qualidade institucional, possibilitando, assim, uma visão mais ampla do processo de desenvolvimento da região.

Diante da possibilidade descrita, forma-se o entendimento de que, seja qual for a feição do desenvolvimento que se queira retratar, a abordagem fundamentada na harmonização entre as características sociais, econômicas, ambientais e institucionais se faz válida para este estudo, pois se trata de mensurar o desenvolvimento socioeconômico a partir de uma perspectiva regional, em que essas quatro grandezas são ferramentas cruciais no processo de identificação de problemas, formulação de políticas e implementação e avaliação dessas ferramentas (MOREJON; FERRERA DE LIMA; DEL BIANCO, 2017).

Nesse aspecto, faz-se relevante considerar esses fatores intangíveis na determinação da dinâmica socioeconômica regional dos estados do Acre e de Rondônia. No caso deste estudo, não é cabível imaginar que a aplicação da análise fatorial pelo método de componentes principais poderia não captar os fatores latentes do território estudado. Nessa perspectiva, o Índice de Desenvolvimento Territorial Sustentável formulado por Morejon, Ferrera de Lima e Del Bianco (2017), dentro de certos limites, adere melhor aos propósitos da pesquisa. Além

disso, o método propõe uma mensuração dos elementos, apresentando uma metodologia capaz de ser aplicada para as distintas sub-regiões brasileiras.

Assim, um exercício metodológico foi aplicado no sentido de incluir uma variável para aferir as capacidades governativas para complementar o IDTS. Uma solução encontrada foi recorrer aos indicadores de desenvolvimento endógeno, em especial, da qualidade institucional dos municípios (IQIM), elaborado e difundido por Piacenti (2016), e adaptá-lo aos interesses desta pesquisa e às características particulares do sudoeste amazônico. A derivação da ideia central do IQIM, que doravante renomearemos de Índice de Capacidade Governativa (ICG), é determinar a capacidade de endogenia do município a partir da participação popular na formação e nas ações de deliberação dos fóruns de desenvolvimento e conselhos municipais. A classificação desse indicador é obtida por meio de três subindicadores (grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial) com peso igual de (33,33%), e, para cada um deles, é atribuída uma nota ao município, que oscila entre 1 e 6, conforme disposto na equação (01) (PIACENTI, 2016).

$$MI = \left[\frac{X - \text{menor } X}{\text{maior } X - \text{menor } X} \times 5 \right] + 1 \quad (01)$$

Em que:

X = dado do município.

A Tabela 1 resume a construção de cada conjunto de subindicadores, que servirá para determinar a capacidade de endogenia do município a partir da participação popular na formação e nas deliberações dos conselhos municipais. Essa forma de participação será utilizada como *proxy* do índice de desenvolvimento socioeconômico.

Tabela 1: Índice de Capacidade Governativa (ICG)

Índice	Subíndices	Microíndices	Peso	Fonte
ICG (100%)	Grau de Participação (33,33%)	Existência de Conselhos	4,00%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos em efetivo funcionamento	4,00%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos Consultivos	7,16%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos Deliberativos	7,17%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos que administram fundos	11,00%	MUNIC/IBGE (2018)
	Capacidade Financeira (33,33%)	Existência de Consórcios	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
		Receita Corrente X Dívida	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
		Popança Real <i>per capita</i>	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)

Capacidade Gerencial (33,33%)	Existência de Cadastro Imobiliário	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
	Cobrança de IPTU	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
	Instrumentos de Gestão Pública	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
	Instrumentos Planejamento	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)

Fonte: Adaptado do IQIM desenvolvido por Piacenti (2016)

O subindicador grau de participação foi calculado por meio das variáveis que representam o grau de participação da população na administração municipal. Nesse sentido, avaliaram-se oito Conselhos Municipais criados e em efetivo funcionamento, bem como suas principais características, atentando-se para aqueles que funcionam como instrumento de pressão e proposição de políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento socioeconômico regional. Assim, com base no estudo de Piacenti (2016), foram considerados os seguintes Conselhos: Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano ou similar, Conselho Municipal de Transporte e Tarifas, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Conselho Municipal de Cultura. Além destes, sugeridos pelo autor, neste estudo serão ainda avaliados o Conselho Municipal da Mulher e o Conselho Municipal de Direitos Humanos.

É importante destacar que, na totalidade, os municípios apresentam um número muito maior de conselhos. De todo modo, como se busca conhecer as forças locais que representam algum movimento endógeno, os Conselhos Municipais criados em decorrência do imperativo da legislação, cuja implementação assume caráter obrigatório, como o Conselho Tutelar, o Conselho Municipal da Saúde e o Conselho Municipal de Educação, entre outros, não foram incluídos no modelo.

Dessa forma, foi atribuída a pontuação ao município em decorrência do número de conselhos existentes, de quantos deles estão funcionando efetivamente, quantos são deliberativos, quantos são consultivos e quantos administram fundos. Os procedimentos de avaliação foram de sim ou não, cuja totalização foi convertida em um percentual máximo que cada unidade municipal obteve com base na quantidade de respostas afirmativas. Nas ocorrências em que as informações não estavam disponíveis para os municípios, foi agregado o valor 1.

Com a listagem definida, o passo seguinte foi atribuir uma nota ao município em decorrência do número de Conselhos existentes, de quantos deles estão instalados e efetivamente operando, desagregando-os por funções deliberativas, consultivas e administradoras de fundos, levando em consideração que, para haver desenvolvimento

socioeconômico no município, é fundamental o fortalecimento das redes que agregam o capital social, para se vislumbrar uma sequência de eventos endógenos capazes de criar um ambiente de cooperação e confiança para elevar os níveis de participação regional (PIACENTI, 2016).

O subindicador capacidade financeira no modelo de Piacenti (2016) comporta três marcos ordenadores: o número de consórcios criados para atender à demanda da população, com peso de 11,11%, subdividido em consórcios intermunicipais (6,11%), nos consórcios com o Estado (2,5%) e nos consórcios com o Governo Federal (2,5%). Nesses três segmentos de consórcios, serão incluídas as áreas de educação, saúde, social, formação de mão de obra e emprego, habitação e meio ambiente. A relação entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas (REC/DESP) dos municípios, que se refere à capacidade de solvência no tempo, serve para verificar se o município tem déficit ou superávit orçamentário. Por fim, a Poupança Real *per capita* (PR_{pc}) é obtida por meio da equação (02).

$$PR_{pc} = \frac{RT - OC - AB - AM - OR}{POP} \quad (02)$$

Em que:

RT = receita total;

OC = operação de crédito;

AB = alienação de bens;

AM = amortizações;

OR = outras receitas de capital;

POP = população total.

Assim, com base nesta expressão, foi calculado o valor da PR_{pc} para cada município e atribuída uma nota em função do valor obtido referente ao salário mínimo⁴.

Por fim, o subindicador da capacidade gerencial participa com peso de 33,33 na formação do ICG, comporta quatro marcos ordenadores: i) Existência de Cadastro Imobiliário; ii) Cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); iii) Instrumentos de Gestão Pública; e iv) Instrumentos de Planejamento, com representação de 8,33% para cada um deles.

O marco ordenador que se refere à existência de cadastro imobiliário pauta-se em seis variáveis: existência de cadastro imobiliário propriamente dito, cadastro imobiliário informatizado, existência de planta genérica de valores, planta genérica de valores

⁴ Conforme o Decreto Presidencial de nº 8.948/2016, o valor do Salário Mínimo nominal para o ano de 2017 foi de R\$ 937,00.

informatizada, existência de cadastro de ISS e existência de cadastro de ISS informatizado. Neste caso, o procedimento de avaliação será sim ou não, convertido em um percentual máximo que cada unidade municipal poderá obter com base na quantidade de respostas afirmativas (Quadro 3).

Quadro 3: Percentual passível de ser obtido por cada município com base nos marcos ordenadores existência de cadastro imobiliário

Quant. de sim	Nota	Peso	%
4	6	0,01388	8,33
3	5	0,01388	6,94
2	4	0,01388	5,55
1	3	0,01388	4,17
0	1	0,01388	1,39

Fonte: Adaptado do IQIM desenvolvido por Piacenti (2016)

O marco ordenador que se refere à cobrança de imposto predial e territorial (IPTU) comporta duas variáveis: se o município efetua a cobrança do IPTU e o ano da publicação da lei que autoriza a cobrança do referido imposto. Em caso afirmativo, para a primeira variável, será atribuído um percentual de 5,01%. Os 3.33% restantes serão atribuídos em função do ano de publicação da lei que autoriza a cobrança do imposto. Dessa forma, para os municípios em que a lei autorizou a cobrança do IPTU anteriormente a 1990, o município obterá nota 6, o que corresponde ao percentual de 0.83%; para os que se encontram entre 1990 e 2000, a nota atribuída será 5; para os que se encontram entre 2001 e 2010, a nota atribuída será 4; e para os municípios cuja autorização ocorreu entre 2011 e 2015, a nota será 2.

O Quadro 4 apresenta o percentual máximo que cada município poderia obter nesse subindicador, com base no número de respostas positivas e no ano da publicação da lei que autoriza o município a efetuar a cobrança do IPTU.

Quadro 4: Percentual passível de ser obtido por cada município com base nos marcos ordenadores existência de cadastro imobiliário

O município cobra IPTU?			
Resposta	Nota	Peso	%
Sim	6	0,0083	5,00
Não	1	0,0083	0.83
Ano da Lei			
Anterior a 1990	6	0,00555	3.33
Entre 1990 e 2000	5	0,00555	2.78

Entre 2001 e 2010	4	0,00555	2.22
Entre 2011 e 2015	2	0,00555	1.11

Fonte: Adaptado do IQIM desenvolvido por Piacenti (2016)

Para a formação do marco ordenador Instrumento de Gestão Pública, foram consideradas quinze variáveis: a existência da Lei de Parcelamento do Solo, a existência de Lei de Zoneamento ou equivalente, a existência do Código de Obras e Código de Posturas, existência de lei específica de Contribuição de Melhoria, existência de Lei de Perímetro Urbano, existência de Lei de Transferência do Direito de Construir, existência de Lei de Solo Criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir, existência de Lei de Imposto Predial e Territorial Progressivo, existência de Lei de Operação Urbana Consorciada, existência de Lei de Concessão do Direito Real de Uso, existência de Lei de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, existência de Lei de Desapropriação com Pagamento de Títulos, existência de Lei de Direito de Preempção, existência de Estudo de Impacto de Vizinhança e a existência de Lei de Zoneamento Ambiental ou Zoneamento Ecológico-Econômico.

O Quadro 5 apresenta o percentual máximo que cada município poderá obter nesse subindicador com base no número de respostas positivas.

Quadro 5: Percentual passível de ser obtido por cada município com base nos marcos ordenadores instrumentos de gestão pública

Quant. de sim	Nota	Peso	%
14 a 16	16	0,00521	8,33
10 a 13	13	0,00521	6,77
8 a 9	9	0,00521	4,69
6 a 7	7	0,00521	3,64
4 a 5	5	0,00521	2,60
2 a 3	3	0,00521	1,56
0 a 1	1	0,00521	0,52

Fonte: Adaptado do IQIM desenvolvido por Piacenti (2016)

Finalmente, os Instrumentos de Planejamento comportam seis variáveis: a existência do Plano Diretor, se o município revisou o Plano Diretor, se o município estava elaborando o Plano Diretor no ano de 2012, existência de Lei de Zona/Área de Interesse Social, existência de Lei Zona/Área de Proteção Ambiental e existência de Lei de Zona/Área de Interesse Especial.

O Quadro 6 apresenta o percentual máximo que cada município poderia obter nesse marco ordenador com base no número de respostas positivas.

Quadro 6: Percentual passível de ser obtido por cada município com base nos marcos ordenadores instrumentos de gestão pública

Quant. de sim	Nota	Peso	%
5 ou 6	6	0,01388	8,33
4	4	0,01388	5,55
3	3	0,01388	4,17
2	2	0,01388	2,78
0 ou 1	1	0,01388	1,39

Fonte: Adaptado do IQIM desenvolvido por Piacenti (2016)

O nível de condição para cada um dos subíndices será apresentado de acordo com a distribuição percentual em relação à média do ICG regional, dos polos regionais e demais municípios dos estados do Acre e de Rondônia, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: Faixas percentuais para o modelo utilizado

ICG – Índice de Capacidade Governativa	(1) Níveis de Condições	(2) Faixas % do Grau de Participação	(3) Faixas % da Capacidade Financeira	(4) Faixas % da Capacidade Gerencial
Regiões Geográficas Imediatas	Baixo	De 0% a 15%	De 0% a 15%	De 0% a 15%
	Regular	De 15% a 25%	De 15% a 25%	De 15% a 25%
	Moderado	De 25% a 30%	De 25% a 30%	De 25% a 30%
	Alto	De 30% a 33,33%	De 30% a 33,33%	De 30% a 33,33%
	Total	33,33%	33,33%	100

Fonte: Elaborada pelo autor

Na sequência, o Índice de desenvolvimento socioeconômico será estimado a partir dos indicadores parciais econômico, social, ambiental e institucional. As equações que compõem cada indicador seguirão o modelo supramencionado. Dessa forma, conforme Morejon, Ferrera de Lima e Del Bianco (2017), o indicador parcial econômico (IEi) comporta variáveis que descrevem a situação econômica do sudoeste amazônico, permitindo apontar as condições de que a região dispõe para crescer, a partir de políticas públicas conferidas à saúde, educação, geração de emprego, pesquisa e desenvolvimento e preservação dos recursos naturais. Em suma, trata-se da combinação de fatores, tanto em investimentos em capital físico, capital humano e capital social, que refletem os resultados em emprego e produção.

Para além desses aspectos, assume-se, neste estudo, o município como componente da escala regional, por isso, o IEi foi mensurado a partir de um conjunto de subindicadores, conforme disposto na equação (03).

$$iEi = (IPR_{pc} + ICMS + IFPM + IDOT + IPIB_{pc} + IROT + IDSS + IDEC) * P \quad (03)$$

Em que:

IEi = Indicador Parcial Econômico;

IPR_{pc} = Indicador de Poupança Real *per capita*;

ICMS = Indicador do ICMS do Município i;

IFPM = Indicador do Fundo de Participação do Município i em relação ao conjunto da região;

IDOT = Indicador das Despesas Orçamentárias do Município i;

IPIB_{pc} = Indicador do PIB per capita;

IROT = Indicador da Receita Orçamentária do Município i no Estado;

IDSS = Indicador de Despesa com Saúde e Saneamento;

IDEC = Indicador de Despesa com Educação e Cultura;

P = Participação da variável *Wi* do Município *i*.

O Indicador Parcial Social (ISi), disposto na equação (04), indica, por meio de uma série de variáveis e subindicadores que representam as feições humanas e sociais, o perfil do desenvolvimento social de cada município da região.

$$ISi = IPU + IPR + ITEFEF + IEF + IDHM + IMDEBEF + IPO + IMF * P \quad (04)$$

Em que:

ISi = Indicador Parcial Social;

IPU = Indicador da População Urbana do município i;

IPR = Indicador da População Rural do município i;

ITEFEF = Indicador da Taxa de Frequência do Ensino Fundamental do município i;

IEF = Indicador do emprego formal do Município i;

IDHM = Indicador de Desenvolvimento Humano do município i;

IPO = Indicador de População Ocupada;

IMDEBEF = Indicador Municipal da Educação Básica Ensino Fundamental;

IMF = Indicador de Mortalidade infantil do município i;

P = participação da variável *Wi* do município no conjunto da região.

O Indicador Parcial Ambiental (IA_i), disposto na equação (05), comporta variáveis que representam a situação socioambiental da região. Sendo assim, a análise dos subindicadores evidenciará as particularidades e obstáculos municipais, bem como os fatores que devem ser melhorados para que a região tenha melhores níveis de desenvolvimento socioeconômico.

$$IA_i = IAVP + IAE + IAEE + ICCR + IPURSTE + IUVP + ISHPUR + IPRHM * P \quad (05)$$

Em que:

IA_i = Indicador Parcial Ambiental;

$IAVP$ = Indicador de arborização de via pública;

IAE = Índice de atendimento total de esgoto;

$IAEE$ = Indicador de abastecimento de Água Encanada;

$ICCR$ = Índice de cobertura de coleta de RSU;

$IPURSTE$ = Indicador da população urbana sem atendimento, sem Coleta e sem Tratamento de esgoto;

$IUVP$ = Indicador de Urbanização de Via Pública;

$ISHPUR$ = Indicador de Segurança Hídrica do município associado à sua população urbana;

$IPRHM$ = Indicador de população em risco hídrico;

P = Participação da variável W_i do município i .

O índice de participação da variável W_i do município “ i ” (P) e o índice da variável W_i do município “ i ” (IPW_i) seriam estimados por meio das equações (06) e (07).

$$P = \frac{W_i}{\sum_{i=n}^j W_i} \quad (06)$$

Em que:

W_i = valor da variável no município;

$\sum W_i$ = valor total do conjunto da região.

$$IPW_i = \frac{W_i - W_{min}}{W_{max} - W_{min}} \quad (07)$$

Em que:

IPW_i = indicador da variável W do município i ;

W_i = participação da variável W do município i ;

W_{min} = participação do município com o menor valor;

W_{max} = participação do município com o maior valor.

Após as estimativas, o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDS) será calculado conforme os resultados das equações (01), (02) e (03), estabelecendo os seus respectivos pesos, de acordo com a equação (08):

$$IDRS_i = (IE_i * 0.25) + (IS_i * 0.25) + (IA_i * 0,25) + (ICG * 0,25) \quad (08)$$

Considerando os resultados da equação (06), o IDS será classificado em três categorias que representam o estágio de desenvolvimento socioeconômico da região. Na confluência do modelo de Morejon, Ferrera de Lima e Del Bianco (2017) com o organizado por Piacenti (2012), na Tabela 3 é apresentada a classificação do IDSE.

Tabela 3: Classificação do Indicador de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE)

(1) IDSE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico	(2) Níveis de Condições	(3) Faixas % do Indicador Parcial Social	(4) Faixas % do Indicador Parcial Econômico	(5) Faixas % do Indicador Parcial Ambiental
Regiões Geográficas Imediatas (Acre e Rondônia)	Baixo	De 0,0 % a 0,5%	De 0,0 % a 0,5%	De 0,0 % a 0,5%
	Regular	De 0,5% a 0,7%	De 0,5% a 0,7%	De 0,5% a 0,7%
	Moderado	De 0,7% a 0,9%	De 0,7% a 0,9%	De 0,7% a 0,9%
	Alto	De 0,9% a 1,0%	De 0,9% a 1,0%	De 0,9% a 1,0%
	Total	1,00%	1,00%	1,00%

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Morejon, Ferrera de Lima e Del Bianco (2017)

Pela classificação proposta na Tabela 3, os polos regionais e municípios que apresentarem IDSE superior a 0,90 serão considerados em estágio avançado de desenvolvimento socioeconômico, ou seja, apresentam uma dinâmica suficiente da sua base produtiva com avanços econômicos, sociais, ambientais e institucionais. Ao passo que os municípios que apresentaram IDSE entre 0,7 e 0,9 serão classificados como em transição ou moderado. Isto é, apresentam uma estrutura econômica, social e ambiental em evolução que faz com que sua dinâmica socioeconômica seja inferior às dos municípios avançados. As categorias menos expressivas se referem aos polos regionais e às unidades municipais com IDSE entre 0,5 e 0,7 e os abaixo de 0,5 serão considerados como em estágio retardatário (regular e baixo), pois

encontram dificuldades em atrair e reter recursos, o que dificulta seu processo de desenvolvimento socioeconômico.

Com base em Morejon, Ferrera de Lima e Del Bianco (2017), é válido ressaltar que, dada a possibilidade de resultados, o IDSE será um instrumento útil para a avaliação de políticas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico. Dizem os autores que, ainda que se identifique que em alguns municípios haja prevalência pelo crescimento econômico, seguida do social, e pouca atenção à qualidade da gestão ambiental, em decorrência de este segmento ser visto ainda de modo dissociado do ambiente econômico, é preciso levar em consideração que este não atua independentemente do sistema natural que lhe sustenta.

Ainda conforme os autores, o sistema econômico interage com o meio ambiente, extraíndo recursos naturais (componentes estruturais do capital físico), energia, e devolve resíduos. Assim, concluem que uma correta gestão ambiental, seja na preservação de recurso, tratamento e aproveitamento de resíduos, implica na possível evolução dos índices econômicos e sociais, já que este está entre as demandas sociais inerentes ao desenvolvimento territorial. Diante dessa noção, forma-se também o entendimento de que a qualidade institucional assume também papel relevante nesse processo.

Em conclusão, a aplicação da metodologia do IDSE demonstrará quais são as possíveis limitações e potencialidades para o desenvolvimento socioeconômico regional, considerando que a base metodológica que será utilizada se mostra adequada para apontar os espaços que necessitam de políticas públicas, visando ao desenvolvimento econômico, social, ambiental e institucional, condicionalidades fundamentais para o desenvolvimento regional do sudoeste amazônico. Não obstante, será observada a relação entre as capacidades governativas e os indicadores parciais do desenvolvimento socioeconômico.

3.3 A ANÁLISE QUALITATIVA

Diante dos dados obtidos por meio da análise quantitativa, o passo seguinte foi efetuar uma avaliação de resultados, pelos quais foram identificados e priorizados os indicadores que eventualmente contribuem para declinar os índices gerais de desenvolvimento socioeconômico. A partir disso, também se qualificou a efetividade do planejamento estatal para compreender sua lógica e em quais condições influenciaram ou influenciam a constituição de um novo modelo de desenvolvimento para as regiões em estudo. Neste ponto, Roesch (1999) sustenta que as avaliações de resultados e as avaliações formativas evidenciam as metas de intervenção que o pesquisador propõe. Para ele, além de ressaltar os pontos fortes e fracos de plano,

programa ou política, é possível analisar a efetividade desses pontos e sugerir ações para estimular novas políticas.

Trata-se, pois, de pensar sobre o desenvolvimento regional a partir da percepção dos atores locais, naquilo que se refere à efetividade de suas intervenções com relação às soluções dos desafios evidenciados pelos indicadores de capacidade governativa e desenvolvimento socioeconômico. Assim, propôs-se, a princípio, avaliar as iniciativas locais e capacidade organizacional dos agentes regionais por meio da percepção dos atores do desenvolvimento. Resta saber, no entanto, se há incentivo à constituição de organizações formais e se estas possuem capacidade de responder às demandas do desenvolvimento local. Isso significa dizer que a forma como a organização social interage, se articula e atua em determinado desafio pode interferir no desenvolvimento do seu território.

Assim, considera-se que capacidade organizacional das organizações coletivas formais em termos de ligação com os valores locais interage com o processo de desenvolvimento endógeno. Neste caso, isso indica que não será relacionado, para avaliar o posicionamento dos atores locais, a organização cujos fatores encontram-se dispersos, as relações de inconformismo e os tipos de enraizamento social que se apresentam no território não são parte de um único sistema e não há articulação por etapas. Na prática, essa restrição é imposta de modo que apenas aquelas organizações coletivas com maior alinhamento às etapas de desenvolvimento de forma endógena delineadas por Haddad (2009) estará compatível com o interesse deste estudo.

São inúmeras as possibilidades para avaliar o posicionamento dos atores do desenvolvimento local. Contudo, o interesse nesse caso é a replicação e a inerente verificação da atuação desse tipo de organização coletiva nos temas que envolvem as quatro dimensões do desenvolvimento (social, econômica, ambiental e institucional), no sentido de saber os entraves, as pré-condições e as alternativas vislumbradas. Com isso, pretende-se evidenciar que “a construção social do desenvolvimento regional depende das formas e conteúdo dos arranjos, redes, sistemas, cadeias, consórcios ou parcerias regionais” (BECKER, 2010, p. 31).

Para responder a essas indagações, os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas para captar a percepção e o posicionamento dos atores locais. As entrevistas foram realizadas enquanto houve necessidade de obter as informações para subsidiar a análise e preencher as lacunas do problema de pesquisa. A seleção dos entrevistados foi pautada nas indicações feitas pelos membros/participantes das organizações coletivas formais, por exemplo, o Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico, pela disponibilidade deles, pelas condições logísticas de realização da pesquisa e pelo enquadramento nos termos anteriormente mencionados. Preliminarmente, sabe-se que esse tipo de organização agrega representantes dos

diversos setores da sociedade e dos três níveis de governos. Dele, participam, entre outras, as Federações da Agricultura, Indústria, Comércio, Universidades públicas e privadas, Associação de Municípios e Institutos de Pesquisa, como do porte do IBGE e Embrapa.

Nesse sentido, buscou-se identificar e selecionar os principais atores locais que contribuíssem com a investigação, como os representantes de entidades empresariais ligadas ao setor privado e os secretários estaduais que respondem pelas políticas públicas e ações para o desenvolvimento dos seus respectivos estados. No quadro 7, são apresentadas algumas características dos atores selecionados.

Quadro 7: Caracterização dos atores públicos e privados entrevistados

Atores do Setor Público	Quantidade de Entrevistados	Descrição/Experiência
Secretários de Estado ligados à política de planejamento e à produção agropecuária.	02 Secretários representantes do governo estadual no Fórum de Desenvolvimento Econômico.	Acumulam pouco tempo (em torno de um ano) de experiência na gestão da política pública voltada para o desenvolvimento.
Atores do Setor Privado	Quantidade de Entrevistados	Descrição/Experiência
Lideranças empresariais ligadas ao setor primário e ao setor terciário.	01 Presidente da Federação da Agricultura e 01 Presidente da Federação da Indústria.	Acumulam razoável tempo (em torno de trinta anos) de experiência na liderança empresarial e interface com a agenda privada de desenvolvimento.
Atores das Organizações Coletivas	Quantidade de Entrevistados	Descrição/Experiência
Lideranças intelectuais locais com atuação docente em cursos de graduação e pós-graduação vinculadas à pauta de desenvolvimento regional.	01 Coordenador/gestor do Fórum de Desenvolvimento Regional.	Acumula em torno de quarenta anos de experiência na docência de ensino superior e em políticas públicas de desenvolvimento.

Fonte: Dados da pesquisa

O método pelo qual projeta-se efetuar tal verificação será o *Delphi*. Essa técnica foi utilizada pela primeira vez no início da década de 1950, em Santa Mônica, no estado da Califórnia, Estados Unidos. Trata-se de um experimento conduzido pela RAND Corporation, realizado para coletar a opinião de especialistas do ponto de vista do planejamento estratégico soviético, cuja finalidade era estimar o número de bombas atômicas necessárias para reduzir a produção de munições (SCARPARO *et al.*, 2012).

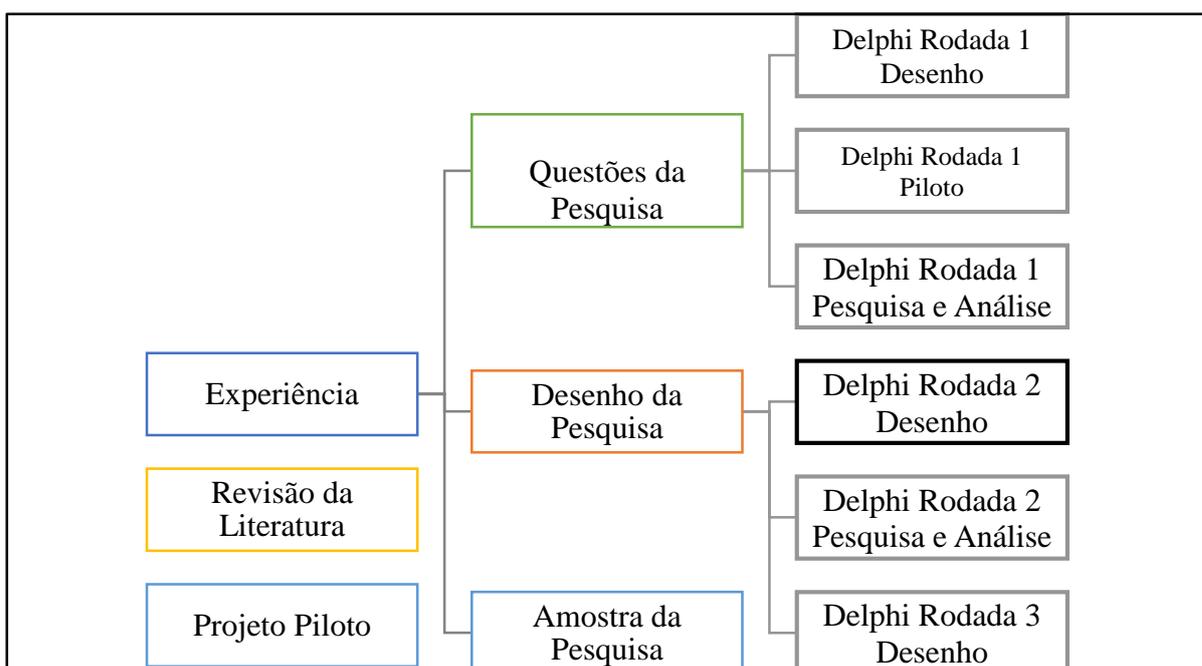
A partir daquele momento, pesquisadores da RAND Corporation passaram utilizar a opinião de especialistas, publicando estudos que abordavam a superioridade da opinião do

grupo em relação ao indivíduo comum, justificando a opinião dos especialistas e seu uso científico (LANDETA, 2006). Por isso, essa técnica pode ser definida como aquela capaz de refinar a opinião de especialistas por meio de procedimentos criteriosos (MORICOCCHI; PINO; VEGRO, 1995). Parte da hipótese de que julgamentos intuitivos são valiosas fontes de percepção do futuro.

Em decorrência dessas particularidades, tem como características o anonimato, as interações, o *feedback* e o tratamento estatístico das respostas. O anonimato é alcançado por meio do envio de questionários para cada especialista individualmente, para que responda e devolva ao pesquisador. O número de questões deve ter um limite, que vai depender do perfil dos especialistas e do tipo de questões. Recomenda-se que o número de questões fique em torno de 25 (WRIGHT; GIOVINAZZO, 2000).

O método ainda pode ser caracterizado por uma sequência de rodadas que contempla o envio dos questionários aos especialistas e o retorno ao grupo de pesquisadores. Ressalta-se que a quantidade de rodadas é condicionada ao consenso entre os especialistas. Por isso, havendo um nível de consenso aceitável já na segunda rodada, a terceira pode ser dispensada. Apesar disso, no mínimo duas rodadas são necessárias para que o método *Delphi* seja caracterizado (WRIGHT; GIOVINAZZO, 2000). Skulmoski *et al.* (2007), por meio de um modelo conceitual, modulou a aplicação do método *Delphi* em pesquisas acadêmicas, conforme disposto na Figura 6.

Figura 6: Modulação das etapas e processos *Delphi*



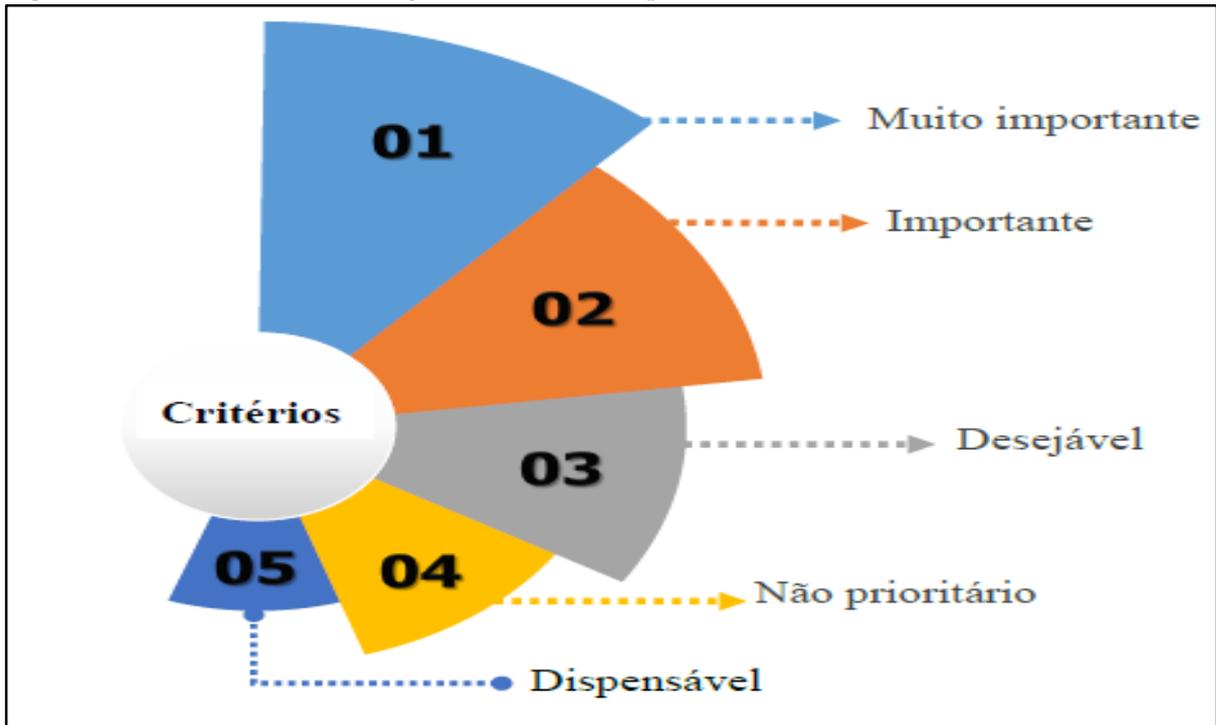
Fonte: Skulmoski *et al.* (2007, p. 3)

Conforme o modelo apresentado, a aplicação do *Delphi*, no que se refere aos procedimentos, inicia-se com a seleção dos respondentes. Esse estágio é considerado um dos mais importantes do estudo porque são selecionadas as pessoas com maior conhecimento na área a ser estudada. Por isso, foi essencial realizar um pré-teste, em que deve ser perguntado aos respondentes sobre as dificuldades de entendimento de cada item do questionário. Neste estudo, a estratégia utilizada para convalidar o questionário se deu da seguinte forma: primeiramente, foi elaborado um esboço do questionário – simulando a primeira rodada – o qual continha questões específicas, pautadas, a princípio, nos aspectos dos resultados regionais do ICG e do IDSE do estado do Acre, dirigidas aos membros do Fórum Permanente de Desenvolvimento do Acre e os especialistas do Observatório Estadual de Desenvolvimento Regional (ODR) do estado de Rondônia, porém, apenas as lideranças acreanas manifestaram interesse em participar da pesquisa em todas as suas etapas.

Na sequência, o referido instrumento foi submetido à apreciação de dois especialistas em Desenvolvimento Regional da Unioeste/*Campus* de Toledo (Lucir Reinado Alves e Carlos Alberto Piacenti), que o recomendaram após indicações de ajustes. Concluídos os ajustes, a convalidação ocorreu por meio da aplicação do pré-teste. Na sequência, os respondentes receberam o questionário (primeira etapa), sendo também estabelecido um prazo para a devolução, como forma de cumprir com as metas estabelecidas para cada fase do processo *Delphi*.

A partir do recebimento de todos os questionários, os dados foram organizados em planilhas para que, no momento oportuno, fosse iniciada a análise estatística descritiva. Nesse ponto, o objetivo foi avaliar o grau de consenso entre os atores do desenvolvimento local para cada resposta (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013). Diante das proposições, para avaliar a relevância dos indicadores, foi estabelecido um padrão de classificação de acordo com o grau de importância definida no questionário, em cinco níveis (PADILHA, 2009; RIBEIRO; HELLER, 2011). Esses critérios estão apresentados na Figura 7.

Figura 7: Critérios de classificação do método *Delphi* em cinco níveis

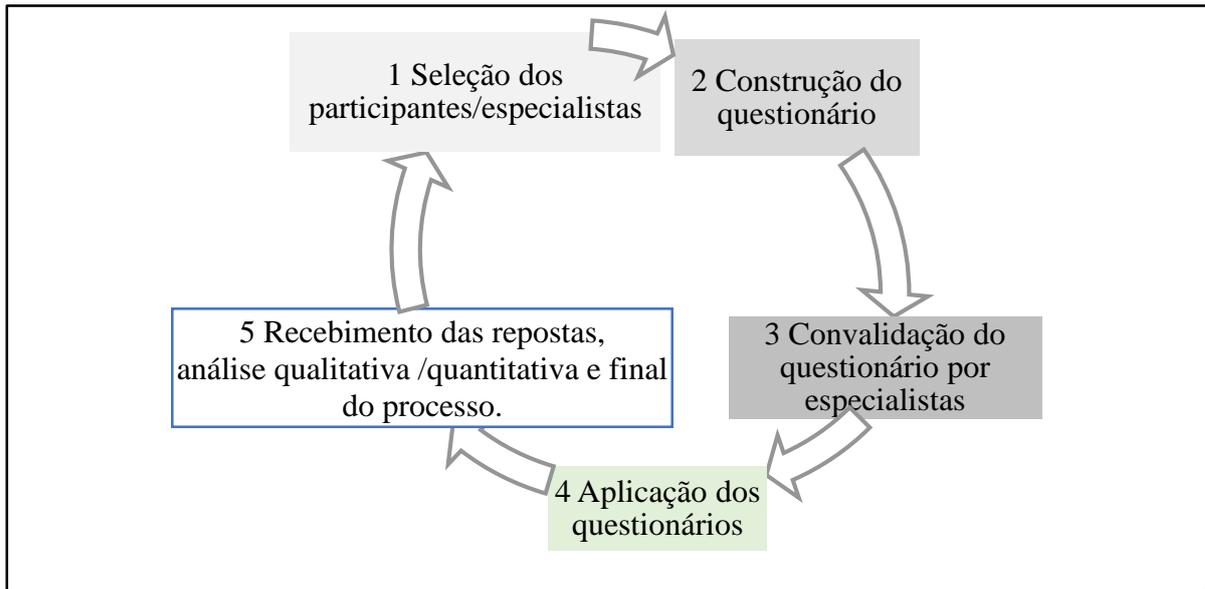


Fonte: Elaboração própria (2021), adaptado de Ribeiro e Heller (2011)

A partir da análise da primeira etapa, projeta-se encaminhar um novo questionário aos atores locais, juntamente com a tabulação dos dados obtidos na etapa anterior. A essência dessa etapa é a confrontação do entrevistado com suas próprias respostas. A informação original deve ser refletida de forma que os participantes percebam que suas contribuições foram inclusas (KAIRALLA, 1984).

Os indicadores com elevado nível de consenso foram aqueles que atingiram o terceiro quartil na análise, ou seja, aqueles que foram indicados por pelo menos 75% dos especialistas com a designação de nível “1” ou “2” (PADILHA, 2009; RIBEIRO; HELLER, 2011). Esse resultado possibilitará um *feedback* a todos os participantes, sem prejuízo da interação de visão entre todos os especialistas, que, embora tenham diferentes formações e atuem em áreas distintas, têm em comum o papel de transformar o espaço em que vivem (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013). Com base em Marques e Freitas (2018), o processo de aplicação do método *Delphi* neste estudo ocorrerá na seguinte sequência (Figura 8):

Figura 8: Sequência de aplicação do método *Delphi*

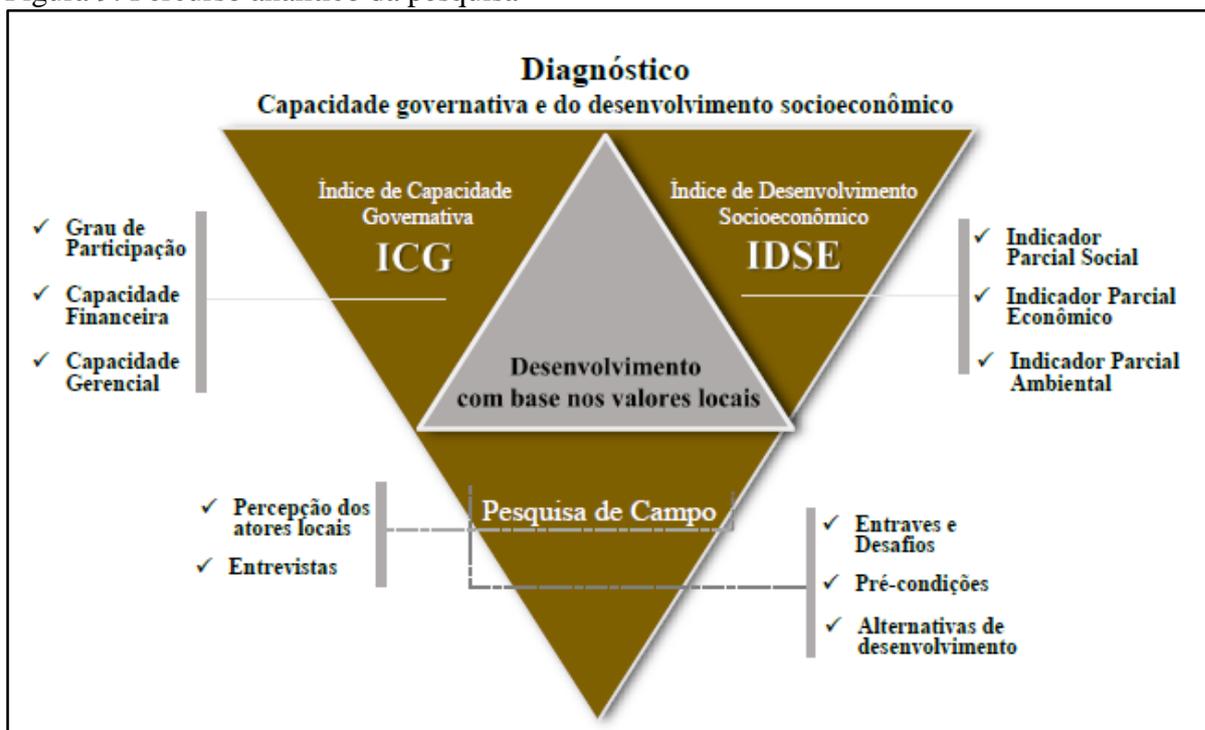


Fonte: Marques e Freitas (2018)

Convém mencionar ainda que, a partir do retorno dos dados da segunda etapa e utilizando os mesmos critérios da primeira, os elementos foram novamente analisados, visando a estabelecer um padrão consensual entre as respostas obtidas. Por fim, fez-se o terceiro e último envio de questionário aos atores participantes. Neste ponto, foi disponibilizado um espaço ao final do questionário para que os participantes justificassem uma eventual designação de nível 3 ou inferior para qualquer um dos indicadores.

Assim, com os dados obtidos em todas as etapas da aplicação da técnica, foi elaborado um painel com um panorama geral dos resultados obtidos, com a apresentação de uma lista de indicadores que obtiveram consenso dos agentes consultados durante a pesquisa (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013). Quanto a este último aspecto, por meio do percurso analítico disposto na Figura 9, podem ser visualizados os procedimentos adotados e as distintas etapas para alcançar os resultados e responder ao objeto/problema de pesquisa.

Figura 9: Percurso analítico da pesquisa



Fonte: Elaborada pelo autor (2021)

Cabe destacar que, embora os Conselhos Municipais tenham sido criados por lei, são organizações coletivas subordinadas às administrações municipais, que articulam e deliberam políticas públicas com o objetivo de promover ações relacionadas com a escala local. Assim, por servir de base local e não de base regional, os Conselhos em questão foram preteridos em decorrência das características mencionadas e pelas organizações coletivas (Fórum de Desenvolvimento) com maior representatividade regional ou estadual.

3.3.1 Definição das dimensões, variáveis e base de dados

A abordagem regional do desenvolvimento socioeconômico neste estudo é tratada como multidimensional. Apesar das escolhas de suas interfaces, em que pese seja uma etapa complexa e difícil, seguiram-se os três processos destacados por Alkire (2008), a saber: (i) utilizar dados existentes; (ii) fazer suposições ancoradas em uma teoria; e (iii) selecionar uma lista de dimensões convalidadas por outros estudos. Dessa forma, definiram-se as dimensões seguindo os processos anteriormente mencionados. Com relação às variáveis que as compuseram, fez-se uso de dados secundários; para tanto, foram selecionadas cinquenta e oito variáveis distribuídas em seis grupos de indicadores e quatro grupos de dimensões: institucional, social, econômica e ambiental. Cabe destacar, ainda, que o conjunto de variáveis

com as quais se buscou captar as múltiplas faces do problema do desenvolvimento tardio, caso típico das regiões acreanas e rondonienses, nortearam-se nos trabalhos de Piacenti (2009), Wesendonck (2016), Morejon, Ferrera de Lima e Del Bianco (2017) e Lobão (2018). Convém lembrar que essas variáveis tanto serão usadas para a caracterização da região como para a produção do Índice de Capacidade Governativa e do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Quadro 8).

Quadro 8: Dimensões e Variáveis que compõem o Índice de Capacidade Governativa (ICG) e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE)

Dimensão	Variável	Expectativa
1. SOCIAL Característica predominante: Endógena	1.1 IPU = Indicador da População Urbana 1.2 IPR = Indicador da População Rural 1.3 ITEFEF = Indicador da Taxa de Frequência do Ens. Fundamental 1.4 IEF = Indicador do emprego formal 1.5 IIDHM = Indicador de Desenvolvimento Humano 1.6 IPO = Indicador de População Ocupada 1.7 IMDEBEF = Indicador Municipal da Educação Básica Ensino Fundamental 1.8 IMF = Indicador de Mortalidade infantil	Quanto maior for a variável, melhor será o nível de desenvolvimento social Quanto menor for a variável, melhor será o desenvolvimento social
2. AMBIENTAL Característica predominante: Endógena	2.1 IAVP = Indicador de arborização de via pública 2.2 IAE = Índice de atendimento total de esgoto 2.3 IAEE = Indicador de abastecimento de Água Encanada 2.4 ICCR = Índice de cobertura de coleta de rdo 2.5 IPURSTE = Indicador de Saneamento Básico (Esgoto) 2.6 IUVP = Indicador de Urbanização de Via Pública 2.7 ISHPUR = Indicador de Segurança Hídrica 2.8 IPRHM = Indicador de população em risco hídrico	Quanto maior for a variável, melhor será o nível de desenvolvimento ambiental Quanto menor for a variável, melhor será o desenvolvimento ambiental
3. ECONÔMICA Característica predominante: Endógena/Exógena	3.1 IPRpc = Indicador de Poupança Real <i>per capita</i> 3.2 IICMS = Indicador do ICMS 3.4 IFPM = Indicador do FPM 3.5 IDOT = Indicador das Despesas Orçamentárias 3.6 IPIBpc = Indicador do PIB <i>per capita</i> 3.7 IDSS = Indicador de Despesa com Saúde e Saneamento 3.8 IROT = Indicador da Receita Orçamentária 3.9 IDEC = Indicador de Despesa com Educação e Cultura	Quanto maior for a variável, melhor será o nível de desenvolvimento ambiental

<p style="text-align: center;">4. INSTITUCIONAL Característica predominante: Endógena</p>	<p>4.1 Existência de Conselhos Municipais 4.2 Conselhos Municipais em efetivo funcionamento 4.3 Conselhos Municipais Consultivos 4.4 Conselhos Municipais Deliberativos 4.5 Consórcios Públicos (Federal, Estadual e Municipal) 4.6 Receita Total do Município 4.7 Operação de Crédito 4.8 Operação de alienação de bens 4.9 Operação de amortizações 4.10 Outras receitas de capital 4.11 Existência de Cadastro Imobiliário 4.12 Cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) 4.13 Existência de cadastro imobiliário (informatizado ou não) 4.14 Existência de planta genérica de valores (informatizada) 4.15 Existência de cadastro de ISS (informatizado ou não) 4.16 Existência da Lei de Parcelamento do Solo 4.17 Existência de Lei de Zoneamento ou equivalente 4.18 Existência do Código de Obras e Código de Posturas 4.19 Existência de lei específica de Contribuição de Melhoria 4.20 Existência de Lei de Perímetro Urbano 4.21 Existência de Lei de Transferência do Direito de Construir 4.22 Lei de Solo ou Outorga Onerosa do Direito de Construir 4.23 Lei de Imposto Predial e Territorial Progressivo 4.24 Existência de Lei de Operação Urbana Consorciada 4.25 Existência de Lei de Concessão do Direito Real de Uso 4.26 Lei de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias 4.27 Lei de Desapropriação com Pagamento de Títulos 4.28 Existência de Lei de Direito de Preempção 4.29 Existência de Estudo de Impacto de Vizinhança 4.30 Existência de Lei de Zoneamento Ecológico-Econômico 4.31 Existência do Plano Diretor 4.32 Existência de Lei de Zona/Área de Interesse Social 4.33 Existência de Lei de Zona/Área de Interesse Especial 4.34 Existência de Lei Zona/Área de Proteção Ambiental</p>	<p>Quanto maior for a nota da variável, melhor será o nível de capacidade governativa</p>
---	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor

Uma das pré-condições que foi estabelecida, conforme já mencionado, emana do entendimento de que o desenvolvimento socioeconômico é complexo e multidimensional. Por isso, foi selecionado um conjunto de variáveis que mais poderia refleti-lo, porém, não foi tarefa fácil distinguir as variáveis com características predominantes endógenas das exógenas. Por isso a ênfase em sua descrição, sobretudo porque alguns aspectos que influenciam o desenvolvimento são quase imensuráveis, como é o caso daqueles relacionados aos valores locais e à dimensão ambiental. Outra dificuldade, que requer atenção, está relacionada a disponibilidades de dados oficiais que já são tipificados como endógenos. Em decorrência disso, eventualmente, pode se configurar como limitado o alcance explicativo da totalidade das variáveis utilizadas para a explicação do fenômeno.

Com tal perspectiva, busca-se, aqui, agregar um feixe de dados primários e secundários que se aproxime ao máximo do ideal para mitigar tal efeito. Essa opção implicou em selecionar os dados e atrelá-los ao que a literatura já evoluiu sobre a temática, em que são relacionadas

todas as variáveis utilizadas, com seus respectivos períodos, fontes e descrições, lembrando que a unidade territorial usada para a seleção das variáveis foram os municípios. Como, neste estudo, trata-se de análise comparativa entre duas Unidades Federadas, observa-se que as variáveis comportam dois ou mais períodos diferentes, por exemplo, o IDSE, por ser um método não paramétrico, permite associar conjuntos de variáveis de períodos distintos.

3.4 CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE DE PESQUISA

O desenvolvimento das regiões com base em valores locais alia-se a uma etapa ou a um processo. A etapa reflete o estágio de desenvolvimento no qual se encontra o espaço denominado região. O processo atrela-se a um conjunto de ações, políticas e movimentos que são postos em marcha para chegar a determinados estágios de desenvolvimento (FERRERA DE LIMA, 2016). A divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias baliza esses dois aspectos. O critério para a nova regionalização estabeleceu um moderno quadro de referência para o planejamento regional. Tal recorte coincide com o ano-base da fonte dos dados para este estudo, que se refere ao ano de 2017.

A prioridade deste estudo são as unidades municipais, mas as diferenciações abrangem também as unidades regionais, denominadas Regiões Geográficas Imediatas (RGIs). Balizadas pelas redes urbanas e suas interconexões com os centros urbanos mais próximos, o novo quadro regional estabeleceu, à luz das interações humanas, temas como: a satisfação das necessidades imediatas das populações alusivas às compras de bens de consumo duráveis e não duráveis, busca de trabalho, demanda por serviços de saúde e educação e, ainda, a prestação de serviços públicos (IBGE, 2017).

Originam-se, assim, conjuntos regionais, cumulativamente, agrupamentos que variam entre o mínimo de cinco e o máximo de vinte e cinco municípios e quantitativo populacional mínimo de 50 mil habitantes. Para tal combinação, foram utilizados os resultados das Estimativas da População Residente para os Municípios Brasileiros. Ressalta-se que as convenções mencionadas foram estruturadas a partir de avaliação prévia que abrangeu o total dos municípios brasileiros. Neles, foram observados temas alusivos aos fluxos de gestão pública e empresarial, aos deslocamentos para estudo e trabalho e às regiões de influência das cidades (IBGE, 2016).

Nesse sentido, justifica-se a análise das capacidades governativas e do desenvolvimento socioeconômico de forma geral, a partir das Regiões Geográficas Imediatas, uma vez que cada uma representa um polo articulador de seu território (IBGE, 2017). Ressalta-se que o polo que

dá nome à região pode ser um município isolado ou um arranjo populacional. Sua transposição para análise de cenários relacionados às ações, aos recursos e às estratégias dos níveis de governança permitem comparar e imprimir orientações estratégicas sobre o quanto de capacidade institucional cada uma acumula em termos de desenvolvimento regional. Além disso, quando comparadas com outros recortes territoriais, sua estrutura simples permite que o leitor desenvolva múltiplas análises para comparar diferentes opções em novos estudos.

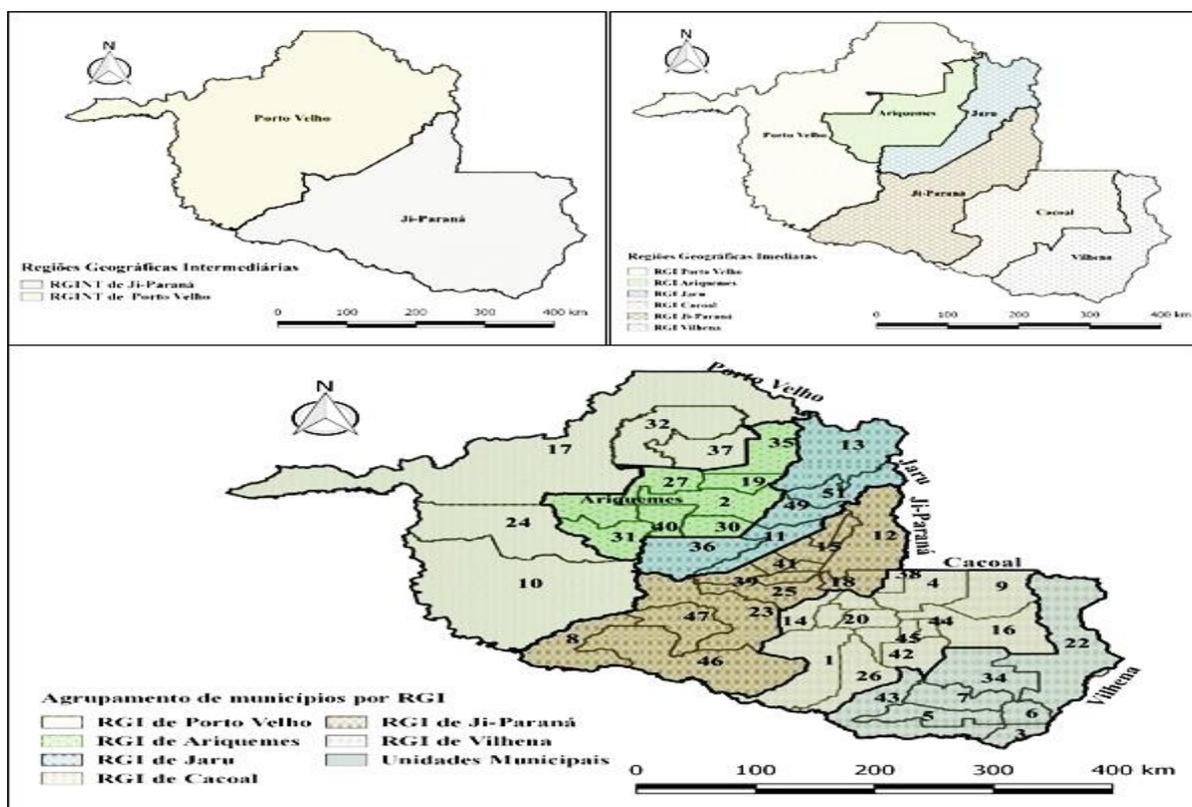
Antes de apresentar os resultados pelos quais pretende-se atingir o objetivo deste estudo, faz-se necessário descrever a trajetória institucional dos espaços rondonienses e acreanos. Com relação ao estado de Rondônia, ressalta-se que a maioria de seus municípios foram emancipados entre os anos de 1980 e 1990; em decorrência disso, a maior parte deles ainda não dispõe dos meios necessários para conduzir seus processos internos de gestão e avaliação, o que eventualmente pode influenciar de alguma maneira nos valores dos índices e suas oscilações.

3.4.1 Universo da Pesquisa

Definida como Sudoeste da Amazônia, o ambiente da pesquisa abrange os estados do Acre e de Rondônia e seus respectivos municípios. Sua organização envolve 72 municípios cujo território é cortado pela linha de fronteira. Pela proposta do PDFF, que categoriza a faixa de fronteira em três arcos (Norte, Central e Sul), o estado do Acre se insere no Arco Norte e Rondônia se insere no Arco Central, fazendo fronteira com a Bolívia e o Peru.

De todo modo, o que é hoje o estado de Rondônia surgiu a partir do desmembramento de terras do estado do Mato Grosso. O Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, constituiu-o como Território Federal e assim permaneceu até 22 de dezembro de 1981, quando se tornou uma unidade federada. O espaço está dividido em duas Regiões Geográficas Intermediárias e em seis Regiões Geográficas Imediatas, as quais comportam cinquenta e dois municípios (IBGE, 2017). A Figura 10 apresenta a ordem de distribuição dos municípios em suas respectivas regionais.

Figura 10: Estado de Rondônia: Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas e seus respectivos agrupamentos municipais

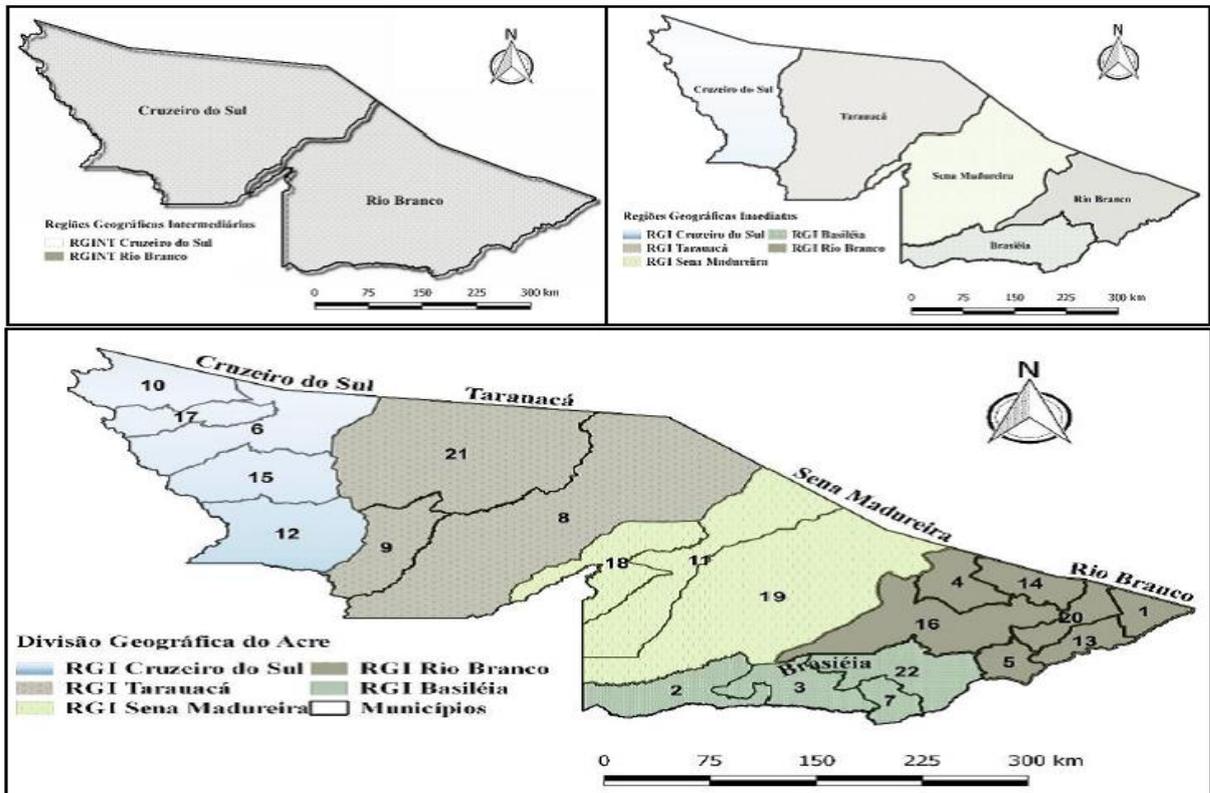


Fonte: Elaborado pelo autor com dados e informações do IBGE (2017)

Nota: 1 - Alta Floresta D'Oeste, 2 - Ariquemes, 3 - Cabixi, 4 - Cacoal, 5 - Cerejeiras, 6 - Colorado do Oeste, 7 - Corumbiara, 8 - Costa Marques, 9 - Espigão D'Oeste, 10 - Guajará-Mirim, 11 - Jaru, 12 - Ji-Paraná, 13 - Machadinho D'Oeste, 14 - Nova Brasilândia D'Oeste, 15 - Ouro Preto do Oeste, 16 - Pimenta Bueno, 17 - Porto Velho, 18 - Presidente Médici, 19 - Rio Crespo, 20 - Rolim de Moura, 21 - Santa Luzia D'Oeste, 22 - Vilhena, 23 - São Miguel do Guaporé, 24 - Nova Mamoré, 25 - Alvorada D'Oeste, 26 - Alto Alegre dos Parecis, 27 - Alto Paraíso, 28 - Buritis, 29 - Novo Horizonte do Oeste, 30 - Cacaulândia, 31 - Campo Novo de Rondônia, 32 - Candeias do Jamari, 33 - Castanheiras, 34 - Chupinguaia, 35 - Cujubim, 36 - Governador Jorge Teixeira, 37 - Itapuã do Oeste, 38 - Ministro Andreazza, 39 - Mirante da Serra, 40 - Monte Negro, 41 - Nova União, 42 - Parecis, 43 - Pimenteiras do Oeste, 44 - Primavera de Rondônia, 45 - São Felipe D'Oeste, 46 - São Francisco do Guaporé, 47 - Seringueiras, 48 - Teixeirópolis, 49 - Theobroma, 50 - Urupá, 51 - Vale do Anari e 52 - Vale do Paraíso.

No que se refere às principais características do estado do Acre, essencialmente está localizado no extremo sudoeste da Amazônia brasileira e conta com 22 municípios, de acordo com Acre (2011), distribuídos em uma extensão territorial de 164.221,36 Km², agrupando-se em duas Regiões Geográficas Intermediárias (RGINT), sendo elas Cruzeiro do Sul e Rio Branco e cinco Regiões Geográficas Imediatas, sendo elas Cruzeiro do Sul (5 municípios), Tarauacá (3), Sena Madureira (3), Rio Branco (7) e Brasiléia (4). Limita-se com a República do Peru, com uma extensão de 1.200.986 metros e com a República da Bolívia com 594.189 metros (Figura 11).

Figura 11: Estado do Acre: Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas e seus respectivos agrupamentos municipais



Fonte: Elaborado pelo autor com dados e informações do IBGE (2017)

Nota: 1 - Acrelândia, 2 - Assis Brasil, 3 - Brasília, 4 - Bujari, 5 - Capixaba, 6 - Cruzeiro do Sul, 7 - Epitaciolândia, 8 - Feijó, 9 - Jordão, 10 - Mâncio Lima, 11 - Manoel Urbano, 12 - Marechal Thaumaturgo, 13 - Plácido de Castro, 14 - Porto Acre, 15 - Porto Walter, 16 - Rio Branco, 17 - Rodrigues Alves, 18 - Santa Rosa do Purus, 19 - Sena Madureira, 20 - Senador Guiomard, 21 - Tarauacá, 22 - Xapuri.

Informações referentes ao desenvolvimento das unidades municipais acreanas demonstram que a maior parte dos municípios ocupam as últimas posições no ranking do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) 2018 (ano/base de 2016). Os municípios acreanos que estão mais acima na posição (desenvolvimento moderado) são os localizados nas bordas das BRs, e se configuram como uma situação de melhor desenvolvimento com relação aos demais municípios do estado. O polo regional de Rio Branco é tido como o principal centro econômico e administrativo do Acre (IBGE, 2019), posiciona-se na situação de desenvolvimento moderado (IFDM 0,739).

4 CAPACIDADE GOVERNATIVA REGIONAL DO ACRE E DE RONDÔNIA

Com a elaboração do Capítulo anterior, pelo qual foi apresentada a revisão da literatura dos métodos de análises para identificar os principais fatores que determinaram e impactaram o desenvolvimento socioeconômico do Acre e de Rondônia, tornou-se possível explorar o nível de capacidade governativa das Regiões Imediatas, seus respectivos polos regionais e demais unidades municipais. Assim, o Índice de Capacidade Governativa Regional (ICG), além de sintetizar, permitiu verificar, em uma abordagem endógena, um conjunto de instrumentos associados à administração pública, considerados fundamentais para qualificar as gestões municipais.

Os dados organizados de forma desagregada para os 22 municípios acreanos e os 52 rondonienses possibilitaram identificar as melhores e as piores gestões municipais. O resultado pode ser entendido a partir da compreensão de que a capacidade governativa das prefeituras se relaciona às condições de suas estruturas administrativas. Assim, para este estudo, propõe-se a classificação das unidades municipais em nível baixo, regular, moderado e alto em qualidade da gestão local, e, dessa forma, compará-los por meio da média ponderada de referência, que é a Unidade Federada.

4.1 ESTRUTURAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Como já abordado no capítulo de metodologia, as capacidades governativas representam características intrínsecas aos municípios acreanos e rondonienses, e, dessa forma, utilizaram-se algumas adaptações do Índice de Qualidade Institucional dos Municípios (IQIM), composto da combinação de três subíndices: Grau de Participação, Capacidade Financeira e Capacidade Gerencial, em que cada um tinha o mesmo peso (33,33%). Dessa forma, o Índice de Capacidade Governativa Regional de Rondônia (ICG_{RO}) foi aplicado para cada um dos 52 municípios do estado e o Índice de Capacidade Governativa Regional do Acre (ICG_{AC}) foi aplicado para cada um dos 22 municípios acreanos. Uma vez mensurados todos os percentuais dos distintos subíndices, uma estratificação homogênea dos municípios de cada estado foi realizada.

Para analisar a efetiva participação da comunidade nas administrações municipais, levou-se em consideração a existência de Conselhos Municipais e seus efetivos funcionamentos. Os Conselhos Municipais são tipos de estruturas públicas que permitem avaliar suas características internas, a saber: se são apenas consultivos, deliberativos e se acumulam, ainda, a função de administrar fundos municipais associados a uma política pública

específica. Nesse aspecto, foram avaliados os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano ou similar, Conselho Municipal de Transporte e Tarifas, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal da Mulher e Conselho Municipal de Direitos Humanos, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Conselho Municipal de Cultura.

Cabe destacar que, em geral, os municípios brasileiros apresentam um número muito maior de conselhos. Todavia, no caso desta pesquisa, o que se busca conhecer é quanto participativa é a sociedade nas arenas abertas a partir de movimentos espontâneos ou por pressão dela própria. Por isso, os casos em que a criação dos Conselhos Municipais ocorreu porque os municípios foram compelidos a instalá-los, caso típico do Conselho Tutelar, Conselho Municipal da Saúde e o Conselho Municipal de Educação, entre outros, não foram incluídos no modelo. Essa particularidade foi frisada por Piacenti (2016) como um tipo de estrutura criada por força legal e não como uma decisão espontânea do poder municipal. Além disso, a criação e instalação dos colegiados, anteriormente mencionados, inserem-se como critérios de elegibilidade para receber recursos do governo federal e estadual.

O segundo fator importante a ser considerado foi o número de conselhos instalados e que efetivamente estavam em operação. Para isso, foi considerado em efetivo funcionamento os conselhos que realizaram reunião ao longo do ano pesquisado. E, desse ponto, deriva a terceira ressalva, aos municípios em que a informação não estava disponível ou obtiveram somente “não” em todas as variáveis, foi atribuído o valor mínimo correspondente (1). Assim, de forma geral, o peso relativo atribuído a cada subíndice foi valorado da seguinte forma: existência de conselhos e conselhos efetivamente em funcionamento tinham peso de 4%; características dos conselhos em consultivos e deliberativos teve peso de 7,16% e 7,17%, respectivamente, e, no caso dos conselhos que administram fundos, o peso atribuído foi de 11%.

4.1.1 Análise regional do grau de participação

Nesta parte da pesquisa, é apresentado o desempenho de cada indicador que compõe o ICGR. Desse modo, quanto ao grau de participação, o impulso é maior nas sociedades que apresentam níveis de enraizamento mais elevados. A Tabela 4, a seguir, apresenta os resultados para os dois estados. Nela, os dados são mostrados de forma que os municípios pertencentes a algum nível de condição pela média ponderada (base 100) apareçam próximos uns dos outros. Ao assim fazer, procurou-se obter informações comuns das características do tecido social na relação com o poder público local. A coluna (2) mostra a quantidade de municípios que se

classificaram nas faixas percentuais em relação à média da Unidade Federada. Na coluna (3), estão apresentados os percentuais de municípios em relação às faixas e aos níveis de condições. Os dados sobre os níveis de condições com os quais se identificou o perfil dos municípios estão na coluna (4).

Tabela 4: Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual dos municípios acreanos e rondonienses, segundo o Grau de Participação no Índice de Capacidade Governativa (ICG)

GP - Grau de Participação	(1) Níveis de Condições	(2) Faixas % do Grau de Participação	(3) Número de Municípios	(4) % de Municípios
Acre	Baixo	De 0% a 15%	9	40,91
	Regular	De 15% a 25%	8	36,36
	Moderado	De 25% a 30%	3	13,64
	Alto	De 30% a 33,33%	2	9,09
	Total	33,33%	22	100
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	38	73,08
	Regular	De 15% a 25%	11	21,15
	Moderado	De 25% a 30%	1	1,92
	Alto	De 30% a 33,33%	2	3,85
	Total	33,33	52	100

Fonte: Resultado da Pesquisa

Nos resultados para o Acre, pelos dados da Tabela 4, pode-se notar que os maiores percentuais (40,9% e 36,36%) correspondem aos municípios que se classificaram entre o intervalo de 0% a 15% e de 15% a 25%, respectivamente. É interessante observar que os valores para os municípios com grau de participação entre moderado e alto correspondem a pouco mais de 22,73%, enquanto aqueles para os níveis baixos e regular formam a maioria (77,27%).

Com relação ao estado de Rondônia, nota-se, então, pela coluna (3) da mesma Tabela, que o maior percentual (73,08%) corresponde aos municípios inseridos no intervalo de 0 a 15%. Em seguida, os valores para os municípios com grau de participação regular correspondem a pouco mais de 21,15%, enquanto aqueles para os níveis moderado e alto formam a minoria, 1,92% e 3,85%, respectivamente. Isso indica que, nos dois estados em análise, a participação da sociedade na definição de políticas públicas é relativamente baixa. Porém, comparando-se os resultados das colunas (3) e (4) da Tabela 4, e admitindo-se que os valores máximos para a categoria baixo representam quase a metade do que seria possível para os demais níveis, pode-se dizer que o estado do Acre apresenta uma ligeira vantagem no grau de participação em relação a Rondônia.

Considerando-se, por aproximação, o número de municípios enquadrados nas faixas menos expressivas, o perfil do grau de participação dessas áreas, no geral, alinha-se aos resultados apresentados por Piacenti (2016). Nesse estudo, o autor identificou que, entre os 399 municípios paranaenses, mais de 91,48% deles apresentaram valores baixos alusivos ao grau de participação. Resultados semelhantes também foram encontrados nos estudos de Duarte, Drumond e Soares (2016) e de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

Os resultados pouco animadores do grau de participação são também confirmados por avaliação adicional da *performance* regional e de seus respectivos polos. A Tabela 5 apresenta os dados agregados por níveis de condições e para cada RGI acreana. A média relativa do escore regional, na amostra em estudo, foi de 19,69, o que sugere e recoloca o esforço que os municípios ainda precisam realizar para uma participação mais efetiva na correlação de força entre o poder público e a sociedade local.

Tabela 5: Distribuição por faixa percentual em relação às médias regionais, segundo o Grau de Participação no Índice de Capacidade Governativa do Acre (ICG/AC)

Região Imediata	Níveis de Grau de Participação	Número de Municípios	Em %
Brasiléia	Baixo	0	0,0%
	Regular	1	4,5%
	Moderado	2	9,1%
	Alto	1	4,5%
	Total	4	18,2%
C. do Sul	Baixo	2	9,1%
	Regular	2	9,1%
	Moderado	1	4,5%
	Alto	0	0,0%
	Total	5	22,7%
Rio Branco	Baixo	4	18,2%
	Regular	2	9,1%
	Moderado	0	0,0%
	Alto	1	4,5%
	Total	7	31,8%
S. Madureira	Baixo	2	9,1%
	Regular	1	4,5%
	Moderado	0	0,0%
	Alto	0	0,0%
	Total	3	13,6%

Tarauacá	Baixo	1	4,5%
	Regular	2	9,1%
	Moderado	0	0,0%
	Alto	0	0,0%
	Total	3	13,6%

Fonte: Resultado da Pesquisa

Entre as RGIs com médias superiores ou próximas à da unidade federativa, Brasília destacou-se de forma isolada. Com escore relativo de 27,41, o seu bom desempenho foi muito em função do escore alto obtido por seu polo, que se localiza em região de fronteira e onde se situa a Zona Franca de Cobija, em território boliviano. Hoje, o polo regional de Brasília, em maior ou menor grau, recebe demanda do país vizinho nas áreas de saúde, educação e até mesmo na área da assistência social, fatores que ajudam a explicar tal desempenho. Outra possível explicação se refere aos demais municípios que compõem a regional que, conforme o indicador, distribuíram-se em maior número no nível moderado, apenas um no nível regular e nenhum no nível baixo.

Em seguida, a RGI de Cruzeiro do Sul, tendo registrado escore 19,47, foi a que mais se aproximou da média estadual, mas, nesse caso, não foi suficiente para superá-la. Com exceção do seu polo regional, que registrou o quarto melhor escore da série (28,40), os demais municípios foram agrupados entre as categorias baixo e regular. Ressalta-se que esses dois itens refletem a baixa perspectiva de participação da sociedade na definição de políticas públicas. Na prática, o poder público atua sem a efetiva ou com pouca participação nas decisões em prol dos municípios. Por isso mesmo, o grau de participação é um fator endógeno importante, respondendo por grande parte da qualidade da gestão e do potencial das forças locais (PIACENTI, 2016).

Já com relação às regionais cujas médias ficaram bem abaixo da marca estadual, além de Rio Branco, que registrou escore médio de 18,62, também ficaram atrás Tarauacá, com 17,19, e Sena Madureira, com 14,22, sendo o pior resultado apontado para esta última. Considerando-se que o grau de participação revela aspectos importantes do capital social e cívico da sociedade em relação às administrações municipais, chama atenção o caso da RGI de Rio Branco, em que mais da metade de seus municípios apresentaram baixa participação. No entanto, esse resultado foi atenuado pelo bom desempenho do seu polo regional (Rio Branco), que assinalou escore alto. Esse resultado positivo é explicado pelo papel que o polo, em destaque, desempenha no estado. Entre outros aspectos internos e externos, cita-se o maior PIB, elevada população e um razoável grau de dinamismo econômico, com destaque para os setores

públicos, comércio e serviços. Pesa ainda, a favor de Rio Branco, a concentração de universidades e a condição de sediar a administração estadual.

No plano escalar regional de Rondônia, a situação difere um pouco. Ao analisar as diferenças nas médias (abaixo e acima da média estadual), das seis RGIs, quatro registraram médias relativas superiores à encontrada para a unidade federativa, cujo escore foi 13,01. Porto Velho, com pontuação média relativa de 16,86, destacou-se de forma isolada. Em seguida, Vilhena, registou 14,71, Jaru, com 13,47, e ainda Ariquemes, com 13,44. Em relação ao desempenho de RGI de Porto Velho, tem muito a ver com a pontuação de 33,33 assinalada pelo seu polo. Pode-se considerar que o polo em questão é favorecido por sediar os dois níveis de governo (municipal e estadual) e demais poderes constituídos. Esses efeitos emanaram daquilo que Becker (2010) avaliou como resultado de uma maior participação da população nas decisões e competências da região.

Na RGI de Vilhena, constatou-se que municípios receptores de recursos adicionais provenientes da atividade do setor primário apresentaram desempenho abaixo da média regional e estadual. Foi o caso de Corumbiara, com escore relativo de 9,82, e Pimenteiras do Oeste, com 6,58 de média relativa. Por esse critério, mas na perspectiva de os setores secundário e terciário impactarem mais fortemente as estruturas municipais, o município de Vilhena logrou escore médio de 23,46 e formou o grupo que representa a participação moderada.

Sob esse prisma, a RGI de Jaru e Ariquemes, com médias idênticas (13,47), foram influenciadas pelo desempenho dos municípios que têm como base econômica atividades relacionadas à administração pública, à arrecadação de impostos e agropecuárias. Por exemplo, Machadinho D'Oeste, cuja base econômica é a produção leiteira, assinalou escore médio relativo de 25,58 e se inseriu no nível regular. Para se ter uma noção do quanto a produção de leite é importante para o município, o volume da produção foi multiplicado em mais de vinte e duas vezes, entre os anos de 2010 e 2017 (Pesquisa da Pecuária Municipal/IBGE, 2017). Adiciona-se ainda a predominância de Jaru – assinalou pontuação de 25,58 – frente aos outros municípios da região, que superou em quase duas vezes a média estadual da série, sendo o único a se inserir no grau de participação moderado.

A RGI de Ariquemes pode ter sido beneficiada em decorrência da relativa proximidade com a capital. Entretanto, com exceção do município polo, e de Buritis, cujas pontuações médias relativas foram de 30,04 e 15,51, as quais corresponderam aos níveis alto e regular, nesta ordem, as demais unidades municipais apresentaram valores baixos. Sobre isso, os dados revelaram uma tendência, sequenciados por municípios cuja população alterna entre 2.400 e

25.000 habitantes. Outra exceção foi o município de Guajará-Mirim (RGI de Porto Velho), cuja população é superior a 47.000 habitantes, mas assinalou nível de participação baixo.

Em sentido contrário, as RGIs de Ji-Paraná, com escore médio de 10,25, e Cacoal, com 12,95, apresentaram os piores resultados no indicador em questão. Esta última chama atenção pelo fato de que, do total de 14 municípios, dez deles inseriram-se no grupo com escore baixo. Outros quatro, no grupo que representa nível de participação regular. No agrupamento regional de Ji-Paraná, os resultados foram ainda piores. Com exceção de Ji-Paraná, cujo escore médio foi de 21,11, portanto, acima da média estadual e regional, todos os demais municípios integrantes apresentaram baixo grau de participação.

Avaliando de forma comparativa, nota-se que o grau de participação entre as RGIs se apresenta como crítica. Contudo, a participação na RGI de Porto Velho teve desempenho ligeiramente positivo em relação às demais. Essa diferença é explicada pela maior quantidade de municípios inseridos no nível baixo, 73,08%, contra 26,92% das unidades que registraram valores entre regular, moderado e alto. A diferença é pouca, mas existe e fica evidente na medida em que se comparam os resultados das colunas (3) e (4), ainda da Tabela 3. O raciocínio a ser feito é simples: admitindo-se que se elevasse de 0 a 15% para 0 a 25% as faixas percentuais com as quais se estabeleceram os critérios para agrupar os municípios no nível de condição baixo, o resultado seria que 94% dos municípios rondonienses se classificariam no nível baixo.

Isso sugere e recoloca o esforço que os municípios ainda precisam realizar para uma participação mais efetiva na correlação de força entre o poder público e a sociedade. As características destacadas corroboram e se assemelham aos resultados identificados no estudo para o Paraná, realizado por Piacenti (2016). Entre outros aspectos, o autor detectou que 91,48% dos municípios paranaenses apresentaram valores equivalentes a baixos. Seguem, na mesma linha, os resultados dos estudos realizados por Duarte, Drumond e Soares (2016) e Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

4.1.2 Análise regional da capacidade financeira

A Capacidade Financeira dos municípios acreanos e rondonienses foi aferida por meio de três microíndices: existência de consórcio (União, Estado e Intermunicipal); receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita*. A partir do levantamento, é possível discutir mais a fundo os aspectos fiscais e evidenciar disparidades internas em perspectiva comparativa. Na Tabela 6, estão dispostos os resultados encontrados para o segundo componente do Índice de Capacidade Governativa, em análise.

Tabela 6: Capacidade Financeira pela decomposição dos microíndices existência de consórcios públicos, receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita* dos municípios acreanos e rondonienses

CF - Capacidade Financeira	Níveis de Condições	Faixas % do Grau de Participação	Número de Municípios	% de Municípios
Acre	Baixo	De 0% a 15%	21	95,00
	Regular	De 15% a 25%	0	0,00
	Moderado	De 25% a 30%	0	0,00
	Alto	De 30% a 33,33%	1	5,00
	Total	33,33%	22	100,00
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	39	75,00
	Regular	De 15% a 25%	11	21,15
	Moderado	De 25% a 30%	1	1,92
	Alto	De 30% a 33,33%	1	1,92
	Total	33,33	52	100,00

Fonte: Resultado da Pesquisa

Para as duas unidades federadas (Acre e Rondônia), pelo recorte da capacidade financeira, em geral, nota-se uma minoritária participação de municípios inseridos no nível alto. Ou seja, apenas os polos regionais de Rio Branco e Porto Velho atingiram o patamar mencionado. Os valores baixos, por outro lado, corresponderam a 95% do total das 22 unidades municipais do Acre. Neste grupo, estão inseridos os polos regionais de Brasiléia, Cruzeiro do Sul, Tarauacá e Sena Madureira. Já os resultados encontrados para Rondônia foram melhores na comparação com o Acre. Isto é, o percentual de municípios associados à baixa capacidade financeira engloba 75% das unidades, o que indica que há, nesses territórios, fissuras nas capacidades fiscais, ratificando a necessidade de se aprofundar a análise numa perspectiva regional.

No caso do Acre, a média da capacidade financeira atingida para o conjunto regional foi de 6,53. Entre as regionais, sobressaiu apenas a RGI de Rio Branco, cuja média de pontuação relativa equivalente foi de 9,91. Em seguida, com médias próximas, mas, nesse caso, com escores abaixo da marca geral, despontaram: Tarauacá, com 5,54, Brasiléia, com 5,43, e Cruzeiro do Sul, com 5,27. Em termos de destaque negativo, inclui-se a RGI de Sena Madureira, que registrou escore médio de apenas 3,24, sendo, portanto, a menor da série. No resultado para as RGIs de Rondônia, cuja média geral foi de 12,88, sobressaiu Ariquemes, com média de pontuação relativa equivalente a 13,92, seguida por Cacoal, com 13,30, e Jaru, com 12,89. Já

as médias relativas observadas para as RGIs de Vilhena (12,73), Ji-Paraná (11,97) e Porto Velho (10,76) passam de um patamar abaixo da média estadual.

Aqui cabe uma importante consideração: coube ao subitem que avaliou a existência de consórcios públicos explicar, pelo menos parcialmente, esse resultado. Nesse sentido, detectou-se insuficiência relacionada à capacidade dos municípios de formalizarem parceria em torno dos consórcios públicos. No geral, a modalidade é pouco praticada nos dois estados e, mesmo na eventualidade de que existam os registros observados, referem-se apenas aos consórcios intermunicipais, porém, em números inexpressivos. Como tem sido destacado na literatura sobre o desenvolvimento endógeno (BOSIER, 1999; AMARAL FILHO, 2001), o fenômeno da pouca utilização dos consórcios públicos contrapõe a ideia por trás do instrumento, que é estimular a cooperação e a colaboração entre os governos locais.

Tem-se a ideia de que, a partir de suas três modalidades possíveis, seriam admissíveis níveis mais elevados de desenvolvimento das regiões, em perspectiva. Essa visão se dá, pois se constituem em alternativas práticas para atenuar o *trade-off* entre recursos decrescentes e problemas sociais crescentes. Caso típico das políticas de saneamento básico e manejo dos resíduos sólidos, os quais se relacionam diretamente com a política de saúde pública. Segundo o Instituto Trata Brasil (2019), cumulativamente, em termos de oferta nas regiões acreanas e rondonienses, são igualmente graves e interferem de maneira geral nos custos da administração pública. Tal característica também foi identificada no estudo de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018) para os municípios baianos do território de identidade do sisal.

O indicador que mediu a relação da dívida dos municípios e suas receitas correntes líquidas também ajuda a explicar os valores baixos em termos de capacidade financeira. No Acre, com exceção dos polos regionais de Rio Branco, Brasiléia e Cruzeiro do Sul, que apresentaram os maiores saldos positivos, nos demais municípios, a situação financeira mostrou-se extremamente difícil e os recursos para investimentos, mais escassos. Em piores condições, destacam-se o município de Acrelândia (RGI de Rio Branco) e o polo regional de Sena Madureira, que registraram saldos negativos, indicando, assim, pouca preocupação com o controle fiscal.

Para a avaliação de Rondônia, os resultados da relação entre dívidas e as receitas correntes líquidas apresentaram deterioração da capacidade fiscal nos municípios de Ouro Preto do Oeste (RGI de Ji-Paraná), Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho) e Alta Floresta D'Oeste (RGI de Cacoal). Esses três municípios destoaram dos demais pela situação crítica que apresentaram. Por outro lado, Porto Velho, Jaru, Ariquemes, Ji-Paraná, Vilhena e Cacoal assinalaram relativa capacidade financeira. A *performance* de Porto Velho e Rio Branco, assim

como a dos demais polos regionais, pode estar relacionada à maior dinamização econômica em decorrência de possuírem estruturas mais consolidadas conexas à oferta de bens e serviços diversos.

Agora, no caso dos municípios que registraram despesas maiores e receitas menores (saldo negativo ou próximo disso), são marcadas pela insuficiência de recursos como elemento fundamental para a manutenção plena da estrutura administrativa e viabilizar novos investimentos. Quando se trata de desequilíbrio fiscal dentre os aspectos internos mais comuns, Piacenti (2016) identificou a ausência de instrumentos de gestão e a alta rigidez do orçamento por conta dos gastos com pessoal. A combinação desses dois fatores amplia os desafios para um planejamento eficiente e resvala na criação de novas fontes de investimentos em áreas prioritárias.

Ainda analisando a Capacidade Financeira, mas desta vez sob o prisma da Poupança Real *per capita*, os resultados apresentaram certa semelhança para os dois estados. Iniciando pelo Acre, o valor médio do indicador expresso em unidades de salário mínimo atribuídos aos municípios variaram de -0,52 SM a 1,78 SM. O valor médio do indicador aferido para o estado ficou em torno de 0,33 SM, sendo tecnicamente baixo, mas é positivo em termos de saldo. Em termos de Poupança Real *per capita*, as variações observadas ficaram entre 1 e 2 SM. Entre os 22 municípios acreanos, apenas 1 (Senador Guiomar) apresentou PRpc > 1,7 SM. Ainda assim, o cenário foi positivo também para outros 10 municípios, tendo em conta que a PRpc, nessas áreas, variou de 0,39 SM a 0,53, portanto, superior à marca da unidade federativa. Dentre esses municípios, destacam-se os polos regionais de Brasiléia e Rio Branco, mas, nesse caso, o desempenho deles foi de apenas 0,4 SM.

A Poupança Real *per capita* também apresentou um número expressivo de municípios acreanos abaixo do patamar estadual. Ao todo, foram dez unidades que apresentaram PRpc < 0,33 SM; entre eles, destacam-se os polos regionais de Cruzeiro do Sul e Tarauacá, cujas médias registradas foram, respectivamente, de 0,22 SM e 0,11 SM. Já Acrelândia (RGI de Rio Branco), com média de -0,15 SM, e o polo regional de Sena Madureira, com -0,52 SM, registraram saldos negativos. Em termos ilustrativos, caso fosse estimado o quociente para cada habitante dessas duas áreas, no limite, representaria uma dívida potencial equivalente a 0,15 SM e 0,5 SM, respectivamente.

Na análise feita para Rondônia, em seu conjunto municipal, a Poupança Real *per capita* foi, em média relativa, de 0,39 SM, sendo tecnicamente baixa, mas é positiva em termos de saldo. Os melhores resultados para as faixas entre 1 e 2 SM foram obtidos por Castanheiras

(RGI de Cacoal), com 1,74 SM, Campo Novo de Rondônia (RGI de Ariquemes), com 1,23 SM, seguidos por Jaru (RGI de Jaru), com 1,16 SM.

Já na segunda faixa, entre 0,5 e 1 SM, doze municípios se inseriram nesse quesito, sendo a maioria deles localizados na RGI de Ji-Paraná. Entre eles, São Miguel do Guaporé, com 0,69 SM, Nova União, com 0,67, e Teixerópolis, com 0,66. Completam, ainda, esse grupo: Corumbiara, Chupinguaia e Pimenteiras do Oeste (RGI de Vilhena), com média de 0,65 SM, e Santa Luzia D'Oeste e Primavera de Rondônia (RGI de Cacoal), com média de 0,52 SM.

No entanto, a maioria dos municípios rondonienses foram inseridos na terceira faixa (Poupança Real *per capita* entre 0 e 0,5 SM). Entre eles, os polos regionais de Vilhena, que atingiu apenas 0,39 SM, seguida por Ariquemes, que registrou 0,37 SM, Porto Velho (0,35 SM), Ji-Paraná (0,29) e Cacoal, com inexpressivo 0,07 SM. Chama atenção o fato de que esses municípios se inserem na tipologia de Médias Concentrações Urbanas (arranjos populacionais próximos ou acima de 100 mil habitantes). Além disso, são os polos de suas RGIs e normalmente apresentam bases de atividades econômicas mais estruturadas (Agropecuária, Indústria e Comércio e Serviços). Ilustrativamente, apenas Ji Paraná, Ariquemes e Porto Velho, juntos, respondem por mais de 50% do PIB rondoniense.

Em situação de insolvência econômica crítica, encontravam-se: Ouro Preto do Oeste (RGI de Ji-Paraná), com -0,47 SM de saldo negativo, Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho), com -0,14 SM, e Alta Floresta do Oeste (RGI de Cacoal), com saldo negativo equivalente a 0,10 SM. Ou seja, pelos dados, há um cenário de insolvência grave por não disporem de recursos em caixa para realizarem investimentos ou quitarem suas dívidas ao longo do tempo. Dessa forma, pode-se afirmar que, proporcionalmente, para cada habitante, havia, em 2017, uma dívida potencial equivalente a 0,5 SM.

No que concerne à situação econômica e financeira de municípios com Poupança Real *per capita* negativa, Piacenti (2016) os caracterizou como insolventes em decorrência da indisponibilidade de recursos em caixa para realizarem investimentos ou quitarem suas dívidas ao longo do tempo. Acrescente-se a isso que a análise da Poupança Real *per capita* (divisão do saldo entre receitas e despesas pelo número de habitantes) permite saber o quanto da poupança caberia a cada indivíduo de um município, se todos recebessem partes iguais. E é frequentemente usado como um indicador de qualidade de gestão e eficiência fiscal, seguindo a ideia de que os cidadãos se beneficiariam de um aumento na poupança agregada do seu município. Por isso mesmo, é um indicador importante, mesmo sem levar em consideração diferenças na distribuição dos recursos entre pequeno, médio ou grande porte.

Assim, os resultados encontrados parecem corroborar o fato de que o número de habitantes é um critério importante sob a base de desempenho, todavia, como esse indicador é calculado sob a perspectiva da qualidade da gestão que os municípios realizam em suas contas públicas, pode-se dizer que os que apresentaram bom desempenho foi porque adotaram processos mais rigorosos em seus planejamentos fiscais.

4.1.3 Análise regional da capacidade gerencial

Quando comparado aos demais componentes do ICG, o resultado da Capacidade Gerencial para os municípios acreanos e rondonienses, na maior parte dos casos, foi ligeiramente melhor. No Acre, o município com maior capacidade gerencial obteve escore de 33,33, enquanto o município de menor capacidade obteve nota de 8,02. Esse cenário foi positivo para 36% dos municípios acreanos, uma vez que seus escores de capacidade gerencial ultrapassaram a média estadual 19,11. A Tabela 7 mostra a distribuição dos municípios acreanos por faixa e nível de agregação.

Tabela 7: Capacidade Gerencial pela decomposição dos microíndices: existência de cadastro imobiliário, cobrança de imposto predial e territorial urbano (IPTU), instrumentos de gestão pública e instrumentos de planejamento dos municípios acreanos e rondonienses

CG - Capacidade Gerencial	Níveis de Condições	Faixas % do Grau de Participação	Número de Municípios	% de Municípios
Acre	Baixo	De 0% a 15%	8	36.4
	Regular	De 15% a 25%	9	40,9
	Moderado	De 25% a 30%	3	13.6
	Alto	De 30% a 33,33%	2	9.09
	Total	33,33%	22	100.00
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	2	3.85
	Regular	De 15% a 25%	29	55.77
	Moderado	De 25% a 30%	17	32.69
	Alto	De 30% a 33,33%	4	7.69
	Total	33,33	52	100.00

Fonte: Resultado da Pesquisa

Em Rondônia, quatro municípios registraram capacidade gerencial elevada, com escores acima de 32,93 e próximo da nota máxima (33,33). Já o município rondoniense com menor capacidade gerencial obteve nota 13,40. Nesse sentido, convém aqui destacar duas diferenças básicas que opõem os dois estados, a saber, a soma dos percentuais de municípios rondonienses

com capacidade gerencial moderada e alta corresponde a 40,46%, o que indica descolamento dos níveis menos expressivos (baixo e regular). Nos recortes análogos à baixa e regular capacidade gerencial, essas diferenças de percentual de municípios aparecem ainda mais acentuadas. Ou seja, enquanto o número de municípios do Acre classificados nessas duas categorias representa 77,3% do total, o resultado para Rondônia ficou abaixo de 60%, o que indica um melhor desempenho deste último.

Em termos regionais, os dados mostraram que a média do indicador de capacidade gerencial aferida para o estado do Acre foi equivalente a 19,11. Acima dessa marca, destacaram-se as RGIs de Brasília, com média relativa de 23,00 e Tarauacá, com 22,5. Por outro lado, Cruzeiro do Sul, com média relativa de 18,50, Sena Madureira, com 17,22, e Rio Branco, com 16,77, situaram-se abaixo daquela assinalada pelo seu conjunto regional.

A perspectiva comparativa entre as RGIs rondonienses evidenciou que a média relativa assinalada por seu conjunto foi de 23,56. Entre as RGIs, o destaque foi para as RGIs de Jiparaná e Cacoal. Nos dois casos, as médias relativas corresponderam a 24,3, o que significa desempenho superior à média estadual. Entretanto, ressalta-se que, no indicador em causa, a RGI de Cacoal foi a única que registrou capacidade gerencial análoga ao nível alto. Tal resultado decorreu do desempenho de Alta Floresta D'Oeste, que registrou o maior valor relativo da série (33,33), seguida por Cacoal, Espigão D'Oeste e Rolim de Moura, com valores relativos equivalentes a 32,94 para cada um deles.

Na análise desagregada dos componentes do indicador capacidade gerencial, o primeiro que avaliou a existência de cadastro imobiliário e de serviços destinou-se a quantificar a iniciativa da administração pública para realizar intervenções que englobam estratégias para melhorar a arrecadação e reduzir possíveis lacunas operacionais que causam inadimplência.

No Acre, dentre os atuais 22 municípios existentes no estado, em 90,9% deles já havia existência do cadastro imobiliário. Além disso, apenas a RGI de Cruzeiro do Sul apresentou dois municípios (Marechal Thaumaturgo e Rodrigues Alves), cujas administrações ainda não operam com instrumento. Por outro lado, na RGI de Rio Branco – a mais importante do Acre – em dois de seus municípios (Senador Guimard e Plácido de Castro) em que pese utilizarem o cadastro imobiliário como ferramenta gerencial, porém, a forma ainda era convencional.

No que se refere à planta genérica de valores, sua inexistência foi observada num grupo de cinco municípios distribuídos em diferentes regionais, a saber: Marechal Thaumaturgo e Rodrigues Alves (RGI de Cruzeiro do Sul), Senador Guimard, Plácido de Castro (RGI de Rio Branco) e, por fim, Santa Rosa do Purus (RGI de Sena Madureira). Pelo lado positivo, o percentual de municípios que utilizam a ferramenta forma a maior parte (77%), percentual que

abrange inclusive os cinco polos regionais. Em paralelo, quando se observa o quantitativo de municípios que utilizam planta genérica de valores informatizada, o percentual cai para (59%) em relação ao total. A inexistência do instrumento, portanto, foi observada em nove municípios, entre eles, destacam-se os polos regionais de Brasiléia, Rio Branco e Sena Madureira.

Ao avaliar a existência ou não de cadastro de ISS, os dados apontaram a inexistência do instrumento em seis municípios acreanos, que, em termos percentuais, corresponde a 27,2% do total. Neste grupo, foram inseridos o polo regional de Sena Madureira e outros municípios de pequeno porte, a saber: Senador Guimard, Bujari, Capixaba, Feijó e Jordão. As outras 16 unidades do estado, que assinalaram existência do cadastro, representaram 72,3% das administrações municipais. Dentro desse grupo, apenas os municípios de Acrelândia, Brasiléia e Porto Acre apresentaram desvantagem em decorrência da inexistência de cadastro de ISS informatizado.

Em relação à cobrança de IPTU, o resultado positivo correspondeu ao percentual de 86% das administrações municipais. Identifica-se, pelos dados, que os municípios de Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter (RGI de Cruzeiro do Sul) são as exceções por ainda não efetuarem a cobrança do imposto em questão. Porém, é importante frisar que a condução tecno-administrativa para efetivar as operações que envolvem a arrecadação de IPTU, na maioria dos municípios, só veio a ocorrer a partir dos anos de 2000.

Quanto ao indicador que avaliou as variáveis relacionadas à gestão pública, no geral, apresentou desempenho mediano. Pelo viés gerencial, considerando a existência ou não de quinze instrumentos previstos no âmbito do marco regulatório da gestão pública, observou-se que nenhum dos vinte e dois municípios acumulam os 15 itens relacionados na amostra. Os melhores resultados foram obtidos pelas regionais de: Cruzeiro do Sul, que registrou 12 instrumentos, seguido por Tarauacá, com 11, e Rio Branco, com 10. Diante dos outros polos, observa-se menor quantidade de instrumentos implantados por Sena Madureira e Brasiléia, sendo um total de 7 e 4, respectivamente.

Do outro lado, o negativo, os municípios de Jordão, Santa Rosa do Purus e Senador Guimard não registraram nenhum dos instrumentos supracitados, o que indica que, nessas unidades, inexistem meios capazes de dinamizar as administrações municipais. Por essa perspectiva, deve-se pensar na mobilização do tecido social para que ocorra melhora na qualidade institucional e redução das desigualdades sociais no curto prazo, pois, conforme concluiu Paiva (2017), essas duas dimensões são imanentes ao espaço e se propagam pela intervenção humana sobre ele.

Os números referentes aos instrumentos de planejamento, em especial o que avaliou a existência de Plano Diretor, mostram o quanto podem definir maior ou menor impacto no ICG em cada município, em relação à média. Dessa forma, entre os 22 municípios acreanos, um total de dez executavam o planejamento urbano servindo-se do instrumento em análise. Isso indica que, para este grupo, o Plano Diretor é importante para projetar e planejar intervenções nas áreas urbanas a partir de iniciativa do poder executivo. Neste último aspecto, inseriam-se: além dos cinco polos regionais, os municípios de Assis Brasil, Epitaciolândia, Xapurí (RGI de Brasiléia), Capixaba (RGI de Rio Branco) e Feijó (RGI de Tarauacá).

Analisando, agora, os resultados para a existência cumulativa das Leis de Zona/Área de Interesse Social, Zona/Área de Proteção Ambiental e Zona/Área de Interesse Especial, elas coexistiam em apenas duas administrações municipais (Cruzeiro do Sul e Rio Branco). Por outro lado, um total de doze municípios, incluindo o polo regional de Sena Madureira, não registraram a existência de nenhuma das três leis relacionadas.

Para o caso da combinação quanto à existência das Leis Zona/Área de Proteção Ambiental e de Zona/Área de Interesse Especial, constatou-se existência em apenas cinco municípios, sendo eles: Assis Brasil, Epitaciolândia e Xapurí (RGI de Brasiléia) e Tarauacá e Feijó (RGI de Tarauacá). Outra observação importante é a de que, mesmo com esses instrumentos disponíveis a favor das administrações, no polo regional de Brasiléia e ainda em Manoel Urbano e Plácido de Castro, operavam apenas com a Lei Zona/Área de Interesse Social. De todo modo, conquanto o indicador tenha apontado que a maioria dos municípios acreanos ainda padecem pela falta dos instrumentos em questão, em alguns casos, foi possível verificar, pela base de dados IBGE/MUNIC, que eles estão integrados ou fazem parte de outras leis.

Em Rondônia, os resultados apontaram que todas as 52 unidades municipais operavam com cadastro imobiliário, planta genérica de valores e cadastro de ISS. Desse resultado, 96,15% das administrações analisadas operavam com o instrumento informatizado. A avaliação Capacidade Gerencial pela combinação das variáveis inseridas no modelo detectou que, em 78,84% das unidades municipais, existiam os três instrumentos nominados. Deste percentual, apenas nove municípios não operavam com planta genérica de valores informatizada. Com relação ao cadastro de ISS informatizado, apenas Colorado do Oeste registrou operação de forma convencional.

Em relação à cobrança de IPTU, o resultado positivo correspondeu ao percentual de 100% das administrações municipais. Porém, é importante frisar que a condução tecno-administrativa para efetivar as operações que envolvem a arrecadação de IPTU, em quase 60% dos municípios, só ocorreu a partir dos anos de 2000. Mas esse fato pode ser explicado pela

condição em que se emanciparam a maior parte dos municípios rondonienses, uma vez que essas emancipações ocorreram entre os anos de 1990 e 2000, portanto, acumulam menos de três décadas de existência.

Isso, de certa forma, revela a condução tecno-administrativa dessa política quando confrontada com os resultados da existência ou não da planta genérica de valor e do cadastro imobiliário. Esses dados refletem o quanto esses municípios perdem em termos de arrecadação. Essas possíveis irregularidades foram descritas por Piacenti (2016) como fatores que podem ocultar e subestimar a capacidade de arrecadação. Segundo o autor, a inconsistência acontece ainda na fase do recolhimento do imposto, que frequentemente é realizado sem a devida avaliação ou sem a atualização venal do imóvel e levando em consideração apenas as melhorias por bairros do município.

Ainda em terras rondonienses, a análise a seguir avalia a existência dos indicadores alusivos aos instrumentos de gestão pública e os instrumentos de planejamento. Nesse sentido, os resultados apontaram que, até o ano de 2017, em apenas duas administrações municipais coexistiam todos os quinze instrumentos relacionados à gestão pública. Esse foi o caso de Alta Floresta D'Oeste e Cacoal (RGI de Cacoal). A particularidade de Cacoal, entre outros aspectos, alia-se ao conceito de espaço econômico regional em termos de dinâmica populacional e econômica (PERROUX, 1982). Entre os demais municípios, quinze registraram entre 10 e 13 instrumentos de gestão instaurados. Já na faixa com alternância entre 6 e 9 instrumentos instituídos, correspondeu ao quantitativo de 22 administrações municipais. Os registros alusivos às variações entre 1 e 5 instrumentos instaurados corresponderam a um total de treze municípios. Não houve registro para a faixa alusiva à situação crítica.

Quanto à existência de instrumentos de planejamento, em especial o que avaliou a existência de Plano Diretor, notou-se que, em 29 administrações municipais, o planejamento urbano já se servia da ferramenta. Sendo o Plano Diretor importante para projetar e planejar intervenções nas áreas urbanas a partir de iniciativa do poder executivo, em alguns municípios já elegíveis pelo critério populacional, essa política ainda tinha sido efetivada. Em outros, até mesmo sem preencher os quesitos de elegibilidade que os isentavam da obrigatoriedade de criá-los, registraram existência do Plano Diretor. Neste último aspecto, citam-se os casos de São Felipe D'Oeste e Parecis (RGI de Cacoal), São Francisco do Guaporé, Urupá e Texeirópolis (RGI de Ji-Paraná), Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho) e Chupinguaia (RGI de Vilhena).

O fato comum foi que, em 2017, seus efetivos populacionais não atingiam a marca dos 20 mil habitantes necessários; em decorrência desse fato, seriam inelegíveis para efetivar o instrumento em questão. Em sentido contrário, as administrações de Guajará-Mirim, com

quantitativo populacional superior a 47.000 habitantes, Cujubim, com mais de 22.443 habitantes, Alto Paraíso, com 21.743 habitantes, e Nova Brasilândia, com população estimada de 20.916 (IBGE, 2017), embora elegíveis, não registraram existência de seus Planos Diretores.

Analisando, agora, os resultados para a existência cumulativa das Leis de Zona/Área de Interesse Social, Zona/Área de Proteção Ambiental e Zona/Área de Interesse Especial, elas coexistiam em apenas quatro administrações municipais. Entre as RGIs, o destaque foi a RGI de Cacoal, com os municípios de Espigão do D'Oeste e Rolim de Moura. Ainda, o município de Buritis (RGI de Ariquemes) e Colorado do Oeste (RGI de Vilhena). Atentando-se para apenas para os aspectos da economia e baseado na contribuição relativa de cada um, no PIB estadual alusivo ao ano de 2017, Rolim de Moura assinalou participação relativa de 2,98%, Buritis, com 1,53%, Espigão D'Oeste, com 1,32%, e Colorado do Oeste participou com 0,78%. Quanto à localização geográfica, estão situados em pontos ou em RGIs dispersos. O quantitativo populacional, por sua vez, alterna entre 18.000 e 57.000.

Em relação à existência apenas das Leis Zona/Área de Proteção Ambiental e de Zona/Área de Interesse Especial, constatou-se a inexistência em 21 administrações. Já um quantitativo de 27 administrações municipais registraram existência das duas. Entre elas, as de Ji-Paraná e Ariquemes e Porto Velho. Cabe assinalar que este último, em 2017, respondeu por 38% das atividades econômicas e 28,76% da população em relação ao conjunto estadual, porém, tal condição não refletiu no desempenho do indicador em questão.

Alinhando-se às reflexões e aos resultados apresentados pelos municípios do estado do Acre e de Rondônia, pode-se dizer que a ação pública, no tocante à Capacidade Governativa, está refém tanto da fragilidade das estruturas burocráticas locais quanto dos processos verticais de arrecadação de receitas entre a União e os demais entes federativos. De todo modo, as operações que envolvem o conjunto dos instrumentos de planejamento no âmbito da administração municipal são satisfatórias.

Neste capítulo, foram avaliados padrões plurais das capacidades governativas nos municípios inseridos nas Regiões Geográficas Imediatas dos estados do Acre e de Rondônia. Cada indicador, selecionado a partir de aspectos específicos, descreveu sua finalidade e dimensionou o quanto as ações intencionais dos governos locais foram capazes de criar as bases para produzir bens públicos e relações de cooperação entre seus atores. Isso significa que há condições sociais específicas, definidas pelas instituições locais, que favorecem a construção de um ambiente adequado para o desenvolvimento regional.

Em cada município, foi possível identificar as distintas dinâmicas administrativas e níveis de interação com tecido social dos espaços analisados. Na efetiva participação da

comunidade, junto aos espaços de partilha de poder, verificou-se que, mesmo sendo um fator importante e respondendo por grande parte da qualidade da gestão, os municípios rondonienses sofrem deterioração nos valores endógenos locais. Ao mesmo tempo, há que se destacar um ligeiro melhor grau de participação instalado no Acre.

No aspecto da capacidade financeira, notaram-se possíveis disparidades internas com graves desajustes fiscais, embora o estudo aponte necessidade de cautela para analisar esses dados, pelo fato de a amostra abranger apenas um período específico (2017). De todo modo, a fragilidade financeira seria derivada da falta de recursos em caixa para cobrir os compromissos financeiros de um exercício para o outro. Talvez, em decorrência disso, ocorreria postergação das despesas sujeitas a correções com juros e multas, culminado em redução de oferta dos serviços essenciais.

No aspecto da Capacidade Gerencial, detectou-se oferta quase inexistente de meios capazes de dinamizar os núcleos governativos em maior grau no Acre e em menor grau em Rondônia. Assim, seria possível instaurar um conjunto de instrumento que possivelmente elevasse a qualidade institucional nas RGI's acreanas e rondonienses. Essa evolução se faz necessária, uma vez que rebata a redução das desigualdades sociais e o constructo do desenvolvimento do espaço que se propaga sobre esse espaço (PAIVA, 2017).

Com relação às três categorias de indicadores sistematizados e integrados a partir da metodologia e seleção das variáveis, considera-se que foram satisfatórios. O que se pode concluir é que, no geral, os municípios apresentaram formas e mecanismos próprios de organização que lhes são peculiares a partir dos valores locais. Compreenderia, pois, os efeitos espontâneos e aqueles planejados derivados das ações conjuntas da sociedade e setor público local.

Em outros termos, conforme ficou demonstrado ao longo das análises, o padrão governativo no Acre e em Rondônia ainda se encontra estagnado e, apesar dos avanços destacados, a pouca participação da sociedade nas arenas decisórias de formulação de políticas públicas e a inexistência de alguns instrumentos importantes de gestão e planejamento técnico podem ter influenciado no desenvolvimento socioeconômico do sudoeste amazônico. Por isso, mesmo ainda não sendo possível indicar o quanto de capacidade os municípios dispõem e como elas contribuiriam endogenamente para o controle do aprofundamento das desigualdades sociais e avançar para etapas mais avançadas de desenvolvimento das regiões, o que foi revelado até aqui é fundamental para avançar na compreensão dos resultados alcançados por meio do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE) feito para o Acre e Rondônia, na sequência.

Pode-se observar, também, que a Capacidade Gerencial dos municípios acreanos e rondonienses revelam questões importantes, como a função da previsibilidade no âmbito do marco regulatório da gestão pública. Além disso, elas possibilitam um conjunto importante de estratégias que podem contribuir para ampliar a capacidade institucional e reduzir seus desafios inerentes. Por isso, o que se espera é que, quanto melhor a capacidade governativa, melhor serão os indicadores de desenvolvimento socioeconômico regional.

5 DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NOS ESTADOS DO ACRE E DE RONDÔNIA

Este capítulo é destinado à formação e produção do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE). Após a escolha das variáveis que expressassem, unidimensionalmente, condição de indicador social, econômico e ambiental, fez-se necessário transformá-las em novas variáveis que apresentassem maior poder de explicação, tanto com relação à sua condição de indicadores estatísticos quanto para a formação do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE_{AC}) para cada um dos municípios do Acre e para cada uma das unidades municipais de Rondônia (IDSE_{RO}).

Manifestamente, conforme ficou esclarecido na revisão da literatura que alicerçou este estudo, o conceito de desenvolvimento socioeconômico pode variar segundo diversas perspectivas. Sendo assim, o que se buscou foi, a partir do conjunto de variáveis selecionadas, mensurar o desempenho de alguns itens relativamente consensuais sobre a qualidade socioeconômica dos municípios, tal como crescimento econômico, oportunidades de emprego, políticas de saúde, educação, saneamento básico e formas de preservação dos recursos naturais.

Para tanto, fez-se, inicialmente, a transformação das variáveis de contagem simples em proporções. Por exemplo, para o cálculo das variáveis população urbana e rural do município, foi utilizado como quociente a participação da população expressa em cada unidade municipal pelo número de habitantes total da unidade federada da qual faz parte, e assim por diante. Outra explicação necessária se refere ao microíndice mortalidade infantil. Para essa variável, foi atribuída uma pontuação de maneira inversa e ponderada: quanto menor a taxa, maior a pontuação; o percentual máximo foi 1,0 e o mínimo 0,1. Em outros termos, para que todas as unidades de medida ficassem na mesma escala, realizaram-se as transformações das variáveis para torná-las comparáveis.

Acrescenta-se, ainda, que a análise do PIB *per capita* (divisão do produto municipal pelo número de habitantes) permite saber o quanto do produto interno bruto caberia a cada indivíduo de um município, se todos recebessem partes iguais. E é frequentemente usado como um indicador de crescimento econômico e ao mesmo tempo de desenvolvimento, seguindo a ideia de que os cidadãos se beneficiariam de um aumento desse indicador em seu município. Por isso mesmo, é um indicador importante, mesmo sem levar em consideração diferenças na distribuição dos recursos entre pequeno, médio ou grande porte.

Tais procedimentos se mostraram adequados para a finalidade deste estudo porque possibilitaram esclarecer quais os fatores que mais fornecem explicação sobre as características

atuais dos municípios e qual deles apresentaram melhor ou pior desenvolvimento socioeconômico em relação às suas forças locais e externas. De modo igual, possibilitou isolar os fatores que continham o maior grau de explicação dos três indicadores parciais, a ponto de mover para baixo ou para cima o desempenho do IDSE geral.

Assim, a primeira fase da análise consistiu na comparação do desempenho desagregado para os 22 municípios acreanos e os 52 rondonienses. Isto é, fizeram-se comparações de faixas semelhantes conceitualmente separadas por unidade federada, regiões e seus respectivos polos regionais e municípios com desempenho atípico. Exemplificando, analisaram-se, primeiramente, os resultados no âmbito e pela ordem dos indicadores parciais. Após essa primeira rodada de comparações, foram realizadas junções baseadas no desempenho do índice geral de cada município, porém, no âmbito de seus respectivos estados. Essas agregações foram realizadas para entendimento do quanto havia de variação entre as categorias dimensionais para cada tipo de ação no recorte geográfico, quando comparadas par a par.

Por fim, foi realizada uma comparação cruzada entre aqueles municípios que apresentaram um melhor ou pior desenvolvimento socioeconômico. O cruzamento foi para casos que apresentaram os seguintes resultados: IDSE com níveis baixos, regular, moderado e alto, e, dessa forma, compará-los por meio da média ponderada de referência que é a Unidade Federada e, em alguns casos, a média regional. Foram adicionadas, a essas discussões, a associação do IDSE com o ICG na expectativa de saber se os melhores níveis de desenvolvimento socioeconômico representam também os municípios com os melhores desempenhos em capacidade governativa.

Conforme detalhado no capítulo de metodologia, para analisar o IDSE em que se estimou o desempenho dos municípios acreanos e rondonienses, utilizaram-se algumas adaptações do Índice de Desenvolvimento Territorial Sustentável (IDTS) produzido por Morejon, Ferrera de Lima e Del Bianco (2017). No detalhamento do IDSE, foi avaliada, inicialmente, a combinação de três indicadores parciais, a saber: Parcial Social (IPSi), Parcial Econômico (IPEi) e Parcial ambiental (IPAi), em que cada um tinha peso conforme a equação (08).

5.1 ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DO ACRE E DE RONDÔNIA

Um retrato da situação social do estado do Acre e de Rondônia foi construído com os resultados do Indicador Parcial Social (IPSi). Assim, para cada unidade federativa, foi registrada a média geral, a média regional, a média dos polos regionais e dos demais municípios.

A Tabela 8 mostra o desempenho do IPSi dos municípios acreanos e rondonienses. A coluna (1) mostra a ordem das duas unidades federativas. Os níveis de condições estimados para cada unidade municipal que figuram na coluna (2) foram estimados pelo critério de elegibilidade e estratificação. A coluna (3) mostra as faixas percentuais que representam as condicionalidades essenciais para que a unidade municipal se classifique em um dos quatro níveis possíveis. A coluna (4) se refere à quantidade que cada nível agregou, e a coluna (5) complementa as informações, evidenciando os resultados em percentuais de municípios por estado e por cada estratificação.

Tabela 8: Distribuição agregada por faixa percentual em relação às médias estaduais, segundo o Indicador Parcial Social (IPSi) dos municípios acreanos e rondonienses

(1) IPS - Indicador Parcial Social	(2) Níveis de Condições	(3) Faixas % do Indicador Parcial Social	(4) Número de Municípios	(5) % de Municípios
Acre	Baixo	De 0,0 a 0,5	0	0.00
	Regular	De 0,5 a 0,7	8	36.36
	Moderado	De 0,7 a 0,9	13	59.09
	Alto	De 0,9 a 1,0	1	4.55
	Total	1,00	22	100
Rondônia	Baixo	De 0,0 a 0,5	0	0.00
	Regular	De 0,5 a 0,7	1	1.92
	Moderado	De 0,7 a 0,9	39	75.00
	Alto	De 0,9 a 1,0	12	23.08
	Total	1,00	52	100.00

Fonte: Resultado da Pesquisa

No Acre, de acordo com os resultados, os valores médios do IPSi variaram de 0,613 a 1,0. Dos 22 municípios acreanos avaliados, um apresentou IPSi = 1,0 e 13 apresentaram IPSi > 0,73, o que significa dizer que, para 63,6% dessas unidades, a dimensão social teve peso importante na composição do IDSE geral. Já os resultados conferidos para Rondônia indicaram que os valores médios do indicador em questão variaram de 0,67 a 1,0. Dentre as 52 unidades,

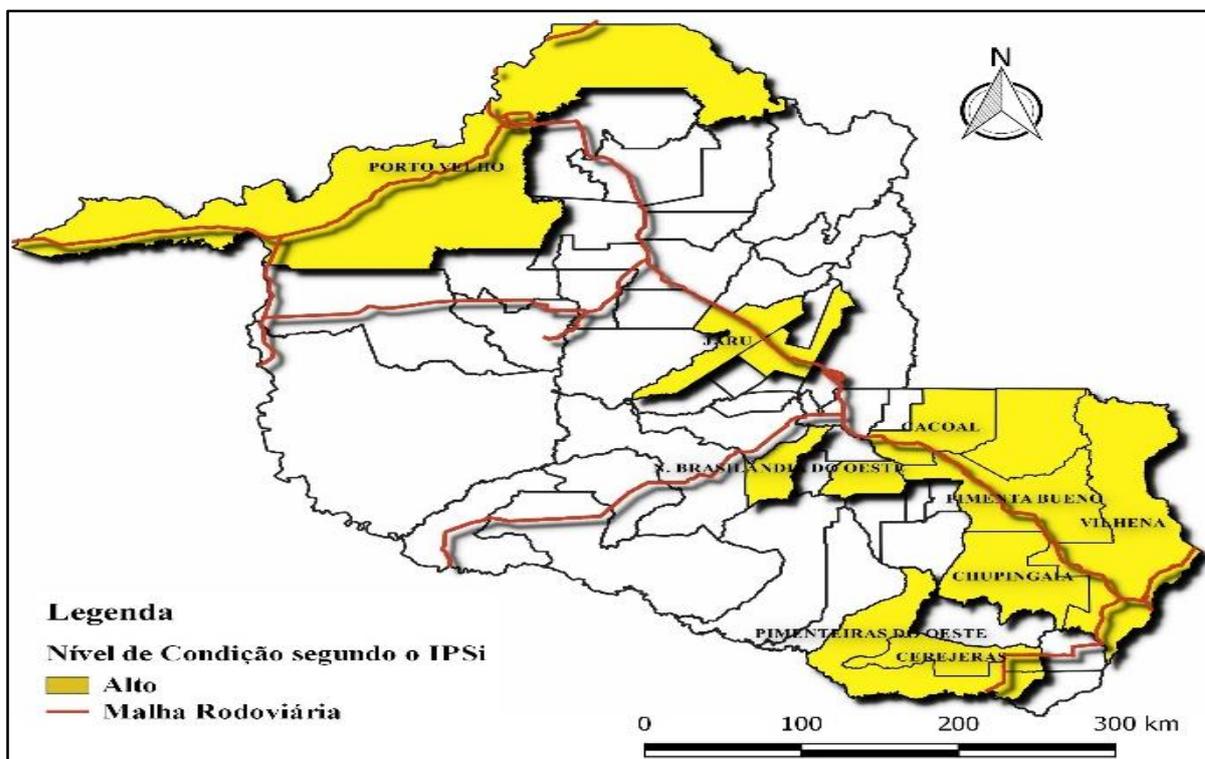
12 mostraram $IPSi > 0,906$ e outras 39 registraram $IPSi > 0,78$, sendo assim, para a maioria absoluta (98%) de municípios, a questão social é pauta importante para o desenvolvimento socioeconômico.

É certo que, quando se leva em consideração o percentual mínimo pelo qual se estabeleceu os critérios de elegibilidade, o nível de condição baixo correspondeu à metade da soma global dos demais níveis. Sendo assim, a situação social dos municípios analisados, de fato, é coerente com os resultados, tendo em vista que nenhum deles se classificou no nível de condição de baixo. No entanto, isso mostra também que, no outro extremo, os níveis intermediários, como o regular e moderado, são os que mais precisam melhorar para se manterem ou migrarem para níveis mais elevados de desenvolvimento social. Essa constatação já aponta para o fato de uma heterogeneidade existente entre os municípios acreanos e rondonienses que abrigam ou se serviram de políticas exógenas distintas.

Esse fato deverá ficar mais claro à medida que a análise se volta para a escala regional. Nesse sentido, o retrato da situação social dos estados do Acre e de Rondônia, por meio do $IPSi$, indica que há uma forte correlação socioespacial com os polos regionais. Ou seja, as áreas em que predominam as maiores concentrações populacionais urbanas foram as que apresentaram melhores desempenhos. Destacam-se os polos regionais de Vilhena, Cacoal, Jaru, Porto Velho e Rio Branco, que estão localizados, geograficamente, justapostos ao trajeto da principal via de acesso (BR-364) que os integram regionalmente ao restante do país. Neste ponto, o estudo de Pereira (2009) mostrou a importância deste modal de transporte para a região e identificou que o traçado da BR-364 sobre o estado de Rondônia é finalizado no polo regional de Cruzeiro do Sul no Acre, e reúne alguns aspectos que se aproximam do que Perroux (1977) qualificou como eixo de crescimento econômico.

No caso de Rondônia, os resultados apontaram melhor desenvolvimento social nos municípios localizados no centro-sul expandido, que compreende as RGIs de Vilhena, Cacoal e Jaru. E essa avaliação é confirmada pela imagem da Figura 12, pela qual é possível perceber um descolamento (vazio espacial) dessas áreas em direção ao norte do estado (RGI de Porto Velho). Com isso, nota-se certo isolamento da capital rondoniense (Porto Velho) no que se refere ao papel de centralidade que ela exerce sobre os municípios imediatamente vizinhos e os demais polos regionais. Becker (2007) explica que esse fenômeno ocorre porque, no sudoeste amazônico, o sistema urbano encontra-se incompleto.

Figura 12: Rondônia: Estratificação dos municípios polos no nível de condição alto, segundo o IPSi e a relação de desempenho como a rede rodoviária



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Ministério da Infraestrutura (2019)

Nessa perspectiva, a média geral do IPSi observada para os municípios rondonienses se relaciona fortemente com as condições técnicas das RGIs. Isto é, a rede urbana, entendida como rede de cidades ou conjunto funcionalmente de cidades (MONTEIRO NETO *et al.*, 2017), em geral, constitui-se por distintos perfis sociodemográficos que influenciam na forma como essas áreas se prepararam para atrair investimentos e ampliar oportunidades no mercado de trabalho. Aliados a outros fatores, esses aspectos refletem nas condições de vida da população e acabam por diferenciá-las.

No entanto, quando se pensa em desenvolvimento social e um maior equilíbrio regional, ampliar oportunidades no mercado de trabalho deve fazer parte dos objetivos. Seers (1969) enfatiza, em sua análise social, que, quanto mais empregos reproduzidos nas regiões, mais eles contribuem para reduzir os indicadores negativos de desenvolvimento social. Cabe, então, na sequência, a análise dos aspectos principais da função social do emprego em paralelo com os indicadores de direitos humanos e população ocupada.

A Tabela 9 mostra a evolução da oferta de emprego formal no estado de Rondônia. Os dados foram recortados em dois subperíodos, de 2000 a 2010 e de 2010 a 2017, de maneira a

demonstrar o comportamento regional por meio dos chamados “Grandes Setores⁵”. No estado em questão, os indicadores de empregos formais se comportaram da seguinte maneira: após crescer 126%, em quantidade, em média, durante o período de 2000 a 2010, e expandir apenas 4% entre 2010 e 2017, os empregos gerados pela economia rondoniense tiveram, neste último período, desaceleração em relação ao anterior.

Tabela 9: Rondônia: Empregos formais por setor de atividades (2000, 2010 e 2017) (Em unidades)

Grandes Setores	Rondônia		
	2000	2010	2017
Serviço	88.573	172.053	199.134
Comércio	29.379	71.958	82.931
Indústria	23.910	37.057	41.453
Construção Civil	3.134	42.751	10.896
Agropecuária	2.908	10.471	13.381
Total RO	147.904	334.290	347.795

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de dados PEDET/RAIS do Ministério da Economia (BRASIL, 2000; 2010; 2017)

Em termos de quantidade e distribuição entre os cinco grandes setores, o resultado alcançado em 2000 foi de 147.904 empregos formais gerados, tendo o setor de Serviços criado a maior quantidade de ocupação no ano: foram 88,5 mil novas ocupações. O Comércio veio em seguida, com 29,3 mil, e, depois, está a Indústria, com 23,9 mil novas ocupações formais. Em termos percentuais, a maior fatia das ocupações (60%) concentrava-se no segmento de Serviços. Já o Comércio e a Indústria contribuíram com 20% e 16%, respectivamente. Os segmentos da Construção Civil e Agropecuária apresentaram as menores participações relativas, com apenas 4% em relação ao total de empregos criados na unidade federativa.

Com relação à regionalização dos vínculos de empregos formais, os resultados mostraram uma importante faceta do crescimento econômico no estado. Nesse sentido, a Tabela 10 mostra que os dois setores que mais empregaram a partir do ano de 2000, em Rondônia, foram os de Serviços e o Comércio. Se comparadas a distribuição e as proporções dos empregos adicionados para cada regional, a RGI de Porto Velho concentrou quase a metade (42,9%) do total das ocupações produzidas no estado. A segunda RGI que mais dependeu das ocupações criadas pelo Comércio e Serviço foi a de Ji-Paraná. Esse regional adicionou 21.155 novas ocupações, números que, em termos percentuais, corresponde a 10,3% do total para o estado.

⁵ Conforme o IBGE, os “Grandes Setores” de forma desagregada se referem aos segmentos de Construção Civil, Comércio, Serviço, Indústria e Agropecuária.

Tabela 10: Rondônia: Distribuição dos Empregos formais entre as RGIs e por setor de atividades (2000) (Em %)

RGIs (RO)	Distribuição dos empregos formais (2000) (Em unidade)						Part. (%)
	Serviços	Comércio	Indústria	C. Civil	Agropecuária	Total	
P. Velho	63.389	10.416	4.616	1.867	470	80.758	54,6
Ji-Paraná	8.548	6.697	4.948	441	521	21.155	14,3
Cacoal	7.380	5.714	5.745	492	773	20.104	13,6
Vilhena	3.667	2.784	2.946	121	717	10.235	6,9
Ariquemes	3.417	2.486	3.418	161	286	9.768	6,6
Jaru	2.172	1.282	2.237	52	141	5.884	4,0
Total (RO)	88.573	29.379	23.910	3.134	2.908	147.904	100

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de dados PEDET/RAIS do Ministério da Economia (BRASIL, 2000)

Nota-se que, no caso das RGIs de Cacoal e Vilhena, em que pese o predomínio dos empregos terciários, porém, apenas no setor de Serviço, por conta do bom desempenho da Indústria, adicionaram-se 193 novas ocupações nas duas regionais, portanto, um pouco acima em relação ao segmento do Comércio. A Indústria também foi destaque nas RGIs de Ariquemes e Jaru, tendo respondido por 2,3% e 1,7%, nesta ordem, das ocupações formais no mesmo ano. Entre os segmentos que menos formalizaram emprego no âmbito da RGIs, no ano em questão, destacaram-se a Construção Civil e Agropecuária.

Por outro lado, o primeiro período da série analisada (2000-2010) encerra-se com o total das ocupações formais evoluindo para 334.290, números que contribuiram para que o mercado de trabalho em Rondônia tornar-se menos dependente do terciário. A participação do setor de Serviços e Comércio no total das ocupações recuou de 80%, em 2000, para 73%, no final da década. A Indústria veio em seguida, caindo de 16%, em 2000, para 11%, em 2010. Por outro lado, a Agropecuária apresentou recuperação, embora modesta, saindo de 2%, em 2000, para 3%, em 2010. Foi na Construção Civil que se observou o maior crescimento relativo, de 2% para 13% do total das ocupações formais entre 2000 e 2010.

A Tabela 11 apresenta o balanço da distribuição das ocupações formais por RGI e setor em 2010. É digno de nota a persistência da franca concentração dos empregos na RGI de Porto Velho (cerca de 57,3% do total). Essa concentração em muito se deve ao seu polo regional, que concentra também melhor infraestrutura na prestação de serviços público e privado. Uma breve demonstração da importância do polo regional de Porto Velho pode ser observada pela elevação recorde, mais de 1.200%, no número de empregos criados apenas pelo segmento da Construção Civil.

Tabela 11: Rondônia: Distribuição dos Empregos formais entre as RGIs e por setor de atividades (2010) (Em unidades)

RGI (RO)	Distribuição dos empregos formais (2010) (Em unidade)						
	Serviços	Comércio	Indústria	C. Civil	Agropecuária	Total	Part. (%)
P. Velho	115.090	27.389	9.490	38.080	1.599	191.648	57,3
Cacoal	15.973	13.071	8.675	1.494	2.804	42.017	12,6
Ji-Paraná	15.882	13.453	6.342	1.716	1.420	38.813	11,6
Ariquemes	10.121	7.505	5.380	607	1.457	25.070	7,5
Vilhena	9.664	7.081	4.208	595	2.631	24.179	7,3
Jaru	5.323	3.456	2.962	259	560	12.560	3,8
Total (RO)	172.053	71.955	37.057	42.751	10.471	334.287	100

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de dados PEDET/RAIS do Ministério da Economia (BRASIL, 2010)

Destaca-se, ainda, a participação relativa das RGI de Cacoal (cerca de 12,6% do total), Ji-Paraná (11,6%), Ariquemes (7,5%) e Vilhena (7,3%), a qual pode estar relacionada à localização do trajeto da BR-364, que cruza essas quatro regionais e isso seria centro estratégico para a concentração de atividades mais intensivas em mão de obra, como o comércio e o serviço, uma vez que é a ligação dos principais polos regionais de Rondônia com o restante do Brasil.

No final da série estudada (2017), o total de ocupações formais foi de 347.795, mantendo-se praticamente estável em relação ao período anterior. Esse cenário teve muito a ver com recuo de -75% da construção civil, cujas perdas em termos quantitativos corresponderam ao total de 31.855 trabalhadores desvinculados no período. O quadro de instabilidade instaurado também pode ser explicado pelo baixo crescimento dos demais setores. Com exceção da agropecuária, que cresceu, em média, 28%, os Serviços, Comércio e a Indústria registraram uma evolução modesta; na ordem, as elevações foram de 16%, 15% e 12% na comparação com o período de 2000-2010 (Tabela 12).

Do ponto de vista do desempenho das RGIs, Porto Velho foi a única que decresceu (-0,10 p.p.) no quadro geral dos empregos formais. Contribuíram para esse resultado a queda acentuada do setor da Construção Civil, que acumulou perda de -0,86 p.p. ao longo do período. Cabe ressaltar que a regional de Porto Velho não é um caso isolado diante desse quadro. A queda na quantidade de empregos criados pela Construção Civil também foi observada na RGI de Ji-Paraná. Nela, a perda correspondeu a um decréscimo de -7%, que, em número, equivale a 122 ocupações a menos em relação a 2010.

Tabela 12: Rondônia: Distribuição dos Empregos formais entre as RGIs e por setor de atividades (2017) (Em unidades)

RGI (RO)	Distribuição dos empregos formais (2017) (Em unidade)						Part. (%)
	Serviços	Comércio	Indústria	C. Civil	Agropecuária	Total	
P. Velho	126.939	29.500	9.781	5.345	1.605	173.170	49,8
Cacoal	20.795	16.316	10.339	2.269	3.413	53.132	15,3
Ji-Paraná	21.439	15.345	8.222	1.594	2.007	48.607	14,0
Vilhena	12.198	8.273	5.374	754	3.401	30.000	8,6
Ariquemes	11.736	9.062	4.095	614	2.106	27.613	8,0
Jaru	6.027	4.435	3.642	320	849	15.273	4,4
Total (RO)	199.134	82.931	41.453	10.896	13.381	347.795	100

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de dados PEDET/RAIS do Ministério da Economia (BRASIL, 2017)

Constata-se, também, recuperação no volume de empregos associados ao segmento industrial. Com exceção da RGI de Ariquemes, que apresentou queda de -24%, o setor em questão conseguiu criar mais ocupações formais nas RGIs mais consolidadas do ponto de vista socioeconômico, sendo o caso de Ji-Paraná, Vilhena, Jaru e Cacoal.

Em relação aos polos regionais rondonienses, a Tabela 13 mostra uma concentração de mais de 73,8% das ocupações nos segmentos da Construção Civil, do Serviço e do Comércio. No caso da Construção Civil, do total dos 10.896 empregos formais gerados pela atividade, em 2017, Porto Velho respondeu por 48,61%, seguido por Ji-Paraná, com 9,42%, Cacoal, com 7,09%, e Vilhena, com 6,11%. Entre os demais municípios, sobressaiu Pimenta Bueno, que assinalou a segunda melhor média de participação relativa no estado (9,62%). Em sentido contrário – com peso relativamente pequeno no total das ocupações formais –, destacaram-se: Chupinguaia, com média de participação relativa de 0,06%, e Cerejeiras, com 0,15%.

Tabela 13: Contribuição dos “Grandes Setores” de atividade à geração de empregos formais e participação relativa, 2017 (em %) nos polos regionais e municípios rondonienses classificados no nível alto, segundo o IPSi

Serviços				Comércio			
Ranking	Município	Quant.	Part. (%)	Ranking	Município	Quant.	Part. (%)
1°	Porto Velho	121.883	61,21	1°	Porto Velho	26.783	32,36
3°	Vilhena	8.441	4,24	4°	Vilhena	6.209	7,5
4°	Cacoal	7.341	3,69	5°	Cacoal	6.079	7,33
6°	P. Bueno	2.862	1,44	6°	Jaru	3.190	3,85
7°	Jaru	2.742	1,38	7°	P. Bueno	3.282	3,96
8°	Ouro Preto	2.774	1,39	8°	Rolim Moura	3.212	3,87
9°	Rolim Moura	3.420	1,72	9°	Ouro Preto	1.859	2,24
12°	Espigão O.	1.518	0,76	11°	Espigão O.	1.434	1,73

19°	Cerejeiras	958	0,48	15°	Cerejeiras	835	1,01
21°	N. Brasilândia	881	0,44	19°	N. Brasilândia	564	0,6
27°	Chupinguaia	680	0,34	32°	Chupinguaia	194	0,23
48°	Pimenteiras	310	0,16	52°	Pimenteiras	8	0,01
Demais Municípios*		45.324	22,75	Demais Municípios		29.282	35,31

Indústria				Construção Civil			
<i>Ranking</i>	Município	Quant.	Part. (%)	<i>Ranking</i>	Município	Quant.	Part. (%)
1°	Porto Velho	8.760	21,13	1°	Porto Velho	5.297	48,61
3°	Vilhena	3.322	8,01	2°	Pimenta Bueno	145	1,33
4°	Rolim Moura	2.833	6,83	4°	Cacoal	772	7,09
5°	Pimenta Bueno	2.343	5,65	5°	Vilhena	666	6,11
6°	Cacoal	2.641	6,37	7°	Ouro Preto	466	4,28
7°	Jaru	2.134	7,56	8°	Rolim Moura	1.048	9,62
9°	Espigão do Oeste	1.533	3,7	9°	Jaru	282	2,59
10°	Chupinguaia	1.152	2,78	11°	Espigão O.	87	0,8
13°	Ouro Preto	485	1,17	13°	N. Brasilândia	41	0,38
21°	Cerejeiras	272	0,66	23°	Cerejeiras	16	0,15
29°	N. Brasilândia	131	0,32	36°	Chupinguaia	7	0,06
48°	Pimenteiras	7	0,02	51°	Pimenteiras	0	0
Demais Municípios		14.840	35,82	Demais Municípios		2.069	18,98

Agropecuária				Acumulado (Grandes Setores)			
<i>Ranking</i>	Município	Quant.	Part. (%)	<i>Ranking</i>	Município	Quant.	Part. (%)
1°	Vilhena	1.208	9,03	1°	Porto Velho	163.877	47,12
2°	Porto Velho	1.154	8,62	3°	Vilhena	19.846	5,71
4°	Chupinguaia	853	6,37	4°	Cacoal	17.364	4,99
6°	Jaru	388	2,9	6°	Pimenta Bueno	9.218	2,65
7°	Cacoal	531	3,97	8°	Jaru	9.736	2,8
9°	Espigão do Oeste	420	3,14	9°	Ouro Preto	5.870	1,7
10°	Rolim Moura	347	2,59	7°	Rolim Moura	10.860	3,12
12°	Pimenta Bueno	586	4,39	10°	Espigão O.	4.992	1,44
15°	Ouro Preto	286	2,15	18°	Cerejeiras	2.349	0,68
16°	Cerejeiras	268	2	22°	N. Brasilândia	1.689	0,49
18°	Pimenteiras O.	245	1,84	16°	Chupinguaia	2.886	0,83
42°	N. Brasilândia	72	0,54	46°	Pimenteiras.	570	0,16
Demais Municípios		7.023	52,46	Demais Municípios		98.538	28,31

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados RAIS/MTE (2017)

*São os municípios rondonienses que foram classificados nos níveis de condições Moderado e Regular.

Os resultados para os setores de Serviços e Comércio foram relativamente melhores nos polos regionais de Porto Velho, Vilhena, Cacoal e Pimenta Bueno. Contudo, a maior contribuição à geração de emprego nos dois segmentos foi dada por Porto Velho, que, sozinho,

foi responsável por 61,32% das ocupações geradas pelo segmento de serviços e 32,36% no comércio, valores que correspondem, em números absolutos, a um total de 148.666 vínculos ativos, em 2017. Apesar da prevalência das ocupações formais nas capitais do sudoeste amazônico, Pereira (2009) identificou que essas áreas acolhem a maior parte do comércio e dos serviços modernos porque concentram grande volume de atividades financeiras e de serviços públicos e privados, como grandes redes nacionais do comércio varejista e atacadista. Desse modo, formam pontos espontâneos de conexões comerciais, fluxos produtivos e serviços especializados que acabam por reproduzir uma transformação no ambiente socioeconômico (CRISTALLER, 1933).

O número de ocupações no setor secundário foi significativo nos polos regionais de Vilhena (8,01%), Jaru (7,56%) e Cacoal (6,60%). Outro aspecto para o qual a Tabela anterior chama a atenção é que, no seu conjunto, o segmento contribui com mais de 2.600 vínculos formais nas unidades municipais que não são polos. Os casos de Espigão do Oeste e Chupinguaia, cujas participações relativas no cotejo estadual representaram 3,7% e 2,78%, respectivamente, defrontam com o polo de Porto Velho, em que o setor secundário participa com mais de 21,13%. Conforme apontamentos do Sistema de Contas Regionais do IBGE (2018), essa concentração maior em Porto Velho pode ter sido influenciada, em grande medida, pelas atividades de Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação, em decorrência do aumento da produção de energia hidrelétrica das Usinas Santo Antônio e Jirau.

Nesses casos, prevalece o entendimento de que, em termos de participação no mercado de trabalho, a atividade industrial é decisiva para o desenvolvimento socioeconômico local em decorrência das inter-relações setoriais que estabelece no ambiente e da capacidade de estimular a geração de empregos nos demais ramos. Em outras palavras, a correspondente participação da indústria no processo de transformação social ocorre porque o setor secundário tem a propriedade de aumentar as vendas e as compras de serviços dos chamados setores de apoio à indústria (PERROUX, 1955).

Em relação ao setor agropecuário, os impulsos de empregos mais expressivos, em 2017, foram notados no polo de Vilhena. Nele, ao todo, o setor gerou 1.208 novas ocupações formais, superando inclusive o polo de Porto Velho, que só conseguiu criar 1.154 no mesmo ano. Neste ponto, sabe-se que o segmento agropecuário gera relativamente pouco valor agregado, todavia, nas áreas localizadas ao Sul do estado de Rondônia, a atividade se mostrou como um grande empregador, inclusive nos municípios de “menores portes”. O município de Chupinguaia, por exemplo, respondeu por 29,56% dos empregos agropecuários em todo o estado de Rondônia.

Esse percentual corresponde, em números absolutos, à quantia de 853 novas vagas em 2017. Em Cerejeiras, o percentual foi de 11,41%, tendo praticamente acompanhado o resultado obtido no segmento industrial (11,58), totalizando 542 novos postos de trabalho no mesmo ano.

Os resultados ajustados para o nível de empregos formais apontam para certa tendência de relativo avanço no desenvolvimento social em Rondônia. Contudo, entende-se que o grau de solidez e sustentabilidade dos níveis qualitativos de vida no médio e longo prazo nessas áreas se atrelam também a outros fatores. Ferrera de Lima (2017) assinala que esses fatores são os que implicam em assimilar novas formas de vida, como a modernização do consumo de forma inclusiva.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que as possíveis melhorias econômicas no sentido da obtenção de renda apresentadas até aqui são frutos, em parte, da geração pela economia regional de empregos e do acesso ao mercado de trabalho formal. Logo, estando este fator associado aos aspectos estruturais que impediram que os municípios se tornassem menos desiguais em relação ao seu processo de desenvolvimento, pode-se supor que o desempenho dos demais indicadores que formaram o IPSi também estão associados aos aspectos internos e que ocorram de forma diferenciada.

Em relação ao estado do Acre, a Tabela 14 demonstra as evoluções dos níveis de empregos formais desde os anos 2000 até 2017. Nota-se que, entre os anos 2000 e 2010, o saldo dos empregos formais em números absolutos elevou-se em torno de 7,8%, porém, esse crescimento não se manteve ao longo do segundo período (2010-2017), tendo registrado queda de -26%, e assim regredindo a um patamar próximo daquele conferido ao ano de 2000.

Tabela 14: Acre: Empregos formais por setor de atividades (2000, 2010 e 2017) (Em unidades)

Grande Setores	Acre		
	2000	2010	2017
Serviço	45.930	49.695	31.258
Comércio	7.948	7.842	11.082
Indústria	3.516	3.471	3.529
Construção Civil	2.644	3.845	1.748
Agropecuária	1.410	1.369	1.634
Total AC	61.448	66.222	49.251

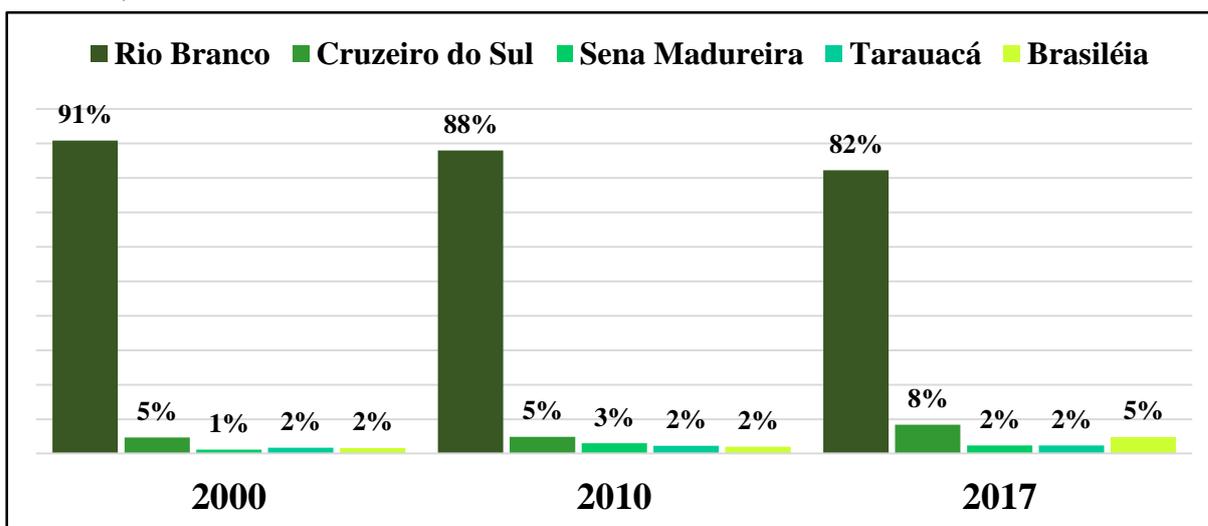
Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados RAIS/MTE (2000, 2010 e 2017)

Ao longo dos períodos analisados, vê-se que as novas vagas criadas pelos setores da Construção Civil e o de Serviços no primeiro período se elevaram (45,4% e 8,25%, respectivamente), porém, esses mesmos segmentos registraram significativas reduções no

decorso do ano de 2010 para o ano de 2017. Se somadas as perdas dos dois setores, elas chegam próximo de mais de 20 mil vagas de empregos formais extintas. Em sentido contrário, os segmentos do Comércio, Agropecuária e Indústria, que haviam reduzido o número de vagas entre os anos 2000-2010, voltaram a empregar no segundo período, alcançando crescimento de 41%, 19% e 2%, respectivamente.

Em relação à concentração do emprego no estado do Acre, a Figura 13 apresenta os dados sobre a distribuição regional das ocupações formais para os anos 2000, 2010 e 2017. O que se percebe, ao longo da série, é que houve uma leve interiorização na comparação com o ano de 2000. A RGI de Rio Branco, apesar de continuar sendo a que mais ofertou empregos formais no Acre, em número absolutos, perdeu participação relativa no conjunto regional, passando de 91%, em 2000, para 87,9%, em 2010, e apresentou nova redução em 2017, quando chegou a 82% do total dos empregos gerados no estado.

Figura 13: Acre: Concentração dos Empregos formais por RGI (2000, 2010 e 2017) (Em unidades)



Fonte: Elaborado pelo autor com base na base de dados RAIS/MTE (2000, 2010 e 2017)

Pode-se atribuir, como causa dessa desconcentração, o incremento de novas vagas de emprego nas atividades associadas à Construção Civil, que interiorizou suas atividades. Foi o caso da RGI de Tarauacá, que, mesmo não sendo uma grande ofertadora de empregos formais, obteve um crescimento de 254%, seguida por Cruzeiro do Sul, com crescimento de 216%, e por Rio Branco, onde o nível de emprego originado pela construção civil ampliou-se em 41% em relação a 2000. Outro setor que despontou no interior do Acre foi a Indústria. O número de empregos formais criados pelo segmento cresceu 16% na RGI de Cruzeiro do Sul e 15% na RGI de Tarauacá. Já a Agropecuária, apesar do recuo no número de vagas nas RGIs

consideradas mais dinâmicas do Acre (Rio Branco, Brasiléia e Cruzeiro do Sul), foi compensada pelo crescimento relativo de 65% na RGi de Sena Madureira.

Com relação à distribuição dos empregos formais e o quanto cada setor adicionou nas RGiS acreanas, a Tabela 15 mostra os dados para o ano 2000. Nesse ano, o que se nota é que o setor terciário é o que mais empregava, com 88% de participação.

Tabela 15: Distribuição dos Empregos formais entre as RGiS e por setor de atividades (2000) (Em unidades)

RGiS (AC)	Distribuição dos empregos formais (2000) (Em unidade)						Part. (%)
	Serviços	Comércio	Indústria	C. Civil	Agropecuária	Total	
Brasiléia	640	225	68	11	67	1.011	1,6%
Cruzeiro do Sul	1.654	909	191	55	57	2.866	4,7%
Rio Branco	42.377	6.488	3.193	2.517	1.212	55.787	90,8%
S. Madureira	500	120	38	26	37	721	1,2%
Tarauacá	759	206	26	35	37	1.063	1,7%
Total (AC)	45.930	7.948	3.516	2.644	1.410	61.448	100%

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de dados PEDET/RAIS do Ministério da Economia (BRASIL, 2000)

Se comparadas a distribuição e as proporções dos empregos adicionados pelo Comércio e Serviços, para cada regional, conforme já mencionado, a RGi de Rio Branco abarcava mais de 80% do total das ocupações produzidas no estado. A segunda RGi que mais dependia das ocupações criadas pelo setor terciário naquele ano foi a de Cruzeiro do Sul, onde os segmentos do Comércio e Serviço adicionaram 2.563 novas ocupações. As demais RGiS (Brasiléia, Sena Madureira e Tarauacá), no geral, seguiram por trajetórias semelhantes, cuja característica principal é a baixa formalização de emprego pelos setores primários e secundários e o setor terciário como maior impulsionador da criação de empregos.

Em termos de oferta de emprego formal para o ano de 2010 (Tabela 16), verifica-se que todas as Regiões Imediatas ampliaram, em número absoluto, o quadro geral de vínculos empregatícios formais. Na RGi de Sena Madureira, cuja importância no estado é relativamente pequena, a oferta de empregos formais saiu de 721 vagas em 2000, para 1.163, em 2010, o que significa um aumento, em termos percentuais, de 178%, elevando também sua participação no cotejo regional. A segunda RGi a se destacar em termos de elevação na oferta de empregos formais foi a de Tarauacá. Nessa regional, o emprego formal cresceu o equivalente a 41%, tendo sido impulsionada pelos efeitos da interiorização das atividades associadas ao setor de serviços e da construção civil.

Tabela 16: Distribuição do emprego formal por RGI e por setor de atividades no estado do Acre em (2010) (Em unidades)

RGIs (AC)	Distribuição dos empregos formais (2010) (Em unidade)						Total	Part. (%)
	Serviços	Comércio	Indústria	C. Civil	Agropecuária			
Brasiléia	853	331	52	0	58	1.294	2,0%	
Cruzeiro do Sul	1.688	1.078	222	174	39	3.201	4,8%	
Rio Branco	44.261	6.099	3.139	3.542	1.182	58.223	87,9%	
S. Madureira	1.712	195	28	5	61	2.001	3,0%	
Tarauacá	1.181	139	30	124	29	1.503	2,3%	
Total (AC)	49.695	7.842	3.471	3.845	1.369	66.222	100%	

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de dados PEDET/RAIS do Ministério da Economia (BRASIL, 2010)

Já as RGIs mais significativas do estado do Acre (Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Brasiléia) se mostraram mais fragilizadas quanto à adição de novas vagas de empregos formais. Enquanto Brasiléia elevou 28% seu quadro geral de empregos, Cruzeiro do Sul e Rio Branco ampliaram 12% e 4%, respectivamente. Brasiléia perdeu vagas nos segmentos da Indústria, Construção Civil e Agropecuária. O baixo crescimento anotado por Cruzeiro do Sul é explicado pela estagnação no número de empregos ofertado pelo Comércio e Serviços e queda nas vagas originadas pela Agropecuária. Em sentido contrário, a RGI de Rio Branco apresentou queda no número de vagas conferidas aos setores primários e terciários, estagnação no setor secundário e uma ligeira recuperação nas atividades relacionadas à construção civil.

Na comparação entre os anos de 2010 e 2017, verifica-se, por meio da Tabela 17, que a RGI de Rio Branco reduziu, significativamente, o número de empregos formais. Nessa regional, com exceção do setorial do comércio, que criou mais de 1,8 mil novas vagas de empregos formais, números que expressam um crescimento relativo da ordem de 31% em relação a 2010, os demais setores, juntos, fecharam o equivalente a quase 19,6 mil vagas de empregos formais, entre os anos 2010-2017.

Tabela 17: Acre: Distribuição dos Empregos formais entre as RGIs e por setor de atividades (2010) (Em unidades)

RGIs (AC)	Distribuição dos empregos formais (2017) (Em unidade)						
	Serviços	Comércio	Indústria	C. Civil	Agropecuária	Total	Part. (%)
Brasiléia	1.005	599	628	5	127	2.364	4,8%
Cruzeiro do Sul	1.741	1.777	355	126	106	4.105	8,3%
Rio Branco	27.452	7.976	2.473	1.579	988	40.468	82,2%
S. Madureira	533	266	36	24	304	1.163	2,4%
Tarauacá	527	464	37	14	109	1.151	2,3%
Total (AC)	31.258	11.082	3.529	1.748	1.634	49.251	100%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados RAIS/MTE (2000, 2010 e 2017)

A RGI de Sena Madureira, por sua vez, reduziu seu quadro geral de empregos a um percentual relativo, equivalente a -42%, o qual é explicado pela perda de vagas decorrente do comércio, que, em números absolutos, atingiu mais de 1,7 mil vagas extintas pelo setor, no final da série em análise. A perda na oferta de empregos formais observada na RGI de Tarauacá é explicada pela queda de -55% no quadro geral de empregos formais conferido ao setor de Serviço e pelo saldo negativo de -89% registrado pelo segmento da construção civil. Cabe destacar que nem mesmo os saldos positivos, em virtude dos acréscimos protagonizados pelo Comércio (325 novas vagas) e a Agropecuária (80 novas vagas), foram suficientes para compensar as perdas mencionadas. O fechamento acentuado de postos de trabalho a partir de 2010, segundo Amaral e Ferrera de Lima (2018), está relacionado ao término das obras do PAC e da pavimentação da BR-364.

Em sentido contrário, as RGIs que elevaram seus níveis de empregos formais entre 2010-2017 foram: Brasiléia, com crescimento de 83%, e Cruzeiro do Sul, com elevação de 28%. Na regional de Brasiléia, o avanço descrito decorreu do desempenho da Indústria, que saiu de 52 empregos formais em 2010, para 628 novas vagas em 2017, sendo um crescimento relativo de 1.108%. Além disso, houve significativa melhora na Agropecuária, que registrou variação positiva de 119%, Comércio, com crescimento de 81%, seguido pelo setor de Serviços, que elevou em 18% a oferta de empregos formais. Amaral e Ferrera de Lima (2018) concluíram que a evolução no número de ocupações com carteira assinada no setor secundário em Brasiléia, a partir de 2010, coincide com a implantação de duas agroindústrias na região. Entre as principais atividades desempenhadas por esses empreendimentos, destacam-se o abate e processamento de suínos e aves, cuja parte da produção é exportada para os países vizinhos, Bolívia e Peru.

A RGI de Cruzeiro do Sul, por sua vez, responsável por 8,3% dos empregos formais do estado do Acre em 2017, aumentou seu nível de empregos em decorrência do crescimento de vagas oriundas da Agropecuária (172%), sendo o ganho de 67 novas vagas, bem como das vagas criadas pelo Comércio (65%), Indústria (60%) e, em menor ritmo de crescimento, o Serviço, que ampliou seu nível de emprego em apenas 3%. Cabe destacar que a regional ampliou essa diferença em relação às demais RGIs, em decorrência do bom desempenho do polo regional. Sendo a segunda maior cidade do Acre, Cruzeiro do Sul obteve um crescimento vigoroso do ramo industrial, tendo o número de emprego se elevado da média anual de 16,23%, no período de 2000-2010, para a média de 56%, no período de 2010-2017.

Esse tipo de oscilações bruscas nos quantitativos de empregos são reflexos de oscilações dos mercados, que, via de regra, são explicadas pelos surtos devassadores ligados à valorização momentânea de estrutura de suporte ao crescimento econômico, seguidos de longos períodos de estagnação (BECKER, 2000). Assim, esse breve quadro comparativo da situação regional do mercado de trabalho, associado com os indicadores de saúde e ensino que se referem a um segmento da população dependente do acesso aos meios oficiais de saúde, recoloca o esforço e a importância que essas três políticas ainda precisam realizar.

No entanto, em linha com Myrdal (1957), o caso de Brasiléia, mesmo não se tratando de um caso único, pode ser ilustrativo para evidenciar algo relacionado aos valores locais e ao mesmo tempo intangível que foram revelados pela combinação dos dados. Nesse caso, o fato marcante se refere ao momento em que houve decisão empresarial de investir na região. A trajetória do desenvolvimento social foi mutualmente reforçada pelas forças de mercados e conduziu a regional e seu respectivo polo, consubstanciado pelos constantes avanços em seus indicadores. Entre eles, houve um surto de crescimento econômico que, por uma razão eventual, despertou os recursos produtivos e, a partir disso, conferiu ao local, trabalho, capital e espírito empreendedor. Em outras palavras, ocorreu o que Boisier (1999) definiu como ativação social dos atores ou agentes locais.

Dessa análise, então, compreende-se o seguinte: o cenário de crise vivenciado pela RGI de Brasiléia no decurso dos anos 2000-2010, quanto ao baixo dinamismo do mercado de trabalho, impôs à população local o desafio de criar uma agenda econômica envolvendo elementos políticos, institucionais e sociais que se alinharam ao aumento da autonomia da decisão interna, rompendo, assim, com as lógicas exógenas. Sendo assim, essas condições corroboram o contexto desta pesquisa, no ponto em que lançam luz da possibilidade de transição entre as lógicas exógenas para as endógenas.

A expressão espacial da lógica endógena é evidente, e também pode ser representada quando comparamos e classificamos o polo regional de Rio Branco. O desempenho nos indicadores que representam a questão qualitativa do ensino nos anos iniciais, acesso ao mercado de trabalho e relativa atenção à saúde maternal *vis-à-vis* os benefícios dessa condição são também usufruídos por municípios localizados nas imediações.

Observando dessa forma, identifica-se, como caso semelhante, o polo regional de Cruzeiro do Sul (quarta posição no ranking estadual do IPSi), cujos resultados em todas as variáveis foram satisfatórios. Diante disso e da importância regional que a cidade representa em termos de oferta de serviços públicos e privados, acaba sendo, na prática, guardada para os municípios limítrofes. Em tal caso, considera-se Mâncio Lima, que logrou bom desempenho em pelo menos três das oito variáveis analisadas. Por sua vez, Rodrigues Alves, apesar de ter se mostrado predominantemente rural pela ótica dos números de habitantes, acumulou expressivo desempenho nos indicadores atrelados às políticas educacionais e naquelas que se referem à qualidade de vida.

5.2 ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DOS ESTADOS DO ACRE E DE RONDÔNIA

A economia dos municípios acreanos, assim como as dos municípios rondonienses, são fortemente sujeitas às condicionantes do mercado nacional. O significado mais amplo desta afirmação é que sua capacidade de crescer e de se expandir é muito mais dada por condicionantes exógenas do que internas à economia regional. A dinâmica particular em cada momento que se assume para o comportamento das variáveis de comando sobre a evolução da base econômica nacional impacta favorável ou desfavoravelmente nos graus de investimentos dos estados do Acre e de Rondônia.

Como se verá ao longo desta seção, o comportamento da economia é heterogêneo nos estados em questão. Sua evolução segue de perto os ditames da economia nacional e regional, e, em alguns momentos, essas duas crescem mais e são mais dinâmicas do que as do Acre e de Rondônia. No entanto, pode-se afirmar inicialmente que os distintos modelos de desenvolvimento que cada um dos estados adotou resultaram e impactaram de forma diferenciada no Indicador Parcial Econômico (IPEi). Por conta das características estruturais e históricas, conforme ficou demonstrado pela análise dos componentes do Indicador Parcial Social, o mercado de trabalho assumido como uma *proxy* da importância das forças ativas e das pré-condições existentes no desempenho mínimo para progredir no desenvolvimento

socioeconômico mostra um quadro marcado por oscilações nos níveis de empregos, os quais afetam a propriedade de ativos e renda.

Segundo os dados apresentados na Tabela 18, um padrão pode ser identificado na composição do IPEi para as 22 unidades municipais acreanas e as 52 rondonienses. A característica marcante da determinação do desenvolvimento econômico na maioria dos municípios é sua dependência das orientações e dos recursos econômico-financeiros precedentes da União. Com esse desempenho, vê-se que o indicador parcial econômico parte de índices elevados na condição de baixo desenvolvimento quanto ao número de municípios rondonienses e de regular quanto ao total de municípios acreanos. A situação relativa dos municípios pesquisados quando se destaca o nível de condição alto mostra um quadro ainda pior em Rondônia do que no Acre, em que apenas 1,9% figuram no estrato supracitado, sendo a maioria classificada no nível de condição baixo 90,4%. Em decorrência disso, pode-se dizer, dentro de certos limites, que, em 54,5% dos municípios acreanos e 98,1% das unidades municipais rondonienses, a situação é de economia deprimida.

Tabela 18: Distribuição agregada por faixa percentual em relação às médias estaduais, segundo o Indicador Parcial Econômico (IPEi) dos municípios acreanos e rondonienses

IPS - Indicador Parcial Econômico	Níveis de Condições	Faixas % do Indicador Parcial Econômico	Número de Municípios	% de Municípios
Acre	Baixo	De 0,0 a 0,5	0	0,0
	Regular	De 0,5 a 0,7	12	54,5
	Moderado	De 0,7 a 0,9	8	36,4
	Alto	De 0,9 a 1,0	2	9,1
	Total	1,00	22	100%
Rondônia	Baixo	De 0,0 a 0,5	47	90,4
	Regular	De 0,5 a 0,7	4	7,7
	Moderado	De 0,7 a 0,9	0	0,00
	Alto	De 0,9 a 1,0	1	1,9
	Total	1,00	52	100,00

Fonte: Resultado da Pesquisa

Na posição que representa o segundo nível de condições (ordenamento do pior para o melhor), enquanto o estado do Acre apresentou um percentual de 54,5% de municípios que se classificaram no nível de condição regular, o estado de Rondônia apresentou percentual de 7,7% nessa categoria, o que significa um melhor desempenho deste último. Assim, comparando-se o desempenho dos municípios acreanos com os rondonienses, fica evidente que o primeiro

conjunto se situa acima da média dos dois estados, embora a distância para o segundo não seja tão grande. A investigação em curso demonstra que tanto os municípios do Acre quanto os de Rondônia estão numa trajetória que deságua na tese sobre a dinâmica sistêmica ou insolvência econômica (PREBISCH, 1962).

5.2.1 Análise do desenvolvimento econômico do estado do Acre

Na análise do desenvolvimento econômico dos estados do Acre e de Rondônia, serão examinadas a distribuição espacial dos valores do IPEi por polo regional e demais municípios. Sendo assim, em face do esquema de comparação, foi necessário construir combinações analíticas, de forma que o panorama econômico de cada estado fosse apresentado separadamente, iniciando pelos resultados do Acre e encerrando com os dados de Rondônia.

O resultado gerado para as Regiões Imediatas do Acre, conforme disposto na Tabela 19, indica que as RGIs de Cruzeiro do Sul e Rio Branco apresentaram os maiores percentuais de municípios classificados entre os níveis de desenvolvimento regular e moderado. Como terceira Região Geográfica Imediata mais importante do Acre, segundo o IPEi, destaca-se a de Brasiléia, a qual comporta os municípios de Assis Brasil, Epitaciolândia e Xapuri. As partes imediatas de Tarauacá e Sena Madureira, em que pese figurarem entre os piores resultados em termos relativos, cada uma classificou um município no nível de desenvolvimento alto.

Tabela 19: Acre: percentual de municípios segundo o IPEi – por Regiões Geográficas Imediatas – em nível de desenvolvimento

Região Geográfica Imediata	Níveis de Desenvolvimento	Número de Municípios	Em %
 <p>Brasiléia</p>	Baixo	0	0,0%
	Regular	2	9,1%
	Moderado	2	9,1%
	Alto	0	0,0%
	Total	4	18,2%
 <p>Cruzeiro do Sul</p>	Baixo	0	0,0%
	Regular	3	13,6%
	Moderado	2	9,1%
	Alto	0	0,0%
	Total	5	22,7%

 <p>Rio Branco</p>	Baixo	0	0,0%
	Regular	4	18,2%
	Moderado	3	13,6%
	Alto	0	0,0%
	Total	7	31,8%
 <p>Sena Madureira</p>	Baixo	0	0,0%
	Regular	1	4,5%
	Moderado	1	4,5%
	Alto	1	4,5%
	Total	3	13,6%
 <p>Tarauacá</p>	Baixo	0	0,0%
	Regular	2	9,1%
	Moderado	0	0,0%
	Alto	1	4,5%
	Total	3	13,6%

Fonte: Resultado da Pesquisa

No seu início, em meados da década de 2000, a maioria dos municípios em causa teve suas economias decididas pelo Estado, como promotor do desenvolvimento, sendo o ritmo de crescimento econômico promovido pelas políticas setoriais e regionais do governo federal. Todavia, conforme destacado, tudo isso não modificara as condições sociais do grosso da população. Deve ficar claro que o posicionamento no *Ranking* de determinado município no IPEi não se configura pela queda ou estagnação do PIB ao longo do tempo, mas pela perda de importância deste, em relação à sua população.

Para verificar essas questões, faz-se necessário o recurso da análise comparativa das RGIs e seus polos, relativamente ao grau de desenvolvimento e desempenho no PIB total no transcurso das duas últimas décadas. Nesse sentido, conforme mostra a Tabela 20, as espacialidades acreanas que compreendem as melhores economias, com exceção de Rio Branco, apresentaram redução significativa da participação percentual no PIB ao longo das três últimas décadas.

Tabela 20: Acre: Ranking e participação do PIB primário de cada município em relação ao PIB primário do estado ao PIB primário da Região Geográfica Imediata – 2000 e 2017

ACRE	PIB TOTAL	2000				2017			
		Estado		RI		Estado		RI	
R. I.	Município	Part. (%)	Rank						
Brasiléia	Brasiléia	3,4	5°	42,6	1°	2,7	6°	33,8	2°
	Epitaciolândia	2,1	9°	26,3	2°	3,1	5°	38,0	1°
	Xapuri	2,0	11°	24,8	3°	1,6	10°	20,2	3°
	Assis Brasil	0,5	21°	6,3	4°	0,6	20°	8,0	4°
Cruzeiro do Sul	Cruzeiro do Sul	9,2	2°	72,1	1°	9,0	2°	65,2	1°
	Mâncio Lima	1,1	14°	8,8	2°	1,4	14°	9,8	3°
	Rodrigues Alves	1,0	15°	8,2	3°	1,3	15°	9,4	4°
	M. Thaumaturgo	0,8	17°	6,3	4°	1,4	13°	9,9	2°
	Porto Walter	0,6	20°	4,5	5°	0,8	19°	5,7	5°
Rio Branco	Rio Branco	54,8	1°	83,3	1°	57,1	1°	85,4	1°
	Sen. Guiomard	3,0	7°	4,6	2°	2,5	7°	3,8	2°
	P. de Castro	2,6	8°	4,0	3°	1,7	9°	2,5	3°
	Porto Acre	2,0	10°	3,1	4°	1,6	11°	2,4	4°
	Acrelândia	1,3	12°	1,9	5°	1,6	12°	2,4	5°
	Bujari	1,1	13°	1,7	6°	1,1	17°	1,7	7°
	Capixaba	0,9	16°	1,4	7°	1,2	16°	1,8	6°
Sena Madureira	Sena Madureira	5,2	3°	83,9	1°	3,5	3°	70,8	1°
	Manoel Urbano	0,7	18°	11,8	2°	1,0	18°	19,2	2°
	S. Rosa	0,3	22°	4,3	3°	0,5	22°	10,1	3°
Tarauacá	Tarauacá	3,5	4°	48,8	1°	3,3	4°	52,3	1°
	Feijó	3,1	6°	42,8	2°	2,5	8°	39,0	2°
	Jordão	0,6	19°	8,4	3°	0,6	21°	8,7	3°

Fonte: Resultado da Pesquisa

Nota: Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Em relação à RGI de Brasiléia, considerando a participação do PIB de seus municípios no PIB total do estado do Acre, com exceção do município de Epitaciolândia, os demais perderam posicionamento de 2000 para 2017. O polo regional de Brasiléia perdeu também participação relativa do PIB regional. O destaque positivo foi Epitaciolândia, que avançou quatro posições, saiu da 9ª para a 5ª colocação. Da mesma forma, a participação de seu PIB no cotejo da região subiu de 23% para 38%, e esse crescimento foi impulsionado pelo setor de serviços.

Analisando, agora, a RGI de Cruzeiro do Sul, o município polo que dá nome à região, apesar de ter mantido seu posicionamento (2º no ranking estadual e 1º no ranking regional) em

relação ao seu PIB, nas duas dimensões, registrou queda de participação relativa de 9,2% para 9,0% e de 72,1% para 65,2%, nos anos de 2000 e 2017, respectivamente. No mesmo período, municípios como Mâncio Lima e Rodrigues Alves mantiveram-se estagnados quanto ao seu posicionamento no *ranking* estadual. Porém, ambos perderam uma posição na configuração regional. Porto Walter avançou uma posição; na aferição feita para o estado, saiu da 20^a para a 19^a posição. Destaca-se Marechal Thaumaturgo, que teve sua participação relativa no volume do PIB estadual elevado de 0,8% em 2000, para 1,4%, tendo também evoluído da 4^a para 2^a posição, na configuração regional, em 2017.

A Região Geográfica Imediata de Rio Branco e seus municípios lideram o cenário estadual e regional no que se refere à participação relativa no PIB. Porém, dentre os seus principais componentes municipais, Senador Guiomar, Plácido de Castro e Porto Acre registraram reduções nas participações do PIB, em relação ao cotejo estadual. Esse grupo participava com 3,0%, 2,6% e 2,0%, em 2000, percentuais que caíram para 2,5%, 1,7% e 1,6%, respectivamente, em 2017. Já os municípios de Acrelândia e Capixaba acompanharam a evolução do polo Rio Branco, uma vez que ampliaram suas participações relativas na parcela regional. O polo de Rio Branco, sozinho, concentrou 57,1% do total do PIB estadual e 85,4% do produto regional, em 2017. Essa evolução foi puxada pelo desempenho do setor Serviço em maior proporção, e também do Comércio. Nas demais unidades, com exceção de Bujari, que apresentou um quadro de estagnação, retrocederam suas respectivas participações. Com relação aos percentuais anteriores, todavia, deve-se destacar a primazia de Rio Branco, considerando as altas porcentagens de participação.

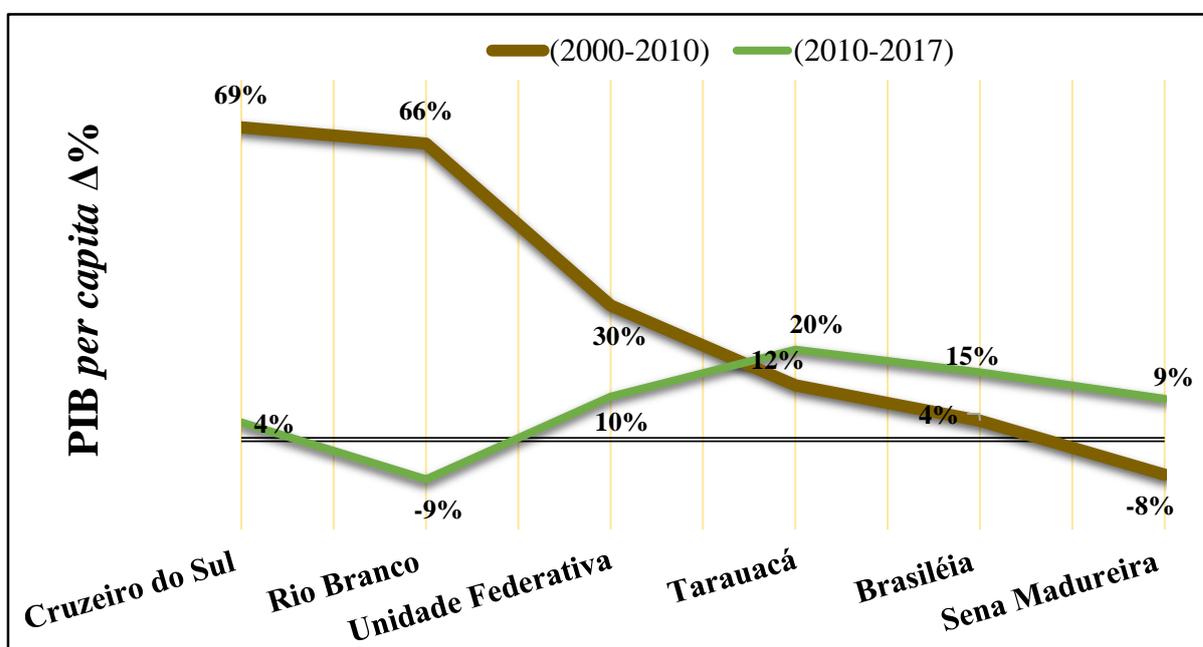
A RGI de Sena Madureira, por sua vez, que é formada por seu polo regional (Sena Madureira) e pelos municípios de Manoel Urbano e Santa Rosa do Purus, não teve modificações significativas ao longo da série em análise. Manoel Urbano e Santa Rosa do Purus, em que pese suas cotas do PIB serem crescentes, em relação às suas participações relativas no PIB estadual e regional, não foram suficientes para modificar seus posicionamentos nas duas escalas entre os anos 2000 e 2017. Por outro lado, Sena Madureira, apesar de ter sua participação reduzida no PIB total estadual, tal e qual, na região de 5,2% e 83,9% em 2000, para 3,5% e 70,8% em 2017, manteve seu posicionamento nas duas comparações.

Cenário semelhante se observou quando o foco de análise foram os três municípios que compõem a RGI de Tarauacá. Em termos de *ranking*, verificou-se que o polo de Tarauacá perdeu participação, passando de 3,5%, na composição do PIB estadual, em 2000, para 3,3%, em 2017. Porém, no mesmo período, ampliou sua participação na parcela regional, de 48,8% para 52,3%. Por sua vez, a unidade municipal de Feijó, apesar de ter reduzido sua participação

no PIB, tanto em relação ao estado e quanto à sub-região, perdeu posicionamento apenas no cotejo estadual, caindo da 6ª para a 8ª posição, de 2000 para 2017. Jordão obteve oscilação similar; mesmo mantendo sua participação no PIB total do estado e tendo ampliado sua participação relativa na região, de 8,4% para 8,7%, declinou duas posições no *ranking* regional.

Ainda utilizando os mesmos recortes espaciais, mas agora colocado em valores reais de 2000, a Figura 14 elenca o PIB atingido por habitante nos polos regionais e demais municípios. O estudo mostra que, entre as unidades mais representativas da economia acreana, houve um desempenho regular e condicionado desde 2000. Configura-se, à vista disso, um padrão fortemente influenciado pela estrutura macroeconômica prevalecente no país a cada momento. Ilustrativamente, comparando-se as médias dos polos regionais com a média da unidade federada, os melhores PIB *per capita*, em 2000, deram-se em Rio Branco, quando respondia, em média, por R\$ 4.665, Brasiléia, com R\$ 4.339, e Sena Madureira, com R\$ 3.827. Abaixo da taxa média estadual (R\$ 3.255), encontravam-se os polos de Cruzeiro do Sul (R\$ 2.940) e Tarauacá (R\$ 2.899) em relação ao ano de 2000.

Figura 14: Acre: trajetória das variações percentuais relativa ao PIB *per capita* observadas para os polos regionais de Brasiléia, Cruzeiro do Sul, Rio Branco, Sena Madureira e Tarauacá, nos anos de 2000-2010 e 2010-2017



Fonte: Resultado da Pesquisa

Nota: Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Nos anos iniciais da década de 2010, o PIB *per capita* desses polos mudou de escala. A média registrada para o estado foi bem acima do período anterior (R\$ 4.255) por habitante,

tendo sido puxada, principalmente, pela RGI liderada pelo polo de Rio Branco, que elevou seu PIB *per capita* para R\$ 7.736, representando uma taxa média de crescimento de 66%. Nessa mesma regional, destacaram-se ainda Capixaba e Bujari, municípios que apresentaram taxas de crescimento equivalente a 62% e 23%, respectivamente, elevando a proporção de seus produtos *per capita* para R\$ 6.256 e R\$ 5.165.

Neste período, parte substancial desse crescimento ainda adveio das RGIs, em especial, dos polos de Cruzeiro do Sul e Brasiléia. Este último, que, em 2000, tinha um PIB *per capita* de apenas R\$ 2.940, atingiu o maior patamar de crescimento médio no estado do Acre, com taxa média relativa de 69%, alcançando seu produto total por habitante para R\$ 4.981, em 2010. Brasiléia, por sua vez, cresceu apenas 4%, mas foi suficiente para elevar seu PIB *per capita* para R\$ 4.520, acima do cotejo estadual. Tarauacá, mesmo com média de crescimento inferior ao da unidade federativa, elevou seu produto proporcional para R\$ 3.249. De sorte que o pior resultado veio do polo regional de Sena Madureira, que oscilou negativamente, em média, -8%, tendo reduzido seu produto proporcional para R\$ 3.528, na comparação com o período anterior. A prevalência de oscilações bruscas ao longo da série evidencia que o pico do crescimento da economia nos dois principais polos (Rio Branco e Cruzeiro do Sul) ocorreu entre os anos 2000-2010.

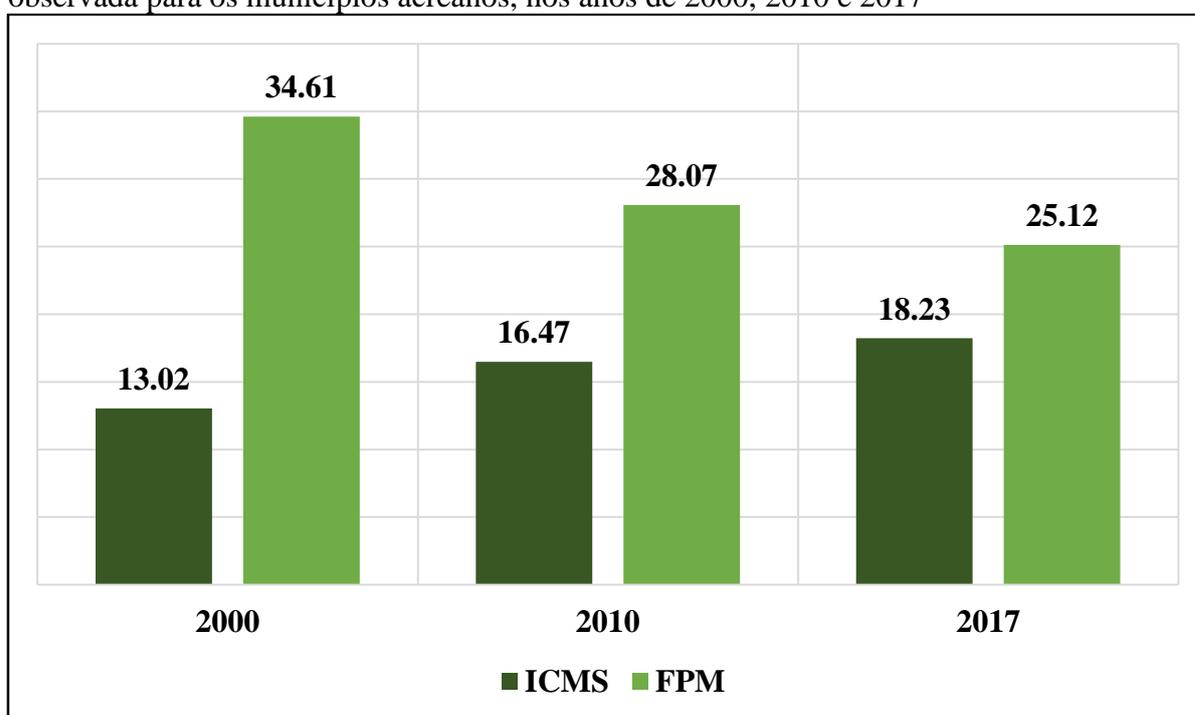
Na série 2010-2017, sobressaíram os polos de Tarauacá e Brasiléia. Este último, ao mesmo tempo que cresceu, em média, 15%, teve sua expansão impulsionada pelo município de Etipaciolândia, que elevou seu PIB *per capita* para R\$ 8.337, patamar que resultou em uma variação de 71%, em média, em relação ao primeiro período. Tarauacá, por sua vez, é o polo com maior variação positiva nesse período: avançou, em média, 15%, entre 2010 e 2017, e atingiu PIB *per capita* de R\$ 3.901, ultrapassando o polo de Sena Madureira, que, apesar de uma suave elevação em seu produto proporcional, em média, de 9%, conseguiu atingir o patamar de R\$ 3.848 por habitante. Neste mesmo período, o polo de Rio Branco, que havia apresentado variação positiva no interregno de 2000-2010, não sustentou seu crescimento neste, e assinalou taxa negativa, em média de -9% no seu produto por habitante. Já no polo de Cruzeiro do Sul, quando observados os dois períodos, a variação foi de apenas 4%, em média, sendo inferior ao valor registrado para o estado.

Qualquer tentativa de balanço dessa evolução não poderia deixar de fazer referência, inicialmente, a significativas oscilações nas duas principais fontes de arrecadação dos municípios acreanos. Trata-se, pois, das cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias

(ICMS)⁶ do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os quais, juntos, entre as décadas de 2000 e 2017, expressaram taxas de participações, em média, 45% do total de suas receitas. Ou, de maneira mais ampla, saíram da média de R\$ 4,5 milhões, no ano de 2000, para nova média de R\$ 9,3 milhões, no ano de 2010, chegando à média de R\$ 11,5 milhões no ano final da série.

Embora a proporção da média de participação das duas fontes na receita total municipal, conforme mostra a Figura 15, tenha caído o equivalente a três posições, passando de 48%, na média de 2000, para 45%, em 2010, regredindo para 43%, em 2017, lançando um olhar para essa dinâmica ao longo das últimas décadas, verificou-se que elas são ainda bastantes significativas no total das transferências de recursos advindas das esferas superiores de governo para provisão de serviços públicos à comunidade local e para os investimentos.

Figura 15: Acre: proporção da média de participação do ICMS e FPM sobre a receita total observada para os municípios acreanos, nos anos de 2000, 2010 e 2017



Fonte: Resultado da Pesquisa

Nota: Médias com base nos valores deflacionados do ICMS e FPM pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Considerando os valores do FPM em paralelo com os do ICMS, em termos de proporção na receita total, eles enfatizam que, ao longo de todo o período, constata-se uma ligeira recuperação do grau de dependência das receitas municipais em taxas superiores aos dos

⁶ Este imposto incide sobre operações relacionadas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

repasses do governo central em relação ao total de suas receitas correntes. Nos anos 2000, a taxa média anual da cota-parte do ICMS proporcional à receita total foi de 13,02%, ao passo que a taxa média anual dos repasses do FPM foi de 34,61%. No ciclo posterior, 2010, a cota-parte do ICMS chegou à média de 16,47% e a média do FPM oscilou para 28,07%. Partindo de uma situação de crescimento em torno de 11% no final do período (ano de 2017), em que a média do ICMS atingiu o patamar de 18,23%, ela foi maior em relação às receitas provenientes dos repasses do FPM, que apresentaram queda equivalente a 11% na média dos municípios acreanos.

Com base nesses resultados, em perspectiva, pode-se dizer que, nem a fonte de recursos provenientes do movimento econômico da sociedade em geral, via transferência da cota-parte do ICMS, e nem as transferências do FPM foram capazes de gerar recursos ao Tesouro municipal mais elevados. Vale lembrar que a redução ou acréscimos nessas duas fontes de receitas impactam diretamente na provisão de políticas públicas municipais. Por exemplo, na área de educação, os municípios têm atribuição de vincular no mínimo 15% da cota-parte dos dois impostos, em causa, para as despesas relacionadas às suas políticas educacionais.

Entre as características do FPM, cabe citar o axioma que o permeia. Ele é construído a partir da hipótese de que as transferências influenciam negativamente o desempenho fiscal dos governos receptores, expresso pelo baixo esforço fiscal e/ou pela expansão dos gastos públicos desses governos. Sendo assim, e levando em consideração que o que mais explicou a expansão das receitas totais até agora foi a trajetória vigorosa tanto do FPM quanto do ICMS, os resultados apurados pelo ICG fazem sentido. Em especial, no ponto que se refere ao indicador capacidade financeira, o qual foi aferido pela relação da receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita*, observou-se que 95% dos municípios acreanos apresentaram valores baixos, sendo, alguns deles, em situação de dinâmica sistêmica ou insolvência econômica (PREBISCH, 1962).

Precisamente por isso, os dados apresentados na Tabela 21 relacionados à proporção da receita total para os anos 2000, 2010 e 2017 mostram que, após o recebimento de transferências via cota-parte do ICMS e IFPM nos três anos investigados, o conjunto dos municípios do Acre aumentou seu nível de recursos fiscais e, com isso, reduziu o grau de dependência em relação ao recebimento de transferências federativas obrigatórias. Entretanto, a ação transferidora do governo central ficou mais forte em termos dos volumes transferidos, cujos impactos foram distintos no ambiente das regiões imediatas acreanas.

Tabela 21: Acre: relação proporcional entre as duas principais fontes de receitas sobre a receita total dos municípios acreanos – anos de 2000, 2010 e 2017

ACRE		Transferência do FPM e ICMS como proporção da Receita Total entre os anos de 2000-2017					
		2000		2010		2017	
		R. I.	Município	ICMS	IFPM	ICMS	IFPM
Brasiléia	Assis Brasil	15,93	47,20	17,09	26,91	24,41	24,19
	Brasiléia	17,91	34,56	25,81	26,81	25,53	21,11
	Epitaciolândia	8,81	34,20	12,77	33,50	13,87	31,59
	Xapuri	13,02	32,93	29,11	36,49	26,56	27,36
Cruzeiro do Sul	Cruzeiro do Sul	11,77	18,77	19,76	20,31	20,90	16,15
	Mâncio Lima	17,23	36,61	13,51	26,48	14,74	24,00
	M. Thaumaturgo	7,95	23,26	8,90	18,72	10,24	22,49
	Porto Walter	11,12	33,62	14,65	23,36	14,24	20,96
	Rodrigues Alves	9,40	28,43	11,94	26,12	10,58	24,02
Rio Branco	Acrelândia	11,93	35,07	9,86	23,52	15,42	34,76
	Bujari	9,49	28,70	17,24	29,51	19,15	24,75
	Capixaba	15,12	44,34	19,29	34,65	17,71	29,05
	P. de Castro	23,89	41,59	23,44	32,25	27,36	25,79
	Porto Acre	12,74	39,43	12,66	36,92	13,05	34,49
	Rio Branco	10,24	36,82	17,36	37,32	15,46	29,54
	Sen. Guimard	14,99	28,07	23,43	30,30	24,92	24,33
Sena Madureira	Manoel Urbano	10,67	32,26	15,33	24,46	21,01	25,29
	Santa Rosa	16,20	48,45	15,64	25,35	20,34	24,96
	Sena Madureira	12,71	25,05	17,31	24,51	17,47	20,38
Tarauacá	Feijó	10,52	40,46	10,90	34,49	17,23	27,01
	Jordão	13,24	40,06	12,51	21,38	16,01	20,08
	Tarauacá	11,64	31,48	13,83	24,11	14,89	20,23

Fonte: Resultado da Pesquisa

Nota: Valores do ICMS e FPM deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Em 2000, as transferências federativas mostraram-se capazes de produzir mais efeito de equilíbrio entre as fontes de recursos advindas do ICMS e FPM na Região Geográfica Imediata de Cruzeiro do Sul. Sendo a média final entre seus municípios de 28,14% para o FPM e tendo o valor do ICMS chegado a 11,49%, no seu conjunto, as duas fontes de recursos financiaram o equivalente a 39,63% na proporção da receita total regional. Contudo, quando se leva em consideração apenas o ICMS, essa região e a de Tarauacá, cuja média no mesmo período era de 11,80%, atingiram resultados bem abaixo da média estadual, que figurava em torno de 13,02%.

As regiões Imediatas de Rio Branco, Brasiléia e Sena Madureira, comparadas às demais do Acre, em 2000, foram as que apresentaram taxas médias de arrecadação de ICMS acima da média obtida para o estado. O desembolso para a regional de Rio Branco e Sena Madureira ficou em torno de 14,06% e 13,19%, respectivamente, da proporção de suas receitas totais. Essas mesmas regiões registraram as maiores médias análogas ao grau de dependência das transferências federais, representada aqui pelo FPM. A regional de Rio Branco, por exemplo, registrou taxa média de 36,29%, notadamente, a segunda mais elevada do estado, tendo sido puxada pelos municípios de Capixaba, com taxa equivalente a 44,34%, e Plácido de Castro, com 41,59%. A região de Sena Madureira, nestes mesmos termos, registrou taxa média de 35,25%, menor em relação às regionais de Tarauacá e Rio Branco, porém, quando se observa a participação individual de seus componentes, Santa Rosa do Purus obteve a taxa média de participação mais elevada do estado, em torno de 48,45%.

Os desembolsos do ICMS e FPM para a regional de Brasiléia, ainda em 2000, representaram uma taxa média de 13,92% e 37,22%, respectivamente. São recursos mobilizados que representaram um volume médio de 51,14%, adicionado nas receitas totais de seus municípios. O pior resultado, em termos de grau de dependência, foi apresentado pela RGI de Tarauacá. Com média regional de apenas 11,80% no ICMS, a região se posicionou abaixo da média estadual, que figurava em torno de 13,02% em relação ao conjunto de suas receitas. Já a média alusiva ao FPM figurava em torno de 37,33% da partilha de sua receita regional. Contribuíram para tal situação os municípios de Feijó, em que a taxa média do FPM figurava em torno de 40,46%, e Jordão, que atingiu, no período, o patamar de 40,06% no cotejo da receita total.

Em 2010, as transferências via cota-parte do ICMS reagiram positivamente e passaram a responder por uma taxa média de 16,47% em relação às receitas totais do conjunto dos municípios acreanos. Lideradas pelas regiões imediatas de Rio Branco e Brasiléia, em que a média final entre seus municípios ficou em 32,07% e 30,93% para o FPM, tendo os desembolsos do ICMS chegado a 21,20% e 17,61%, respectivamente. Note-se que a somatória das transferências correspondentes às partes em relação à receita total regional chegou a uma taxa média de 52,13% para Brasiléia e 49,68% para Rio Branco. Confirma-se, desse modo, uma ligeira trajetória de redução no grau de dependência das transferências federais.

Com relação à redução do hiato entre o crescimento do movimento econômico da sociedade em geral e a dependência das transferências federativas, sobressaiu-se o polo regional de Brasiléia. Nele, a média de participação representou para proporção de sua receita total, uma média de 25,81% para o ICMS e 26,81% para o FPM. Ou seja, a análise parcial dessa paridade,

a qual é sublinhada pela aparente redução do grau de dependência, sugere que, no período em causa, as forças locais elevaram seu poder decisório sobre as políticas econômicas exógenas e, a partir delas, ampliaram a capacidade regional de reter e reinvestir o excedente no interior da região (BOISIER, 1999; PIACENTI, 2016).

No caso da RGI de Rio Branco, embora tenha melhorado em relação ao período anterior, todavia, a média do grau de dependência permaneceu elevada em 2010. As menores diferenças atribuídas ao grau de dependência encontrados em relação à média regional e estadual foram para os municípios de Senador Guimard e Plácido de Castro. O primeiro logrou taxa média para o ICMS de 23,43%, rivalizando com a taxa média estadual, que foi de 16,47%, e a média regional, de 21,20%. De outro lado, a retribuição do FPM no município foi equivalente à média de 30,30%, menor que a média regional, que foi de 32,07%, e próxima da média estadual, que ficou na casa dos 28,07% da fração de sua receita total. Em seguida, Plácido de Castro, que registrou taxa média de 23,44% para o ICMS e 32,25% para o FPM, valor que correspondeu a 55,70% do volume de suas receitas, superou tanto a média regional quanto a estadual, sendo a maior da região e a segunda mais elevada do estado.

No caso da RGI de Sena Madureira, os dados mostram que, em seu conjunto, a regional melhorou sua média de arrecadação do ICMS em relação ao ano de 2000, mas ficou abaixo da média estadual. No intervalo de dez anos, Santa Rosa do Purus apresentou queda mais acentuada nas atividades econômicas. Com variação negativa em torno de -4% na taxa média de seu ICMS, oscilou de 16,20%, em 2000, para 15,64%, em 2010. Para as receitas advindas do FPM, a taxa média, que em 2000 era de 48,45%, caiu para 25,35%, ficando próximo da média regional, que foi 24,78%, e bem abaixo da média estadual, que foi o equivalente a 28,07% da proporção da receita total.

Ainda no âmbito da RGI de Sena Madureira, tanto seu polo regional quanto o município de Manoel Urbano apresentaram incremento na parcela recebida do ICMS em 2010, porém, não suficiente para romper a barreira da média regional e da estadual. Em relação ao ano de 2000, quando os valores do desembolso representavam 10,67% e 12,71%, respectivamente, os dois municípios, em causa, obtiveram crescimento relativo equivalente a 44% e 36%. Já a média do desembolso da cota-parte do FPM apresentou taxas médias decrescentes. Manoel Urbano, por exemplo, reduziu para um patamar negativo próximo de -24% e Sena Madureira para -2%. Relativamente ao ano de 2000, aquilo que se poderia chamar de melhora no grau de dependência, à medida que essas taxas de 2010 ficaram abaixo da média regional, elas sugerem que a região perdeu importância econômica no cenário estadual.

Em 2010, a RGI de Tarauacá, na comparação com o período anterior, praticamente apresentou o mesmo desempenho. Em termos de redução do grau de dependência, a média regional foi a mais baixa do estado. Isso ficou evidente pelo descompasso entre a taxa média apresentada pelo FPM, que figurou em torno de 26,66% – sendo a segunda mais elevada do estado –, e a média de participação do ICMS, que correspondeu a 12,31%, expressando-se na mais baixa do período, em relação ao total de suas receitas municipais. Com relação ao polo regional, este apresentou crescimento de 19% na taxa média do ICMS, sendo o mais expressivo na regional. Enquanto Feijó registrou modesto incremento na parcela recebida do ICMS, em torno de 4%, Jordão viu sua cota-parte do mesmo imposto decrescer em -6%. As cotas-partes do FPM recebidas pelo conjunto dos municípios também declinaram em relação à composição de suas receitas. A mais expressiva foi observada para Jordão, que, sozinho, reduziu em -47% a participação do FPM no cotejo da receita total, ao passo que as porcentagens de Tarauacá e Feijó ficaram na casa de -23% e -15%, respectivamente.

A RGI de Cruzeiro do Sul apresentou a menor participação nas duas fontes de recursos, em discussão, quanto à participação na receita total. No que se refere ao ICMS, a taxa média regional, que em 2000 era de 11,49%, no ano de 2010 passou para 13,75%. Com isso, embora esses valores expressem uma elevação em torno de 20% em relação ao período anterior, repete-se a tendência de declínio dos repasses do ICMS e ampliação nos desembolsos do FPM, pelo fato de a média regional não superar a média estadual. Todavia, não foi o caso dessa regional. O dinamismo expressado pelos valores arrecadados do FPM, no que se refere à média regional registrada para o ano de 2000, que era de 28,14%, caiu para 23% em 2010, sinalizando um recuo próximo de -18% e muito abaixo da média estadual, que foi de 28,07%.

Cabe, ainda, como um registro adicional, destacar que, consideradas as duas rubricas, a regional de Cruzeiro do Sul registrou a menor média de participação nas receitas totais observadas entre as demais do estado do Acre. Neste ponto, destacou-se o município de Marechal Thaumaturgo, pois, considerando a soma das duas receitas, a média estadual para o período foi equivalente a 47,63%. O município em questão adicionou não mais que um total médio de 27% em relação à sua receita total, sendo claramente a mais baixa entre as unidades municipais acreanas. Em paralelo a isso, verificou-se também a menor diferença proporcional entre as cotas-partes recebidas do FPM e ICMS. Destaca-se o município de Cruzeiro do Sul, pois a taxa média do ICMS ficou próxima do FPM, em torno de 19,76% e 20,31%, respectivamente.

Sobre o ano de 2017, há que se chamar a atenção para algumas questões. Conforme visto na Figura 21, o ICMS manteve uma trajetória de crescimento e o FPM claramente se

mostrou em declínio nas regionais do Acre. Entretanto, quando se sobrepõem as médias dos períodos de 2000-2010 e 2010-2017, em escala estadual, elas indicam desaceleração no grau de dependência em 2017, comparada ao período anterior. O primeiro aspecto a se destacar é que polos regionais, como os de Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Brasiléia, que se caracterizam por maior dinamismo econômico, reduziram seu nível de recursos provenientes das cotas-partes do ICMS, em consequência, pode-se dizer que também houve recrudescimento em suas atividades econômicas.

Na RGI de Cruzeiro do Sul, por exemplo, passa-se de um patamar de 13,75% da média regional em 2010 para 14,14%, depois do ano de 2017. Como se nota, há ganhos, mas em menor dimensão. Em paralelo, a distância da média regional para a média estadual que em 2010 era de apenas o equivalente a 2,72 posições, aumentou para 4,09, no último ano analisado. Duas situações são captadas a partir desses dados. Primeiro, a economia dos municípios de Porto Walter e Rodrigues Alves, que havia crescido em torno de 32% e 27%, entre os anos de 2000-2010, deteriorou-se ao equivalente a -3% e -11%, respectivamente. Segundo, com exceção do polo regional de Cruzeiro do Sul, que obteve média relativa em torno de 20,90%, tendo sido acima da marca de 18,23%, que foi a média estadual, o crescimento havido nos municípios de Mâncio Lima e Marechal Thaumaturgo não foi suficiente para sustentar sua participação relativa no horizonte estadual. Quanto aos desembolsos do FPM, as evidências apresentadas pela Tabela 21 indicam que, em 2017, no geral, a regional de Cruzeiro do Sul ficou menos dependente das transferências da fonte em análise. Ela só não foi maior porque o tecido produtivo de Marechal Thaumaturgo, na relação com seu grau de dependência representada pelo FPM, assistiu um crescimento em torno de 20%, e praticamente voltou ao mesmo patamar do período anterior, em que havia registrado queda de participação relativa, próximo de -20%, em relação à sua receita total.

As regiões de Rio Branco, Sena Madureira e Brasiléia, mesmo na eventualidade de que o desembolso da cota-parte do ICMS, no último ano, tenha crescido acima da média estadual, revelam claramente a insuficiência de recursos públicos para financiar suas demandas básicas para o desenvolvimento. Na microrregional de Rio Branco, por exemplo, a média alusiva a ela, em 2017, atingiu o patamar de 22,59%, movendo-se acima da média estadual, que ficou na casa dos 18,23% na fração da receita total. Conforme a Tabela 21, Plácido de Castro e Senador Guiomard, com média de 27,36% e 24,92%, respectivamente, foram os únicos, dentre os sete da região, que superaram a média regional e a estadual, quanto às receitas advindas da cota-parte do ICMS. Já Bujari, apesar de ter aumentado sua participação em 11% em relação ao ano de 2010, sendo sua média equivalente a 19,15%, ficou acima da média estadual, porém, abaixo

daquela observada para sua região. O maior destaque em termos de variações positivas ficou por conta de Acrelândia, em que o pico em 2017 atingiu o patamar de crescimento em torno de 56%.

Dinâmica distinta aconteceu no polo regional de Rio Branco e no município de Capixaba; em ambos, as médias relativas abaixo da unidade federativa e da regional constituíram-se como o destaque negativo. Suas participações relacionadas às retribuições do ICMS, na projeção das receitas totais, que tinham oscilado positivamente, nesta ordem, 69% e 28% no interregno de 2000-2010, passaram para um patamar negativo de -11% e -8%, no último ano analisado.

No caso das regiões de Sena Madureira e Brasiléia, os impactos do ICMS sobre suas receitas totais foram consideráveis. Corresponderam, em 2017, à média relativa de 19,61% e 19,01%, quando, em 2010, eram de apenas 16,09% e 17,61%, respectivamente. Entre seus municípios, as maiores variações com crescimento acima da média regional e estadual foram observadas para Assis Brasil, que ampliou seu ICMS ao patamar equivalente a 43%, seguido por Manoel Urbano (37%) e Santa Rosa do Purus, em torno de 30%. Com crescimento modesto de apenas 1% e 9%, o polo regional de Sena Madureira e o município de Epitaciolândia, nesta ordem, apresentaram médias relativas aquém das escalas regional e estadual.

A regional de Cruzeiro do Sul, cuja média relativa foi de 14,14%, em que pese alguns revezes em dois dos cinco municípios que a compõem, no geral, a tendência foi de crescimento, porém, em menor volume. Nela, a taxa de crescimento da economia regional, que, no primeiro período, tinha registrado variação média de aproximadamente 20%, caiu para apenas 3%, em 2017. De todo modo, diferentemente do que foi apurado para os anos anteriores, os resultados procedentes do extremo norte do Acre, alusivos ao desempenho das atividades econômicas, em 2017, apresentaram uma ligeira melhora.

Assim, para superar essa parte da análise sobre o desempenho regional conferido ao volume da cota-parte do ICMS (2017), encerra-se com a RGI Imediata de Tarauacá. Nela, os resultados apontaram que houve crescimento nos três municípios que a constituem. Porém, em seu conjunto, a média relativa obtida ficou abaixo da que foi observada para o estado. A diferença entre o ano de 2010 para o ano de 2017 está na evolução da dinamização das atividades econômicas de Feijó e Jordão, cujas variações atingiram um patamar médio de 58% e 28% de incremento do ICMS em suas receitas totais. Já o polo regional de Tarauacá, que é o município mais expressivo da região, em termos de população e economia, obteve crescimento mais moderado, saiu de um incremento de 13,83% no primeiro período (2000 a 2010), para 14,89% no último período analisado (2010 a 2017).

Sob uma perspectiva mais geral e em conformidade com a expectativa teórica, percebe-se, à luz dos indicadores anteriormente destacados, mesmo diante dos efeitos da diminuição nos valores do ICMS para alguns polos regionais, por exemplo Rio Branco, que este é, em termos econômicos, o mais importante do estado, e tal instabilidade não freou por inteiro o dinamismo econômico regional. Muito pelo contrário, com se viu, a região registrou a melhor média do estado nos três períodos analisados e isso sugere que, ou as atividades econômicas se deslocaram para o interior da região, ou o movimento das atividades econômicas das outras regionais foram tão baixos a ponto de não a superar.

Por coerência, apesar de os dados sugerirem certa reação proativa das forças locais em relação ao tamanho da atividade econômica em pontos selecionados no tempo, pelo menos por enquanto, ainda não permitem que se afirme categoricamente que isso foi fruto de um processo de convergência entre as forças locais e o espaço de reprodução das atividades econômicas. De todo modo, se não foi nem uma coisa e nem a outra, o fato a ser comprovado (ou não) é que os dados mostram, por um lado, que os repasses do FPM, em 2017, reduziram-se drasticamente em 86% dos municípios acreanos e, por outro, que houve redistribuição e concentração do retorno do ICMS para os 14% restantes.

Em 2017, as transferências da cota-parte do FPM e seus impactos nas receitas totais foram mais regressivas nas regiões de Tarauacá, Brasiléia e Rio Branco. Nesta última, com exceção de Acrelândia, que saiu de uma participação média próxima a 23,52%, em 2010, para 34,76% em 2017, configurando-se num aumento médio relativo de 56% na composição de sua receita total, os demais municípios finalizaram o período com essa fonte de recursos em um patamar pior em comparação a 2010.

A capital regional e, por extensão, do Acre, Rio Branco, registrou variação negativa em torno de -21%, porém, manteve sua parcela de retorno do FPM acima da média regional (28,54) e da estadual (25,12). Plácido de Castro, por sua vez, que havia registrado participação média em torno de 32,25% em 2010, após sete anos oscilou para 25,79%, ficando também no limite das médias estadual e regional. A retração do retorno do FPM, em 2017, relativo à receita total, também foi observada nos municípios de Senador Guiomar, Bujari, Capixaba e Porto Acre, com variações de -20%, -16%, -16% e -7%, nessa ordem.

As regiões de Brasiléia e Tarauacá, no interregno de 2010-2017, acumularam cada uma variação negativa em torno de -16%. As maiores quedas foram observadas para Feijó, em que a variação média figurou próximo a -22%, e Tarauacá, que atingiu a marca dos 16%. Já Jordão que havia declinado (-47) no percurso de 2000 para 2010, teve uma queda mais contida em 2017, equivalente a -6%. A factibilidade de tal comportamento é que as duas regiões de fato

reduziram a dependência das transferências federativas, mas o ponto ótimo pelo qual pode-se comparar o quanto de redução se consolidou de um período para o outro mostra uma trajetória ascendente.

Se essa premissa ainda não for suficiente, os resultados para as regiões de Cruzeiro do Sul e Sena Madureira parecem não deixar dúvidas quanto ao fato destacado anteriormente. Nas duas regionais, a média regional das receitas provenientes do FPM passou de, respectivamente, 23% e 26,66%, em 2010, para 21,53% e 22,44%, em 2017. As variações médias relativas à composição primária das receitas entre os dois períodos ficaram na casa de -5% para Sena Madureira e em torno de -6% para Cruzeiro do Sul. Nesta última, quando se verifica o desempenho individual de seus municípios relativos ao grau de dependência, defronta-se com o comportamento atípico em um de seus municípios. Foi o caso de Marechal Thaumaturgo, que apresentou crescimento equivalente a 20% em suas receitas complementares externas (FPM).

Na região de Sena Madureira, a média de participação do FPM no total regional foi de 24,78% em 2010 e reduziu para 23,54% em 2017. Nesse período, com exceção de Manoel Urbano, que apresentou crescimento relativo de 3%, observou-se uma queda de -17% em Sena Madureira e -2% para Santa Rosa do Purus. Na generalidade, isso não seria um problema. Mas, em uma situação como esta, em que se revela que as receitas externas são proporcionalmente maiores do que aquelas geradas pelas atividades econômicas no interior do município, ao mesmo tempo, houve redução abaixo das médias regional e estadual, que indica claramente que o ritmo de crescimento das atividades econômicas desacelerou, ao passo que a velocidade da redução do grau de dependência, tem se mostrado mais lenta nessas duas regiões.

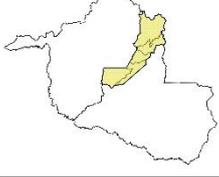
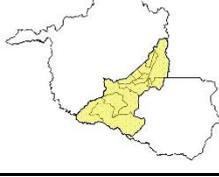
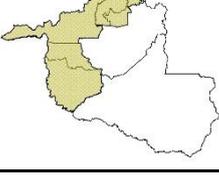
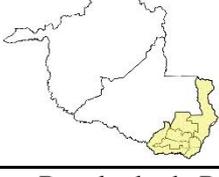
A novidade está na sensível diminuição, no período, do número de municípios acreanos em todas as regiões, que dependiam, cada vez mais e em maior volume, dos repasses do FPM para proverem suas estruturas administrativas. Por outro lado, a retração das atividades econômicas nos municípios das regiões de Brasília e Rio Branco equivale àquela observada na região de Cruzeiro do Sul, a qual revela presença mais forte de elementos sustentadores, em contexto de desenvolvimento socioeconômico por um processo endógeno, nas duas primeiras, e sinal de enfraquecimento, na última.

5.2.2 Análise do desenvolvimento econômico do estado de Rondônia

Os resultados obtidos para o estado de Rondônia (Tabela 22) permitem avaliar que as regiões imediatas de Ji-Paraná e Cacoal reuniram a maior quantidade de municípios considerados de baixo desenvolvimento econômico, segundo o IPEi. Nas duas RGIs

mencionadas, ao todo, foram 25 municípios classificados em tal condição, o que significa dizer que, em 48% de suas unidades municipais, o desenvolvimento econômico ainda é um desafio a ser superado.

Tabela 22: Rondônia: percentual de municípios segundo o IPEi – por Regiões Geográficas Imediatas – em nível de desenvolvimento

Região Geográfica Imediata	Níveis de Desenvolvimento	Número de Municípios	Em %
Ariquemes 	Baixo	7	13%
	Regular	1	2%
	Moderado	0	0%
	Alto	0	0%
	Total	8	15%
Cacoal 	Baixo	12	23%
	Regular	2	4%
	Moderado	0	0%
	Alto	0	0%
	Total	14	27%
Jaru 	Baixo	5	10%
	Regular	0	0%
	Moderado	0	0%
	Alto	0	0%
	Total	5	10%
Ji-Paraná 	Baixo	13	25%
	Regular	0	0%
	Moderado	0	0%
	Alto	0	0%
	Total	13	25%
Porto Velho 	Baixo	4	8%
	Regular	1	2%
	Moderado	0	0%
	Alto	0	0%
	Total	5	10%
Vilhena 	Baixo	6	12%
	Regular	0	0%
	Moderado	0	0%
	Alto	1	2%
	Total	7	13%

Fonte: Resultado da Pesquisa

A Região Geográfica Imediata de Ariquemes, por sua vez, apresentou resultados próximos. Ou seja, do total de oito municípios que compõem a região, sete obtiveram escore baixo e um escore regular. O mesmo resultado apontou que as RGIs de Jaru e Porto Velho estavam em condições análogas. No segundo caso (Porto Velho), a região é formada pelos municípios de Guajará-Mirim, Candeias do Jamari, Nova Mamoré e Itapuã do Oeste.

A Região Geográfica Imediata que se destacou na economia rondoniense, segundo o IPEi, foi a de Vilhena. Seu protagonismo na atração de investimentos e capital para dinamizar o setor primário é bem conhecido. Contribuíram historicamente, para tal, a formação de uma rede urbana derivada da modernização do espaço agrícola. Esses aspectos, além de sugerir a existência de uma dinâmica interna relevante, ajudam a explicar a razão pela qual o município de Pimenteiras do Oeste apresentou-se como o único do estado rondoniense a se enquadrar na condição de alto desenvolvimento econômico, num cenário em que a maioria deles obteve escore baixo.

A importância do crescimento econômico por meio do agronegócio no sul rondoniense foi destacada por Silva (2014). O autor, em seu estudo sobre a regionalização do agronegócio no estado em questão, sublinhou que a atividade econômica na região de Vilhena se notabilizou pela presença da pecuária de corte, combinada com uma estrutura fundiária formada por médias e grandes propriedades. Somado a isso, houve estreitamento das relações com os setores comerciais e de serviços relacionados à agropecuária, tendo sido, ao mesmo tempo, efetivado por um processo contínuo de agregação de valor absorvido pela região e gerado internamente, o que, provavelmente, contribuiu para atrair excedentes advindos de outras regiões, constituindo-se em estratégias de desenvolvimento local.

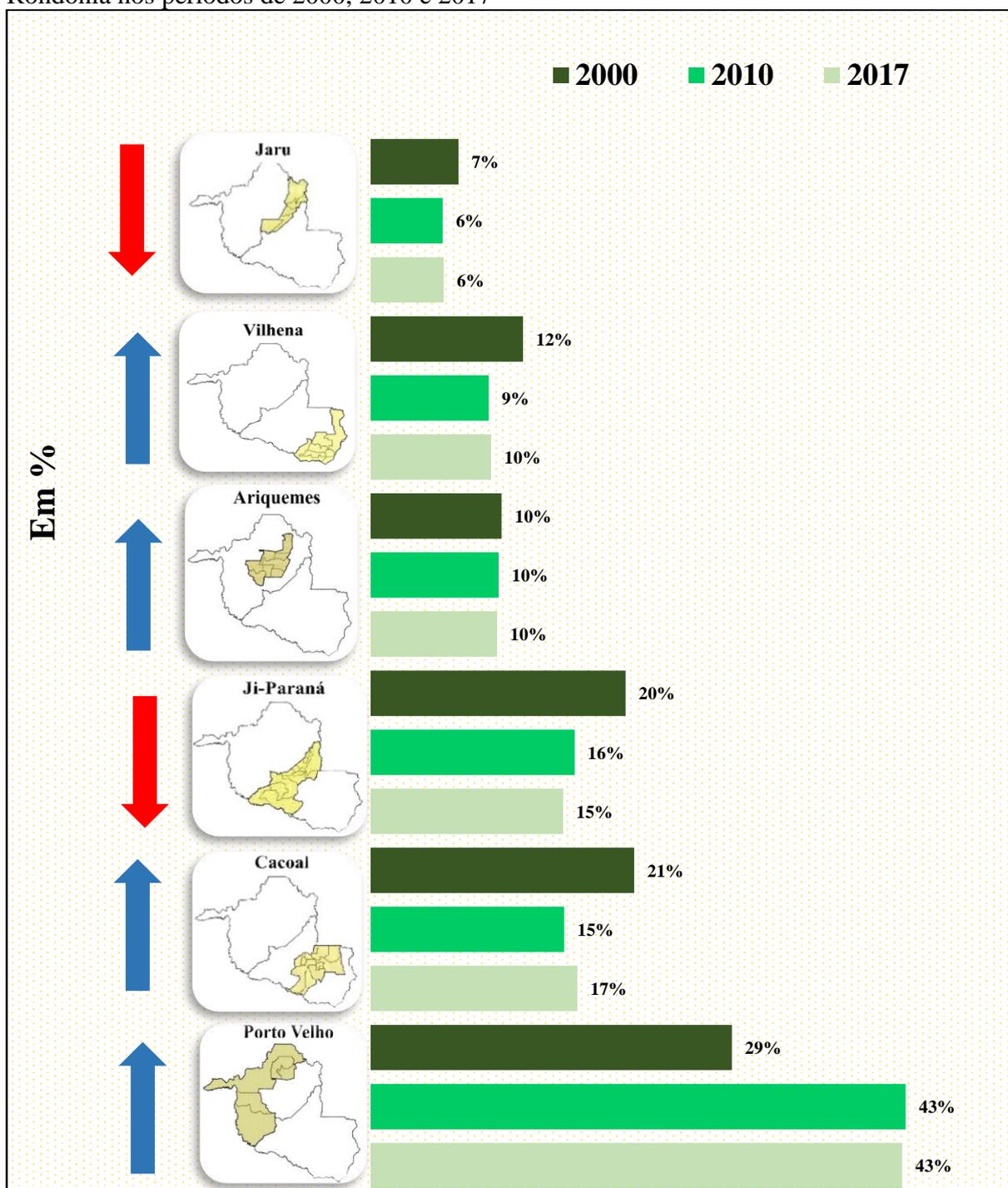
Se não há dúvida de que a difusão do desenvolvimento econômico no espaço regional tem, no território vilhenense, elementos endógenos na sua reprodução, então, convém aqui destacar duas condições análogas, as quais, em linha com Ferrera de Lima (2016), referem-se ao componente diferencial ou geográfico. Ambos fazem alusão às condições particulares das regiões, em especial, as físicas, que permitem ao espaço econômico se transformarem em forte receptor na localização das atividades produtivas. Todavia, onde serão transformados os recursos e onde serão feitos os investimentos depende das decisões socioespacial ou socioterritorial.

Se o diferencial da Região Geográfica Imediata de Vilhena foi fruto da ação das forças locais em criar um ambiente com boas condições para atrair capital físico de outras partes do país, então nada mais natural do que pensar que tais iniciativas se inserem num contexto, não exclusivo, mas fortemente conduzido por forças ou mecanismos endógenos por meio da

ativação social. Mesmo assim, tal qual foi observado nas regiões do Acre, a economia regional de Rondônia defronta-se com uma interação residual de parte expressiva de seus municípios. A explicação para tal característica está na dependência econômica da maioria dos municípios com relação à estrutura interna da sociedade, a qual se apoia na capacidade das diretrizes externas via repasses constitucionais e infraconstitucionais para incrementar seu desenvolvimento.

Essa é também a razão básica pela qual se impõe outra maneira de analisar a economia regional. É preciso entender como as variações que ocorreram no produto interno bruto (PIB) ao longo das duas últimas décadas, de alguma forma, estabeleceram correlações com o resultado parcial do IPEi, na perspectiva das regiões imediatas. Sendo assim, examinando-se exclusivamente a Figura 16, nota-se que, entre os períodos de 2000-2010 e 2010-2017, o conjunto das regiões rondonienses apresentou mudanças importantes. Não obstante, os municípios mais expressivos mantiveram suas posições inalteradas no *ranking* estadual.

Figura 16: Participação do PIB das Regiões Geográficas Imediatas no PIB do estado de Rondônia nos períodos de 2000, 2010 e 2017



Fonte: Resultado da Pesquisa com dados do IPEA (2000, 2010 e 2017)

Nota: Valores do ICMS e FPM deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Em termos de evolução, entre 2000 e 2010, verifica-se que a Região Geográfica Imediata de Porto Velho foi a que mais cresceu. O PIB regional, medido pela participação relativa na unidade federada, saltou de R\$ 1.717.360 para R\$ 5.188.038. Em bases percentuais,

esse crescimento foi por certo elevado (mais que 200%). Já em termos de participação do PIB regional no cotejo estadual, o ganho foi equivalente a 48 p.p. na década. Esse resultado pode estar associado a um novo perfil da atividade produtiva que está se consolidando nestas últimas duas décadas. Trata-se, pois, do Terminal Graneleiro e da Hidrovia do Madeira. Este último empreendimento compõe o Corredor Logístico Norte, o qual, segundo o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT, 2018), apresenta extensão navegável de 1.060 km, entre Porto Velho e a foz, em Itacoatiara (AM). Permite o tráfego de comboios de barcas de cargas com até 18 mil toneladas, praticamente durante todo o ano. Entre suas características, está o fato de ser o principal meio de escoamento da produção de grãos, como soja, milho e açúcar, proveniente das plantações de Mato Grosso e do sul rondoniense. Cabe ressaltar que esses grãos chegam ao porto de Porto Velho (RO) depois de um percurso de 800 km pela BR-364.

A existência de um corredor ou eixo de desenvolvimento entre as extremidades do estado permitiu o fortalecimento das estruturas produtivas nos dois polos. É o que Ferrera de Lima (2016) definiu como uma forma de difusão espacial por eixo de desenvolvimento.

No caso rondoniense, isso faz ainda mais sentido quando se leva em consideração o estudo de Pereira (2009). O autor visualiza uma relação estreita entre a inserção da hidrovia Rio Madeira no norte do estado e a escalada do agronegócio, concentrados nos municípios situados ao sul.

Ou seja, constitui-se a moldura na qual ocorre um processo em que o espaço compreendido entre os dois polos forma um corredor, pelo qual as maiores cidades localizadas ao longo do seu trajeto, em especial, Vilhena, Cacoal, Ji-paraná, Jaru, Ariquemes e Porto Velho, tornaram-se especializadas nas atividades complementares, portanto, mais aptas a acolher a produção e os nexos da economia moderna.

A formação econômica e territorial desses núcleos urbanos, como destacado, está assim, intimamente ligada a esse quadro. E isso coincide com o fato de as demais unidades regionais assinalarem perdas em participação no PIB estadual. As oscilações negativas em volume nas participações foram mais expressivas nas regiões de Cacoal, Vilhena e Ji-Paraná, cujas perdas forma equivalentes a -27 p.p., -22 p.p. e -20 p.p., respectivamente. Em seguida, com perdas menores, destacou-se Jaru, com -18 p.p., e Ariquemes, com apenas -2 p.p., apresentou estabilidade.

As intercorrências do primeiro período tiveram menor impacto no período de 2010-2017. Por outra forma, em que pese o resultado em volume do PIB para o conjunto de suas regiões tenha indicado elevação em torno de 19%, o estado acumulou perda em volume relativo

equivalente a -82 p.p. na comparação com o crescimento do período anterior. Esse resultado tem muito a ver com o desempenho das regiões de Ji-Paraná, Ariquemes e Porto Velho.

As regiões de Ariquemes e Jaru (Tabela 23) apresentaram estabilidade em termos de participação do produto regional no PIB estadual. Ou seja, não apresentaram oscilações significativas nos dois períodos analisados. Se, durante o longo período entre 2000 e 2010, a RGI de Ariquemes manteve a participação relativa com perda de apenas 0,23 p.p., no período subsequente, a perda foi de 0,01 p.p.; contribuíram para tal regularidade a expansão do setor industrial em todo o seu território. A ele, coube um impulso no volume de seu PIB em torno de 128%, entre os anos de 2000 e 2010. Os municípios que mais se destacaram foram: Cujubim, que multiplicou mais de sete vezes o volume do seu PIB industrial, seguido de Campo Novo de Rondônia, Buritis e Rio Crespo, os quais registraram expansão equivalente a 231%, 179% e 137%, nesta ordem.

Ainda na série 2000-2010, a região de Jaru decresceu, de 7,0% para 5,8%, em participação relativa ao PIB estadual. As unidades sub-regionais que perderam participação entre 2000 e 2010 foram Jaru (0,22 p.p.), Governador Jorge Teixeira (0,3 p.p.) e Theorama (0,28 p.p.). Nestes dois últimos, a perda observada é explicada pela redução das atividades do comércio e serviços que recuaram o equivalente à média relativa de -65%.

Tabela 23: Rondônia: *Ranking* e participação do PIB primário de cada município em relação ao PIB primário do estado e ao PIB primário das Regiões Imediatas de Ariquemes e Jaru – 2000 e 2017

Rondônia		PIB TOTAL		2000				2017			
				Estado		RI		Estado		RI	
RGI	Município	Part. (%)	Rank								
Ariquemes	Ariquemes	6,42	5°	61,3	1°	5,28	4°	52,2	1°		
	Buritis	1,01	20°	9,7	2°	1,53	11°	15,1	2°		
	Alto Paraíso	0,73	25°	6,9	3°	0,74	26°	7,3	4°		
	Monte Negro	0,71	26°	6,7	4°	0,62	29°	6,1	6°		
	Cacaulândia	0,49	40°	4,6	5°	0,32	42°	3,2	7°		
	Campo Novo	0,47	41°	4,4	6°	0,64	28°	6,3	5°		
	Cujubim	0,40	44°	3,8	7°	0,74	25°	7,4	3°		
	Rio Crespo	0,26	51°	2,5	8°	0,24	47°	2,4	8°		
Jaru	Jaru	4,26	6°	60,7	1°	3,25	6°	55,7	1°		
	Machadinho	1,12	19°	15,9	2°	1,40	13°	23,9	2°		
	Gov. J. Teixeira	0,67	30°	9,5	3°	0,42	37°	7,2	4°		
	Theobroma	0,61	33°	8,7	4°	0,42	36°	7,3	3°		
	Vale do Anari	0,36	47°	5,1	5°	0,35	41°	5,9	5°		

Fonte: Resultado da Pesquisa com dados do IPEA (2000, 2010 e 2017)

Nota: Valores do PIB deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Em relação ao incremento no PIB, a regional de Jarú obteve um ganho de 0,68 p.p. entre os anos de 2000 e 2010. Entre os municípios que mais avançaram em seus produtos municipais, destacaram-se: Vale do Anari, que assinalou crescimento de 119%, e Machadinho D'Oeste, cuja expansão foi o equivalente a 108%, e os dois ficaram acima da média regional. Com relação aos setores, a economia regional foi influenciada pelo crescimento das atividades relacionadas à administração pública e agropecuárias. Neste último segmento, a variação se elevou em 132% e 92%, nessa ordem, para Vale do Anari e Machadinho D'Oeste, acompanhando o desenvolvimento da produção de leite na região, cujo crescimento em volume médio relativo multiplicou-se mais de 22 vezes. Já os demais (Jarú, Theorama e Governador Jorge Teixeira), juntos, registraram crescimento médio relativo de 50%, bem abaixo daquilo observado para o conjunto regional.

Nos últimos sete anos analisados, a estabilidade da região de Ariquemes esteve atrelada à perda de -29% no PIB industrial e -7% na arrecadação de impostos. Todavia, foi compensada pelos crescimentos da Agropecuária (67%) e dos comércios e serviços (27%). O desempenho da indústria está relacionado às quedas em volume nos segmentos da construção civil e das atividades de transformação. No sentido contrário, o resultado da Agropecuária ocorreu em função do ganho da produção de leite, aquicultura e agricultura. Esta última contribuiu com a expressiva produção de café em Buritis, seguida pela soja, em Rio Crespo e Alto Paraíso. A participação relativa da produção leiteira, por sua vez, saiu da marca de 5%, em 2000, ampliou para 12%, em 2010, expandindo-se em torno de 125%, obteve nova alta de 15% em 2017. Os municípios que mais avançaram na participação foram Alto Paraíso (1,22 p.p.), Cujubim (1,00 p.p.), Rio Crespo (0,80 p.p.) e Campo Novo (0,70 p.p.). Já com relação à aquicultura, os dados para o ano de 2017 mostram expansão a partir de 2013, em todo o conjunto regional, sendo mais expressiva em volume nos municípios de Ariquemes, Cujubim, Rio Crespo e Cacaulândia.

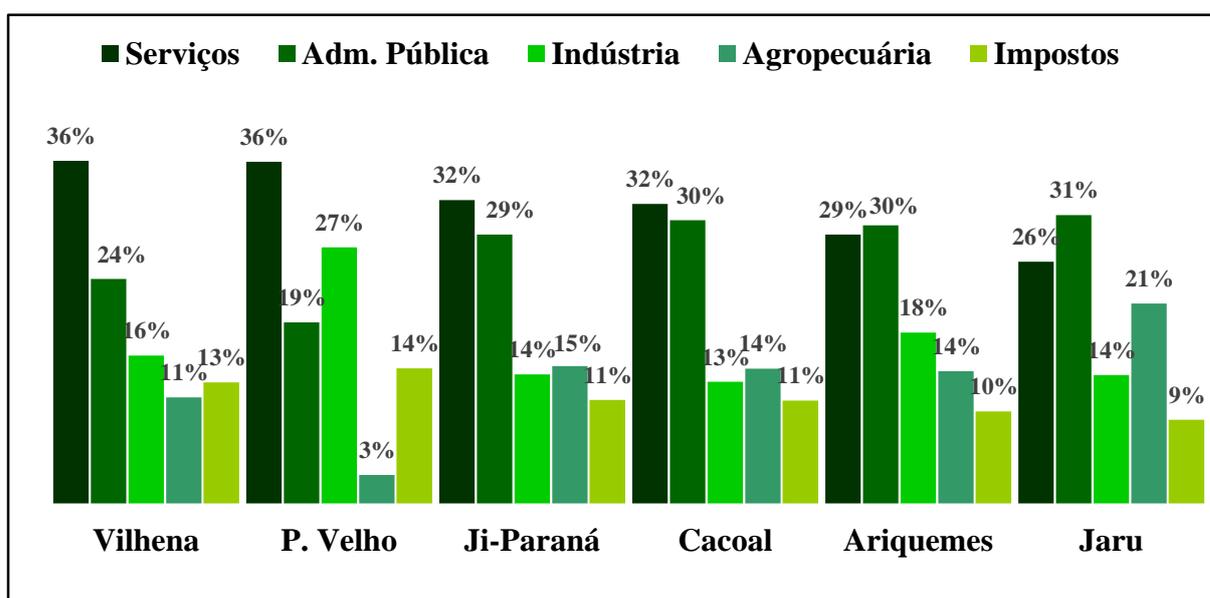
É significativo salientar que, nesse mesmo período, a região de Jarú, depois da queda de 0,18 p.p. no primeiro período, manteve esse patamar de participação relativa em relação ao PIB estadual, também em 2017. Isto é, as atividades econômicas da regional não tiveram desempenho suficiente para recompor as perdas do período anterior. Cabe ressaltar que, em termos de desempenho de volume, a média de crescimento do PIB em todo o conjunto regional foi em torno de 19%, sendo 0,47 p.p. menor na comparação com a expansão verificada ao longo

do período anterior. Machadinho D'Oeste, com ganho em volume relativo de 0,46 p.p., foi o único que registrou expansão acima da média regional. Entre os setores, sobressaíram as atividades relacionadas ao Comércio e Serviços, com ganho de 0,36 p.p., seguido da Agropecuária (0,32 p.p.), que foi impulsionada pelo segmento da aquicultura e agricultura. Nesses dois ramos, destacaram-se os municípios de Machadinho D'Oeste (mandioca, café e soja) e Jaru (mandioca e banana).

A região de Porto Velho apresentou perda de participação em torno de -0,67% p.p. em relação à posição ocupada em 2010. Em termos de variações no *ranking* estadual, se comparada com o desempenho das demais regiões do estado, saiu da 1ª posição, entre 2000 e 2010, e foi para a 4ª, no período 2010-2017, sendo superada pelas regiões de Cacoal, Vilhena e Jaru. A principal razão pela qual essa queda foi detectada pode estar associada ao baixo crescimento do município de Porto Velho, que perdeu ritmo de crescimento em relação ao período anterior. As atividades que mais avançaram no município foram a Agropecuária (110%), seguida pela indústria (27%) e o setor de serviço (13%).

Pela ótica da produção setorial, disposta na Figura 17, e, comparando-se as variações médias dos três períodos (2000-2010-2017), nota-se que o PIB industrial registrou oscilação positiva de 27%, muito em decorrência da produção de Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação devido ao aumento de produção das usinas de Santo Antônio.

Figura 17: Participação percentual relativa dos setores da economia no volume do PIB das regiões imediatas de Rondônia entre os anos de 2000, 2010 e 2017



Fonte: Resultado da Pesquisa com dados do IPEA (2000, 2010 e 2017)

Nota: Valores do PIB deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Entre os anos de 2000 e 2010, os dados mostram trajetória de expansão no volume do PIB industrial. Nesse período, o PIB do setor dobrou de tamanho na região, sendo determinante para o resultado relacionado à modernização da estrutura ocupacional do seu principal município, Porto Velho. Em casos como estes, elevação na produção industrial pode ter forte relação com a polarização do espaço onde o fenômeno ocorre (PERROUX, 1982), porque o setor secundário contribui para a região demandar insumos e serviços de toda ordem.

Todavia, há que se destacar, também, que foi bem abaixo do primeiro período quando registrou crescimento superior a 300%, contribuindo diretamente para a queda de -9% na arrecadação de impostos. A queda também pode ser explicada pelo declínio de aproximadamente -26,1% no produto total de Guajará-Mirim. O município foi fortemente afetado pelo desempenho das atividades industriais e serviços, as quais registraram queda de -27% e -18%, nesta ordem, cujos efeitos se relacionam com a queda de arrecadação de impostos, que foi em torno de -42% no mesmo período.

Na série 2010-2017, o PIB do setor industrial em volume na região de Porto Velho apresentou crescimento relativo de 26%. Porto Velho e Candeias do Jamari foram os dois municípios que mais cresceram, ambos com média de 29,4% na década. No sentido contrário, os municípios da região que declinaram em volume no PIB industrial foram Nova Mamoré (-39,5%), Guajará-Mirim (-27%) e Itapuã do Oeste (-19%).

Em uma perspectiva de importância setorial no conjunto regional, o setor apresentou perda de participação em torno de -0,97 p.p. em relação ao volume de participação de 2010.

O segmento manufatureiro, além de ficar longe dos resultados do primeiro período, foi superado pelo PIB da agropecuária e da administração pública. Neste ponto, destaca-se que, no decurso das análises do indicador parcial social precedentes a esta seção, Guajará-Mirim já despontava pela existência de áreas com baixa capacidade governativa, na medida em que apresentou deficiência nos indicadores de grau de participação, capacidade financeira e instrumento de planejamento e gestão. As implicações dessas características comportam relações com o que Piacenti (2016) denominou como potencialidades local não mobilizadas, as quais se manifestam pela ausência de uma energia capaz de melhor aproveitar os valores locais presentes no território.

No caso da Região Imediata de Ji-Paraná (Tabela 24), embora tenha registrado elevação em torno de 12% em seu PIB no percurso do segundo período, esse incremento contrasta com

as perdas em volume de participação equivalente a -5,59 p.p. em relação ao primeiro período. Para a região de Ariquemes, o que se observa é certa estagnação em sua economia. Comparada à magnitude no volume do produto regional, vê-se que a região, apesar de apresentar um incremento em torno de 18% no volume de seu PIB, perdeu participação equivalente a -1,19 p.p., em 2017. Assim, no período em questão, os três melhores resultados em volume de participação, as unidades de Cacoal, Vilhena e Jaru, tiveram incremento próximos de 6,75 p.p., 2,13 p.p. e 1,28 p.p., nessa ordem, comparando-se com o período anterior.

Tabela 24: Rondônia: *Ranking* e participação do PIB primário de cada município em relação ao PIB primário do estado ao PIB primário das Regiões Imediatas de Ji-Paraná e Porto Velho – 2000 e 2017

Rondônia		2000		2017					
PIB TOTAL		Estado		RI		Estado		RI	
R. G. I.	Município	Part. (%)	Rank						
Ji-Paraná	Ji-Paraná	8,62	2°	42,3	1°	6,96	2°	45,2	1°
	Ouro Preto	3,04	8°	14,9	2°	1,79	10°	11,6	2°
	Presidente Médici	1,71	12°	8,4	3°	0,95	19°	6,2	4°
	S. M. do Guaporé	1,34	16°	6,6	4°	1,49	12°	9,7	3°
	Alvorada D'Oeste	1,14	18°	5,6	5°	0,60	30°	3,9	6°
	Urupá	0,76	22°	3,7	6°	0,48	35°	3,1	10°
	Mirante da Serra	0,75	23°	3,7	7°	0,49	34°	3,2	9°
	Seringueiras	0,59	34°	2,9	8°	0,55	31°	3,6	7°
	Vale do Paraíso	0,57	35°	2,8	9°	0,32	43°	2,1	11°
	S. F. do Guaporé	0,56	37°	2,8	10°	0,78	21°	5,1	5°
	Nova União	0,50	39°	2,5	11°	0,28	45°	1,8	12°
	Costa Marques	0,41	42°	2,0	12°	0,50	33°	3,2	8°
	Teixeirópolis	0,38	46°	1,8	13°	0,19	51°	1,2	13°
Porto Velho	Porto Velho	24,72	1°	85,6	1°	37,96	1°	89,3	1°
	Guajará-Mirim	2,29	10°	7,9	2°	1,85	9°	4,4	2°
	C. do Jamari	0,78	21°	2,7	3°	1,24	15°	2,9	3°
	Nova Mamoré	0,68	27°	2,3	4°	1,09	17°	2,6	4°
	Itapuã do Oeste	0,41	43°	1,4	5°	0,37	39°	0,9	5°

Fonte: Resultado da Pesquisa com dados do IPEA (2000, 2010 e 2017)

Nota: Valores do PIB deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

A queda da participação relativa da região de Ji-Paraná no interregno de 2000 para 2010, por sua vez, é explicada, principalmente, pelo recuo das atividades do comércio e serviços nas menores cidades. No segmento de serviços, o recuo adveio das atividades financeiras de seguros e dos demais serviços a eles relacionados. Cabe ressaltar, todavia, que, nesse mesmo período,

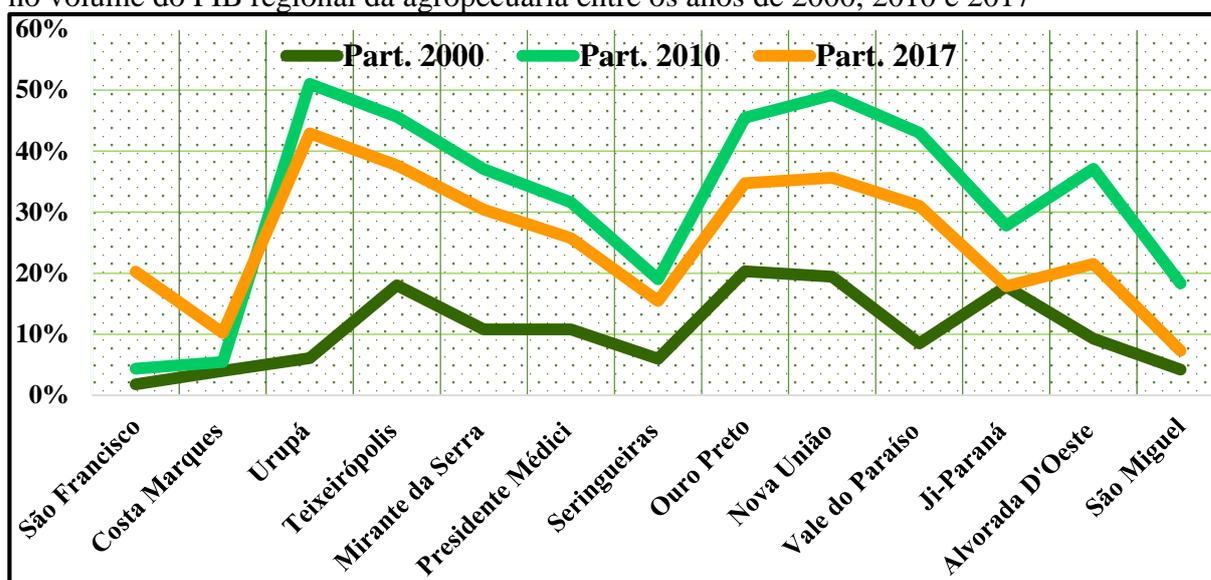
o país enfrentou uma forte redução na participação das operações de crédito e de depósitos, os quais, cumulativamente, atingiram em cheio o setor agropecuário. Por isso mesmo, os resultados para o setor agropecuário indicaram perda equivalente a -13% para Ji-Paraná, -16% para Ouro Preto do Oeste e -30% para Presidente Médici. Sendo eles as principais economias da região, as perdas de participação destacadas contribuíram para o desempenho relativo da região.

Nesse mesmo período, apesar do revés em algumas atividades, cujas perdas em volume no PIB de seu conjunto regional atingiram patamar equivalente a -20 p.p., a região foi compensada pelo elevado ritmo de expansão alusivo ao PIB industrial de São Miguel do Guaporé, Teixeirópolis e Ji-Paraná. Nos três municípios, a taxa de crescimento do PIB industrial mais que dobrou entre os dois períodos, multiplicando-se 7,4, 2,08 e 1,04 vezes, nessa ordem, alterando também os posicionamentos destes nos *rankings* regional e estadual.

No período mais recente (2010-2017), a taxa de crescimento da economia da região de Ji-Paraná muda de patamar. Entre as seis rondonienses, foi a que mais reduziu o ritmo de crescimento no volume de seu PIB. Detendo-se aos setores econômicos, a indústria foi a atividade que mais apresentou variações negativas. A perda de -0,18 p.p. em volume está relacionada à retração das atividades de construção civil na maioria dos municípios deste território. As maiores perdas relativas foram observadas para Costa Marques (-49 p.p.), Vale do Paraíso (-38 p.p.) e Mirante da Serra (-32 p.p.). Destaca-se que São Miguel do Guaporé, Teixeirópolis e Ji-Paraná, na comparação com o primeiro período (2000-2010), apresentaram, no último período analisado, queda correspondente a -19 p.p., -26,2 p.p. e -25 p.p., nessa ordem. Os municípios de Ouro Preto do Oeste e Presidente Médici são os destaques positivos do conjunto regional, com incremento médio no volume do PIB industrial de 26%.

Ainda deste ponto de vista, deve-se destacar que, no decorrer das duas últimas décadas, a economia de Ji-Paraná passou de uma participação de 20,4%, em 2000, para 16%, em 2010, registrando nova queda em 2017, com participação de 15% do PIB estadual. A novidade, contudo, é que a redução no volume do PIB industrial nos municípios mais expressivos, como foi o caso de Costa Marques, Ji-Paraná, São Miguel do Guaporé e Teixeirópolis, do lado do agregado macrorregional, foi compensado pelos resultados advindos da agropecuária.

Figura 18: Região Geográfica Imediata de Ji-Paraná: participação do valor da produção de leite no volume do PIB regional da agropecuária entre os anos de 2000, 2010 e 2017



Fonte: Resultado da pesquisa com dados da Pesquisa da Pecuária Municipal/IBGE (2019) e Produto interno Bruto dos Municípios (2000-2017)/IBGE (2019)

Nota 1: Dados do valor da produção de leite (em mil reais).

Nota 2: Valores do PIB da agropecuária deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Neste período, todas as atividades da Agropecuária cresceram em volume nos treze municípios da região. Ao todo, o ganho agregado do conjunto regional foi equivalente a 0,46 p.p. As maiores contribuições vieram da agricultura, com as culturas permanentes e temporárias. Destacou-se o cultivo de café, milho e soja em São Miguel do Guaporé. Além disso, o setor foi fortemente influenciado pela produção leiteira em larga escala nos municípios onde os resultados já tinham sido positivos em 2010. São eles: Urupá, Teixeiraópolis, Nova União, Ouro Preto e Vale do Paraíso. Destacaram-se, ainda, conforme a Figura 18, os municípios de São Francisco do Guaporé, cuja participação do valor da produção leiteira no PIB da agropecuária municipal dobrou em volume (o equivalente a 3,65 p.p.), e Costa Marques, que cresceu em torno de 87% no final da série.

As unidades regionais de Cacoal e Vilhena (Tabela 25), que tinham perdido participações relativas no período de 2000-2010, voltaram a ganhar importância no cotejo do PIB estadual entre os anos de 2000 e 2017. A RGI de Cacoal que, em 2000, participava com 21%, oscilou para 15%, em 2010, recuperou o equivalente a 2,0 p.p. em 2017. Já em termos de variações em volume, a região apresentou crescimento consecutivo nos dois períodos. No percurso dos anos 2000 a 2010, cresceu o equivalente a 0,50 p.p. e, no período compreendido de 2010 a 2017, seu crescimento ficou na casa dos 0,27 p.p.

Tabela 25: Rondônia: *Ranking* e participação do PIB primário de cada município em relação ao PIB primário do estado ao PIB primário das Regiões Imediatas de Cacoal e Vilhena – 2000 e 2017

Rondônia		PIB TOTAL		2000				2017			
R. G. I.	Município	Estado		RI		Estado		RI			
		Part. (%)	Rank								
Cacoal	Cacoal	6,49	4°	30,8	1°	4,89	5°	29,6	1°		
	Rolim de Moura	3,51	7°	16,7	2°	2,98	7°	18,1	2°		
	Pimenta Bueno	2,41	9°	11,4	3°	2,47	8°	15,0	3°		
	Espigão D'Oeste	1,88	11°	8,9	4°	1,33	14°	8,0	4°		
	Alta F. D'Oeste	1,65	13°	7,8	5°	1,15	16°	6,9	5°		
	N. Brasilândia	1,19	17°	5,6	6°	0,83	20°	5,0	6°		
	S. Luzia D'Oeste	0,73	24°	3,5	7°	0,36	40°	2,2	10°		
	A. A. dos Parecis	0,67	29°	3,2	8°	0,77	23°	4,7	7°		
	N. Horizonte	0,65	31°	3,1	9°	0,39	38°	2,3	90°		
	Min. Andreazza	0,64	32°	3,0	10°	0,50	32°	3,0	8°		
	São Felipe	0,39	45°	1,9	11°	0,21	50°	1,3	13°		
	Primavera	0,31	48°	1,5	12°	0,15	52°	0,9	14°		
	Castanheiras	0,30	49°	1,4	13°	0,26	46°	1,6	11°		
Parecis	0,26	52°	1,2	14°	0,24	48°	1,4	12°			
Vilhena	Vilhena	7,19	3°	59,1	1°	5,87	3°	60,9	1°		
	Cerejeiras	1,51	14°	12,4	2°	1,03	18°	10,7	2°		
	Colorado do Oeste	1,40	15°	11,5	3°	0,78	22°	8,1	3°		
	Corumbiara	0,67	28°	5,5	4°	0,76	24°	7,9	4°		
	Chupinguaia	0,57	36°	4,6	5°	0,65	27°	6,7	5°		
	Cabixi	0,56	38°	4,6	6°	0,32	44°	3,3	6°		
	Pimenteiras	0,27	50°	2,2	7°	0,23	49°	2,4	7°		

Fonte: Resultado da Pesquisa com dados do IPEA (2000, 2010 e 2017)

Nota: Valores do PIB deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Entre os setores, em 2010, na comparação com o ano de 2000, o desempenho das atividades foi registrado na seguinte ordem: indústria (0,78 p.p.), seguido da Administração Pública (0,68 p.p.) e Comércio e Serviços (0,62 p.p.). De modo isolado, entretanto, a agropecuária foi o setor que apresentou queda em volume de 12% no primeiro período. Esse resultado negativo foi fortemente influenciado pela produção leiteira e pelas atividades agrícolas, as quais registraram perdas em onze dos seus treze municípios, sendo as mais expressivas em: Alta Floresta (0,60 p.p.), Cacoal (0,49 p.p. e 0,24 p.p.); Espigão do Oeste (0,32 p.p. e 0,52 p.p.) e Primavera de Rondônia (0,22 p.p. e 0,50 p.p.), respectivamente.

Agora, detendo-se aos resultados em volume para o período de 2010-2017 e considerando a participação de cada conjunto regional em relação ao PIB estadual, verificou-se que a RGI de Cacoal ocupou a segunda posição entre aquelas que mais melhoraram suas participações relativas. Entre os setores, a Agropecuária cresceu 77%, enquanto o Serviço e Comércio cresceram 28%, seguidos pela Indústria (19%), Administração Pública (14%) e Arrecadação de Impostos, com apenas 3%.

Após cair 12% em volume, em média, durante o período 2000-2010, todas as atividades da agropecuária verificaram crescimentos em volume na região, entre os anos de 2010 e 2017. Os maiores resultados, em variação, no cômputo geral do volume do PIB agropecuário foram registrados nos municípios de Alto Alegre dos Parecis (213%), Castanheiras (203%), Ministro Andreza (108%), Nova Brasilândia D'Oeste (104%), Pimenta Bueno (90%) e Cacoal (75%). A maior contribuição para tal resultado adveio da agricultura, a qual foi beneficiada pelas expressivas safras do café, cana-de-açúcar, soja e milho. Nesta ordem de atividades, destacaram-se em volume de valor da produção: Cacoal, Santa Luzia do Oeste, Rolim de Moura e Alto Alegre dos Parecis. Em paralelo, a produção leiteira, que já acumulava bons resultados no período anterior, voltou a crescer, superando o patamar de 48% em todo o conjunto regional. A exemplo da Agricultura, a produção de leite se elevou em média 169% em Alta Floresta, Alto Alegre dos Parecis, Parecis e Pimenta Bueno.

Entre 2000 e 2010, a Região Geográfica Imediata de Vilhena perdeu participação no PIB estadual, saindo de 12,2% para 9,4%, já que, embora Chupinguaia tenha avançado 0,23 p.p., as perdas de Cabixi (0,48), Colorado do Oeste (0,42), Cerejeiras (0,38), Pimenteiras do Oeste (0,32), Corumbiara (0,29) e Vilhena (0,16) totalizaram 2,05 p.p. Nessas municipalidades, constatou-se que o resultado negativo decorreu da perda de participação das atividades associadas aos setores primário e terciário. No caso do primeiro segmento, a região acumulou perda, em maior proporção, nas atividades agropecuárias, o equivalente a 38%, ao longo do período. Os municípios que mais perderam participação em relação ao PIB estadual foram Vilhena (0,73 p.p.), Cerejeiras (0,62 p.p.) e Chupinguaia (0,50 p.p.). O setor do Comércio e Serviço, por sua vez, acumulou perda média de 34%, sendo as maiores quedas observadas em Pimenteiras do Oeste (58%), Corumbiara (57%) e Cabixi (37%).

Em relação ao desempenho regional em volume do PIB, a RGI de Vilhena cresceu, em média, 58% ao longo da década de 2000. O município que mais se sobressaiu nesse período foi Chupinguaia, com média de 1,50 p.p., seguido por Vilhena, que apresentou expansão de 0,72 p.p. de crescimento em volume no seu PIB municipal. Nos dois municípios, o destaque foi a Indústria, que registrou crescimento, em média, de 7,76 p.p. e 2,06 p.p. Em Vilhena, a

exemplo da Indústria, o desenvolvimento das atividades ligadas ao Comércio e Serviços, que se elevou em 3,53 p.p., assinalando crescimento acima da média regional para o período, que correspondeu a 1,73 p.p. entre 2000 e 2010. Já no caso dos setores da Administração Pública e Arrecadação de Impostos, Vilhena registrou perda de 0,25 p.p. em relação ao primeiro, porém, foi compensada pelo ganho de 0,78 p.p. alusivo ao segundo. De todo modo, ficou abaixo da média regional no período, que foi de 0,04 p.p. e 0,88 p.p., nessa ordem. O contrário ocorreu em Chupinguaia e Corumbiara, que elevaram o volume do PIB da Administração Pública e Arrecadação de Impostos na mesma proporção, uma vez que o crescimento foi de 3,32 p.p., 3,84 p.p. e 2,44 p.p., 2,74 p.p., respectivamente.

Após registrar 12,2%, em participação, em média, no ano de 2000, e cair para 9,4% em 2010, o Produto Interno Bruto da economia da Região Imediata vilhenense teve, entre os anos de 2010 e 2017, nova trajetória de crescimento em participação relativa, assinalando uma evolução de 0,02 p.p. em relação ao período anterior. Em termos de participação relativa de seus municípios, observa-se que Corumbiara evoluiu sua participação em 0,58 p.p., seguida por Pimenteiras do Oeste (0,24 p.p.), Cerejeiras e Cabixi, com 0,11 e 0,10 p.p., respectivamente. Vilhena registrou nova perda de 0,03 p.p. em relação ao ano-base da série.

No resultado em volume do PIB, apesar da variação positiva de 0,22 p.p., a regional obteve desempenho inferior ao da série 2000-2010, cuja oscilação foi de 0,58 p.p. O município que mais se sobressaiu nesse período foi Corumbiara, com média de 0,88 p.p., seguido por Pimenteiras do Oeste, com 0,48 p.p., e Cerejeiras, com 0,32 p.p. Em Corumbiara e Pimenteiras do Oeste, o destaque foi o setor Agropecuário, com aumento de 1,90 p.p. e 0,76 p.p. Nos dois municípios, as maiores contribuições vieram do cultivo de grãos (milho e soja). O valor da produção de milho, por exemplo, multiplicou-se em volume o equivalente a trinta vezes em Pimenteiras do Oeste e mais de cinco vezes em Corumbiara. Já a soja elevou-se em volume, em 2017, 1,96 p.p. e 1,72 p.p., nessa ordem, em relação ao ano de 2010.

Ao passo que, em Cerejeiras, a maior variação ocorreu no setor de Comércio e Serviços, que cresceu 0,56 p.p., muito influenciado pelas atividades do comércio atacadista/varejista, as quais possuem maior peso na atividade do Comércio, em especial, os produtos mais correlacionados ao consumo das famílias (comércio varejista, alimentos, artigos de uso pessoal e doméstico). Vale observar que o comércio de tecidos, vestuário e calçados, ainda que mais voltado ao consumo das famílias, repercute o desempenho dos outros setores econômicos municipais.

Esse fato – menor variação em volume no conjunto regional entre 2010 e 2017 – explica o crescimento modesto do município de Vilhena, o qual, com exceção do setor Agropecuário

que se elevou em 1,33 p.p., e da Administração Pública, com expansão de 0,29 p.p., os demais setores, em especial a Indústria, permaneceram no patamar do período anterior, interrompendo a série de resultados positivos verificados na série 2000-2010 e implicando numa queda de -0,02 na Arrecadação de Impostos.

Analisando agora, em valores reais, o PIB atingido por habitante alusivo aos municípios mais representativos da economia rondoniense, há que se destacar certa diferença entre os períodos 2000-2010 e 2010-2017. Tal qual foi destacado na análise para o Acre, aqui também se depara com um desempenho regular e condicionado, possivelmente em decorrência da estrutura macroeconômica prevalecente no país nas duas últimas décadas.

Ilustrativamente, tomando-se a média relativa estadual do PIB por habitante, a qual, em 2000, correspondia a R\$ 3,85, e comparando-a com a leitura regionalizada das seis RGIs, os dados mostram que apenas a RGI de Vilhena, com PIB *per capita* de R\$ 5,30 e a RGI de Cacoal, com R\$ 3,97, apresentaram patamar mais elevado. As demais RGIs assinalaram desempenho abaixo do patamar geral. Ariquemes assinalou PIB *per capita* de R\$ 3,69. Com médias semelhantes, as RGIs de Porto Velho e Ji-Paraná assinalaram PIB *per capita*, em média, de R\$ 3,44. Por sua vez, a RGI de Jaru, com PIB em média de R\$ 3,20 por habitante, na comparação com as demais, logrou o pior resultado do conjunto regional rondoniense.

Nos anos 2000, na verificação do desempenho dos polos regionais realizada, apesar de algumas dificuldades na origem do dado, o desempenho expressivo do município de Vilhena já chamava a atenção. Nele, a média registrada do PIB por habitante era de R\$ 7,70, sendo o dobro da média estadual. Pimenteiras do Oeste com a segunda melhor média (6,28) e Chupinguaia, com o terceiro melhor desempenho relativo (5,90), integram o núcleo dinâmico da RGI de Vilhena e explicam o bom desempenho, naquele período, do conjunto regional e seu polo.

Ainda dentre os seis polos das RGIs rondonienses com variação no PIB por habitante superior ao da unidade federada, Cacoal assinalou média de R\$ 5,22, bem acima da média obtida por sua regional, porém, registrou desempenho abaixo da unidade municipal de Cacaulândia (5,41), tendo este, inclusive, superado o seu polo, que se refere ao município de Ariquemes. Além deste último, os polos regionais com os menores resultados nas médias relativas do PIB por habitante foram, nesta ordem: Jaru (4,76), Ji-Paraná (4,75) e Porto Velho (4,29).

Nos anos iniciais da década de 2010, o PIB *per capita* dos municípios polos mudou de escala. A média regional registrada para o estado saiu de R\$3,85 para R\$ 5,99 por habitante. A taxa de crescimento relativo alusiva ao conjunto regional foi equivalente a 56%, tendo sido acompanhada também da evolução da economia de seus polos. O polo regional de Vilhena,

que, na década de 2000, liderava o cenário estadual, foi superado pelo polo regional de Porto Velho, porém, seguiu uma trajetória de crescimento relativamente ao período anterior. Ou seja, conforme destacado, a média relativa registrada para a economia vilhenense, que, em 2000, era de R\$ 7,70 por habitante, elevou-se para R\$ 9,42, representando uma taxa média de crescimento de 22%.

Apesar disso, os maiores impulsos em termos de variações na expansão do PIB *per capita* foram observados para os polos de Porto Velho e Ji-Paraná. Tomando-se apenas a taxa de crescimento relativo deste último e colocado em valores médios de 2010, ela ficou em torno de 69%, e o seu PIB por habitante partiu de um patamar baixo, de apenas R\$ 4,75, em 2000, assume uma expansão de nível, em 2010, equivalente a R\$ 8,02. No caso de Porto Velho, a sua variação média relativa para o período 2000-2010 consolidou-se em 146%. O notável crescimento do seu PIB por habitante, colocado em valores médios, oscilou de apenas R\$ 4,29, em 2000, assumindo uma duplicação de nível, em 2010, equivalente a R\$ 10,58.

Ainda analisando o período de 2010, verifica-se que o polo de Jaru, que havia assumido o pior resultado na década anterior, cresceu o equivalente a uma taxa média de 64%. A esta taxa, o seu PIB *per capita* saltou de R\$ 4,76 para R\$ 8,39, sendo, inclusive, a terceira maior variação entre as sedes regionais. Com variações de crescimento abaixo da média estadual, os polos de Ariquemes e Cacoal, nesta ordem, apresentaram taxas médias de crescimento de 46% e 51%. Em termos de elevação da proporção de seu produto por habitante, Ariquemes saltou de R\$ 5,00, em 2000, para R\$ 7,56, em 2010, ao passo que Cacoal, no mesmo período, oscilou de R\$ 5,22 para R\$ 7,62.

Diferentemente dos avanços registrados para o primeiro período da mesma série, entre 2010 e 2017, com exceção dos polos de Jaru e Cacoal, os quais apresentaram variações positivas nos seus PIBs por habitante, e Porto Velho, que permaneceu com o mesmo desempenho de 2010, os demais perderam fôlego. Uma tendência observada nessa relação consiste no fato de que, mesmo nos dois municípios polos que oscilaram positivamente, seus crescimentos não foram suficientes para superar a média estadual, que ficou próxima de 14%. Por exemplo, polos como Ariquemes, Ji-paraná e Vilhena, que apresentaram taxas médias de crescimento no interregno de 2000-2010, encerraram este último período com taxas negativas em torno de -6% cada um.

Ao observar alguns recortes geográficos específicos, verifica-se, no âmbito das RGIs de Vilhena e Cacoal, que os maiores crescimentos do PIB *per capita* ocorreram em unidades municipais que não são polos. Foram os casos das unidades municipais de Corumbiara, com média relativa de 88%, Pimenteiras do Oeste, com 41%, Cabixi, com 30%, e Cerejeiras, com

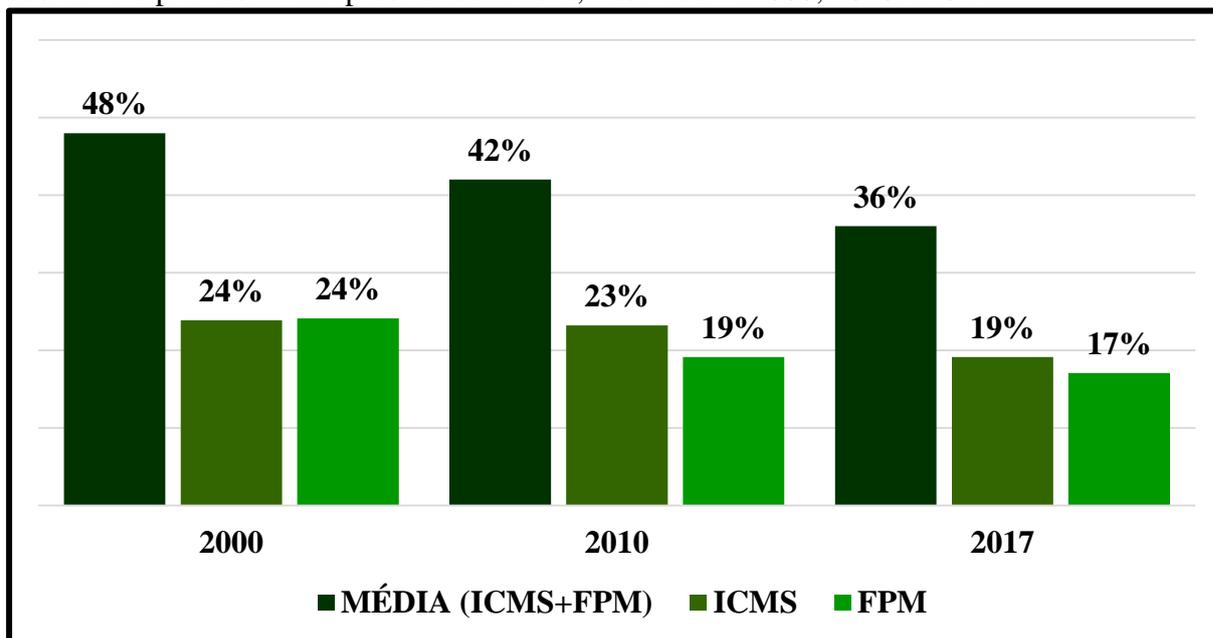
25%, atrelados ao polo de Vilhena e Castanheira (81%), Alto Alegre dos Parecis (67%) e Ministro Andreazza (37%), vinculados ao polo de Cacoal. Tais unidades, além de ajudarem a média relativa estadual a permanecer ascendente, cresceram acima da média das sedes regionais.

Na comparação para Jaru, Cacoal e Porto Velho, em relação à variação do PIB *per capita*, quando observados os dois períodos, destaca-se que, ainda que as taxas de crescimento tenham sido positivas, faz-se necessário entender o grau de desaceleração da referida proporção. Entre os três municípios, a melhor taxa de crescimento médio foi de 4% contra 14%, assinalada para a média relativa estadual. A maior desaceleração foi conferida ao município de Porto Velho, cujo indicador mostra-se razoável nos anos iniciais de 2000-2010 (na média dos 146%) e, no final, a partir de 2017, esse movimento é interrompido com média de 0,1% para a proporção do seu produto interno.

Essa posição relativamente frágil evidencia que o pico do crescimento da economia nas principais regiões imediatas e em seus polos ocorreu entre os anos de 2000 e 2010. Isso implica em demonstrar, ainda que de forma breve, que tal evolução faz referência, inicialmente, a significativas oscilações nas duas principais fontes de arrecadação municipal. Trata-se, pois, das cotas-partes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os quais, juntos, entre 2000 e 2017, expressaram taxas de participações, em média, 42% do total de suas receitas. Ou, de maneira mais ampla, saíram da média em volume de R\$ 208,9 milhões no ano de 2000, para nova média de R\$ 454,5 milhões no ano de 2010, mantendo-se praticamente no mesmo patamar da média (R\$ 458,6 milhões) no ano final da série.

No entanto, a proporção da média de participação das duas fontes mencionadas na receita total municipal seguiu uma trajetória de queda ao longo das últimas décadas. Conforme mostra a Figura 19, passaram de 48%, na média de 2000, para 42%, em 2010, contra um novo decréscimo de 36% em 2017. Essa é a maior queda em volume do FPM e do ICMS desde 2000, início da série estudada, não só na média para o estado de Rondônia, como também em todas as RGIs.

Figura 19: Rondônia: proporção da média de participação do ICMS e FPM sobre a receita total observadas para os municípios rondonienses, nos anos de 2000, 2010 e 2017



Fonte: Resultado da Pesquisa

Nota: Médias com base nos valores deflacionados do ICMS e FPM pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Dentro desse contexto, considerando os valores do FPM em paralelo com os do ICMS, em termos de proporção na receita total, eles enfatizam que, ao longo de todo o primeiro período, constata-se uma ligeira recuperação em relação ao grau de dependência dos repasses do governo central. Ou seja, nos anos 2000, a taxa média anual da cota-parte do ICMS proporcional à receita total foi de 23,8%, ao passo que a taxa média anual dos repasses do FPM foi de 24,1%. No ciclo posterior, 2010, a cota-parte do ICMS chegou à média de 23,2% e a média do FPM oscilou para 19,17%. No entanto, no final do período (ano de 2017), as duas receitas sofreram retração em termos de participação na receita orçamentária, em que a média do ICMS apresentou queda de -17%, sendo maior em relação às receitas provenientes dos repasses do FPM, as quais apresentaram queda equivalente a -11% na média dos municípios rondonienses.

Com base nesses resultados, em perspectiva, pode-se dizer que a fonte de recursos provenientes do movimento econômico da sociedade em geral, via transferência da cota-parte do (ICMS), e as transferências do (FPM), se não foram capazes de gerar recursos ao Tesouro municipal mais elevados ao longo das duas décadas, é fundamental salientar as distintas importâncias que esses recursos operam no território. Conforme já comentado, a redução ou acréscimos nessas duas fontes de receitas impactam diretamente no financiamento das distintas

políticas públicas municipais em que são aplicados. Dentre elas, a área de educação, para a qual os municípios têm atribuição de vincular no mínimo 15% da cota-parte dos dois impostos, em causa, para as despesas relacionadas às suas políticas educacionais.

Sendo assim, e levando em consideração que o que mais explicou a expansão das receitas totais até agora foi a trajetória vigorosa, tanto do FPM quanto do ICMS, os resultados apurados pelo ICG fazem sentido. Em especial, no ponto que se refere ao indicador capacidade financeira, o qual foi aferido pela relação da receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita*, observou-se que 75% dos municípios rondonienses apresentaram valores baixos. Tal situação ganha mais sentido quando relacionada com um processo identificado por Prebish (1962) como dinâmica sistêmica ou insolvência econômica.

Ainda deste ponto de vista, deve-se destacar que os dados apresentados na Tabela 26 mostram que as transferências dos dois indicadores mencionados em relação à receita total foram se alternando ao longo do percurso da série investigada (2000, 2010 e 2017). Isso porque o conjunto dos municípios de Rondônia, de forma geral, aumentou seu nível de recursos fiscais e com isso reduziu, ainda que levemente, o grau de dependência em relação às transferências federativas obrigatórias. Por outro lado, a ação transferidora do governo central ficou mais forte em termos dos volumes transferidos. No meio, houve impactos distintos, tanto em termos de transformação socioeconômica como nas bases produtivas regionais rondonienses.

Em 2000, por exemplo, as transferências federativas via FPM, em relação ao ICMS, mostraram-se capazes de produzir mais efeito de equilíbrio nas Regiões Geográficas Imediatas de Ariquemes e Porto Velho, sendo a média final da primeira de 31% para o FPM e tendo o valor do ICMS chegado a 22%, no seu conjunto. Neste período, as duas fontes de recursos financiaram o equivalente a 53% na proporção da receita total regional. A RGI de Porto Velho possuía grau de dependência relativa, em média para o FPM de 29%, contra 25% da média alusiva de ICMS. Assim, assinalou, no período, a segunda melhor média na comparação ao patamar estadual, que figurou em torno de 23%.

Tabela 26: Rondônia: relação proporcional entre as duas principais fontes de receitas sobre a receita total das RGIs, polos municipais e demais municípios rondonienses – anos de 2000, 2010 e 2017

Rondônia		Transferência de IFPM e ICMS como proporção da Receita Total					
		2000		2010		2017	
R. G. I.	Município	IFPM	ICMS	IFPM	ICMS	IFPM	ICMS
Ariquemes	Alto Paraíso	31%	13%	30%	24%	31%	18%
	Ariquemes	15%	30%	12%	26%	12%	14%
	Buritis	38%	26%	21%	21%	20%	16%
	Cacaulândia	34%	19%	25%	32%	25%	25%
	Campo Novo	32%	23%	24%	22%	17%	17%
	Cujubim	33%	25%	21%	25%	23%	16%
	Monte Negro	21%	22%	18%	30%	26%	19%
	Rio Crespo	40%	19%	0%	0%	35%	28%
Cacoal	Alta Floresta	23%	18%	21%	28%	21%	21%
	Alto Alegre	24%	23%	23%	27%	28%	22%
	Cacoal	15%	31%	11%	19%	15%	16%
	Castanheiras	43%	15%	33%	25%	32%	22%
	Espigão D'Oeste	21%	29%	20%	33%	20%	20%
	Min. Andreazza	21%	44%	24%	24%	33%	23%
	Nova Brasilândia	28%	29%	28%	23%	24%	15%
	Novo Horizonte	27%	12%	25%	24%	26%	24%
	Parecis	41%	14%	37%	34%	32%	27%
	Pimenta Bueno	24%	21%	23%	29%	18%	26%
	Primavera	52%	22%	35%	27%	37%	23%
	Rolim de Moura	13%	28%	18%	32%	17%	15%
	Santa Luzia	28%	21%	27%	32%	21%	30%
São Felipe	39%	18%	32%	23%	36%	25%	
Jaru	Gov. J. Teixeira	28%	20%	25%	33%	19%	21%
	Jaru	20%	21%	18%	26%	13%	11%
	Machadinho	22%	12%	22%	18%	20%	14%
	Theobroma	18%	13%	26%	29%	24%	18%
	Vale do Anari	33%	23%	22%	21%	25%	16%
Ji-Paraná	Alvorada	28%	22%	27%	19%	24%	17%
	Costa Marques	42%	24%	32%	29%	35%	19%
	Ji-Paraná	11%	22%	14%	28%	12%	16%
	Mirante da Serra	29%	19%	26%	23%	29%	16%
	Nova União	29%	19%	26%	24%	23%	17%
	Ouro Preto	16%	19%	18%	21%	0%	0%
	Pres. Médici	31%	21%	27%	23%	24%	24%
São Francisco	20%	40%	22%	39%	20%	24%	

	São Miguel	38%	21%	25%	27%	21%	23%
	Seringueiras	31%	23%	29%	32%	23%	22%
	Teixeirópolis	36%	20%	32%	27%	35%	28%
	Urupá	30%	12%	28%	17%	27%	16%
	Vale do Paraíso	24%	20%	22%	24%	23%	20%
Porto Velho	Candeias	24%	37%	21%	20%	28%	17%
	Guajará-Mirim	29%	17%	23%	30%	21%	22%
	Itapuã do Oeste	30%	34%	25%	31%	22%	23%
	Nova Mamoré	33%	16%	26%	28%	23%	15%
	Porto Velho	31%	24%	17%	14%	15%	19%
Vilhena	Cabixi	28%	18%	34%	45%	28%	35%
	Cerejeiras	26%	25%	25%	34%	23%	25%
	Chupinguaia	33%	30%	16%	66%	18%	43%
	Colorado	32%	22%	33%	33%	28%	25%
	Corumbiara	23%	23%	23%	60%	18%	45%
	Pimenteiras	39%	27%	41%	58%	32%	48%
	Vilhena	13%	34%	12%	27%	11%	17%

Fonte: Resultado da Pesquisa

Nota: Valores do ICMS e FPM deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Ainda sobre a década de 2000, esse processo se repete, de certa forma, com as médias relativas conferidas para as RGIs de Vilhena, Cacoal e Ji-Paraná. Em comum, essas regionais apresentaram taxas médias análogas ao grau de dependência das transferências federais (FPM), em torno de 28%, sendo este, também, o mesmo resultado obtido pela unidade federada, em relação à proporção de suas receitas totais. Outro aspecto que reforça os avanços quanto às médias alusivas à cota-parte do ICMS está nas médias conferidas para as RGIs de Vilhena e Porto Velho. Elas, com médias próximas de 26% e 25%, destacaram-se por assinalarem médias superiores à Unidade Federativa. Em sentido contrário e com exceção da RGI de Cacoal, que obteve média próxima à do estado, Ariquemes e Ji-Paraná, com médias idênticas de 22%, evidenciaram desempenho inferior. O pior resultado, entretanto, foi apresentado pela RGI de Jaru, que, com média regional de apenas 18% no ICMS, posicionou-se bem abaixo da média estadual, que figurava em torno de 23% em relação ao conjunto de suas receitas.

Em 2010, as transferências via cota-parte do ICMS em relação às receitas totais reagiram positivamente e passaram a responder por uma taxa média de 28%, contra 23% do período anterior. Liderada pela RGI de Vilhena, em que a média final entre seus municípios ficou em 46% para o ICMS, tendo o desembolso do IFPM chegado a 26%, nota-se que a somatória das transferências correspondentes às partes em relação à receita total regional chegou a uma taxa

média de 72%, sendo a maior encontrada ao longo da série. Assim, confirma-se, desse modo, uma ligeira trajetória de redução no grau de dependência das transferências federais.

Sob outra perspectiva, com exceção da RGI de Ariquemes, que permaneceu com a mesma média do ICMS da década de 2000, as demais RGIs, embora tenham melhorado em relação ao período anterior, a média do grau de dependência foi inferior à média da unidade federada. As menores diferenças, em 2010, atribuídas ao grau de dependência encontrados em relação à média regional e estadual, foram para as RGIs de Cacoal e Ji-Paraná. Ambas lograram taxas médias para o ICMS de 27% e 26%, nessa ordem, rivalizando com a taxa média estadual, que foi de 28%.

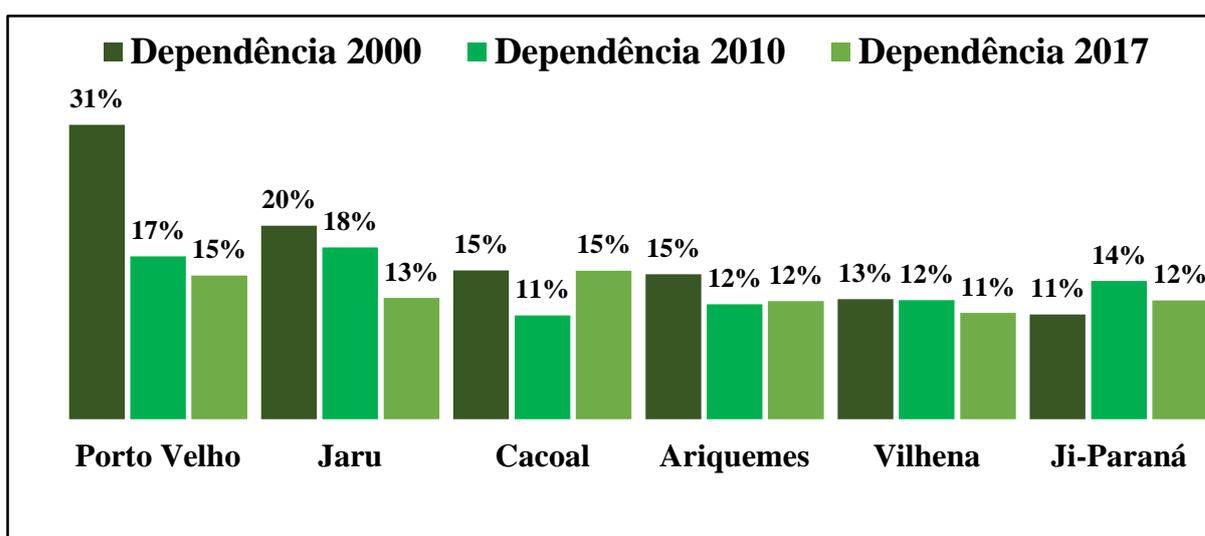
De outro lado, as médias de desembolsos do FPM para as RGIs, em questão, foram equivalentes às médias de 26% e 25%, superior à média estadual do período, que foi de 24% da fração de sua receita total. Em seguida, Porto Velho e Jaru registraram taxa média de 23% para o FPM em relação às suas receitas totais, apresentando uma situação de queda no grau de dependência quando ficou abaixo da média da Unidade Federativa. De modo isolado, porém, foi a RGI de Ariquemes que assinalou a menor taxa de arrecadação do FPM. A sua média decresceu de 31%, do total de suas receitas orçamentárias, em 2000, para 19%, em 2010, e, aqui, conforme mencionado, a taxa média do ICMS se manteve constante ao longo da década.

Ainda, analisando-se a Tabela 26, mas agora atentando-se para o final do período da série em análise, percebe-se que, após sofrer elevações sucessivas no ano de 2010, a taxa média estadual de participação do ICMS na receita total foi reduzida ao longo da década, passando de 28%, em 2010, para 22%, em 2017. Destaca-se, ainda, na piora da capacidade de financiamento, em termos análogos à redução do movimento econômico da sociedade em geral. Isso significa que, pela primeira vez na série 2000-2010-2017, houve redução em volume da cota-parte do ICMS. A diferença entre o crescimento de 2010 e a variação negativa em 2017 levou a uma queda na capacidade de financiamento regional, que foi de quase R\$ 10 milhões, em 2017, contra R\$ 166 milhões no período anterior.

No que concerne à taxa média da remessa do FPM, compreendida para todas as unidades municipais que, em 2000, era de 24%, no ano de 2017, caiu para 23%. Ainda assim, a variação dos valores em volume do FPM foi positiva e assinalou taxa média de crescimento em torno de 9% em relação ao período anterior. O fluxo líquido de repasses do FPM destinados aos municípios rondonienses, que entre os anos de 2000 e 2010 havia crescido em volume cerca de R\$ 116 milhões, não se manteve nesse patamar no final da série, tendo expandido pouco mais de R\$ 22 milhões. Esse fato, de certa forma, representa queda na evolução do grau de dependência alusiva às transferências federais.

Na análise comparativa da evolução do grau de dependência entre os anos de 2000-2010 e por polos regionais, de acordo com a Figura 20, destacam-se o polo de Porto Velho, com redução de -45%, Cacoal, com queda de -30%, e Ariquemes, que declinou -21%, em relação ao ano 2000. Com essas taxas, esses polos expressaram nível de contração do grau de dependência relativa acima da média estadual, que caiu em torno de -14% no mesmo período. Jaru e Vilhena, com médias de redução de -11% e -1%, apresentaram variações abaixo da média do conjunto regional. Neste período, a exceção foi o polo regional de Ji-Paraná, que, em decorrência da queda do movimento econômico da sociedade, apresentou um aumento relativo no grau de dependência, em média, de 30%.

Figura 20: Rondônia: evolução do grau dependência relativa e em média, alusiva às transferências federais do FPM sobre a receita total dos polos regionais rondonienses – anos de 2000, 2010 e 2017



Fonte: Resultado da Pesquisa

Nota: Valores do FPM e da Receita Orçamentária deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com preços do ano-base de 2000.

Já no que se refere ao interregno 2010-2017, o indicador apresentou queda na média estadual de redução da dependência, de apenas 4%. Desta vez, os polos com queda expressiva no grau de dependência relativa foram: Jaru (-29%); Ji-Paraná (-14%); Porto Velho (-12%) e Vilhena (-11%). Cabe ressaltar que, conforme foi anotado, o polo regional de Ji-Paraná, após alcançar o maior grau de dependência, comparativamente ao período anterior, trocou de posição com o polo de Cacoal, que ampliou seu grau de dependência, em média, equivalente a 43% no final da série.

Ainda sobre os polos regionais rondonienses, há que se chamar a atenção para algumas importantes tendências. A primeira delas se refere ao lado negativo da produção e

movimentação da riqueza econômica; conforme se mostrou na Tabela 26, o ICMS apresentou uma trajetória de declínio ao longo da série analisada. A comparação pontual entre as médias relativas das remessas do ICMS na proporção da receita orçamentária, concernentes ao período 2000-2010, apresentou um suave declínio de -3% em escala estadual. Os polos que apresentaram variações positivas e acima da marca estadual nesse período foram: Ji-Paraná, que evoluiu, em média, 28%, seguido por Jaru, com elevação de 21%. O que explica, então, essa trajetória de declínio na média geral refere-se ao declínio na geração de riqueza dos polos considerados mais dinâmicos, em termos econômicos. Em comum, essas espacialidades tiveram queda na geração do tributo inferior à média estadual, em especial, os polos de Porto Velho (-40%), Cacoal (-38%), Vilhena (-22%) e Ariquemes (-12%).

Outra tendência verificada se refere à persistência do recrudescimento da economia regional rondoniense entre os anos de 2010 e 2017. Nesse período, com exceção de Porto Velho, que cresceu o equivalente a 35%, em média, nos demais polos, as variações das remessas do ICMS foram negativas e inferiores à média geral da unidade federativa. O patamar médio das perdas em participação relativa foi mais acentuado em Jaru, Ariquemes, Ji-Paraná e Vilhena. Essas áreas passaram para um patamar negativo, em média e nesta ordem, de -57%, -47%, -43% e -35%. O polo de Cacoal, que no período anterior já tinha apresentado variação negativa, sofreu nova perda, em média, -17%, no encerramento da série analisada.

De modo geral, os dados apresentados pela Tabela 26, alusivos ao interregno de 2000-2010, mostraram municípios como Corumbiara, Cabixi, Chupinguaia e Pimenteiras do Oeste – todos pertencentes à RGI de Vilhena – ampliaram suas retribuições de ICMS em média relativa de 166%, 142%, 120% e 115%, respectivamente. Também se constata que Chupinguaia apresentou a maior média de redução do grau de dependência quando atinge a marca de -52% ao longo da década. Além desses, sobressaíram ainda Parecis (RGI de Cacoal), com expansão do ICMS, em média relativa de 137%, e Teobroma (RGI de Jaru), com crescimento de 124% no mesmo período.

Nesses espaços, sob uma perspectiva mais geral e em conformidade com a expectativa teórica, pode-se dizer que os atores locais protagonizaram iniciativas com as quais promoveram significativos movimentos econômicos que, dentro de certos limites, contribuíram para a redução dos desequilíbrios regionais. De igual modo, pode-se inferir que a queda acentuada na remessa do ICMS do último período (2010-2017) tem muito a ver com a desaceleração das atividades econômicas dos polos regionais, a qual reflete o quadro geral de estagnação que perdurou ao longo da década.

Para superar essa parte da análise, cabe destacar ainda que, à luz dos indicadores anteriormente destacados, a queda nos valores do ICMS para alguns polos não freou por inteiro o dinamismo econômico regional. Em grande medida, esse foi o caso do polo de Porto Velho, que, como se viu ao longo deste estudo, registrou a melhor média do estado para os três períodos analisados, e isso sugere que, ou as atividades econômicas se deslocaram para o interior da região, ou o movimento das atividades econômicas das outras regionais foram tão baixos ao ponto de não a superar.

Nesse caso, a redução do hiato entre o crescimento do movimento econômico da sociedade em geral e a dependência das transferências federativas, a análise parcial dessa paridade sugere que, ao longo da série analisada, as forças locais de algum modo reagiram e elevaram seu poder decisório sobre as políticas econômicas exógenas e, a partir delas, ampliaram a capacidade regional de reter e reinvestir o excedente no interior da região (BOSIER, 1999; PIACENTI, 2016).

Cabe observar que o desenvolvimento socioeconômico das duas unidades federadas são, ainda, fruto das políticas exógenas, embora reconheça-se que em algumas regionais foram complementadas por processos endógenos. Exemplos são as RGIs de Brasília (AC) e Vilhena (RO). Essas duas regionais, como se viu, colocaram-se no caminho das soluções e equacionamento dos desafios locais. Ou seja, não permaneceram imobilizadas nem pela indefinição de objetivos e nem pela falta de incapacidade de ativação social para levar a cabo suas alternativas de desenvolvimento.

5.3 ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL DO ACRE E DE RONDÔNIA

A caracterização do desenvolvimento por meio da dimensão ambiental no âmbito das RGIs, dos polos regionais e demais municípios do estado do Acre e de Rondônia são expostas a seguir. De forma geral, buscou-se identificar as diferenças, semelhanças e fundamentos adicionais (estatísticos e conceituais), materializados no Indicador Parcial Ambiental. Como se verá ao longo desta seção, a pontuação do IPAi internamente a cada subindicador representa, assim, a caracterização que reforça seus distintos perfis.

A rigor, na revisão da literatura, não foram encontradas pesquisas que relacionassem o IPA, aferido pelo IDESE, com o Índice Parcial Social e o Índice Parcial Econômico. Portanto, o critério de comparação foi baseado mais nas características socioeconômicas do que na sequência de modelos de desenvolvimento que as duas unidades federativas adotaram nas últimas cinco décadas. Em outros termos, a expectativa em torno dos indicadores foi de que, na

análise regional, o perfil socioambiental se assemelhasse, conforme os quatro níveis de condições estabelecidos.

No entanto, se Rondônia foi fortemente transformado a partir dos ciclos agrícolas, conforme destacou Gomes (2012), então é possível pensar que parte de suas áreas não foram preservadas. Nesse caso, a prevalência no passado de distribuição dos lotes ao longo da BR-364 conduzido de forma centralizada pelo governo federal – políticas exógenas – levou ao desflorestamento de grandes áreas. Nesse movimento, o agronegócio surge e, aos poucos, consolida-se como importante base econômica no estado.

Em adição, conforme já destacado, a base da infraestrutura propriamente econômica em Rondônia, além da matriz energética, é a malha rodoviária. Essas são duas faces fundamentais do desenvolvimento regional, com desdobramentos na dimensão referida. Esse é o motivo pelo qual o enfoque ambiental neste estudo é afirmado como inseparável e complementar das demais (capacidades governativas, social e econômica) a partir da base teórica de que a realidade socioambiental das regiões é entendida como resultados da interação das três dimensões anteriores.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que o panorama ambiental regional no estado de Rondônia é resultante do seu modelo de desenvolvimento. Trata-se mais, de fato, de observar que, nas últimas décadas, ocorreram transformações expressivas associadas às características estruturais das regiões. Entre elas, foram geradas economias de escala e maior eficiência produtiva por meio da expansão do agronegócio, estimulando a acumulação de capital e, ao mesmo tempo, elevação dos problemas ambientais. Daí que esse importante horizonte de análise está permeada pelo entendimento de que a dimensão econômica, por si só, não é capaz de conduzir as regiões, os polos regionais e os municípios, em geral, a patamares mais elevados de desenvolvimento socioeconômico.

Sob tal ponto de vista, e conforme foi explicado no capítulo de metodologia, o IPAI foi constituído pelos subindicadores de arborização de via pública (IAVP), atendimento total de esgoto (IAE), abastecimento de água encanada (IAEE), população em risco hídrico no município (IPRHM), cobertura de coleta de resíduos sólidos (ICCR), população urbana sem atendimento, sem coleta e sem tratamento de esgoto (IPURSTE), urbanização de via pública (IUVP) e segurança hídrica do município associado à sua população urbana (ISHPUR). Como esses dados foram disponibilizados em períodos distintos, nesta seção, analisaremos as RGIs e seus respectivos polos regionais e, quando for o caso, de modo desagregado pelos demais municípios, a partir de seu desempenho alusivo às variáveis supracitadas.

5.3.1 Análise regional do desenvolvimento ambiental do estado de Rondônia

Na Tabela 27, são apresentadas as características do IPAi para Rondônia. Se considerarmos, por exemplo, as estratificações por faixas e percentuais, elas acabam por revelar certo padrão no desempenho geral do estado. Está-se falando dos aspectos marcados pela situação de vulnerabilidade ambiental que a maioria dos municípios apresenta.

De acordo com os resultados, os valores médios do IPAi variaram de 0,36513 a 1. Das 52 unidades municipais avaliadas, apenas três apresentaram $IPA > 0,92916$, o que significa dizer que, para apenas 5,8% dos municípios rondonienses, a questão ambiental é pauta importante no desenvolvimento regional, expressando alguma iniciativa endógena. Dentre esses municípios, destacam-se os polos regionais de Porto Velho, com $IPA = 1$; Pimenta Bueno, com 0,99673; e, ainda, Vilhena, com $IPA = 0,92916$, sendo todos na condição análoga de alto desenvolvimento ambiental.

Tabela 27: Distribuição agregada por faixa percentual em relação à média estadual, segundo o Indicador Parcial Ambiental (IPAi) dos municípios rondonienses

IPA - Indicador Parcial Ambiental	Níveis de Condições	Faixas % do Indicador Parcial Ambiental	Número de Municípios	% de Municípios
Rondônia	Baixo	De 0,0 a 0,5	9	17,3
	Regular	De 0,5 a 0,7	27	51,9
	Moderado	De 0,7 a 0,9	13	25,0
	Alto	De 0,9 a 1,0	3	5,8
	Total	1,00	52	100

Fonte: Resultado da Pesquisa

Quanto ao IPA moderado, os valores médios variaram de 0,72645 a 0,89197. Do total dos 52 municípios avaliados, 13 obtiveram $IPA > 0,72645$, sendo, assim, moderado desenvolvimento ambiental. Destacam-se os polos regionais de Cacoal, Ariquemes e Ji-Paraná, cujos índices foram, pela ordem, $IPA = 0,83654$, $IPA = 0,79036$ e $IPA = 0,73712$, o que reflete algum movimento local na adoção de políticas que fazem interface com a dimensão ambiental.

Na avaliação para o IPA regular, os valores médios variaram de 0,50066 a 0,69767. Neste caso, um total de 27 municípios foram associados a tal condição, o que significa dizer que, para 51,9% das unidades rondonienses, o desenvolvimento ambiental ainda se impõe como um importante desafio. Dentre esses municípios, destacam-se o polo regional de Jaru, que apresentou $IPA = 0,69767$, e a incidência de nove municípios integrantes da RGI de Cacoal.

Já no caso do IPA que agrega os municípios com baixo desenvolvimento ambiental, os valores médios variaram de 0,36513 a 0,49979. A parcela de municípios que figuraram em tal situação representou 17,3% na amostra. Isso indica que a trajetória de desenvolvimento nessas áreas tem sido marcada pela ausência de preocupação ambiental. Essa situação pode estar associada à herança agrícola das RGIs de Ariquemes e Ji-Paraná, que concentram quase a totalidade desses municípios.

Cumprida a função de comparar e agregar as características do desenvolvimento ambiental dos municípios supracitados, pode-se dizer que, com esse desempenho, vê-se que o IPAi em Rondônia parte de valores percentuais relativamente elevados, análogos ao baixo desenvolvimento ambiental e de percentuais baixos quanto aos valores médios e altos na dimensão em estudo. Em parte, isso parece, em princípio, corroborar os resultados apresentados pela análise da dimensão econômica, em especial, no ponto em que se observou a produção e a movimentação da riqueza econômica nas regiões mais dinâmicas do estado. Porém, a grande concentração produtora em áreas próximas ou mesmo nos polos regionais mais expressivos – Porto, Cacoal e Vilhena – é também marcada por desigualdades entre as regiões do estado. Considerando essa vertente, apresentar-se-á uma breve avaliação do conjunto regional rondoniense.

Reduzindo, agora, a escala da análise e direcionando-se para as Regiões Imediatas de Rondônia, a Tabela 28 apresenta a distribuição percentual de municípios por RGI e por seus respectivos níveis de desenvolvimento ambiental, segundo o IPAi. A apreciação dos dados, organizada dessa maneira, em um primeiro momento, não apresenta grandes dificuldades.

Tabela 28: Rondônia: percentual de municípios segundo o IPAi – por Regiões Geográficas Imediatas – em nível de desenvolvimento

RGI	Níveis de Desenvolvimento	Número de Municípios	Em %
Ariquemes	Baixo	4	7,7%
	Regular	3	5,8%
	Moderado	1	1,9%
	Alto	0	0,0%
	Total	8	15,4%
Cacoal	Baixo	0	0,0%
	Regular	9	17,3%
	Moderado	4	7,7%
	Alto	1	1,9%
	Total	14	26,9%

Jarú	Baixo	0	0,0%
	Regular	5	9,6%
	Moderado	0	0,0%
	Alto	0	0,0%
	Total	5	9,6%
Ji-Paraná	Baixo	4	7,7%
	Regular	5	9,6%
	Moderado	4	7,7%
	Alto	0	0,0%
	Total	13	25,0%
Porto Velho	Baixo	1	1,9%
	Regular	3	5,8%
	Moderado	0	0,0%
	Alto	1	1,9%
	Total	5	9,6%
Vilhena	Baixo	0	0,0%
	Regular	2	3,8%
	Moderado	4	7,7%
	Alto	1	1,9%
	Total	7	13,5%

Fonte: Resultado da Pesquisa

Na análise da contribuição relativa de cada RGI e para as quatro faixas de condições análogas ao desenvolvimento ambiental, nota-se que a maior proporção de municípios classificados na primeira e segunda faixa – baixo e regular – está concentrada nas RGIs de Ji-Paraná, Ariquemes e Jarú. Suas respectivas representatividades relativas neste quesito foram, respectivamente, 7,7% e 9,6%, 7,7% e 5,8%, 9,6%. Por sua vez, Cacoal foi a RGI com maior proporção de municípios classificados na segunda faixa. Com percentual relativo de 17% no cotejo estadual, nove, entre os quatorze municípios que a integram, inseriram-se em tal condição.

No caso da RGI de Jarú, com exceção da primeira faixa, teve perfil parecido com a RGI de Ji-Paraná. Em comum, as duas regionais agregaram, cada uma, cinco municípios na segunda faixa. Ainda neste mesmo segmento, despontam as RGIs de Ariquemes e Porto Velho, com três municípios cada uma. Porém, ao analisar as diferenças nas médias de participações relativas, percebe-se que a RGI de Vilhena, com 3,8%, em relação às demais, foi a que teve a menor representação de municípios com desenvolvimento ambiental regular.

Com relação ao nível de condição moderado, os melhores resultados foram registrados nas regionais de Cacoal, Ji-Paraná e Vilhena. Cada uma delas agregou quatro unidades

municipais em situação de desenvolvimento ambiental moderado. Em seguida, a RGI de Ariquemes completa o grupo, com apenas um município na faixa em questão. Esses registros permitem algumas observações. A primeira delas se refere ao fato de que o nível de condição moderado demarca a transição tanto para a estratificação inferior (regular) quanto para o superior (alto).

Nesse caso, a dimensão referida suscita o particular comportamento das RGIs de Jaru e Porto Velho. Nelas, não houve registro de municípios no quesito supracitado e corroboram com a argumentação inicial de que as regiões foram mais influenciadas por suas características socioeconômicas do que a prevalência, no passado, de um modelo de desenvolvimento centralizado pelo governo federal. Tanto é que, conforme já registrado, na faixa mais expressiva que representa o nível de condição alto, das cinquenta e duas unidades municipais, apenas três se inseriram em tal condição.

A segunda observação se insere na questão de que as unidades municipais, como *locus* último da ação pública (MONTEIRO NETO *et al.*, 2017), necessitam cada vez mais de iniciativas eminentemente a partir dos valores locais como meio de enfrentamento das consequências naturais das outras escalas federativas. Assim, após a primeira rodada de comparações, faz-se necessária uma análise que relativize e verifique a proporcionalidade de tal desempenho, com o intuito de descobrir quais os subindicadores que mais influenciaram no IPA de cada município, quando colocada à luz do desenvolvimento ambiental a partir das iniciativas locais.

A terceira observação, portanto, é que se aceita a compreensão de que a performance de um indicador não significa sua contribuição para o aumento ou decréscimo no *Ranking* constituído para os polos regionais e demais municípios, em decorrência dos pesos dados na construção do IPA_i. Dito isso, a Tabela 29 elenca todos os subindicadores que formaram o IPA alto e suas respectivas incidências nos municípios de Porto Velho, Pimenta Bueno e Vilhena.

Tabela 29: Subindicadores do IPA e suas respectivas incidências nos municípios de Porto Velho, Pimenta Bueno e Vilhena

Incidência dos subindicadores na formação do Índice Parcial Ambiental (Alto)			
Indicadores	Porto Velho	P. Bueno	Vilhena
Cobertura de coleta de Resíduos Sólidos	100,0	97,8	100,0
Atendimento total de esgoto	42,8	37,9	13,3
Arborização de via pública	40,0	82,1	30,6
Abastecimento de água encanada (potável)	35,3	87,5	100,0
Urbanização de via pública	21,7	10,7	15,6
Segurança hídrica associada à sua população urbana	1,7	4,4	4,70

População urbana sem coleta e tratamento de esgoto	0,55	0,60	0,86
População em risco hídrico no município	0,29	1,36	0,00

Fonte: Resultado da Pesquisa

Partindo-se, então, do subindicador que mais incidiu para que o IPA fosse alto nas unidades supracitadas, observa-se que o indicador de coleta de resíduos sólidos atinge um patamar de cobertura total à população residente dos polos regionais de Porto Velho e Vilhena, sendo também expressivo em Pimenta Bueno, quando se chega a uma taxa de cobertura relativa, em torno de 97,8% da população. Esse resultado reflete preocupação com a qualidade de vida nessas áreas, pois a não oferta ou oferta irregular desse serviço implica na destinação inadequada dos resíduos, como utilização dos córregos e rios para descarte e transporte do material, resultando em impactos ambientais negativos.

Já os resultados encontrados para as três categorias associadas ao acesso à água potável foram de diferenças extremas. Em Vilhena, por exemplo, os serviços de água potável abrangem o universo da população. Aliado a isso, o polo supracitado registrou a melhor taxa relativa de segurança hídrica associada à sua população urbana, que foi de 4,70, e praticamente não corre risco de colapso hídrico num cenário de longo prazo. No caso de Pimenta Bueno, parte substancial de sua população também é atendida com água potável. Sua taxa de cobertura corresponde, em percentuais relativos, a 87,5%. Com relação a esse percentual, pode-se dizer que a segurança hídrica no município é relativamente elevada, na ordem de 4,4. Porém, a unidade já desponta com uma taxa de risco hídrico próximo de 1,36% em relação ao total de sua população.

Com relação à cobertura de esgoto gerado e tratado, no geral, as taxas médias observadas para os três municípios são baixas, se comparadas às médias da Região Norte e das outras regiões do país. No critério atendimento total, o indicador é mais elevado em Porto Velho (42,8) e em Pimenta Bueno (37,9), e menos em Vilhena, cuja taxa de cobertura corresponde a apenas 13,3. Ao passo que, no critério população urbana sem coleta e sem tratamento de esgoto, o indicador é mais elevado em Vilhena (0,86) e Pimenta Bueno (0,60), porém, menos em Porto Velho (0,55). Ressalta-se que tanto o acesso à água potável para o consumo humano quanto a coleta e tratamento de esgoto são considerados problemas recorrentes na Amazônia brasileira.

Por fim, destaca-se que o maior impacto das categorias que refletem o desenvolvimento ambiental relacionado ao paisagismo urbano foi causado pela variável arborização de via pública. Nessa variável, os valores médios para os municípios corresponderam a 82,1, para Pimenta Bueno, 40,0 para Porto Velho e 30,6 para Vilhena. Quanto à urbanização de via

pública, constatou-se que sua influência na composição do IPA foi relativamente baixa. Ou seja, nas três áreas estudadas com IPA alto, a taxa bruta ficou abaixo de 22%, o que sugere que a ausência ou a oferta irregular desses serviços, além de reduzir o bem-estar da população, traz impactos negativos ao meio ambiente.

No geral, esses resultados se aproximam da percepção de qualidade de vida, que também passou a ser associada a melhorias no padrão da qualidade do ar que tende a se elevar à medida que as cidades se tornam mais dinâmicas. É a lógica do equilíbrio revelada por Machado (2015), segunda a qual a sadia qualidade de vida só pode ser atingida e mantida se o meio ambiente estiver equilibrado.

No caso dos polos regionais com desenvolvimento ambiental moderado, com exceção de Cacoal, também apresentaram valores elevados para o indicador de coleta de resíduos sólidos, como Ariquemes e Ji-Paraná, que registraram taxa de cobertura de 100% em relação aos seus contingentes populacionais urbanos. Por outro lado, as categorias alusivas ao saneamento básico, em certa medida, puxaram o IPA dessas áreas para baixo. Por exemplo, o indicador de abastecimento de água potável foi mais elevado em Ariquemes, cuja taxa atingiu cobertura relativa de 91,28%, seguido por Cacoal, com 78,81%, e Ji-Paraná, com 66,39%, respectivamente ao número de habitante, ao passo que os valores para o indicador de atendimento total de esgoto nos três polos em estudo corresponderam, pela ordem, a 8,60%, 52,50% e 20,20%. Isso indica que uma parcela considerável da população ainda padece pela falta desses serviços. A boa notícia, contudo, é que em nenhuma dessas áreas houve registro de risco de escassez hídrica associada às populações residentes.

Por fim, o polo regional de Jaru, que registrou o menor valor no IPA, quando comparado aos demais polos, sua classificação na categoria regular foi muito em decorrência dos baixos indicadores do saneamento básico. Do ponto de vista do abastecimento de água potável, o município cobre apenas 47,32% do universo de sua população. Em paralelo, o indicador de atendimento total de esgoto mostra uma realidade ainda mais desafiadora, quando o contingente populacional que não dispõe ou dispõe de forma regular do serviço corresponde a mais de 90%. Além disso, o risco de escassez hídrica associada à sua população pode ser considerado preocupante, uma vez que foi de 3,80, valor que desponta como um dos mais elevados do estado.

5.3.2 Análise do desenvolvimento ambiental do estado do Acre

De acordo com os resultados, os valores médios do IPAi variaram de 0,17331 a 1. Das 22 unidades municipais avaliadas, apenas duas apresentaram $IPA > 0,93827$, o que significa dizer que, para apenas 9,09% dos municípios acreanos, a questão ambiental é pauta importante no desenvolvimento regional, expressando alguma iniciativa endógena. Dessa forma, na condição análoga de alto desenvolvimento ambiental, destacam-se os polos regionais de Brasília, com $IPA = 1$, e Rio Branco, com 0,93827.

Desse modo, na Tabela 30, são apresentadas as características do IPAi para o Acre. Se considerarmos, por exemplo, as estratificações por faixas e percentuais, elas acabam por revelar certo padrão no desempenho geral do estado. Está-se falando dos aspectos marcados pela situação de vulnerabilidade ambiental que a maioria dos municípios apresenta.

Tabela 30: Distribuição agregada por faixa percentual em relação à média estadual, segundo o Indicador Parcial Ambiental (IPAi) dos municípios acreanos

IPA - Indicador Parcial Ambiental	Níveis de Condições	Faixas % do Indicador Parcial Ambiental	Número de Municípios	% de Municípios
Acre	Baixo	De 0,0 a 0,5	15	68,18
	Regular	De 0,5 a 0,7	4	18,18
	Moderado	De 0,7 a 0,9	1	4,55
	Alto	De 0,9 a 1,0	2	9,09
	Total	1,00	22	100,00

Fonte: Resultado da Pesquisa

Quanto ao IPA moderado, o valor médio para o município de Xapuri – único a se classificar em tal condição – foi de 0,77224. Do total dos 22 municípios avaliados, Feijó, Rodrigues Alves, Marechal Thaumaturgo e Epitaciolândia assinalaram IPA com variações entre 0,52478 e 0,68407, assim, suas condições análogas foram de regular desenvolvimento ambiental.

Já no caso do IPA que agrega os municípios com baixo desenvolvimento ambiental, os valores médios variaram de 0,17331 a 0,47805. A parcela de municípios que figurou em tal situação representa mais de 68,18% na amostra. Destacam-se os polos regionais de Cruzeiro do Sul, Tarauacá e Sena Madureira, cujos índices foram, pela ordem, $IPA = 0,4229$, $IPA = 0,42041$ e $IPA = 0,23478$. Isso indica que a trajetória de desenvolvimento nessas áreas tem sido marcada pela ausência de preocupação ambiental.

Cumprida a função de comparar e agregar as características do desenvolvimento ambiental dos municípios supracitados, pode-se dizer que, com esse desempenho, o IPAi no Acre parte de valores percentuais elevados análogos ao baixo desenvolvimento ambiental e de percentuais baixos quanto aos valores médios e altos na dimensão em estudo. Em parte, isso parece, em princípio, corroborar os resultados apresentados pela análise da dimensão econômica, em especial, no ponto em que se observou a produção e movimentação da riqueza econômica nas regiões mais dinâmicas do estado. Porém, a grande concentração produtora em áreas próximas ou mesmo nos polos regionais mais expressivos – Rio Branco e Brasiléia – são também marcadas por graves problemas ambientais. Desse modo, considerando essa vertente, torna-se fundamental segmentar esses dados em regiões.

Reduzindo, agora, a escala da análise e direcionando-a para as cinco Regiões Imediatas do Acre e, se comparadas as agregações por nível de condição em cada RGI, é possível identificar uma trajetória de desenvolvimento ambiental baixo semelhante para grande parte do estado, principalmente nas RGIs de Rio Branco e Sena Madureira. Quanto à categoria alusiva ao nível regular, foi mais consistente nas RGIs de Brasiléia, Cruzeiro do Sul e Tarauacá. Por sua vez, as categorias mais expressivas (moderado e alto) estão dispersas nas regionais de Brasiléia e Rio Branco. Os percentuais relativos para os níveis de IPA e para todas as RGIs são apresentados a seguir (Tabela 31).

Tabela 31: Acre: percentual de municípios segundo o IPAi – por Regiões Geográficas Imediatas – em nível de desenvolvimento

Região Imediata	Níveis de Desenvolvimento Ambiental	Número de Municípios	Em %
Brasiléia	Baixo	1	4,5%
	Regular	1	4,5%
	Moderado	1	4,5%
	Alto	1	4,5%
	Total	4	18,2%
C. do Sul	Baixo	3	13,6%
	Regular	2	9,1%
	Moderado	0	0,0%
	Alto	0	0,0%
	Total	5	22,7%
Rio Branco	Baixo	6	27,3%
	Regular	0	0,0%
	Moderado	0	0,0%
	Alto	1	4,5%

	Total	7	31,8%
S. Madureira	Baixo	3	13,6%
	Regular	0	0,0%
	Moderado	0	0,0%
	Alto	0	0,0%
	Total	3	13,6%
Tarauacá	Baixo	2	9,1%
	Regular	1	4,5%
	Moderado	0	0,0%
	Alto	0	0,0%
	Total	3	13,6%

Fonte: Resultado da Pesquisa

As agregações para a faixa mais precária do IPA do Acre, aquela marcada pelos valores que variaram de 0,17331 a 0,47805, foram associadas à maior parcela de municípios que formam as regionais de Rio Branco e Sena Madureira. Esta última é destaque negativo desse grupo, em decorrência dos valores baixos atribuídos ao conjunto de seus municípios. No caso da RGI de Rio Branco, com exceção do seu polo regional, que atingiu o maior patamar na dimensão em análise, os demais registraram situação ambiental crítica. Os dados permitem apontar que, entre os quinze municípios acreanos caracterizados como de baixo desenvolvimento ambiental, mais de 40% pertencem à regional em estudo. Como já apontado, esse resultado tem relação direta com o Índice Parcial Econômico, cuja predominância das atividades produtivas coincidem com as áreas mais antropizadas do estado.

A RGI de Cruzeiro do Sul foi a única que registrou mais de um município no nível de condição regular. O maior resultado foi registrado no município de Rodrigues Alves, seguido de Marechal Thaumaturgo, que tiveram valores médios do IPA equivalentes a 0,59901 e 0,55737, respectivamente. Cabe destacar que, com esses valores, essas duas unidades superaram o IPA conferido ao polo regional de Cruzeiro do Sul e, conseqüentemente, deslocam-no para baixo em quatro posições no *Rank* estadual. Brasiléia, por sua vez, e também Tarauacá foram impactados positivamente nessa segmentação, já que registraram apenas um município para cada lado. Porém, na comparação dos valores médios simples, pelo lado da RGI de Tarauacá, Feijó, cujo valor do IPA ficou na casa de 0,68407, foi superior três posições em relação a Epitaciolândia (RGI de Brasiléia), que registrou IPA equivalente a 0,52478 no nível supracitado.

Na segmentação moderado e alto, conforme já comentado, os destaques foram as RGIs de Rio Branco e Brasiléia. Esta última, chama atenção tendo em conta que a metade de seus

municípios apresentaram alto e moderado desenvolvimento ambiental. Por outro lado, a RGI de Rio Branco que apresentou o maior valor da série (1), mostrou-se dependente do seu polo regional. De forma simplificada, o polo de Rio Branco é o mais estruturado nos aspectos da infraestrutura entre todos do estado acreano, por isso, possui papel diverso com diferentes influências quanto a seu papel ante a dinâmica populacional e produtiva.

Dito isto, a Tabela 32 elenca todos os subindicadores que formaram o IPA alto e suas respectivas incidências nos polos regionais de Brasília e Rio Branco. Dessa forma, observa-se, nessa mesma tabela, que, de forma geral, nos dois municípios mencionados, o indicador de coleta de resíduos sólidos é quase universal, chegando a 100% em Rio Branco e a 95,8% em Brasília. Esse resultado, conforme o SNIS (2019), supera a média aferida para o norte do país (84,4%) e a nacional (92,1%).

Tabela 32: Indicadores Ambientais e suas respectivas incidências nos polos regionais de Rio Branco e Brasília (IPA alto)

Indicadores Ambientais	Polos regionais	
	Rio Branco	Brasília
Arborização de via pública	72,4	13,8
Atendimento total de esgoto	56,7	28,4
Abastecimento de água encanada (potável)	52,7	59,9
Segurança hídrica	3,1	4,10
Urbanização de via pública	2,0	20,4
População urbana sem coleta e sem tratamento de esgoto	0,32	0,63
População em risco hídrico no município	0,03	0,00

Fonte: Resultado da Pesquisa, com dados da base suplemento MUNIC/IBGE (2017) e SNIS (2019)

Sendo assim, esse indicador reflete a importância que cada município dá às condições ambientais para os seus residentes. Portanto, indica que há preocupação com a qualidade de vida nessas áreas, pois a não oferta ou oferta irregular desse serviço implica na destinação inadequada dos resíduos, como a utilização dos córregos e rios para descarte e transporte do material, resultando em impactos ambientais negativos.

Já os resultados mais preocupantes se referem ao saneamento básico. Iniciando pela categoria associada ao acesso à água potável, só 52,7% dos domicílios em Rio Branco dispõe do serviço. Esse resultado ficou bem abaixo da média brasileira aferida para o ano de 2019, que foi de 83,6%, e inferior à média da Região Norte, que, no mesmo ano, ficou em torno de 57,5%, conforme o SNIS (2019). Aliado a isso, esse mesmo polo apresentou taxa relativa de segurança hídrica equivalente a 3,1, de uma escala que varia entre 1 e 5, o que significa dizer, dentro de certos limites, que já há algum risco de colapso hídrico num cenário de médio e longo prazo.

No caso de Brasiléia, parte substancial de sua população é atendida com água potável. Sua taxa de cobertura corresponde, em percentuais relativos, a 95,8% do seu contingente populacional. Com relação a esse percentual, pode-se dizer que a segurança hídrica no município é relativamente elevada, na ordem de 4,10. Esse resultado reflete, entre outros fatores, a baixa taxa de risco hídrico proporcional ao total de sua população.

Com relação à cobertura de esgoto gerado e tratado, no geral, as taxas médias observadas para os dois polos são razoáveis, se comparadas às médias da Região Norte e das outras regiões do país. No critério atendimento total, o indicador é mais elevado em Rio Branco, em que 56,7% de sua população é atendida com tal serviço. A essa taxa de cobertura, a capital do Acre supera a média nacional e da Região Norte, que, em 2019, foram: 54,1% e 12,3%, respectivamente. Já em Brasiléia, o indicador aponta para uma cobertura que corresponde a apenas 28,4%. E, como era de se esperar, no critério população urbana sem coleta e sem tratamento de esgoto, o indicador foi mais elevado em Brasiléia (0,63) e menos em Rio Branco (0,32). Ressalta-se que tanto o acesso à água potável para o consumo humano quanto a coleta e tratamento de esgoto são considerados problemas recorrentes na Amazônia brasileira.

Por fim, destaca-se que o maior impacto das categorias que refletem o desenvolvimento ambiental relacionado à infraestrutura urbana foi causado pela variável arborização de via pública. Nessa variável, os valores médios corresponderam a (72,4) para Rio Branco e (13,8) para Brasiléia. Quanto à urbanização de via pública, consta que sua influência nos resultados do IPA foi relativamente melhor em Brasiléia. Para esse município, a taxa bruta ficou acima de 20%. Já o resultado para Rio Branco ficou próximo do mínimo, sendo aproximadamente 2,0. O que se observa, no entanto, é a forma como estão estruturadas as cidades acreanas. Se há pouca oferta nos serviços que envolvem edificações de galerias e canais para escoamento das águas pluviais, pavimentação, rede de esgoto e ponto para descarte e coleta de lixo, produzem-se desdobramentos no bem-estar da população que geram impactos negativos ao meio ambiente.

No geral, esses resultados se aproximam da percepção de qualidade de vida, que também passou a ser associada a melhorias no padrão da qualidade do ar, que tende a se elevar à medida que as cidades se tornam mais dinâmicas. É a lógica do equilíbrio revelada por Machado (2015), segunda a qual a sadia qualidade de vida só pode ser atingida e mantida se o meio ambiente estiver equilibrado.

Em sentido contrário, a Tabela 33 reúne dados dos indicadores para os três polos regionais que apresentaram IPA baixo. Essas áreas, em geral, foram fortemente afetadas pela precarização dos serviços de coleta de resíduos sólidos e saneamento básico. Por exemplo, o

indicador de abastecimento de água potável aponta que a cobertura desse serviço atinge pouco mais de 52,20% do universo da população de Cruzeiro do Sul e apenas 36,75% dos residentes em Tarauacá. A situação é ainda mais grave no polo de Sena Madureira, em que a taxa de cobertura de água potável só alcança 33,49% do total de seu contingente populacional.

Tabela 33: Indicadores Ambientais e suas respectivas incidências nos polos regionais de Cruzeiro do Sul, Sena Madureira e Tarauacá (IPA baixo)

Indicadores Ambientais	Polos regionais		
	Cruzeiro	S. Madureira	Tarauacá
Abastecimento de água potável	52,22	33,49	36,75
Arborização de via pública	37,90	7,00	59,10
Atendimento total de esgoto	12,70	12,50	9,30
Segurança Hídrica	3,80	3,80	3,80
Urbanização de via pública	3,70	4,20	0,80
População sem atendimento de esgoto	0,83	0,81	0,85
População em risco hídrico no município	0,01	0,00	0,07
Cobertura de coleta de Resíduos Sólidos	-	-	-

Fonte: Resultado da Pesquisa, com dados da base suplemento MUNIC/IBGE (2017) e SNIS (2019)

O indicador de atendimento total de esgoto, por sua vez, foi outro, que contribuiu negativamente para que o IPA fosse baixo na maioria dos municípios acreanos. Mas o que chama a atenção é que, nos polos de Cruzeiro do Sul e Sena Madureira, esse serviço é disponibilizado para pouco mais de 12,50% de suas populações, sendo ainda inferior em Tarauacá, cujo número de habitantes que não desfruta do serviço corresponde ao percentual médio de 80%. Isso indica que uma parcela considerável da população ainda padece pela falta desses serviços. A boa notícia, contudo, é que nessas áreas há pouco risco de escassez hídrica associada às populações residentes.

6 O POSICIONAMENTO DOS ATORES QUANTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO ACRE

Os dados e informações apresentadas neste capítulo foram obtidos por meio de rodadas do método *Delphi* sobre o desenvolvimento socioeconômico do estado do Acre. A cada rodada, demonstrou-se a percepção dos atores regionais ligados ao setor público e ao setor privado. A estrutura do questionário permitiu uma aproximação dos resultados apontados pelo Índice de Capacidades Governativas (ICG) e pelo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE), em que os informantes-chave ressaltaram que um plano de desenvolvimento regional é fator fundamental para o Acre.

A primeira e a segunda rodada de entrevistas ocorreram nos meses de novembro e dezembro de 2020. Nessas rodadas, foram entrevistados seis atores do desenvolvimento regional ligados ao Fórum Permanente de Desenvolvimento do Acre. Todas as respostas foram gravadas e depois transcritas sem nenhum tipo de identificação, possibilitando, assim, veracidade com relação às percepções das lideranças locais quanto ao processo de desenvolvimento do seu território. Adiciona-se, ainda, que a partir das incursões empíricas no território, realizando conversas informais com as lideranças da organização estudada, alguns fatos relevantes, como as raízes históricas das redes interorganizacionais no Acre foram observadas e guiaram os próximos passos da pesquisa.

Nesse sentido, a constatação mais contundente que norteou a pesquisa é a de que, no Acre, a indução da formação de organizações locais teve sua criação vinculada a um processo instrumental do poder público e agentes privados. Em Rondônia, em que pese a constatação da existência de uma organização formal coletiva (Fórum de Desenvolvimento Regional), porém, percebeu-se que a instituição antes mencionada não é reconhecida como um instrumento para a promoção do desenvolvimento regional e sim como um promotor do desenvolvimento.

Essa opção por avaliar as iniciativas locais e a capacidade organizacional dos agentes regionais dependia do incentivo à constituição de organizações formais, essencialmente se estas possuíam capacidade de responder às demandas do desenvolvimento local. Entretanto, ficou patente que a forma como a organização social interage e se articula ainda é um desafio a ser superado. Exemplo dessa “falha” foi a dificuldade de encontrar uma liderança que exercesse o papel de referência local para seguir com a pesquisa de campo.

Além disso, constatou-se, dentro de certos limites operacionais do estudo, que a capacidade organizacional das organizações coletivas formais em Rondônia, em termos de ligação com o processo de desenvolvimento endógeno, não se encontra alinhada com as etapas

de desenvolvimento de forma endógena delineadas por Haddad (2009). Em decorrência disso, esse aspecto foi considerado incompatível com o interesse deste estudo. Sobreveio, então, a opção de tomar como caso central de análise apenas o Acre, pelo fato de este estado possuir uma organização formal coletiva (Fórum Permanente de Desenvolvimento do Acre) com trajetória de construção de uma agenda de mudança com base nos valores locais.

Dito isso, cabe ainda apontar que são inúmeras as possibilidades para avaliar o posicionamento dos atores do desenvolvimento local. Contudo, o interesse nesse caso é a replicação e a inerente verificação da atuação desse tipo de organização coletiva nos temas que envolvem as quatro dimensões do desenvolvimento (social, econômica, ambiental e institucional), no sentido de saber os entraves, as pré-condições e as alternativas vislumbradas. Com isso, pretende-se evidenciar que “a construção social do desenvolvimento regional depende das formas e conteúdo dos arranjos, redes, sistemas, cadeias, consórcios ou parcerias regionais” (BECKER, 2010, p. 31).

Nesse contexto, o roteiro da entrevista serviu como base para compreender a percepção dos atores sobre quais ações da política pública e dos programas influenciaram na promoção do desenvolvimento socioeconômico, bem como o papel do município para a redução de desigualdades ou a ativação para a solução de suas particularidades sociais e econômicas.

O roteiro das entrevistas com os atores locais serviu para confirmar evidências que a pesquisa de dados secundários e documental já tinham propiciado. Dessa forma, a percepção do ator sobre o local e a região em que reside e que participa como liderança, seja do setor privado ou do setor público, contribuiu para captar e entender as possíveis mudanças propiciadas por ações da Política e dos Programas, como as considerações que os formuladores de políticas públicas devem ter como princípios para que atendam ao desenvolvimento endógeno e, conseqüentemente, contribuam com a redução das desigualdades regionais.

6.1 AS RAÍZES HISTÓRICAS DAS REDES INTERORGANIZACIONAIS NO ESTADO DO ACRE

Por meio da pesquisa de campo, foi constatado que, no estado do Acre, existe uma rede interorganizacional composta por organizações coletivas de empresários e instituições pública e privada. Tal rede surgiu sobre uma organização social constituída, a princípio, pelo Fórum Permanente de desenvolvimento do Acre, o qual tem sido a principal referência das mobilizações dos empresários dessa rede. O depoimento a seguir corrobora essa afirmativa e resgata o motivo pelo qual surgiu o Fórum Permanente.

“O Fórum Permanente de Desenvolvimento do Acre surgiu no início dos anos 2000, a ideia de um grupo de empresários, da categoria dos empresários, ligados às federações, a Federação do Comércio, a Federação da Agricultura e a Federação da Indústria. Esse Fórum teve idas e vindas, mas no final de 2017 e início de 2018, esse grupamento de entidades empresariais resolveram levar à frente a ideia do Fórum, dando uma organicidade maior a esse formato. O Fórum como eu disse é um movimento empresarial que agrega todas as entidades, como bancos de fomento, as agências de desenvolvimento, as universidades e as instituições de pesquisa, o IBGE, o Governo do Estado, a Associação das Prefeituras, ou seja, as entidades que direta ou indiretamente podem contribuir ou auxiliar no desenvolvimento do Acre” (ATOR 05).

Pelo que foi observado, as organizações constituídas nesse tecido social surgiram a partir da mobilização dos atores locais aliada às suas necessidades empresariais de buscar alternativas e meios para o desenvolvimento do Acre. Quanto às organizações (públicas e privadas) citadas no depoimento, pode-se dizer que seus objetivos no âmbito do Fórum são semelhantes: encontrar a melhor alternativa de desenvolvimento regional para o Acre. Isso caracteriza um elemento comum de identidade que reforça a proximidade social e engajamento político dos seus atores, consideradas essenciais para a transformação do território onde vivem.

Essas transformações, segundo Amaral Filho (2001), estão relacionadas, sobretudo, à ativação social por meio dos atores ou agentes locais. Para esse autor, as dinâmicas locais são forçadas a realizar movimento articulado que incide nos processos de cooperação, confiança e pertencimento à medida que geram forças capazes de estruturar recursos tangíveis (capital físico, capital natural) e intangíveis (capital social, capital humano e capital institucional) que se encontram dispersos ou latentes.

O relato do Ator 01 sublinha a dinâmica de criação de redes cujas concepções simbólicas dos elementos de ligação entre seus fundadores inicia-se a partir de um processo de inconformismo da comunidade local. Discorrendo sobre o principal papel do Fórum, o entrevistado relata:

“A ideia é que esse Colegiado de líderes possa influenciar as propostas do desenvolvimento do Acre, indicar caminhos para o setor público, seja estadual, municipal ou federal, no sentido de encaminharem propostas de desenvolvimento ligadas a algo científico, algo que possa ter uma ampla discussão subsidiadas por informações fidedignas que possam indicar o caminho para o desenvolvimento” (ATOR 05).

O depoimento caracteriza o surgimento de um universo organizacional a partir de uma rede pessoal que serve como base de origem para a ação coletiva. Ao mencionar “*que esse Colegiado de líderes possa influenciar as propostas do desenvolvimento do Acre*” e que “*para*

auxiliar a tomada de decisão das lideranças existe um observatório”, o entrevistado pondera a existência de uma base comum de dados, com a qual a atuação do Fórum passa a ser qualificada em termos técnicos e científicos, e isso lembra a existência de inconformismo em relação aos problemas socioeconômicos, embora em organizações distintas.

Nesse sentido, o Fórum Permanente de Desenvolvimento do Acre tem sua atuação política vinculada às lutas em defesa das classes empresariais, trabalhadores e da sociedade em geral. Foi estruturado historicamente em torno da mobilização dos empreendedores locais ligados às organizações representativas dos setores primários, secundários e terciários. Em comum, suas lideranças buscavam, inicialmente, alinhar suas experiências acumuladas ao longo de várias décadas e transformá-las em instrumento de pressão junto aos governos (federal, estadual e municipal) por melhor infraestrutura, melhor ambiente institucional e melhor ambiente de negócios. Assim, o Fórum também atua diretamente no incentivo dos integrantes à participação nas organizações de ensino e pesquisa como forma de qualificar suas pautas e fortalecer o movimento político e econômico do desenvolvimento regional.

Em que pese alguns reveses internos que retardaram seu funcionamento efetivo, a proposta de organização do Fórum, conforme o entrevistado 05, está estruturada da seguinte forma:

“O Fórum em abril de 2018, surge efetivamente, a primeira reunião do Colegiado e de lá vem avançando. E, hoje, além das reuniões do Colegiado, das lideranças, ele tem também câmaras técnicas, que estudam aspectos específicos para cada setor ou atividade. Sendo: Agronegócio, que tem uma câmara técnica, o Turismo, que tem uma câmara técnica específica, como a Economia Criativa, como a Construção Civil. São agrupamentos temáticos que não se restringem aos membros do Fórum, podem ser outras entidades que participam especificamente dessas câmaras e discutem especificamente questões importantes, levando, então para o Colegiado de líderes para a decisão final. Então, é esse o contexto do Fórum de Desenvolvimento” (ATOR 05).

O depoimento indica que existe uma organização interna para diagnosticar, técnica e politicamente, as razões e as causas dos baixos níveis de desempenho dos indicadores socioeconômicos. Conforme Piacenti (2016), trata-se da segunda etapa de um processo de desenvolvimento endógeno, sobretudo, porque “não se trata apenas de preparar documentos elaborados por especialistas, mas principalmente, de conscientizar as lideranças políticas e comunitárias sobre o que deve ser feito para transformar as condições atuais” (PIACENTI, 2016, p. 129). Se essas informações técnicas são propulsoras de debates na forma de organização social, elas também indicam que os integrantes do Fórum se mantêm alinhados como a diagnose participativa.

Aparece, nesse cenário, o protagonismo da categoria dos empresários, ligados às federações do Comércio, da Agricultura e à Federação da Indústria. Estas duas últimas foram fundamentais para a criação do Fórum em decorrência do fato de atuarem como mediadoras, assessorando as práticas produtivas e organizativas dos setores primários e secundários, organizados em um gama de sindicatos representativos das atividades dos dois segmentos.

Com relação à atuação da Federação da Agricultura no âmbito do Fórum, a pesquisa apurou que, em geral, tenta romper com a grande correlação de forças que existe com o Estado, notadamente, nas questões relacionadas aos limites impostos pelo modelo preservacionista/ambientalista sobre o uso do território, promovendo mais autonomia e consciência crítica. Percebeu-se, pelo posicionamento da principal liderança do setor primário do estado do Acre, que esse engajamento vem de longa data, e o seu curso histórico tem sentidos e significados diferentes, como destacado em seu depoimento:

“Eu estou na Amazônia há quarenta anos, e na Amazônia, mais especificamente no Acre. Vim para cá quando havia um chamamento nacional para desenvolver a Amazônia, na década de 70. E eu vim nesse rol, recém-formado em medicina veterinária, lá na Universidade de São Paulo, e vim para a Amazônia. Foi preciso trabalhar, e tudo, comprei um pedacinho de terra, e as coisas foram sendo encaminhadas dessa forma” (*ATOR 01*).

O depoimento lança luz sobre como cada passo foi dado em determinada conjuntura e como adicionou ou retirou fatores essenciais ao desenvolvimento regional. Fica evidente que as relações econômicas imersas ou incentivadas por organizações formais se edificaram no território a partir da participação do Estado, sendo ele determinante para a constituição da base econômica meramente de “cima para baixo” e nada enraizada ao tecido social. Nessas condições estruturais, predominou uma visão externa ao território, que afirma a soberania nacional, privilegiando as relações com o poder central, ou seja, um modelo exógeno, em que havia um fluxo de recursos da periferia do país (Amazônia) para o centro-sul, culminando com o chamamento nacional para a ocupação do Acre.

Para Castro e Campos (2015), na Amazônia, o viés histórico, social e a complexidade política são fundamentais para revelar os processos de dominação e das formas de resistência que estiveram sempre presentes na região. Assim, se a complexidade política é um estado social resultante de um processo histórico com condições diferenciadas, em terras acreanas, com a implantação do sistema agrícola de produção, em especial as atividades destinadas à pecuária, foi um processo marcado por uma composição social de grupos, instituições e governos que, aos poucos, construíram as bases para a ruptura do sistema extrativista. É dentro desse ambiente

hostil que coexistiam, simultaneamente, os remanescentes da economia extrativista e os novos latifundiários pecuaristas, oriundos do sudeste e sul do país.

Sem ter o mínimo de enraizamento social (GRANOVETTER, 2005), o sistema reproduz um padrão de instabilidade e tensão regional que o arranjo federativo não permitirá amenizar os conflitos de interesses que foram mutáveis ao longo das décadas e gerações. Trata-se, mais de fato, de um problema típico dos planejamentos e planos comandados no exterior da região, os quais combinam não apenas o alegado desenraizamento social, mas também a propaganda crítica sobre a ausência no Acre do capital social de integração (WOOLCOCK, 1998).

Aceita-se, então, que o representante do setor primário (Ator 01) tenha participado do processo histórico de construção do sistema produtivo do Acre, porém, distingue-se que as condições foram diferenciadas para os que aqui viviam (enraizados) e os vindos de outras regiões (capital imaterial). Dito isso, pode estar aberta a oportunidade para compreender o motivo pelo qual até hoje não há um consenso entre as lideranças, pesquisadores acadêmicos e gestores públicos, sobre o papel das dimensões sociais, econômica, institucional e ambiental no desenvolvimento regional.

Neste ponto, o Ator 01 destaca:

“Nesse momento em que a Amazônia é alvo de uma grande discussão nacional e internacional a respeito das suas aptidões e das suas possibilidades de desenvolvimento, mas uma discussão muito voltada à preservação e à punição por crimes ambientais, criminalização de produtor, e muitas dessas atividades ilegais, são frutos exatamente da ausência de poder público, da ausência de políticas de desenvolvimento para a região” (ATOR 01).

Esse depoimento revela a constatação encontrada em Becker (2001), que observa que, após décadas de omissão que resultaram na ampliação do fosso entre a periferia e o centro dinâmico, nos anos noventa, o governo federal retoma o planejamento regional da Amazônia, mas longe de ser uma ruptura do modelo anterior. Entre as propostas, cita-se a criação de imensos corredores ecológicos para proteção da floresta e seus recursos, que teria sido a grande motivação para a criação de grupos de resistência, contribuindo, assim, para colocar em lados opostos os produtores rurais e os remanescentes do modelo extrativista.

O tipo de desenvolvimento de que fala o representante do setor primário foi inaugurado no Acre em meados dos anos 1990 e conseguiu manter-se até o ano de 2017, mas já vinha dando mostras de suas deficiências e desequilíbrios desde o ano de 2010. Seu enfraquecimento, conforme Forero (2017), foi graças ao baixo “empoderamento” dos seus beneficiários, produto do paternalismo e assistencialismo, próprio das políticas públicas desenhadas com viés de

protecionismo, subsídio, apoio e financiamento a fundo perdido para o setor primário e florestal, mas que não atacou problemas como os custos de transação e deterioração dos termos de trocas, resultando em pequenas escalas de produção que impediram o desenvolvimento das regiões acreanas.

Por sua vez, a atuação da Federação das Indústrias do Acre (FIEAC), no ambiente do Fórum, busca modelar novas relações, construindo arranjos organizacionais e edificando bases empreendedoras nos municípios. Essa visão do setor secundário fica clara no depoimento de sua principal liderança:

“Discutir as aptidões de cada município, trabalhar sobre essas aptidões com os seus munícipes, ampliar o conceito dessas aptidões, transformando isso, em legislação municipal e transformar ali o ambiente de incipiência cultural, ou seja, essa cultura de sobrevivência baseada apenas em ajudas do setor público, transformando todo esse modelo mental dos munícipes em uma capacidade de incluir a inovação e o empreendedorismo nesses municípios” (*ATOR 02*).

O depoimento indica que o trabalho da FIEAC é de fomentar e interiorizar a cultura empreendedora no Acre. Esse processo de mudança mental dialoga com Hirschman (1961). A alternativa vislumbrada pelo representante da indústria parte do escopo das estratégias empresariais que buscam reduzir a dependência do setor produtivo dos recursos públicos por meio da organização de uma base exportadora dos produtos de origem florestal e do agronegócio. Isso significa, entre outros aspectos, apoiar mais intensamente setores produtivos baseados em diagnósticos apoiados pela ciência e indicadores regionais, que alarga o campo de possibilidades do desenvolvimento socioeconômico e, ao mesmo tempo, prescindir, gradativamente, o modelo por décadas perseguido, qual seja, o de atuar na questão regional ancorada na visão exteriorizada do território acreano que contempla políticas compensatórias e extemporâneas.

Por essa via, o Fórum de desenvolvimento do Acre combina elementos importantes, cuja articulação envolve desde os instrumentos disponíveis até a consulta propriamente dita às lideranças regionais, os quais podem ser uma aproximação daquilo que Haddad (2009) definiu como agenda de mudanças e terceira etapa, de um total de quatro, relacionadas ao processo contínuo de desenvolvimento endógeno.

6.2 A PERCEPÇÃO DOS ATORES DO DESENVOLVIMENTO QUANTO À SUA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PARA O ACRE

Para explorar a solidez dos pilares que sustentam o protagonismo do Fórum quanto à sua agenda de desenvolvimento para o Acre, na primeira rodada de entrevista, cada ator deparou-se com uma pergunta: **quais os entraves e as pré-condições das políticas de desenvolvimento para o Acre e a efetividade de suas intervenções?**

Das informações obtidas nas entrevistas, pode-se dizer que se formou certo consenso dos atores locais ligados ao setor privado. Para abordar os aspectos positivos e negativos das políticas de desenvolvimento, o informante (01) caracteriza inicialmente o território acreano como um tipo de relação social constituída pela presença permanente de três elementos: *aptidões locais, condições edafoclimáticas e restrição de uso do território*, que afetam as áreas básicas do sistema produtivo local, como elevar os resultados por unidade de terra, capital e trabalho. A partir das suas experiências acumuladas e engajamento no setor primário, o entrevistado traça um panorama das aptidões *locais* como um potencial entrave ao desenvolvimento em curso, a saber:

“O Acre tem poucas aptidões. O Acre não tem minério, não tem nem pedra. A gente para fazer asfalto tem que trazer pedra de Rondônia. Não tem potencial turístico. Eu acho que não tem beleza cênica. A floresta que tem aqui, tem lá em Manaus, lá em Santarém, onde o turista pode ficar bem melhor acomodado. Ter uma beleza natural muito relevante, de água, de rios, e tem a floresta para ele conhecer. Assim contemplo o Acre. Não vejo o Acre como um lugar que tenha um potencial para o turismo, não tem. O turismo nosso aqui é um turismo restrito, porque é o turismo do mochileiro [...] que vem aqui atrás do Santo Daime, e essas coisas... mas, isso não deixa riqueza” (ATOR 01).

No contexto apresentado, esses fatores se tornam problemáticos à medida que restringem os espaços de atuação dos empreendedores locais, e, em decorrência disso, esperam alternativas e formas de resolução a partir do poder público local. Essa situação também se replica nos níveis de empregos, subempregos que se generalizam. Para o entrevistado (ATOR 01), esses pontos negativos “*são frutos exatamente da ausência de poder público, da ausência de políticas de desenvolvimento para a região*”. Cria-se, assim, um crescente déficit social, agravado pelo baixo dinamismo econômico e pela ausência de mecanismos políticos e sociais capazes de mitigar os efeitos negativos das limitações das pré-condições econômicas.

Referente à restrição de uso do território como destaque negativo, foi exatamente no início dos anos 1990 que se perceberam os primeiros sinais da concepção ambientalista/preservacionista. Sob o viés da sustentabilidade ambiental, que se relaciona com

a capacidade da natureza de absorver as ações antrópicas e se recompor (BARBIERI, 2011), o estado do Acre destinou 55,65% de suas terras aos Projetos de Assentamentos e às Áreas Naturais Protegidas. Estas últimas, distribuídas entre domínio Federal, Estadual e Municipal, representam 31,10% das terras do estado. Por sua vez, as terras indígenas representam um percentual de 14,55% do total das terras acreanas. Outra parcela considerável de áreas (10,4%) são destinadas para os Assentamentos Rurais, distribuídos em 2,9% para os chamados Projetos diferenciados, cujas atividades básicas são de traços extrativistas. As Áreas Naturais Protegidas do Acre se dividem em 9,52% para as Unidades de Conservação e Proteção Integral (UCs), e o percentual de 21,58% é destinado para as Unidades de Uso Sustentável, sendo o restante formado por terras indígenas.

O entrevistado entende que, em meio a essas mudanças e restrições do uso do território acreano, houve uma tentativa de uma nova coalização hegemônica socioambiental pela redução dos danos ambientais, mas que

“[...] teve como horizonte de desenvolvimento do estado um projeto chamado de Florestania, que era, na verdade, o desenvolvimento econômico a partir das atividades florestais, isso foi um fracasso. Porque, na verdade, seria tentar restaurar o extrativismo, o velho extrativismo, que convenhamos não desenvolveu região nenhuma do mundo. O extrativismo é querer voltar há quase 10 mil anos atrás, quando o homem era só coletor e caçador. Então, não difere muita coisa disso. Até porque, os produtos da floresta quando eles se tornam viáveis do ponto de vista de mercado, eles ganham escala de mercado, eles acabam sendo produtos da agricultura” (ATOR 01).

Além disso, na visão do Ator 01, o projeto “Florestania” foi incapaz de produzir os meios de agregar valor aos produtos florestais ao ponto ótimo para se ter escala, cenário em que se apoiaria o desenvolvimento regional. Essas decorrências, quando muito, melhoraram a renda de populações locais que vivem da floresta, mas que continuaram nas condições análogas à pobreza, porque o sistema não permite que eles avancem.

Esses fatos permitiram que a agropecuária se “descolasse” das demais atividades produtivas do setor primário, ainda que com a resistência das forças políticas, que acabaram por atrasar o seu maior desenvolvimento. De acordo com o entrevistado,

“O que fez a pecuária se tornar a principal atividade econômica do estado, foi justamente as condições edafoclimáticas, e que nos permitem fazer um boi a pasto, a um custo mais baixo. Portanto, o grande desafio era como a gente fazer produzir um boi para atingir mercados a 4 mil quilômetros de distância, mercados do sudeste e sul que é o grande mercado brasileiro consumidor. Então, esse desafio de fazer esse boi, continua vivo esse desafio, e a gente consegue, fazer um boi totalmente a pasto e precoce, e, portanto, competitivo” (ATOR 01).

Esse depoimento revela uma clara divergência quanto ao fato de as condições edafoclimáticas serem favoráveis ou desfavoráveis ao desenvolvimento regional. Mostra, ainda, uma recorrente preocupação do setor primário em relação à assimetria de informação que permeia esse tema. De acordo com o entrevistado, o solo e o clima são dois componentes presentes no território, que põem o Acre em condições de igualdades relativas como os demais estados brasileiros, tendo em vista que:

“Temos os latossolos vermelhos de muito boa qualidade que permitem fazer a agricultura e pecuária. Fora isso, nós temos um clima que eu considero melhor que o solo. Um lugar que chove o ano todo, eu costumo dizer que temos um período que chove muito e um período que chove pouco, mas chove. O período seco aqui é muito pequeno, o máximo dois meses e, assim mesmo, de vez em quando dá uma chuva. Então, nós temos essa vantagem comparativa” (ATOR 01).

De maneira geral, existem dois elementos presentes no território evidenciados até agora que merecem destaque para salientar diferenças na percepção dos atores do desenvolvimento do Acre, os quais guardam importante relação com os interesses setoriais e alcance das políticas públicas de desenvolvimento. Em primeiro lugar, como entrave, o Ator 01 destaca a falta de clareza nas políticas de desenvolvimento quanto à definição das aptidões regionais e ao uso cada vez mais restrito do território para expansão das atividades do setor primário.

Por outro lado, o lado das potencialidades regionais, refere-se às condições edafoclimáticas bastante favoráveis para a pecuária, em que o estado foi beneficiado com a consolidação da Hidrovia do Madeira localizada no estado de Rondônia. Essa estrutura abriu a possibilidade de desenvolver a agricultura em larga escala por meio dos sistemas de integração lavoura-pecuária para a produção de milho e soja, conseqüentemente, também tem melhorado as pastagens e elevado a qualidade dos produtos da pecuária. Isto é, existe, na sua opinião, um conjunto de pré-condições para o agronegócio se tornar um vetor de desenvolvimento.

Já no entendimento da liderança do setor secundário, os principais entraves do desenvolvimento regional do Acre se referem a três fatores básicos, a saber: a infraestrutura viária, matriz energética e

“[...] num âmbito mais preocupante para a gente hoje é a falta de conexão entre os gestores públicos municipais e o governo do estado, que eles não funcionam como um organismo a propor as condições ideais para a instalação de negócios no âmbito do desenvolvimento de forma estratégica” (ATOR 02).

Ora, esses problemas elencados, na verdade, conforme descritos, deparam-se com projetos governamentais que não consideram um componente essencial da realidade acreana,

particularmente, o caráter estrutural da cultura empreendedora como ferramenta estratégica que poderia auxiliar na promoção do desenvolvimento local e regional para reduzir a dependência econômica do setor público. Em uma situação como esta, em que se revela a pouca capilaridade para efetivar uma agenda de mudança, torna-se mais premente a utilização de instrumentos adicionais em forma de redes sociais com vistas a unir as federações de classe empresarial.

Na resposta quanto ao problema da infraestrutura viária incipiente, o entrevistado relata:

“[...] até hoje dependemos de uma logística mais consistente, aonde nós teríamos toda uma condição de estarmos interligados em todos os municípios, dentro de uma condição de fazermos o custo de vida baixar e melhor explorar nossos recursos naturais. A interligação de um município com o outro, ela é importante na medida em que transfere culturas, conhecimentos, e tudo mais. Então, a logística que temos, ainda, dentro de um formato ainda meio de que emergencial, né... Nós não temos estradas, com condições de suportar grandes transportes” (ATOR 02).

Esse depoimento revela a constatação encontrada em Forero (2017), que observa que, no Acre, os dois principais polos regionais (Rio Branco e Cruzeiro do Sul), dos quais dependem os demais municípios, ficam parcialmente desconectados. Para esse autor, durante o verão, quando se disponibiliza o acesso via BR-364, o trânsito de pessoas e mercadorias flui, porém, no período das chuvas mais intensas, ocorre o isolamento regional, quando o acesso passa a ser somente por via aérea.

No contexto apresentado, fica patente que não seria o peso das normas ambientais que restringiria o uso produtivo dessas especialidades, mas as políticas de desenvolvimento voltadas para estas (BECKER, 2005). Nesse sentido, com relação aos investimentos, notadamente os que se referem a edificações de novos modais de transportes para viabilizar a estrutura produtiva e dar maior fluidez do território, sobrevêm decisões em formas de embargos judiciais que constroem ainda mais a política econômica regional (PEREIRA, 2009).

Monteiro Neto (2017, p. 61) assegura que, “sem dinâmica econômica e sem infraestrutura produtiva adequada, o mercado fica restrito e não há estímulo à atividade privada, reduzindo a incorporação de trabalho e o aumento da renda”. A matriz energética, por sua vez, é apontada pela liderança do setor secundário como estratégico para que as atividades industriais avancem e se tornem mais competitivas. Essa situação, conforme observa o líder do setor (entrevistado 02), decorre porque:

“A matriz energética que é insegura ainda, e isso a gente achou que tinha resolvido a construção da usina de Rondônia, que a gente apoiou, mas infelizmente, a gente tomou um drible ali, como a gente diz” (ATOR 02).

Observa-se que, comandando o sistema energético, está o Estado brasileiro, cujas políticas fazem parte do escopo das políticas globais. Em relação ao planejamento, conforme Becker (2007), é derivado de eventos comandados de fora, em que amplas possibilidades se abrem a partir do caráter exógeno. Se se observarem as tendências e os indicadores do setor secundário, percebe-se que, ao depoimento do ator 02, somam-se para produzir uma situação crítica e é compatível com os resultados mostrados pelo Indicador Parcial Econômico desta pesquisa, que desagua em forma de obstáculo para dinamizar a base produtiva local.

Além disso, os dados da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) (2019) apontam que o estado do Acre possui PIB industrial de R\$ 1,1 bilhão, equivalente a 0,1% da indústria nacional; emprega 12.542 trabalhadores na indústria; é o segundo menor PIB do Brasil, com R\$ 12,5 bilhões. O setor mais importante para as exportações industriais do estado é o de madeira, sendo responsável por 51,49% do total exportado em 2018. Rondônia possui PIB industrial de R\$ 6,6 bilhões, equivalente a 0,6% da indústria nacional; emprega 49.944 trabalhadores na indústria; é o sexto menor PIB do Brasil, com R\$ 35,4 bilhões. O setor mais importante para as exportações industriais do estado é o de alimentos, responsável por 77,58% do total exportado em 2018.

Verificou-se, anteriormente, que a produção industrial do Acre é praticamente insignificante diante do estado de Rondônia e da maioria dos estados brasileiros. Na verdade, os problemas elencados decorrem do insucesso das estratégias de crescimento econômico, que não se sustenta como sistema econômico capaz de garantir a reprodução social nas regiões acreanas. É o mínimo que se pode dizer de um estado em que mais de 90% dos seus municípios apresentaram níveis de desenvolvimento econômico regular e moderado, segundo o Indicador Parcial Econômico.

Ora, tanto Myrdal (1957) como Perroux (1950) apontavam a infraestrutura como um fator de atração de investimentos para uma região. Há, sim, uma correlação necessária entre os benefícios de infraestrutura e a redução das disparidades regionais. Ferrera de Lima (2016) lhe dá razão, argumentando que uma infraestrutura pode compensar a carência de recursos e transformar uma região antes deprimida num centro de distribuição e consumo.

Dessa forma, a questão econômica regional coloca-se basicamente a partir da descontinuidade das políticas regionais de desenvolvimento. Conforme o ator 02, como problema atual, é produto de um processo que padece de *“uma orientação clara do que é importante para se trabalhar no Acre do ponto de vista do desenvolvimento”*.

O entrevistado faz referência ao fato de que:

“Depois de vinte anos chegamos a um final de um ciclo de um grupo político de vinte anos no poder e, que não havia mais aquela conexão com a sociedade, ou seja, não estava mais validado para aquele processo de desenvolvimento colocado ali há anos atrás para a região. E esse desgaste acabou por colocar um outro grupo no poder que hoje, além de descaracterizar todos os avanços que tivemos até 2018, ainda não tem uma orientação clara que é importante para se trabalhar nesse estado no ponto de vista do desenvolvimento” (ATOR 02).

Estabelece-se, então, uma ligação entre a pouca importância do setor secundário acreano no cenário nacional e a incapacidade do governo local em estabelecer políticas de desenvolvimento regional, pois a continuidade dessas políticas não são apenas os fins primordiais, mas também os meios principais para sustentar o desenvolvimento a longo prazo. North (1990) acrescenta que uma concepção adequada de desenvolvimento econômico está diretamente relacionada com a *performance* das instituições entendidas como capacidades governativas. Para ele, as instituições são as regras do jogo de uma organização social porque representam os artifícios constituídos pelos homens para dar forma à sua própria interação.

A relação inquestionável entre esses dois aspectos, assim como as consequências desastrosas deles, são também objeto de críticas do ator 02, em função da experiência de parceria para viabilizar alguns empreendimentos entre o setor público e o privado.

“E, houveram algumas situações em que isso, de certa forma, isso é normal dos grupos políticos, que se apoderaram do investimento e passou a ser uma gestão basicamente pública, ou seja, apenas buscando tirar proveito daquilo ali, como cabide de emprego, e tudo, sem se preocupar num formato de gestão, onde se tem planejamento, tem as situações estratégicas, você pode cortar isso e aquilo lá, e fazer muito que a gente chama de modelo privado” (ATOR 02).

Configura-se, assim, a dependência estrutural dos investimentos públicos como contrapartida ao desenvolvimento socioeconômico. As políticas públicas em forma de arranjos produtivos quando surtem efeitos opõem-se à tendência de perpetuação das disparidades regionais. Assim, as disparidades encontradas no depoimento do entrevistado 03 dão um indicativo do tamanho do desafio que enfrentam os empreendedores locais. Esses desafios brotam de um conjunto de medidas que não asseguraram a sustentação de políticas transformadoras.

“[...] nós temos os exemplos que deram errado, um caso que consideramos grave, entre outros, é o Peixes da Amazônia, excelente proposta, mas começou errado e terminou errado” (ATOR 02).

De fato, nas análises de Forero (2017), esses resultados estão associados à mudança de foco e às diretrizes para o setor econômico de um governo para o outro, que acaba por

desencorajar o setor privado a investir ou reinvestir seus excedentes na região. Em outras palavras, a tentativa de montar uma estrutura organizacional adequada, dotando-a dos meios necessários para elevar a produção não foi suficiente para criar um ambiente claro de confiança e redução das incertezas para que os empresários e o governo iniciassem um processo gerador de oportunidades na perspectiva de integração aos mercados mais dinâmicos.

Mesmo diante do exposto, o fomento do setor privado pela via dos recursos públicos não parece ter sido um fracasso em todos os projetos com tal finalidade. Uma prova disso foi o surgimento de dois empreendimentos a partir do ano de 2010, os quais alteraram significativamente o quadro geral de empregos no polo regional de Brasiléia. Sobre isso, o entrevistado 02 esclarece que seu sucesso foi em decorrência:

“[...] de alguns erros acontecidos em alguns modelos de investimento que o governo fazia buscando essa parceria. Mas, lá a gente pode considerar que dentro de inúmeros que aconteceram, eles iniciaram fazendo um modelo de apropriação do modelo de gestão de cooperativas. Depois, eles foram transferindo para um modelo mais profissional de gestão” (ATOR 02).

Conforme foi mostrado nos resultados relacionados ao perfil dos empregos nas duas últimas décadas, a elevação do número de vínculos empregatícios com carteira assinada tem ocorrido em poucos pontos do estado do Acre. Todavia, entre os anos de 2010 e 2017, no polo regional de Brasiléia, ocorreu um movimento endógeno importante na retomada dos empregos, fruto de uma parceria público-privado. Trata-se da instalação de duas agroindústrias no ramo de abate e comercialização de aves e suínos.

“A Dom Porquito e a Acreaves foram parecidos, porém, com desenho diferente, aonde o estado busca uma parceria com o fundo e com o empresário, que entra ali numa condição de ele fazer a gestão desse negócio, e o desempenho mudou” (ATOR 02).

É possível notar que a liderança do setor secundário não tem dúvidas quanto à incapacidade do governo de realizar a gestão de negócios que envolvem riscos, estratégias, prestação de contas e resultados. Assim, o principal problema da economia regional acreana não é a falta de iniciativa dos atores locais em buscar formas de desenvolver o estado. Pelo contrário, o desafio geral que está posto se refere à ausência de planejamento estratégico dos governos que envolvam todos os setores produtivos.

Nessa rodada, buscou-se também saber qual era a opinião dos gestores públicos das políticas destinadas ao setor primário e do planejamento governamental. Na resposta do gestor do setor primário, verifica-se que os desafios relatados vêm ao encontro do pensamento da

liderança do setor primário, uma vez que o foco das críticas é sobre a restrição do uso do território para a expansão das atividades agropecuárias.

“[...] nós vivemos os últimos 20 anos em uma política governamental de estímulo e de impulso à economia à base florestal, a dita Florestania. Em que, o estado, o governo do estado, criou um arcabouço legal, normativo, muito rigoroso, privilegiando, sobretudo, essa economia à base florestal” (ATOR 03).

Ao mencionar a expansão da política de base extrativista que se refere a uma versão local do modelo ambientalista/preservacionista como tributário da baixa dinamização econômica das regiões acreanas, o entrevistado 03 fez um balanço do custo-benefício, de modo evidente, nele incluída a questão ambiental. Trata-se de ligar os perversos efeitos à estratégia de valorizar a diversidade regional do território, por meio de suas múltiplas dimensões – governança, socioeconômica e ambiental – como ativo fundamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Acre.

Nesse sentido, houve a preocupação com o aumento da produtividade geral do sistema econômico com compromissos ambientais. Dessa forma, o fator-chave da estrutura econômica era o grau e o tipo de dependência dos recursos públicos em relação à base florestal. Mas essa política, em que pese ter contado com um aparato institucional, não modifica substancialmente a situação socioeconômica, pois no final mostrou um baixo dinamismo econômico, e aumentou, consideravelmente, a pobreza, a extrema pobreza no estado.

“Ficou demonstrado que essa política não funcionou, não trouxe renda. Para se ter ideia, 30% da população do Acre, hoje estimada de 880 mil habitantes, 30% vivem na zona rural, e desses 30%, 63% está na extrema pobreza, fruto de políticas equivocadas para o setor rural” (ATOR 03).

Além desses aspectos, merece especial destaque a questão do enclave econômico: nos termos de Hirschman (1976), pode-se dizer que a economia de recursos florestais gerou poucos efeitos encadeadores na base produtiva regional. Há carência de toda ordem, que, segundo Forero (2017), vão desde o tamanho do mercado regional, que é pequeno, produtores desorganizados e dispersos geograficamente, até a precariedade das estradas e baixa qualidade dos produtos.

Foi então, a partir desse diagnóstico, que o gestor público da política de produção do setor primário apresenta os pontos positivos. Mas o seu depoimento apresenta uma inconsistência quanto ao problema da descontinuidade das políticas. Ou seja, o estancamento

das atividades produtivas não inibiu por completo o crescimento do setor da pecuária, por exemplo. Para ele, houve correção de rumo e

“[...] apresentou-se uma nova política, que denominamos “Visão de Futuro”, em que continuamos a impulsionar a economia à base de floresta sem nenhum problema, mas de uma maneira mais igualitária, de uma maneira mais harmônica e sem esse arcabouço muito forte de legislação, e também, estamos estimulando o que antes era inibido, uma economia da atividade agropecuária” (ATOR 03).

Entende-se com isso que, no estado do Acre, o assunto do processo de desenvolvimento em curso já não esteja somente ancorado nas atividades agrofloretais, como fora outrora (como a extração vegetal, por exemplo) mas, sim, nas distintas funções que o meio rural passou a ter no período recente (produção em maior escala) de bens ligados à agropecuária regional. Aqui, assim como em sua exposição, “*o passado serve para nos mostrar como devemos trabalhar no presente, e especialmente, pensando o futuro*”, a imagem da continuidade prevalece como importante acúmulo de conhecimento e experiência, tendo em conta que são os atores que constroem e modificam as estruturas de governanças.

Do lado do capital social e relacional (WOOLCOCK, 1998), percebe-se que o agrupamento de estrutura de governança em um único sistema acompanhou a evolução da região. Como evidencia o representante ligado à gestão pública da produção, o sistema

“[...] é composto pela Secretaria de Produção e Agronegócio, que é a fusão de duas secretarias que antes separavam produtores em grandes e pequenos. Nós unimos as duas em uma só. Estamos também, fortalecendo a Empresa de Assistência Técnica, em que pese estava totalmente desestruturada, faltando assistência técnica a essa agricultura familiar, que está inclusa no processo do agronegócio, obviamente, não teria como ser diferente. Estamos fazendo a política forte para a recuperação do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal, que antes estava totalmente sucateada. E também a Empresa de Escoamento e Armazenamento da produção. Veja bem, os quatro pilares, o fomento, a assistência técnica, o escoamento da produção, o armazenamento e a validação sanitária dessa produção. São medidas que vislumbram estimular a produção rural e fortalecer o agronegócio” (ATOR 03).

Além dessas iniciativas organizacionais, o sistema público de fomento à produção passou a contar com outras importantes medidas, as quais, segundo o entrevistado 03, foram:

“o fundo agropecuário em que os produtores recebem apoio para a mecanização, para preparo de solo, para a colheita, plantios, etc., para que possam vir a produzir com máquinas do governo, mas que eles pagam uma taxa para não ficar totalmente gratuito, que essa taxa serve para a manutenção dessas máquinas que estão no campo. Paralelo a isso também, está em construção uma lei ambiental que possa destravar, quem quer investir no Acre, uma lei que atenda às necessidades de proteção ao meio ambiente, mas que também respeite o investimento privado. O estado se intrometer o mínimo possível e deixar que a iniciativa privada tome a frente (ATOR 03).

De maneira geral, o discurso indica que, ao seu modo, o governo estadual passou a se estruturar em termos administrativos para redesenhar estrategicamente o setor primário, bem como fomentar a produção agropecuária para produzir metas e recursos. Naturalmente, é razoável acreditar que os resultados parecem estar em curso, não se apresentando até o momento, com força modificadora para produzir mudanças substantivas nos indicadores socioeconômicos.

Sua contribuição, neste cenário, constitui um modelo de desenvolvimento regional que se opõe não somente ao modelo preservacionista/ambientalista, mas a todo tipo de políticas que contenha elementos que restrinjam o uso do território. Esses fatores se relacionam ao modelo *smithiano*, em que a economia se caracteriza por funcionar sob total liberdade dos agentes econômicos. Em Smith (1776), a ação individual privada está definida como condição principal para elevar a riqueza de uma nação, assim, qualquer que seja a forma da liberdade individual para empreender, o trabalho produtivo é utilizado para desbloquear o desenvolvimento socioeconômico.

Nessa perspectiva, a resultante é a conclusão de que, ao Estado, caberiam apenas as incumbências de gerar a infraestrutura de suporte ao crescimento econômico e estabelecer regras claras quanto ao uso do território. North (1990) aponta as ligações existentes entre o desenvolvimento econômico e a *performance* das instituições. Para ele, estas últimas são parte de um único sistema econômico, entendidas como capacidades governativas, em que as regras do jogo são estabelecidas.

Por outro lado, o gestor da política relacionado ao planejamento governamental (entrevistado 04) aponta como principais desafios a falta de compreensão da realidade regional, a baixa qualidade técnica dos planejadores, a dificuldade de transformar os investimentos públicos em desenvolvimento e a infraestrutura básica deficitária.

Em relação ao primeiro desafio, o entrevistado destaca:

“[...] pela falta de compreensão da realidade de cada microrregião do estado, esses recursos não têm conseguido produzir os resultados para os quais se propõem” (ATOR 04).

Esse depoimento revela que, além da ausência de um planejamento coerente com as aptidões regionais, o estado do Acre carece de mecanismos de controle e avaliação. Esse mecanismo, conforme Piacenti (2016), figura como a quarta etapa de um processo de desenvolvimento. Sem ter um mínimo de conhecimento das aptidões produtivas regionais e

locais, a política pública se torna inócua, reproduz o baixo dinamismo já existente e cria mais precariedade na reprodução dos empregos (processo de exclusão social), conformando o que Prebisch (1963) definiu como situação de dinâmica sistêmica ou insuficiência dinâmica. A situação relatada contrasta definitivamente com a necessidade de conhecer a fundo o conjunto de elementos presentes no território, pela qual demonstraria os fatores intangíveis do processo de desenvolvimento regional. Trata-se, justamente, da ideia de construir microparâmetros defendida por Bolsier (1989).

No tocante à baixa qualidade técnica dos planejadores e executores das políticas regionais, segundo a explicação do gestor público do planejamento, o problema é derivado dos traços culturais característicos do Acre.

“No que tange à qualidade, à capacidade da mão de obra, isso é um fator comprometedor, ou seja, no que pese a gente ter hoje só na capital cinco universidades, a produção do conhecimento e da pesquisa, ainda é muito irrisória, não consegue dar conta de auxiliar na agenda do desenvolvimento, a qualidade da mão de obra é um tanto quanto precária” (ATOR 04).

Algumas observações sobre a relação entre os níveis educacionais e o desenvolvimento regional podem ser feitas a partir desse depoimento. Está empiricamente provado que a educação exerce papel importante e estratégico, tanto na promoção da cidadania e participação social quanto na formação do capital humano, necessário para atender às demandas do setor produtivo regional. Todavia, no Acre, a precariedade da estrutura da rede escolar evolui conforme se avança nos níveis de ensino, no número de unidades associadas à educação profissional e quantidade de Instituições de Ensino Superior (Tabela 34).

Tabela 34: Números absolutos de docentes (em exercício e afastados), por Organização Acadêmica e Grau de Formação, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2017

UF / Categoria Administrativa	Docentes em exercício e titulação				
	Total	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
Brasil	392.036	4,613	72.301	154.285	160.827
Pública	179.542	4.366	15.988	49.579	109.604
Federal	119.544	3.485	7.110	31.468	77.480
Estadual	53.153	804	6.710	15,189	30.446
Municipal	6.845	77	2.168	2,922	1.678
Privada	212.494	247	56.313	104,706	51.223

Norte	26.132	499	6.479	10.939	8.214
Pública	15.505	491	2.441	5.878	6.695
Federal	11.893	482	1.350	4.332	5.729
Estadual	3.269	6	892	1.433	938
Municipal	343	3	199	113	28
Privada	10.627	8	4.038	5.061	1.519
Acre	1.680	106	468	592	514
Pública	1.110	106	195	399	410
Federal	1.110	106	195	399	410
Privada	570	-	273	193	104

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do INEP - Censo da Educação Superior 2017

A predominância de elevada disparidade em termos de capital humano qualificado no estado do Acre constitui-se em desafio para as políticas públicas educacionais em nível federal, estadual e municipal que pretendam impulsionar o setor produtivo regional. Vale ressaltar que o capital humano tem mais impacto no desenvolvimento se tiver uma distribuição mais equânime. Nessa perspectiva, o que transparece, conforme Schultz (1963), é a modesta contribuição da educação na quebra sistêmica dos vínculos que prendem o estado ao subdesenvolvimento, na medida em que não são oferecidos ao indivíduo todos os meios necessários para elevar o produto físico. Além disso, Ferrera de Lima (2006) salienta que o processo de educação não se restringe a um processo de alfabetização e de tecnificação da mão de obra; muito pelo contrário, refere-se à construção de cidadania e de criação de espírito coletivo que formará a identidade regional.

No que se refere à dificuldade de transformar os investimentos públicos em desenvolvimento, o entrevistado 04 a caracteriza da seguinte forma:

“[...] isso tem sido um aspecto comprometedor na história do Acre, no sentido que você até consegue captar recurso, captou-se muito recurso nos últimos tempos, e na hora de executar esses recursos implementados para que eles produzissem um resultado social no desenvolvimento, findou havendo uma baixa implementação, e tudo isso eu vejo mais como aspectos negativos, que fizeram com que mesmo com o aporte de milhões em recursos que chegaram ao estado, a gente não tivesse visto mudança de cenário” (ATOR 04).

Esse depoimento revela o quão importante é o planejamento em qualquer política de intervenção regional econômica e socioambiental. Nesse sentido, a região não pode ser um mero fator geográfico, mas deve ser vista como um ator social, como elemento vivo do processo de planejamento. Em outros termos, a região deve adquirir capacidade técnica para transformar os recursos captados externamente em desenvolvimento socioeconômico (BOISIER, 1989).

De todo modo, a principal inferência a ser feita desse trecho do depoimento é que não houve uma estratégia clara em decorrência dos dois primeiros desafios mencionados (a falta de compreensão da realidade regional e a baixa qualidade técnica dos planejadores). Ora, sem estratégia e planejamento, é inevitável que os objetivos propostos não produzam os resultados que se espera, uma vez que não é tarefa fácil reproduzir com fidelidade os detalhes de todo o processo operativo em relação ao futuro (WITTMANN, 2017).

Ao ser indagado sobre o desafio relacionado à infraestrutura básica deficitária, o gestor iniciou sua resposta afirmando que “*é o que mais nos impacta hoje*” e, em função disso, o estado do Acre não consegue reduzir as disparidades regionais. Como o Acre é cortado por hidrovias transversais, a utilização desse modal é subutilizada por não ter pontos de conexão entre elas. Essa situação criou um problema adicional que, nas palavras do entrevistado 05, refere-se ao custo de transporte.

“[...] nós temos aqui quatro interiores que são considerados interiores isolados, mas a gente prefere chamar de interiores de difícil acesso. [...] Então, de fato a população vive isolada. Quando se vai desenvolver qualquer obra na região, somente o custo de transporte dos insumos consomem 80% da planilha” (ATOR 04).

A questão da infraestrutura básica deficitária, como se percebe, ao longo desta análise, é praticamente consenso entre todos os atores do desenvolvimento. Não se observa, no entanto, uma visão mais ampla dessa questão, que leve em consideração, por exemplo, o planejamento regional em bases técnicas para resolver o problema ou minimizá-lo. Ou seja, o “difícil acesso” de partes importantes do território do Acre não deveria ser um mero atributo em forma de “moeda de troca” em períodos eleitorais. Pelo contrário, deveria constar no escopo do planejamento como prioridade. Tanto é que, quando se explora mais a fundo a questão da infraestrutura básica, verifica-se que o desafio se alastra também para regiões que já estão conectadas por vias terrestres, e se somam a outros fatores que se apresentam como parte do mesmo problema, os quais se referem à insegurança energética e à baixa qualidade de internet.

“E, aí, vem a parte de rodovias e ramais também sempre muito precárias. A BR-364 é um exemplo emblemático dessa questão toda, e desde 96 vem se tentando construir e manter ela em atividade constante e ainda não se conseguiu. E quando a gente sai dessa questão da infraestrutura de transporte, e parte para a infraestrutura que é mais importante hoje que é a tecnológica, então, o estado ainda vive sem capacidade de geração de energia e de comunicação, ou seja, por telefonia, ou por internet, ela é extremamente limitada” (ATOR 04).

Em que pese o gestor do planejamento governamental demonstre conhecimento e trabalhe em cima de um diagnóstico com relativa base técnica acerca dos principais entraves

do desenvolvimento regional acreano, percebe-se, todavia, que já não se trata de olhar a infraestrutura básica como elemento do desenvolvimento socioeconômico, mas exatamente ao contrário, conforme explica a liderança do setor secundário. Para o entrevistado, trata-se de unir a dependência econômica à estrutura interna da sociedade, uma vez que *“a dependência política desses municípios interessa aos governantes, grupos políticos, que pretendem manter governado esse estado, de uma forma a subjugar-los de acordo com as suas necessidades de permanecer no poder”*. Dessa forma, pode-se dizer que o governo regional procura tirar proveito das desigualdades, assim como das complementariedades.

Não se pretende aqui esgotar o debate, porém, a partir dos distintos depoimentos fica patente que as palavras da liderança do setor primário definem o que vem se constatando até agora: *“o Acre padece e vive ainda, as sequelas de um programa político que acabou por travar o desenvolvimento”*. Dessa forma, pensa-se o desenvolvimento regional como produto, inicialmente, das forças políticas partidárias que se renovam ou se reagrupam a cada ciclo eleitoral; em decorrência disso, *“quando muito, melhora a renda de populações locais, mas que continuarão pobres, porque o sistema não permite que eles avancem”* (ATOR 01).

Forero (2107) encontra o significado desse tipo de política pública no Acre. Para ele, as constantes mudanças de foco de um governo para outro afetam as diretrizes das políticas públicas e do planejamento regional. Consequentemente, afastam os potenciais investidores externos e desestimulam os locais e ao mesmo tempo geram uma série de custos públicos com poucas possibilidades de recuperação. Em paralelo, o imediatismo, as pequenas escalas de produção dos projetos, assim como a visão estática e de curto prazo, impedem ou restringem o processo de acumulação de capital.

Ora, conforme foi mostrado na revisão da literatura, com relação à principal linha de ruptura para conseguir algo diferente desse quadro, faz-se imperativo obter progressos por meio do desenvolvimento das populações mais pobres a partir do fortalecimento dos setores produtivos e que, a partir deles, sejam reproduzidos os empregos regionais. Para tanto, as regiões devem ser bem servidas por redes e conexões de transporte para que se possam obter vantagens locacionais em relação à outra sem a mesma estrutura, ampliando, assim, suas possibilidades de desenvolvimento.

Além disso, em que pese o protagonismo das lideranças empresariais, acadêmicas e gestores públicos, é importante mobilizar seus fatores produtivos, os quais, como se viu, estão disponíveis na maior parte do território acreano. Então, a combinação inicial desses fatores pode, ela mesma, identificar as potencialidades e gerar alternativas no âmbito das dimensões econômicas, social, ambiental e institucional. Tudo isso deve ser legitimado por uma sequência

de eventos alinhados com as quatro etapas de um processo de desenvolvimento endógeno, descrita por Haddad (2009).

Na luta por um modelo alternativo de desenvolvimento, prescinde que esses elementos estejam articulados. O primeiro passo para a caracterização das etapas de um processo de desenvolvimento endógeno no âmbito do Fórum de desenvolvimento do Acre ocorreu a partir da autoafirmação de seus integrantes, descritos, aqui, como atores ou entrevistados.

“Essa região que tem cidades, infraestrutura, estrada, energia, essa região precisa ter um projeto para ela” (*ATOR 01*).

“Nossos representantes, as autoridades políticas não têm a intenção de transformar essa realidade. E, por isso, a gente vive hoje numa condição de pedinte em Brasília porque o setor privado não consegue ter a sua autonomia para poder fazer o uso pleno de todas nossas potencialidades, desde a questão das riquezas naturais, até a posição geográfica. Infelizmente, a gente ainda não tem a capilaridade necessária através do Fórum, mas nós trabalhamos de forma a nos unir às federações de classe empresarial” (*ATOR 02*).

“No modelo vigente não houve esse salto de produção no estado, o estado do Acre produz tão quanto em 2012. Então, isso mostra que não é o caminho para resolver o problema” (*ATOR 03*).

“Teve várias iniciativas, a criação de parques industriais em vários municípios, nos principais municípios, e estão todos sucateados, fechados. Iniciativas, projetos grandes, digo grandes, para o tamanho do Acre, mas sem ligação com a realidade. Faltou você organizar a cadeia produtiva para o leite, por exemplo. Quando você constrói algo né, de atividade industrial para processar em uma escala maior qualquer matéria-prima, tem que trabalhar essa cadeia, organizar, preparar e não simplesmente pegar recursos públicos, e tudo megalomaniaco, tudo grande, que resultaram na falência e uma série dessas intenções” (*ATOR 05*).

“Então, daí, porque hoje se tem falado muito e insistido em agenda de estado e não de governo, porque a gente não pode ter projetos de governo que fiquem limitados a determinados períodos” (*ATOR 04*).

Dois elementos caracterizadores do processo de desenvolvimento endógeno são identificados nos discursos dos entrevistados: desarticulação entre as “forças” do setor privado e agentes públicos (governo) e ausência de um “plano de mudanças”. Esses elementos derivam do desenraizamento e, para Rizza (2006), decorrem da falta de compreensão sobre a dinâmica do funcionamento regional à qual pertencem. Isto é, para superar as resistências e os interesses políticos, econômicos e sociais dos grupos incrustados no poder e os seus mecanismos ideológicos, é necessário que se articule um modelo de baixo para cima na relação com os governos e não ao contrário, conforme observaram os entrevistados.

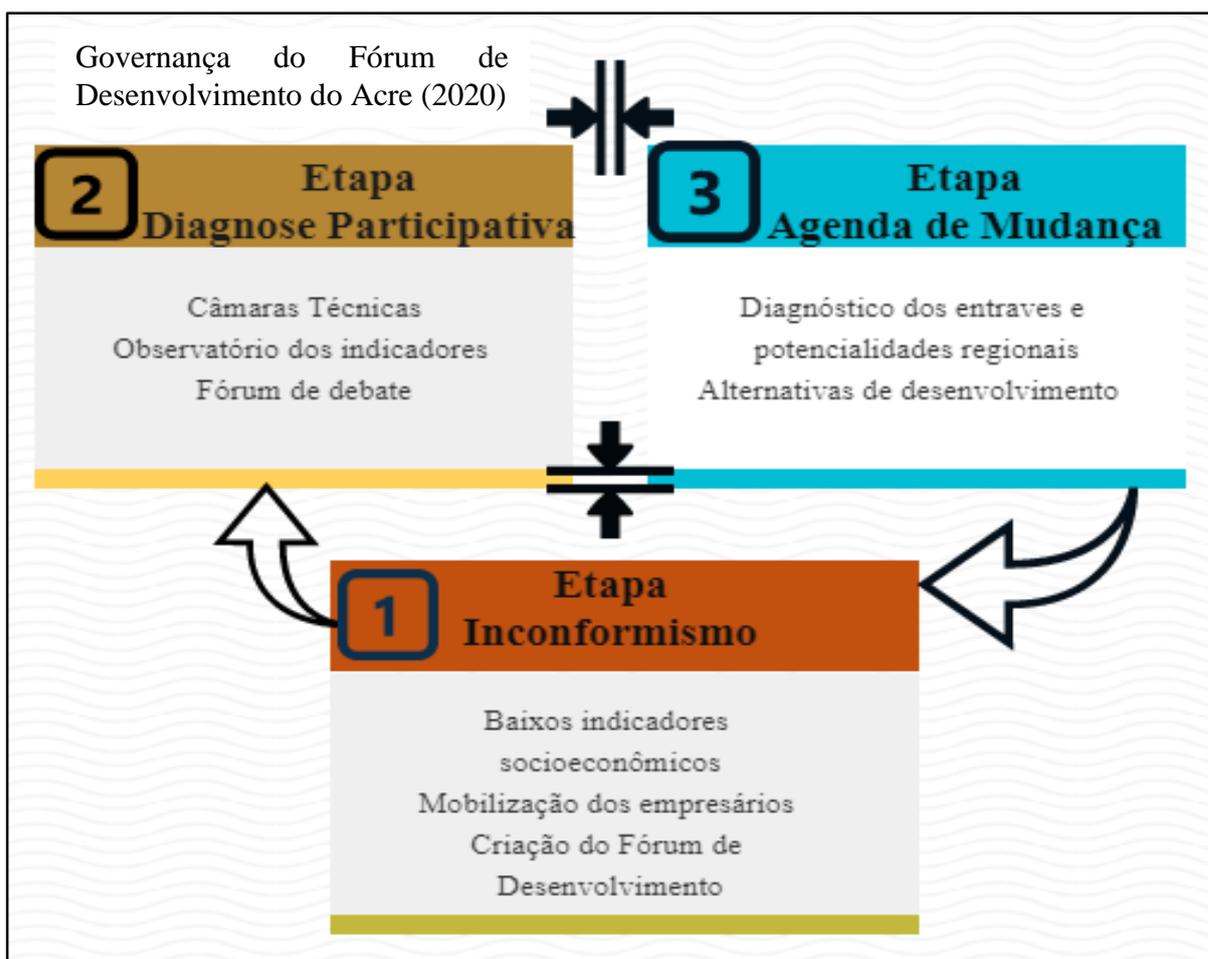
Nessa mesma linha, outros autores (STHOR; TAYLOR, 1981; BOISIER, 1989; FERRERA DE LIMA, 2016) apresentam a articulação e a reciprocidade como estratégia de consolidação das redes sociais projetadas em um lugar. Assim, as redes de reciprocidades

ultrapassam a região como apenas um fator geográfico e apresentam-se manifestamente nos atores sociais, como elemento vivo, do processo de planejamento.

Ora, a relação de reciprocidade é uma via com dupla finalidade. Nessa perspectiva, mesmo reconhecendo que o Estado é quem estabelece as regras do jogo e o Fórum de desenvolvimento do Acre é a parte negociadora, a solução plausível seria avançar no sentido de construir um “plano de mudança” que comportasse mecanismos de decisão para fazer acordos, transações, dirimir conflitos, e, ainda, ter a capacidade de transformar o impulso externo (base exportadora) em crescimento econômico e desenvolvimento socioeconômico.

A figura 21 mostra o quão incompleta está a estrutura de governança do Fórum de Desenvolvimento do Acre em relação ao processo de desenvolvimento endógeno por etapas de Haddad (2009).

Figura 21: Comparação do processo de desenvolvimento endógeno por etapas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Haddad (2009) e dos atores do desenvolvimento do Acre (2020)

Nota-se, entretanto, que, até o início do ano de 2021, a estrutura de governança do Fórum de desenvolvimento do Acre, a etapa mais importante, ainda não se completou. Trata-

se da quarta etapa, que se refere ao plano de mudanças. Essa lacuna assume a forma de disfunção das articulações, das pautas sugeridas e as mobilizações em torno de agenda de mudança não têm surtido efeitos nos patamares que se espera. Ora, a função de cada uma dessas etapas é exatamente impedir o conformismo, impossibilitando que os entraves e as alternativas sejam tematizados discursivamente apenas pelos governos, na medida em que são reconhecidamente ineficientes.

O processo de reprodução de alternativas de desenvolvimento se dá quando seus fatores atuais e potenciais são inseridos na agenda de mudança por meio de conhecimentos capazes de transformar as oportunidades externas em oportunidades internas, de modo a solucionar problemas ou atender às necessidades locais (BARQUERO, 2002).

Em que pese algumas limitações quanto aos problemas e às potencialidades a serem exploradas, o engajamento dos atores quanto à agenda de mudanças reverberadas em suas falas apresenta, inicialmente, certa tendência de uma “ruptura” do modelo atual de economia regional, porém, ficou patente que é necessário avançar na condução de pautas de políticas públicas que alterem tal realidade, ou seja, um plano de mudanças que coloquem em sintonia o setor privado e o setor público.

Cabe destacar que o que se viu em maior intensidade foram defesas dos seus respectivos nichos empresariais ou ramos de negócios, e isso forma impasses que requerem encontrar um denominador comum. Em outros termos, é fundamental que o estado defina por qual caminho seguirá para encontrar o seu desenvolvimento. Não é plausível que cada liderança empresarial e cada gestor público dentro de um mesmo governo trabalhem em direção oposta em busca dos mesmos objetivos.

Em outros termos, há que se pensar nas suas forças ativas, nas pré-condições existentes representadas pela presença de atores que estão ligados ao lugar e que fazem deste a base material de sua existência. Nessa perspectiva, mesmo que o setor público (Governo Central, Regional e Sub-regional) ofereça as bases normativas e o apoio técnico e financeiro, é preciso romper com a lógica dos comandos exógenos e a reprodução das velhas estruturas, e substituí-las por alternativas que melhor representem os interesses coletivos, dos governos e das classes empresariais.

6.3 ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO ACRE

Diante do diagnóstico que inventariou os principais entraves do desenvolvimento acreano, na segunda rodada, buscou-se saber, junto às lideranças e gestores, quais seriam as

pré-condições existentes no território para tentar reverter a situação e constituir uma agenda de mudança favorável ao desenvolvimento regional. Assim, com a exposição dos problemas identificados pelos atores do desenvolvimento regional, no Quadro 9, estruturou-se uma síntese comparativa entre os principais pontos negativos, positivos e alternativas de desenvolvimento socioeconômico regional.

Quadro 9: Síntese dos pontos negativos, positivos e alternativas para desenvolver o estado do Acre a partir da percepção dos atores do desenvolvimento do Acre

Atores	Entraves	Pré-condições	Alternativas
(Ator 01) Setor Primário	Aptidões locais	Inconformismo dos empreendedores locais	Agronegócio
	Restrição de uso do território	Condições edafoclimáticas favoráveis	
	Ausência de Planejamento Estratégico	Hidrovia do Madeira	
(Ator 02) Setor Secundário	Infraestrutura básica	Inconformismo dos empreendedores locais	Base Exportadora
	Ausência de Planejamento Estratégico	Diagnóstico da realidade regional	
	Falta de conexão entre os gestores públicos	Agenda de Mudança protagonizada pelo Fórum	
	Descontinuidade das políticas regionais		
(Ator 03) Setor Público/ Política para o Setor Primário	Restrição de uso do território	Fomento à Produção Agropecuária	Agronegócio
	Descontinuidade das políticas regionais	Abrandamento da Política Ambiental	
	Participação Excessiva do Estado	Redução da Participação do Estado	
(Ator 04) Setor Público Planejamento Estadual	Falta de compreensão da realidade regional	Recursos Naturais em Abundância	Economia de Base Florestal
	Baixa qualidade técnica dos planejadores	Aproveitamento da capital humano qualificado	
	Pouca efetividade dos investimentos públicos	Diagnóstico da realidade regional	
	Infraestrutura básica	Modernização Institucional	
(Ator 05) Institucional / Fórum	Condições edafoclimáticas desfavoráveis	Ordenamento Territorial	Economia de Base Florestal
	Ruptura do modelo de base florestal	Agenda de Mudança	
	Desmonte das políticas ambientais	Indicadores de Desenvolvimento	
	Localização	Diagnóstico da realidade regional	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados de pesquisa

A partir do rol de entraves e pré-condições apontados, pode-se dizer que a situação de baixo desenvolvimento socioeconômico instaurado nas regiões do estado do Acre pode ser transformada. Nota-se, entretanto, que o posicionamento dos atores do desenvolvimento (gestores públicos e lideranças empresariais) vislumbram três principais possibilidades, evidenciando a falta de consenso quanto aos principais entraves, e quanto às alternativas organizacionais que promoveriam o desenvolvimento regional.

Assim, indagou-se: tanto o agronegócio quanto a economia de base florestal e uma base exportadora poderia ser, de fato, uma estratégia de desenvolvimento? Entendendo que sim, o que é necessário para que esse potencial se concretize? O segmento mais vislumbrado como alternativa de desenvolvimento e que foi mencionado tanto por representantes do setor governamental como do setor privado foi o agronegócio. Preliminarmente, pode-se responder que é possível, desde que se estabeleça ou se desencadeie um processo constituído a partir das forças e das sinergias locais (BOISIER, 1989).

Se a possibilidade de desenvolvimento regional do estado do Acre passa pelo agronegócio, conforme posicionamento sustentando pela liderança do setor primário e pelo gestor público de políticas para esse mesmo segmento, resta, então, diante dessa alternativa, explorar melhor as pré-condições existentes no território. Conforme mencionado, a principal problemática está relacionada com questões do uso do território e a infraestrutura básica interna, pois a educação, fomento à produção e planejamento estratégico são três áreas atendidas em maior ou menor grau por políticas públicas pelos entes federados.

A infraestrutura básica deficitária, em que pese seja um consenso na opinião dos entrevistados, é mais problemática em pontos em que os solos não permitem ainda a prática da chamada agricultura moderna, conforme distingue o ator (05):

“As áreas disponíveis para a agricultura extensiva no Acre são bem localizadas, estão presentes nas Regiões Geográficas Imediatas de Rio Branco e Brasiléia. Por outro lado, no sentido norte do estado, nas regiões de Sena Madureira e Cruzeiro do Sul, você encontra... não vou dizer que não tem manchas, tem manchas de áreas propícias. Mas, são áreas de solo em formação que não aguenta maquinário pesado, você não consegue andar em uma região que tenha só sido floresta, porque é impossível as máquinas trabalharem em solos daqueles” (ATOR 05).

Esse depoimento reforça os argumentos iniciais de que não se trata apenas de alterar a base produtiva local; só isso não garantirá sua dominância estratégica, uma vez que o setor primário no Acre foi inserido num modelo de ocupação marcada por uma estrutura fundiária com grandes propriedades, baixa produtividade e pouca utilização de recursos tecnológicos. Pode-se acrescentar, ainda, que tanto a espacialização das populações quanto das atividades produtivas foram apoiadas por políticas exógenas sobre uma base de pobreza massiva, de desigualdade extrema e uma distribuição de renda desigual.

No entanto, o Acre é o estado cuja base produtiva sempre foi o setor primário. Ora, se se considerar que o agronegócio vai além da agricultura e escala de produção, englobando atividades relacionadas à criação de animais de produção, chamada de pecuária, pode-se dizer que há um ambiente favorável para a sua expansão. A liderança do setor primário (Ator 01)

aponta duas tendências que corroboram essa afirmação. A primeira se refere à mudança nos cenários e nas perspectivas dos empreendedores com o surgimento de dois novos equipamentos públicos relacionados à infraestrutura:

“Ao se viabilizar a hidrovía do Madeira e, com as grandes trades se instalando aqui para exportar grão, é... isso acabou favorecendo o Acre. A gente nem pensava em produzir grão aqui, porque nós tínhamos que vender e levar lá para Paranaguá e, hoje, a gente entrega aqui, 500 quilômetros, daqui uns dias a ponte sobre o Rio Madeira que liga o Acre ao restante do país estará pronta também” (ATOR 01).

Conforme destacado no capítulo anterior, a hidrovía a que se refere o entrevistado, trata-se do Corredor Logístico Norte, cuja extensão navegável corresponde a mais de 1.060 km, entre Porto Velho e a foz, em Itacoatiara (AM). Por sua vez, a ponte do Abunã, na BR-362 sobre o Rio Madeira, significa uma nova passagem que liga o Acre a Rondônia e serve também de conexão para a BR-317, conhecida como Transoceânica. Percebe-se, assim, que os equipamentos em questão serviram de base para a tomada de decisão empresarial de investir na região em decorrência das novas oportunidades que se abriram por conta das mudanças territoriais. Essas evidências reforçam a importância da infraestrutura para o desenvolvimento regional. Assim, as condições de escoamento e escala de produção são dois fatores-chave que determinam a extensão do agronegócio em cada região.

“Então, essa logística nos permitiu agora olhar para esse setor da agricultura. Eu mesmo já transformei uma parte da minha, já estou fazendo agricultura, soja e milho. Isso em sistemas de integração, lavoura-pecuária, para a produção de milho também tem melhorado muito as pastagens, melhorando a pecuária. Então, nós temos hoje um caminho” (ATOR 01).

Cabe destacar que os estados do Acre e de Rondônia, nas últimas duas décadas, vêm contribuindo para alçar a Amazônia brasileira, como a principal frente de expansão das atividades agropecuárias no Brasil. Nessa porção, o Censo Agropecuário 2017 registrou um crescimento de 16,7%, para o rebanho bovino (ante um crescimento brasileiro de 4,4%), da área plantada com pastagem de 19,4% (brasileiro: 9,1%) e da produção de grãos, especialmente a soja, cuja área plantada teve acréscimo de 59,3% (brasileiro: 38%), no período intercensitário, com taxas superiores à média nacional.

Conseguir um bom desempenho em ambos (pecuária e agricultura) em forma de resultado econômico seria um mecanismo interessante de transferência de recursos e renda regional por meio dos efeitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*) (HIRSCHMAN, 1958). Analisando essas ideias e relacionando-as ao pensamento de Amaral

Filho (2001), vislumbra-se que a realidade do desenvolvimento socioeconômico no Acre, passaria a ter um sentido claramente endógeno à medida que brota do ponto de intersecção entre o reconhecimento de possíveis janelas de oportunidades no interior da região e fora dela, e uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões.

As análises sobre a alternativa de desenvolvimento regional por meio da economia de base florestal distinguem, geralmente, a pobreza absoluta e a pobreza relativa. Esta última se refere à desigualdade em relação à unidade de análise, que são pobres, quando comparadas a outras unidades mais ricas. Em sentido contrário, a pobreza absoluta caracteriza exclusivamente a situação da unidade analisada, sem haver comparações (ESTENSSORO, 2003).

Assim, no Acre, conforme foi mostrado pelos resultados do IDSE, a dinâmica econômica pela via dos recursos florestais está atrelada à redução da pobreza absoluta, porém, não deveria ficar restrita ao dualismo ambiental-social. Com essa situação, não se pode pensar que apenas o saneamento da situação microeconômica regional (renda e rendimento de escala) poderá elevar os índices socioeconômicos regionais. É desnecessário lembrar que a estabilidade econômica é fundamental, assim como é preciso dizer que, para haver desenvolvimento, deve-se estimular o crescimento econômico, e este não ocorre sem a interação e sinergia entre qualidade de vida da população local, eficiência econômica e gestão pública eficiente (WILLERS, 2016).

Além disso, ficou claro, a partir do depoimento dos atores alinhados com o modelo de economia regional, tendo por base os recursos florestais, que este deveria avançar seguindo o que Becker (2014) denominou de “estratégias ousadas” de implantação de redes fluviais (hidrovias) estabelecendo pontos de conectividade com as Rodovias, tanto intrarregional quanto internacional. Em outros termos, seria uma aproximação daquilo que Willers (2016) definiu como a lógica da estratégia de desenvolvimento econômico local, a qual centra-se na capacidade de combinar recursos próprios com práticas inovadoras, direcionando a poupança local em ações empreendedoras que se revestem em trabalho e renda.

Ora, tem sido nas áreas de ordenamento territorial que os governos – seja do passado ou do presente – têm dedicado mais atenção e esforços de suas políticas. O Fórum permanente de desenvolvimento do Acre não fugiu a este padrão, e, como foi visto em capítulos anteriores, em que o governo e a sociedade organizada definiram juntos a estratégia pela qual seguiriam, os níveis socioeconômicos melhoraram por meio da criação significativa de empregos formais. Sem dúvida, e em linha com Piacenti (2016), esse patamar atingindo brotou da sinergia entre

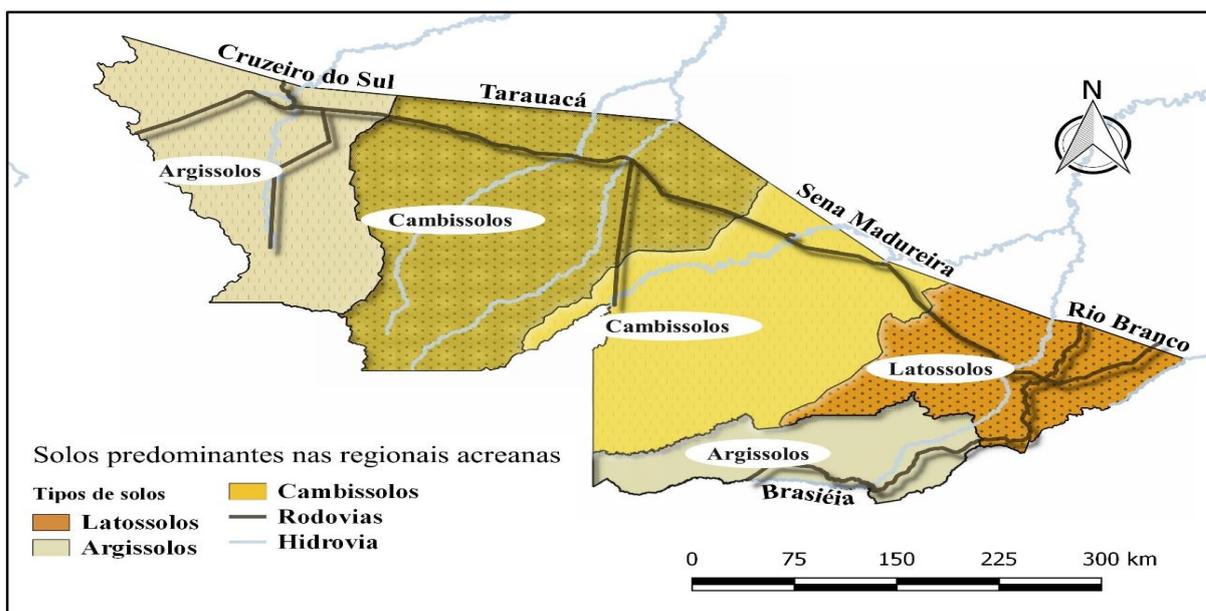
os atores locais, a partir do aumento da autonomia de decisão regional e pelo aumento da capacidade regional para reter e reinvestir o excedente gerado pelo processo de crescimento.

Perceba-se que já não se trata de olhar o desenvolvimento regional do Acre apenas pela perspectiva das dificuldades intrínsecas às regiões, mas exatamente o contrário. O que se está falando é que, dentro de certos limites, não foram encontrados, na revisão da literatura, precedentes que permitam afirmar que há incompatibilidade entre conciliar o desenvolvimento do agronegócio nas áreas já ocupadas pela pecuária extensiva, cujos solos não oferecem restrição, portanto, são propícias para tal atividade, com a economia de base florestal, principalmente nas regiões em que há maior incidência de reservas e áreas protegidas.

Em que pese essa integração apresente desafios para a sua sustentabilidade, os quais, segundo Becker (2001), relacionam-se à diversificação da produção, capacitação dos recursos humanos, agregação de valor aos produtos florestais e sua interconectividade, de modo a obter complementaridade, o que se sustenta é que essa configuração tende a ser mais adequada para se criar uma base exportadora mais consistente do que a anterior, uma vez que o modelo exógeno não teve sucesso econômico, mas manteve a unidade regional.

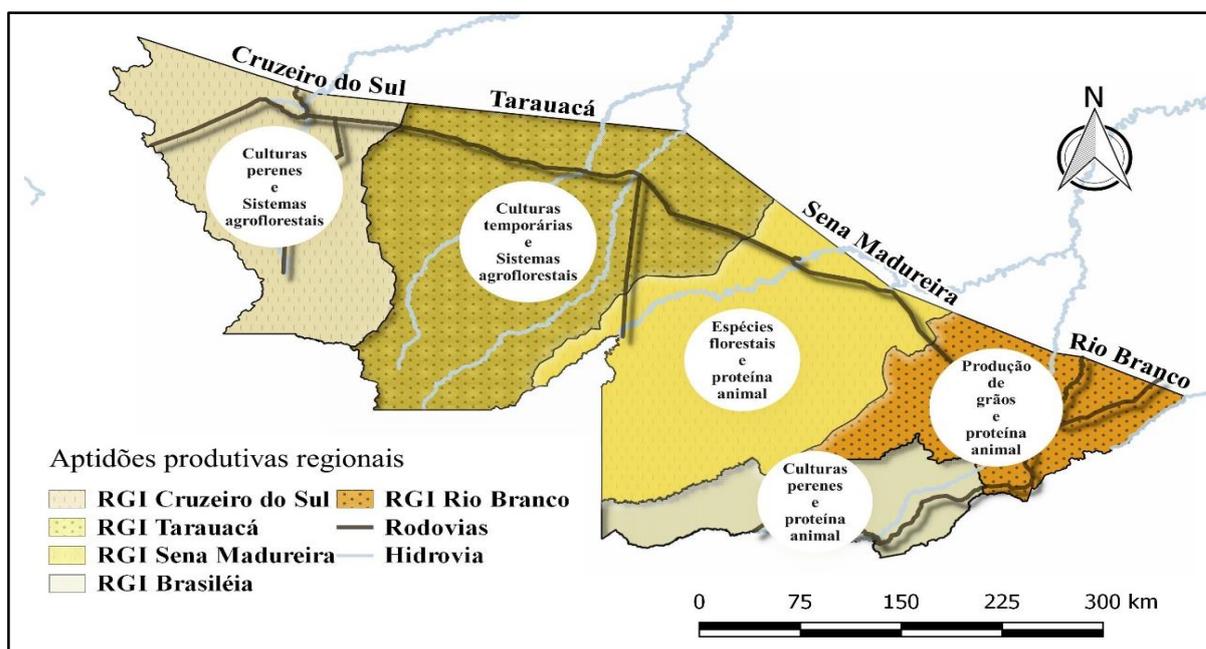
A combinação da economia de base florestal com a economia tendo como base o agronegócio é uma condição preliminar de tal compatibilização, cujo fortalecimento de ambos pode ser alcançado com outras medidas para a integração interna da região e proteção do meio ambiente. A ênfase na exportação e a seletividade de áreas já dotadas de potencial para a exportação dos produtos oriundos dos dois segmentos ultrapassaria os limites do mercado interno e geraria a possibilidade de inclusão do Acre nos mercados mais dinâmicos. Exemplo disso seria otimizar o uso do território e a integração das políticas públicas no espaço, a partir das informações técnicas contidas no Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre (ZEE-AC). Esse instrumento, em que se pese sua importância, não permitiu avançar em questões de ordem técnica, que se refere à informação precisa sobre o território e política conferida à negociação entre atores. Nesse contexto, as figuras 22 e 23 adicionam novos elementos a esse vácuo, pois apresentam uma aproximação dos tipos de solos predominantes e as combinações de atividades produtivas, respectivamente, para cada RGI do estado do Acre.

Figura 22: Acre: Tipos de solos predominantes nas Regiões Geográficas Imediatas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do ZEE/AC (2011) e Forero (2017)

Figura 23: Acre: Combinações produtivas a partir das aptidões por tipo de solos predominantes nas Regiões Geográficas Imediatas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do ZEE/AC (2011) e Forero (2017)

À primeira vista, na Figura 22, é possível perceber que as regiões mais centrais são as que apresentam predominância de solos relativamente jovens e moderadamente desenvolvidos e de relevo movimentado (Cambissolos). São tipos de solos que, apesar de sua pouca profundidade, são ricos em nutrientes e ocupam uma área equivalente a 5.168 hectares, consumindo quase 31,6% da área total do Acre.

Nota-se, então, que as regiões menos centrais são as que apresentam solos com maiores proporções de argilas em profundidade e variam desde muito pobres até ricos em nutrientes (Argissolos). Como apresentam características intermediárias para os latossolos, a vegetação nativa dominante é a floresta densa com sub-bosque de musáceas. Esse tipo de solo abrange mais de 6.2 mil hectares e compreende, em termos percentuais, quase 40% da área total acreana.

Por sua vez, a região mais dinâmica, em termos econômicos, apresenta predominância de solo (Latosolos) mais envelhecido, cuja característica principal é sua profundidade e boa drenagem. Na perspectiva da produção agrícola em larga escala, apresenta restrição quanto ao tamanho da área em que predominam, uma vez que estão presentes em apenas 3,15% do território acreano, porém, em geral, estão localizados em ambientes de plano a suave ondulado e, em decorrência de sua boa estrutura, não apresenta limitação física.

A Figura 23 apresentou a distribuição das aptidões produtivas a partir da tipologia de solos predominantes, as quais, se exploradas adequadamente, podem elevar o potencial regional e contribuir com o crescimento econômico do estado do Acre. Assim, nas regionais de Sena Madureira e Tarauacá, o tipo de solo predominante lhes confere potencial em áreas já abertas para culturas de raízes rasas (temporárias) e pastagens para a criação de bovinos. Áreas intactas (com pouca penetração humana) ajudam a manter os estoques de várias espécies florestais importantes para a economia de base florestal.

Nos casos das regionais de Brasiléia e Cruzeiro do Sul, cujas áreas apresentam um relativo grau de ocupação humana, são recomendados, para cultivo de culturas perenes, espécies frutíferas e pastagem animal. As áreas em que ainda a ação humana é menos intensiva são recomendadas para sistemas agroflorestais. Nesta mesma lógica, na regional de Rio Branco, entendida como dinâmica, se comparadas com as demais, para seu tipo de solo predominante são recomendados plantios intensivos de grãos com o adequado nível de mecanização e acompanhamento técnico-científico.

Se for verdade que o disse Smith (1776), que a ação privada é condição fundamental para elevar a riqueza de uma nação e o mercado externo, induz o desenvolvimento regional e fortalece a especialização produtiva e a divisão do trabalho, resta da razão a liderança do setor secundário (Ator 03), quando vislumbra tal alternativa. Para ele, “[...] *dentro do Fórum começamos a debater para criar uma cultura de exportação e, vamos esperar que as nossas lideranças políticas consigam enxergar isso como uma condição fácil de sair da dependência dos recursos públicos*”. Segundo essa percepção, não é possível separar o sistema produtivo local do quadro de referência básica para a ação da política, na medida em que se constituem em elementos chaves para a transformação regional.

A transformação regional pode ser vista a partir da estrutura da economia regional (KRUGMAN; FUJITA; VENABLES, 1999). Isso se dá em circuitos existentes tanto no interior da região quanto entre as regiões, portanto, é fundamental que o Acre esteja integrado com outras regiões por meio do comércio exterior (NORTH, 1955). Para tanto, a estrutura da economia regional acreana deveria ser organizada a partir da leitura de Piffer (2016), que a divide em duas categorias: uma que se refere às atividades “básicas” ou de base, cuja característica da produção é voltada à exportação, portanto, atenderia às demandas externas à região. A segunda se refere às atividades “não-básicas” conferidas às demandas internas da região, porém, são dinamizadas pelas atividades básicas. De forma geral, pode-se dizer que, enquanto as atividades básicas dependem das demandas externas ou exógenas à região, as atividades não básicas dependem da demanda endógena.

Com a organização do sistema produtivo regional e com escalas de produção, pode-se pensar em integração das atividades produtivas no ambiente urbano-rural. Nessas condições, os fluxos de produtos oriundos do setor primário (agronegócio e florestal) tendem a impulsionar as atividades ligadas aos setores secundários e terciários, geralmente consideradas atividades urbanas. Criam-se, assim, possibilidades concretas de desenvolvimento socioeconômico, uma vez que, conforme Piffer (2016), havendo produção rentável de bens agrícolas ou produtos extrativos que são destinados ao comércio exterior, pode ser o principal fator de indução do crescimento da economia regional e da transformação da industrial. Nessa perspectiva, o resultado econômico e dinamização das regiões acreanas ocorreriam a partir de uma escala temporal que se iniciaria com os produtos primários e avançaria em produtos com maior valor agregado, em geral, a partir dos processos industriais.

Esse raciocínio vai ao encontro das hipóteses formuladas por Blanchard (2011). Para este autor, se as mudanças na demanda por bens levam a mudanças na produção, logo, mudanças na produção influenciam nas mudanças da renda. O que se comprova é que, cada vez mais, a mudança na renda contribui para promover mudança na demanda por bens, ocasionando a dinâmica cíclica na produção, renda e gasto baseados na demanda, refletindo, portanto, uma transformação do ambiente socioeconômico. Resumindo as principais ideias expostas, pode-se dizer que, havendo estímulos à demanda, pela via do comércio exterior, esse processo seria fomentado por meio da multiespecialização produtiva, pensadas em suas dimensões de cadeia (ALVES, 2016), por meio das quais elevariam o grau de utilização da capacidade produtiva na economia regional, levando-a a melhorar os níveis de emprego em todos os setores para produzir desenvolvimento socioeconômico.

Não é demais lembrar que as atividades conferidas ao comércio exterior são consideradas mecanismos de transferência de recursos. Por isso, acredita-se que um problema importante na economia regional do Acre, mas que não foi mencionado por nenhum dos entrevistados, refere-se à tendência à deterioração dos termos de troca dos produtos do setor primário. Deriva, daí, portanto, a existência de um hiato inconciliável em relação às estratégias de crescimento econômico via expansão das exportações dos produtos primários. É o chamado sistema centro-periferia, em que a especialização e a heterogeneidade caracterizam a estrutura periférica, em contraste com a diversificação e a homogeneidade da estrutura do centro.

Em linha com Prebisch (1962) e Krugman e Wells (2018), o problema relacionado à deterioração dos termos de troca poderia ser enfrentado a partir do delineamento de uma área ampliada própria para que os produtos acreanos adquiram escalas econômicas maiores e possam assim alavancar as atividades de bases e difundir a base econômica regional. Assim, as condições de crescimento e o grau de difusão da base econômica seriam dois fatores-chave que determinariam a extensão do desenvolvimento socioeconômico das regiões acreanas.

Nessa opção, é possível transformar a realidade regional em larga escala, uma vez que, dentro de um modelo ideal, as regiões produtoras sofreriam o efeito da dinamização produtiva a partir da propagação das atividades de exportação para outros setores, para outros ramos de atividade e para outros lugares (PIFFER, 2016). Por exemplo, a partir da integração das cadeias produtivas do agronegócio e da economia florestal, pode-se pensar na perspectiva de North (1990), a qual se ancora na expansão da população para criar consumidores e novos postos de trabalho. A intenção é gerar um novo ciclo de desenvolvimento que envolva a matriz institucional pela qual seria mais bem organizada a estrutura produtiva. A solução dos problemas regionais estaria, assim, associada ao acúmulo de capital humano e social no sentido de inovar e criar novas técnicas, atingir novos mercados, promovendo mudanças e avanços nas políticas públicas e no planejamento local.

O conjunto de entraves elencados pelos atores do desenvolvimento do Acre deu não apenas uma abordagem de seu contexto geográfico, mas adicionou à sua análise aspectos que lhes pareceram particularmente relevantes. No entanto, não parece evidente que as formas que assumem, em termos de importância, possibilitem caracterizar esses desafios enquanto tal, como insolúveis. Da mesma forma, convém deixar claro que não se trata de dizer que as soluções são fáceis e simples. Pelo contrário, diante dos resultados das capacidades governativas e do desenvolvimento socioeconômico, o que se quer dizer é que as pré-condições existem e elas estão ao alcance do tecido social.

Uma falsa solução para este conjunto de entrave é apontar políticas e estratégias de desenvolvimento formuladas fora do estado. A análise do desenvolvimento endógeno não se refere ao gerenciamento dos fatores de produção, como capital social, capital humano e capital imaterial (conhecimento, pesquisa e informação) a partir de fora da região. Pelo contrário, uma das soluções seria, exatamente, encontrar, entre esses fatores, aqueles disponíveis no território (BARQUERO, 2002).

Portanto, ao colocar em perspectiva vários vetores importantes para atingir os objetivos do desenvolvimento (o inconformismo, condições edafoclimáticas favoráveis às atividades ligadas à pecuária na maior parte do estado e agricultura nas regiões mais dinâmicas e servidas por rodovias, bem como diagnóstico da realidade regional e agenda de mudança), os representantes do setor privado e do setor público demonstram que estão engajados em estudar o grau de aproveitamento dos recursos e potencialidades endógenas. Isso só reforça o quão importante é a construção de um modelo de governança local com autonomia, porém, integrado com as redes globais e inter-regionais, visando ao fortalecimento e qualificação das estruturas internas.

Outra alternativa de desenvolvimento plausível para as partes em que se encontram as chamadas áreas protegidas é a emergência da Bioeconomia que levaria essas regiões a níveis elevados de desenvolvimento sem haver um processo de agressão intensivo ao meio ambiente. Silva e Oliveira (2021) confirmam que a alternativa anteriormente mencionada coevoluiu por processos endógenos. Ou seja, os autores, com base nos estudos de Joly e Nobre (2020), exploram o fato de que não se trata apenas de um modelo de forte investimento, que exige retorno econômico rápido, geração de empregos e abertura de empresas. Nas regiões, haveria, também, melhora no recolhimento de impostos e um melhor sistema de sustentabilidade socioambiental. Tais avanços estimulariam a cultura regional e envolveriam conhecimento tradicional na participação da cadeia produtiva com a integração do conhecimento tradicional com o desenvolvimento tecnológico, possibilitando a qualidade de vida para as populações que usufruirão dessa economia.

Nessas condições, e do ponto de vista institucional, tanto o Fórum de desenvolvimento quanto os atores locais podem atender aos seus objetivos porque encontram no mercado externo uma oportunidade de diversificar sua pauta exportadora, entendida como aumento da participação de bens e serviços de menor intensidade tecnológica nas exportações totais. No caso, vale destacar que os mercados externos são necessários para fixar capital físico no interior da região. Assim, as alternativas plausíveis de serem aplicadas são factíveis, uma vez que uma possibilidade proeminente para o Acre se tornar alvo do sistema mercantil mundial com maior

volume e intensidade é a aceleração da demanda mundial, principalmente chinesa, por produtos intensivos em recursos naturais, tais como madeira, soja e carnes.

7 CONCLUSÕES

A principal contribuição deste estudo foi analisar o processo de desenvolvimento socioeconômico baseado nos valores locais. O foco da pesquisa foram as Regiões Geográficas Imediatas do IBGE (2017), os polos regionais e demais municípios dos estados do Acre e de Rondônia. Nesse cenário, os objetivos de analisar comparativamente a capacidade governativa, os níveis de desenvolvimento socioeconômico e a capacidade organizacional dos agentes regionais nos estados do Acre e de Rondônia, entre os anos de 2000 e 2018, foram plenamente atendidos.

A revisão teórica explorou a importância da avaliação do desenvolvimento regional com base nas dimensões institucionais, sociais, econômicas e ambientais no que concerne à sintonia com os valores locais. Ademais, buscou-se demonstrar que os fundamentos do desenvolvimento regional aqui delineados mantêm um elevado nível de articulação com as contribuições apresentadas nesta pesquisa, uma vez que continuam válidos para analisar um conjunto de fenômenos. Dessa forma, dois grandes blocos foram explorados: as teorias clássicas do crescimento econômico e o conjunto de teorias do desenvolvimento regional que enfatizam os valores locais. A sistematização da visão dos autores incluídos neste último bloco tem orientado como os atores locais devem chegar a acordos para estabelecer estratégias em busca de objetivos comuns e, a partir deles, alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento. Tais concepções denotaram os distintos caminhos pelos quais seguiram o Acre e Rondônia.

Vistos como um desafio epistemológico, o modelo da pesquisa explorou quatro dimensões do desenvolvimento regional: institucional e suas distribuições geográficas a partir do Índice de Capacidade Governativa (ICG); e social, econômica e ambiental, por meio do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE). Nessa linha, tanto os indicadores de capacidade governativa quanto os de desenvolvimento socioeconômico avaliaram se, nas regiões acreanas e rondonienses, o atual modelo de desenvolvimento, por sua natureza predominantemente exógena, fragilizava a capacidade governativa e os valores locais, em vez de potencializá-los.

O Índice de Capacidade Governativa (ICG) foi formado pela combinação de três subíndices: Grau de Participação, Capacidade Financeira e Capacidade Gerencial. A partir da combinação dos três indicadores, foi possível sintetizar e verificar, em uma abordagem endógena, um conjunto de instrumentos associados à administração pública, considerados fundamentais para qualificar as melhores e as piores gestões municipais. O resultado final pode ser entendido a partir da compreensão de que a capacidade governativa das prefeituras se

relaciona às condições de suas estruturas administrativas em prover as políticas públicas em prol de suas populações. Assim, foi organizada uma classificação das unidades municipais em nível baixo, regular, moderado e alto em qualidade da gestão local. Dessa forma, tornou-se possível compará-los por meio da média ponderada de referência, que foi a unidade regional e a unidade federada.

Por sua vez, e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE) foi avaliado por meio da combinação de três indicadores parciais, a saber: Parcial Social (IPSi), Parcial Econômico (IPEi) e Parcial Ambiental (IPAi). Com a análise de cada uma dessas combinações, estabeleceu-se uma leitura regionalizada do desempenho dos polos regionais e das demais unidades municipais acreanas e rondonienses que se destacaram à medida que seus resultados foram abaixo ou acima das médias regionais e a média da unidade federativa à qual pertenciam. Em outros termos, averiguou-se o processo de desenvolvimento regional de maneira sistêmica, seu perfil setorial, a natureza das políticas públicas em cada região, em especial, se foram geradas capacidades produtivas e indutoras de empregos, que, entre outros aspectos, tornam-se elementos centrais para confirmar se as trajetórias do crescimento regional sob o viés apenas exógeno foram virtuosas ou não.

Não foi o caso de entender que as forças exógenas não sejam necessárias, mas de estabelecer uma reflexão sobre em que medida se faz necessário complementá-las. Tudo isso foi descortinado, mantendo no centro da discussão o posicionamento dos atores locais. Com isso, esta pesquisa explorou também a questão da endogeneização do desenvolvimento a partir da percepção dos integrantes do Fórum Permanente de Desenvolvimento do Acre. A coleta desses dados ocorreu por meio de questionários, estruturados e tratados com o método *Delphi*, em forma de duas rodadas de entrevistas dirigidas aos atores, gestores públicos e lideranças empresariais. Os procedimentos para a pesquisa de campo foram iniciados no mês junho e concluídos no mês de dezembro de 2020, e, uma vez coletadas as informações, foi possível elaborar um painel com os entraves, as pré-condições e as alternativas de desenvolvimento para reverter os desafios apontados. Foi dessa forma, portanto, que o retrato da situação de governança, social, econômica e ambiental dos estados do Acre e de estado de Rondônia assumiu uma forma de moldura caracterizante dos seus modelos de desenvolvimento.

Em termos conclusivos e alusivos aos resultados das capacidades governativas, concluiu-se que o perfil do grau de participação foi baixo ou regular em 77,27% dos municípios acreanos. Constatou-se, também, que, no estado de Rondônia, esse cenário é mais expressivo, uma vez que 73,08% dos seus municípios apresentaram grau de participação baixo e 21,15% regular. Na escala regional, apenas Brasília, pelo lado do Acre, registrou média superior à da

unidade federativa. Por outro lado, as regionais de Porto Velho, Vilhena, Jaru e Ariquemes apresentaram médias de participação superiores à do conjunto regional. Isso indica que, na efetiva participação da comunidade junto aos Conselhos municipais, é baixíssima nas duas unidades federadas. Além disso, concluiu-se também que, mesmo sendo um fator importante e respondendo por grande parte da qualidade da gestão, tanto os municípios acreanos quanto os rondonienses ainda não conseguem aproveitar de forma plena os valores locais.

Com relação à capacidade financeira, em geral, concluiu-se que uma minoritária participação de municípios possuía capacidade alta. Em ambos os estados, apenas os polos regionais de Rio Branco e Porto Velho atingiram o patamar mencionado. A capacidade baixa, por outro lado, atinge 95% do total das 22 unidades municipais do Acre e 75% das 52 unidades rondonienses, o que indica que há, nesses territórios, fissuras nas capacidades fiscais, ratificando a necessidade de aprofundar a análise numa perspectiva regional. Entre as regionais acreanas, apenas a de Rio Branco superou a média relativa estadual. Entre as regionais rondonienses sobressaíram as de Ariquemes, seguida por Cacoal e Jaru.

No que tange à relação da dívida dos municípios e suas receitas correntes líquidas, destacaram-se os polos regionais acreanos: Rio Branco, Brasiléia e Cruzeiro do Sul, uma vez que apresentaram os maiores saldos positivos. Em piores condições, destacam-se o município de Acrelândia (RGI de Rio Branco) e o polo regional de Sena Madureira, que registraram saldos negativos, indicando, assim, pouca preocupação com o controle fiscal e a baixa capacidade governativa. Em Rondônia, todos os seis polos regionais (Porto Velho, Jaru, Ariquemes, Ji-Paraná, Vilhena e Cacoal) assinalaram relativa capacidade financeira.

Quanto à capacidade financeira sob o prisma da Poupança Real *per capita*, concluiu-se que há certa semelhança para os dois estados. Enquanto, no Acre, o valor médio da Poupança Real *per capita* convertido em salário mínimo ficou em torno de 0,33 SM, para o conjunto municipal de Rondônia, a média relativa foi de 0,39 SM. No caso da primeira unidade federada, os valores médios do salário mínimo atribuídos aos municípios variaram de -0,52 SM a 1,78 SM, porém, apenas uma unidade (Senador Guiomar) apresentou PRpc > 1,7 SM. Já em Rondônia, chama a atenção o fato de que os melhores resultados foram obtidos por municípios que não são polos regionais, como foi o caso de Castanheiras (RGI de Cacoal), com 1,74 SM, seguido por Campo Novo de Rondônia (RGI de Ariquemes), com 1,23 SM. Outro aspecto a ser considerado foi a conclusão de que, dentre os polos regionais, apenas Jaru obteve a marca superior a 1,16 SM, já que, nos demais polos: Vilhena atingiu apenas 0,39 SM, seguida por Ariquemes (0,37 SM), Porto Velho (0,35 SM), Ji-Paraná (0,29) e Cacoal, com inexpressivo 0,07 SM.

Com relação à capacidade gerencial, o desempenho regional acreano, tomando como referência a *performance* regional rondoniense, apresentaram-se duas diferenças básicas que opõem os dois estados. A capacidade gerencial rondoniense é moderada em 40,38% de suas unidades municipais, ante um percentual de 22,69% de municípios acreanos. Em sentido contrário, a baixa e regular capacidade gerencial do Acre estão presentes em 77,3% de suas unidades municipais. Ao mesmo tempo, verificou-se que essa mesma situação em Rondônia ficou abaixo de 59,62%, o que indica um melhor desempenho deste último. Detectou-se, portanto, oferta quase inexistente de meios capazes de dinamizar os núcleos governativos em maior grau no Acre e em menor grau em Rondônia. Portanto, conclui-se que se poderia instaurar um conjunto de instrumento que possivelmente elevasse a capacidade governativa nas regionais acreanas.

Em relação às três categorias de indicadores sistematizados e integrados a partir da metodologia e seleção das variáveis foram satisfatórios. O que se pode concluir é que os elementos das capacidades governativas alusivas aos valores locais e no contexto das RGIs quanto ao sistema de governança construídos pelos municípios analisados não estão plenamente mobilizados em termos de pré-condição para transitar em etapas mais avançadas de desenvolvimento. Provavelmente, porque não correspondem *vis a vis* à dinâmica econômica e do tecido social. Uma conclusão a partir desses resultados é que o que fez as regionais rondonienses e seus respectivos polos regionais lograrem melhor *performance*, nesse indicador, foi a capacidade de aproveitar melhor sua dinamização econômica em decorrência do fato de possuírem estruturas mais consolidadas conexas à oferta de bens e serviços diversos. Por sua vez, o que está impedindo que os polos regionais acreanos melhorem sua capacidade financeira foi o baixo uso dos instrumentos de planejamento e gestão.

Diante da síntese conclusiva das Capacidades Governativas, apresenta-se a análise conclusiva do perfil de desenvolvimento socioeconômico acreano e rondoniense. Nesse sentido, apresentam-se fatores, elementos referentes a cada um dos indicadores parciais (social, econômico e ambiental) relacionado a cada uma das unidades federativas em análise. Assim, o IDSE mostrou que, de forma geral, a situação do desenvolvimento socioeconômico é baixo nos dois estados. No Acre, as RGIs mais desenvolvidas no período analisado foram as de Rio Branco e Brasília. Nos dois casos, o desempenho social foi alto, o desempenho econômico foi satisfatório e o ambiental foi excelente. Em Rondônia, concluiu-se que as RGIs mais desenvolvidas em termos socioeconômicos foram: Porto Velho, Vilhena e Cacoal, nesta ordem. Nas duas primeiras, o desempenho social e econômico foi satisfatório e o desempenho

ambiental foi elevado. Em Cacoal, o desempenho social e ambiental foi satisfatório, porém, o desempenho econômico foi baixo.

Em relação à dimensão social, conclui-se que, no Acre, os valores médios do IPSi variaram de 0,613 a 1,0; isso indica que, das 22 unidades municipais avaliadas, apenas uma apresentou IPSi = 1,0 e 13 apresentaram IPSi > 0,73. Assim, pode-se concluir que, para 63,6% dessas unidades, a dimensão social teve peso importante na composição do IDSE geral. Já no caso rondoniense, os valores médios do indicador em questão variaram de 0,67 a 1,0. Numericamente, dentre as 52 unidades, 12 mostraram IPSi > 0,906 e outras 39 registraram IPSi > 0,78, sendo, assim, em 98% de seus municípios a questão social foi pauta importante para o desenvolvimento socioeconômico. A conclusão é de que o melhor desenvolvimento social em Rondônia encontra-se localizado nos dois extremos do estado. Parte do chamado “centro-sul expandido”, onde estão localizadas as regionais de Vilhena e Cacoal, e, ainda na RGI de Porto Velho. Já no Acre, tal condição pode ser atribuída apenas às regionais de Rio Branco e Brasiléia. A questão essencial é que, nessas regionais, as possíveis melhoras sociais são frutos, em grande medida, da geração pela economia regional de empregos e do acesso ao mercado de trabalho formal.

A dimensão do desenvolvimento econômico, por sua vez, permitiu concluir que o quadro geral rondoniense é pior do que o cenário econômico acreano. Numericamente falando, o desenvolvimento econômico foi equivalente a baixo, em 90,4% das unidades municipais rondonienses, ante a 54,5% dos municípios acreanos. No contexto regional acreano, teve situações variadas, predominando a situação de baixo desenvolvimento econômico. As RGIs mais desenvolvidas economicamente foram as de Vilhena e Porto Velho (RO) e Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Brasiléia (AC), nesta ordem. Esse avanço decorreu do desempenho nas variáveis PIB, PIB *per capita* e grau de dependência das verbas federais. Nesses espaços, sob uma perspectiva mais geral e em conformidade com a expectativa teórica, pode-se dizer que os atores locais protagonizaram iniciativas com as quais promoveram significativos movimentos econômicos que, dentro de certos limites, contribuíram para a redução dos desequilíbrios regionais. De igual modo, pode-se inferir que a queda acentuada no retorno do ICMS do último período (2010-2017) tem muito a ver com a desaceleração das atividades econômicas dos polos regionais, a qual reflete o quadro geral de estagnação que perdurou ao longo da década.

A dimensão ambiental, por sua vez, foi mais desenvolvida nas RGIs de Rio Branco e Brasiléia (AC), assim como nas regionais de Porto Velho e Vilhena (RO). De maneira semelhante, os polos regionais de Brasiléia e Vilhena, cujos serviços de água potável abrangem o universo da população, ajudam a explicar os seus resultados. Aliado a isso, registraram as

melhores taxas de seus respectivos estados de segurança hídrica associada à sua população urbana. As demais regionais mencionadas foram fortemente influenciadas pelo indicador de coleta de resíduos sólidos que atinge um patamar de cobertura total à população residente nos polos das regionais em questão. Refletem, também, preocupação com a qualidade de vida nessas áreas, pois a não oferta ou oferta irregular desse serviço implica na destinação inadequada dos resíduos, como utilização dos córregos e rios para descarte e transporte do material, resultando em impactos ambientais negativos. Já os resultados mais preocupantes dizem respeito ao saneamento básico. Conclui-se que o indicador em questão demonstrou baixo desenvolvimento ambiental em polos regionais do porte de Cacoal, Ji-Paraná, Ariquemes, Cruzeiro do Sul, Sena Madureira e Tarauacá. Isso corrobora os resultados apresentados pela análise da dimensão econômica, em especial, no ponto em que se observou a produção e movimentação da riqueza econômica nas regiões mais dinâmicas desses dois estados.

Estes fatores se tornam problemáticos à medida que há aproveitamento insuficiente do patrimônio natural, patrimônio histórico e patrimônio cultural que poderiam ser mobilizados em prol do processo de desenvolvimento. Além disso, os elos de integração entre o sistema de governança e os valores locais para enraizamento desse tipo de modelo de desenvolvimento são a reboque dos interesses regionais, afinal, só se pode integrar o que é complementar. Assim, uma conclusão mais geral é que não se trata apenas dos condicionantes econômicos responsáveis pelo baixo dinamismo econômico da maioria das regiões acreanas e rondonienses, mas também de novas iniciativas e alternativas locais.

Na análise do posicionamento dos atores locais quanto ao desenvolvimento socioeconômico regional do Acre, observou-se que a indução da formação de organizações locais teve sua criação vinculada a um processo instrumental do poder público e agentes privados. Trata-se de uma rede interorganizacional composta por organizações coletivas de empresários e instituições públicas e privadas, tendo surgida sobre uma organização social constituída pelo Fórum Permanente de desenvolvimento do Acre, o qual tem sido a principal referência das mobilizações empresariais acreanas.

Na percepção das lideranças referentes aos desafios e às alternativas discutidas pelo Fórum para subverter a ordem dos indicadores que puxam para baixo o desenvolvimento socioeconômico do Acre, identificaram-se como entraves, entre outros, aptidões locais, restrição de uso do território em decorrência da legislação ambiental, ausência de planejamento estratégico regional, insuficiência de infraestrutura básica e condições edafoclimáticas desfavoráveis à agricultura de larga escala. Com pré-condições estabelecidas no território, foram identificadas: inconformismo dos empreendedores locais, condições edafoclimáticas

favoráveis à agricultura de larga escala em paralelo com a pecuária, diagnóstico da realidade regional, agenda de mudança protagonizada pelo Fórum, recursos naturais em abundância, ordenamento territorial e infraestrutura de transporte propiciada pelo estado de Rondônia.

Com relação às alternativas via Fórum de desenvolvimento socioeconômico do Acre, identificaram-se, como alternativas: i) desenvolvimento do agronegócio nas regionais de Rio Branco e Brasília em decorrência do fato de o solo permitir um gama de atividades relacionadas ao segmento; ii) utilização de novas tecnologias para a transformação dos produtos florestais nas regionais de Sena Madureira, Tarauacá e Cruzeiro do Sul; e III) desenvolvimento de uma base exportadora comum aos dois segmentos. Cabe ressaltar que as alternativas relacionadas são compatíveis com os elementos intangíveis disponíveis nas localidades. E, nesse caso, caberia explorar as aptidões regionais que, se bem planejadas, jogarão a favor da preservação ambiental e da justificativa por melhor infraestrutura. Ao adotar estratégias com tal finalidade, a economia local poderá ser transformada e se tornar mais competitiva em função da maior agregação de valor nas cadeias produtivas que os segmentos impulsionam. Aplicado à teoria hirschmiana, esse princípio afirma que as disparidades regionais são revertidas por mecanismo de transferência de recursos e renda regional por meio dos efeitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*).

Quanto à hipótese se o atual modelo de desenvolvimento em função de sua natureza predominante exógena fragilizava a capacidade governativa e os valores locais, em vez de potencializá-los, sendo, portanto, possível complementá-lo por um processo endógeno capaz de promover novas alternativas de desenvolvimento regional, afirma-se que sim, porém, em maior grau no Acre e em menor grau em Rondônia. Uma forma de ilustrar a primeira parte de tal afirmação é por meio da constatação dos resultados desta pesquisa, os quais apontaram para o fato de que Rondônia, em decorrência do tamanho de seu mercado consumidor e de sua posição geográfica, buscou uma alternativa viável decorrente do ciclo econômico agrícola e passou a direcionar o processo produtivo para a exportação, como viabilidade econômica para o estado. No caso do Acre, o viés da sustentabilidade ambiental como diretriz institucional afetou fortemente o resultado econômico do sistema agrícola, reforçando a dependência dos retornos do FPM. Certamente, existem outros fatores além dos mencionados, todavia, os custos de transação tornaram-se elevados em decorrência dos problemas relacionados aos direitos de propriedade. Assim, haveria assimetrias, imperfeições e falhas de mercados que levaram os agentes econômicos a tomar decisões erradas, com as suas conseqüentes perdas.

Nesse sentido, é apropriado mencionar dois exemplos relevantes em que foram construídos sistemas de governança mais eficazes, cujos efeitos foram positivos no

desenvolvimento socioeconômico regional. O primeiro envolve o caso da RGI de Brasília (AC), o qual é ilustrativo para evidenciar algo latente e ao mesmo tempo intangível que foi revelado pela combinação dos fatores econômicos, sociais e governativos, que culminou com a decisão empresarial de investir na região. O segundo envolve a RGI de Vilhena (RO), em que as conexões para o seu crescimento são explicadas pelo despertar dos capitais intangíveis que mobilizaram os recursos produtivos e, a partir disso, atraiu, para o local, trabalho, capital e espírito empreendedor. Em outras palavras, como o conceito de desenvolvimento está ligado à participação dos atores locais como atuantes nesse processo, então essa trajetória deriva do que Boisier (1999) definiu como ativação social por meio dos atores ou agentes locais, o que revela também o poder integrativo e transformador da moderna teoria endógena.

Assim, as alternativas quanto ao desenvolvimento do Acre e de Rondônia passam pela melhoria nas capacidades governativas e pelo melhor aproveitamento dos valores locais. No caso do Acre, o desenvolvimento do agronegócio passa pelo sistema de integração lavoura-pecuária, em decorrência das especificidades do solo, como aqueles que se referem à imobilidade e uniformidade. Ou seja, significa que o tipo de atividade produtiva (setor primário) deve estar em consonância com as características e com os elementos predominantes nas regionais. No médio prazo, o sistema deve evoluir para a agroindustrialização, visando a fortalecer o meio rural e transformar os produtos agrícolas em ativos com maior valor agregado, criando oportunidades de empregos e novos empreendimentos. A redefinição da economia de base florestal, por sua vez, passa pelo acúmulo de capital humano para agregar novas tecnologias à produção sustentável. Nesse contexto, o equilíbrio dessas duas alternativas se guiará pelo desenvolvimento de uma base exportadora (força exógena) conexa com o tecido social, tecido econômico e institucional.

Em que pese as contribuições relevantes desta pesquisa, ela apresenta algumas limitações importantes, as quais não se pode deixar de mencionar. Em primeiro lugar, os dados relacionados às capacidades governativas contêm componentes apenas dos últimos sete anos. Os relacionados ao desenvolvimento socioeconômico seguiram a mesma lógica, em que pese, em sua maioria foi possível organizar e analisar as últimas três décadas. Esses problemas são potencialmente importantes, especialmente no sudoeste amazônico do Brasil, onde construir um banco de dados mais consistente é severamente limitado pela periodicidade e qualidade dos dados disponíveis.

Portanto, por esta pesquisa se tratar de *mix* de análise, muito mais estática do que dinâmica, cujo recorte territorial envolveu duas unidades federadas com características distintas, outras abordagens metodológicas para melhor compreender suas trajetórias de

desenvolvimento se faz necessária. Aponta-se como possibilidades de novos estudos avaliar os impactos socioeconômicos dos novos empreendimentos de infraestrutura de transportes instalados recentemente em Rondônia e possíveis favorecimentos ao estado do Acre.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE (SEMA). **Aspectos Socioeconômicos**: população e as condições de vida, infraestrutura e a economia do Acre. Rio Branco: SEMA, 2011. 191p.

ALKIRE, S. **Choosing dimensions**: the capability approach and multidimensional poverty. University Library of Munich: Munich Personal RePEc Archive (MPRA Paper n. 8.862), May. 2008.

AMARAL, J. A. S.; FERREIRA DE LIMA, J. Crescimento do emprego formal nos municípios do Acre. **Revista Desafios**, v. 5, n. 3, 2018. Disponível em: <https://betas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/article/view/3695>. Acesso em: 15 ago. 2020.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional no local. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 23, p. 261-286, junho 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/78/89>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em: <http://altasbrasil.org.br/>. Acesso em: 8 ago. 2019.

BALDWIN, R. *et al.* **Economic geography and public policy**. Princeton: University Press, 2005.

BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**: as estratégias de mudança da Agenda 21. Petrópolis: Vozes, 2011.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento Endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

BECKER, D. F. **Desenvolvimento local-regional**: determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Inédito, 2000.

BECKER, B. K. Modelos e Cenários para a Amazônia: Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parceria Estratégica**, n. 12, set. 2001.

BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 53, p. 71-86, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci>. Acesso em: 29 set. 2019.

BECKER, B. K. Primeiras Intervenções. *In*: NASCIMENTO, E. P.; VIANNA, J. N. **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil** Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BECKER, D. F. Os primeiros resultados de uma experiência de programa de pesquisa cooperativa e interdisciplinar. *In*: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 27-66.

BEGNIS, H. S. M.; ZERBIELLI, J. Mercados, Eficiência Alocativa e Desenvolvimento Econômico sob o enfoque da Nova Economia Institucional. *In*: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 117-135.

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

BOISIER, S. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional**: entre a caixa-preta e o projeto político. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 1996. (n. 13).

BOISIER, S. **Teorias e metáforas sobre el desarrollo territorial**. Santiago do Chile: CEPAL, 1999.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto-Lei nº 7.470 de 17 de abril de 1945**. Brasília, DF, 1945. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7470-17-abril-1945-452111-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº 6.448 de 11 de outubro de 1977**. Brasília, DF, 1977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6448-11-outubro-1977-366388-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. **Mapa e Bases dos Modos de Transportes** (site oficial). Disponível em: <http://www.infraestrutura.gov.br/component/>. Acesso em: 5 set. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Dados estatísticos. PDET/RAIS. **Acesso online às bases estatísticas RAIS e CAGED**. 2000-2010-2017. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água e esgoto – 2019**. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2020-2023**. Belém, 2019. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/conteudo/destaques/imagens/ebook/prda/index.html#/page/1>. Acesso em: 21 mar. de 2020.

- BRÜNE, S. **Instituições de Ensino Superior e Desenvolvimento**: o caso do Programa REUNI. 2014. 129 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2015.
- CARVALHO, P. G. M.; BARCELLOS, F. C. Mensurando a sustentabilidade. *In*: MAY, P. (Org.). **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. 4. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 99-132.
- CASTRO, E. A.; CAMPOS, I. Formação Socioeconômica da Amazônia. *In*: CASTRO, E. A.; CAMPOS, I. (Orgs.). **Formação Socioeconômica da Amazônia**: coleção formação regional da Amazônia. Belém-PA: NAEA; UFPA, 2015. p. 15-37.
- CHRISTALLER, W. **Die zentralen Orte in Süddeutschland**: eine ökonomischgeographische untersuchung über die gesetzmässigkeit der verbreitung und entwicklung der siedlungen mit stadischen funktiionen. Jena: Gustav Fischer Verlag, 1933.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS (CNI). **Perfil da Indústria 2018**. Disponível em: www.portaldaindustria.com.br. Acesso em: 10 out. 2019.
- CORRÊA, A. S. **Políticas públicas para a integração regional da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul**: um estudo da “borda fronteira Brasil/Paraguai. 2019. 245 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2019.
- COSTA, J. E. M. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: MI/SDR/IDESP; Mais Gráfica, 2010.
- COUTO, J. M. O pensamento desenvolvimentista de Raúl Preblich. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 45-64, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010406182007000100003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 10 jun. 2019.
- CUNHA, F. *et al.* Interpreting the evidence on life cycle skill formation. *In*: HANUSHEK, E.; WELCH, F. (Eds.). **The handbook of economics of education**. Amsterdam: North-Holland, 2006. p. 697-812.
- DORNBUSCH, R.; FISCHER, S.; STARTZ, R. **Macroeconomia**. 10. ed. São Paulo: Mcgraw-Hill, 2009.
- DRUCIAKI, F. P. Desenvolvimento Territorial: Conceitos e Elementos. *In*: BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. (Orgs.). **Economia & desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017. p. 18-26.
- DUARTE, L. B.; DRUMOND, C. E. I.; SOARES, N. S. Índice de Qualidade Institucional Municipal: uma aplicação para os municípios baianos. SEMANA DO ECONOMISTA & ENCONTRO DE EGRESSOS, 6. Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Ilhéus – Bahia, 2016. **Anais** [...]. Ilhéus, 2016. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/viseconomista/anais/gt1-3.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

ESTENSSORO, L. **Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina**. 2003. 268 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **A situação fiscal dos Estados Brasileiros 2017**. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/default.htm>. Acesso em: 11 fev. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. 2018. Disponível em: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm2018/>. Acesso em: 18 set. 2019.

FERRERA DE LIMA, J. Transformação Educacional e Desenvolvimento Regional: apontamento para debate. **Cadernos Camilliani**, Cachoeiro do Itapemirim, v. 7, n. 2, p. 7-14, jul./dez. 2006.

FERRERA DE LIMA, J. O espaço e difusão do desenvolvimento regional. *In*: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. de C. (Orgs.). **Economia e desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 15-40.

FERRERA DE LIMA, J. Desenvolvimento Social. *In*: GRIEBELER, M. D.; RIEDL, M. **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos**. Porto Alegre: Conceito, 2017.

FERRERA DE LIMA, J. Desenvolvimento regional sustentável. **DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate**, v. 11, p. 132-143. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/3454>. Acesso em: 29 jun. 2021.

FORERO, F. M. **Acre, Reca, Eureca**: o fim do esquivo desenvolvimento regional. Rio Branco: ed. EDUFAC, 2017.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. **The spatial economy**: cities, regions and international trade. Cambridge-MA: MIT Press, 1999.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. **The spatial economy**: cities, regions, and international trade. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração e Empresas**, v. 35, n. 2, 1995.

GOMES, R. Análise de dados em pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. cap. 4, p. 67-80.

GORZ, A. **O imaterial**: conhecimento, valor e capital. Tradução de Celso Azzan Júnior e André Gorz. São Paulo: Annablume, 2005.

GRANOVETTER, M. The impact social structure on economic outcomes. **Journal of Economic Perspectives**, Chicago, v. 19, n. 1, p. 33-50, 2005.

HADDAD, P. R. **A educação superior e o desenvolvimento educação regional: globalmente competitiva e localmente engajada**. Sete Lagoas, 2008. Disponível em: http://www.unifeemm.edu.br/v2/_files/palestra_paulo_haddad.pdf. Acesso em: 3 jun. 2020.

HADDAD, P. R. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3, ano 33, p. 119-146, set./dez. 2009.

HANUSHEK, E. A.; WOESSMANN, L. Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v. 99, n. 2, p. 497-512, nov. 2012.

HAYEK, F. A. **Prices and Production and others Works: F. A. Hayek on money, the business cycle, and the gold standard**. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2008.

HAYEK, F. A. **Desemprego e Política Monetária**. 2. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2011.

HECKMAN, J. Policies to foster human capital. **Research in Economics**, Amsterdam, v. 54, n. 1, p. 3-56, 2000.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. (Edição original de 1958).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos municípios 2010 - 2015**. Disponível em: www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios. Acesso em: 24 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil/IBGE**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**. 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 15 fev. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa da Pecuária Municipal 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/ppm/quadros/brasil/2017>. Acesso em: 15 fev. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro, Coordenação de Geografia, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil dos municípios brasileiros)**. 2018. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>. Acesso em: 9 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Contas Regionais**. Rio de Janeiro, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticasnovoportaleconomicas/contasnacionais/9054contasregionais-do-brasil.html.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2019**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100923.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Caracterização e análise da produção agropecuária na Amazônia brasileira: uma análise a partir do censo agropecuário 2006**. Brasília, 2013. 187 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 25 set. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica 2018**. Brasília: INEP, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatísticas-da-educação-basica>. Acesso em: 25 set. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento com avaliação dos serviços nas 100 maiores cidades do País**. 2019. Disponível em: <http://www.tratabrasil.com.br>. Acesso em: 10 set. 2019.

ISARD, W. **Location and space economy: a general theory relation to industrial location, market areas, land use trade and urban structure**. Cambridge: MIT Press, 1956.

JOLY, C.; NOBRE, C. A Preservação da Amazônia através da Bioeconomia. **Academia Brasileira de Ciências**. 2020. Disponível em: <http://www.abc.org.br/2020/08/03/preservacao-da-amazonia-atraves-da-bioeconomia/>. Acesso em: 20 out. 2020.

JONES, C. I. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. 19. reimp. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2000.

JONES, H. G. **Modernas Teorias do Crescimento Econômico: Uma Introdução**. Tradução de Maria Angela Fonseca e Marcos Giannet Fonseca. São Paulo: Atlas, 1979.

KAIRALLA, A. S. S. Técnica Delphi para análise de um sistema de informação: estudo de viabilidade. **CI. Inf.**, v. 13, n. 1, p. 11-23, 1984.

KALECKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

KROUSEL-WOOD, M. A. Practical considerations in the measurement of outcomes in healthcare. **Ochsner Journal**, New Orleans, v. 1, n. 4, p. 187-194, 1999.

KRUGMAN, P.; WELLS, R. **Macroeconomics**. 5. ed. New York: Worth Publishers, 2018.

LANDETA, J. Current validity of the Delphi method in social sciences. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 73, p. 467-482, 2006.

LAVALLE, J. L. Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011. (v. 4, 517 p).

LIST, F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LOBÃO, M. S. P. **Desenvolvimento rural na Amazônia Brasileira**: determinantes, níveis e distribuição regional na década de 2000. 2018. 184 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2018.

LÖSCH, A. **The economics of location**. New Haven: Yale University Press, 1954. (Edição original de 1940).

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARQUES, J. B. V.; FREITAS, D. Método DELPHI: caracterização e potencialidades na pesquisa em educação. **Pro-posições**, Campinas, v. 29, n. 2, mai./ago. 2018.

MELLO, N. A. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006. 412 p.

MELLO, P. C. Uma visão comparativa do conceito de desenvolvimento econômico de Furtado com as teorias recentes. **História e Economia**: v. 2, n. 1, p. 107-134, jul./dez. 2006.

MILONE, P. C. Crescimento e desenvolvimento econômico: teorias e evidências empíricas. *In*: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. (Orgs.). **Manual de economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 483-499.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONASTÉRIO, L.; CAVALCANTE, L. R. Fundamentos do pensamento econômico regional. *In*: CRUZ, B. O.; BERNARDO, A. F.; MONASTÉRIO, L.; RODRIGUES JÚNIOR. **Economia Regional e Urbana**: Teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

MONTEIRO NETO, A. Federalismo e distribuição intergovernamental de recursos no Brasil: Um mapa do padrão de atuação federal no território no período recente (2000-2015) – Região Nordeste em perspectiva. *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MONTEIRO NETO, A.; COSTA, M. A.; RESENDE, G. M.; MENDES, C. C.; GALINDO, E. P. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MOREJON, C. F. M; FERRERA DE LIMA, J.; DEL BIANCO, T. S. Índice de desenvolvimento territorial sustentável. *In*: BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. (Orgs.). **Economia & desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017. p. 44-56.

MORICOCCHI, L.; PINO, F. A.; VEGRO, C. L. R. Método Delphi como alternativa para previsão de safras: o exemplo do café. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 25, n. 12, 1995.

MOTA, J. A.; GAZONI, J. L. **Plano Amazônia Sustentável: interações dinâmicas e sustentabilidade ambiental**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2012. (Texto para Discussão, n. 1731).

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Belo Horizonte: Biblioteca Universitária – UFMG, 1968. (Edição original).

NOGUEIRA NETO, A. **As migrações e o crescimento econômico do estado de Rondônia (1970 a 2010)**. 2018. 214 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2018.

NORTH, D. Location theory and regional economic growth. **Journal of Political Economy**, v. 63, n. 3, p. 243-58, 1955.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PADILHA, M. L. **Indicadores de desenvolvimento sustentável para o setor têxtil**. 2009. 311 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PAIVA, C. A. Desigualdade e diversidades regionais. *In*: GRIEBELER, M. D.; RIEDL, M. **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos**. Porto Alegre: Conceito, 2017.

PEREIRA, M. F. V. **O processo recente de atualização do território no sudoeste da Amazônia: lógicas exógenas e dialéticas endógenas em Rondônia e Acre**. 2009. 329 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

PERROUX, F. O conceito de pólo de desenvolvimento. *In*: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 145-156. (Edição original de 1955).

PERROUX, F. **Dialogue des monopoles et des nations**: équilibre ou dynamique des unités actives? Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1982.

PIACENTI, C. A. **O potencial do desenvolvimento endógeno dos municípios paranaense**. 2009. 201 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

PIACENTI, C. A. Indicadores de desenvolvimento endógeno. *In*: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J. (Orgs.). **Análise regional**: metodologias e indicadores. Curitiba: Camões, 2012. p. 63-93.

PIACENTI, C. A. **Indicadores do Potencial de Desenvolvimento Endógeno dos Municípios Paranaenses no período 1999/2013**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016.

PIFFER, M. A dinâmica da base econômica regional. *In*: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. C. (Orgs.). **Economia e desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 108-120.

PORTUGAL, R. S.; SILVA, S. A. O planejamento e o financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia. **Anais do XVII ENAPUR**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 1-19, 2017.

PREBISCH, R. The economic development of Latin America and its principal problems. **Economic Bulletin for Latin America**, v. 7, n. 1, 1962.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do desenvolvimento Humano**. 2007. Disponível em <http://www.unep.org/relatoriodesenvolvimentohumano>. Acesso em: 20 fev. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do desenvolvimento humano nos municípios brasileiros**. 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/o-idhm-do-brasil.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

RAIHER, A. P. Desenvolvimento territorial: uma proposta metodológica. *In*: BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. (Orgs.). **Economia & desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017. p. 44-56.

RIBEIRO, J. C. J.; HELLER, L. Indicadores ambientais para países em desenvolvimento. **Biblioteca virtual de desarrollo sostenible y salud ambiental**, 2011. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsAIDIS/PuertoRico29/junque.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2019.

RIPPEL, R.; FERRERA DE LIMA, J. Polos de crescimento econômico: notas sobre o caso do estado Paraná. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 136-49, jan./abr. 2009.

RIVERO, O. **O mito do desenvolvimento**: os países inviáveis no século XXI. Petrópolis: Vozes, 2002.

- RIZZA, R. The relationship between economics and sociology: the contribution of economic sociology, setting out from problem of embeddedness. **International Review of Sociology**, Chicago, v. 16, n.1, p. 31-48, 2006.
- ROCHA JUNIOR, W. F. Economia regional, instituições e governança. *In*: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. de C. (Orgs.). **Economia e desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 166-177.
- RODRIGUEZ, J. E. L. **Teorías y enfoques del desarrollo territorial**. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2003.
- RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágios e de Pesquisa em Administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertação e estudos de casos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROMERO, J. P.; SILVEIRA, F. Mudança estrutural e complexidade econômica: identificando setores promissores para o desenvolvimento dos estados brasileiros. *In*: CHILLATO LEITE. **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**: Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. New York: Nações Unidas/CEPAL, 2019.
- RUIZ, R. M. **Políticas Regionais na nova geografia Econômica**. *In*: DINIZ, C. C.; CROCO, M. A. Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- SÁ BARRETO, R. C.; DUARTE, L. B.; ALVES, A. V. S. Qualidade Institucional e desenvolvimento socioeconômico dos municípios do território de identidade do sisal, Bahia. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 20, n. 41, 2018. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/7082/html>. Acesso em: 27 mai. 2020.
- SACHS, I. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.
- SACHS, I. **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SANTOS, E. L.; BRAGA, V.; SANTOS, R. S.; BRAGA, A. M. SILVA. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, ano 2, n. 1, p. 44-61, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/215>. Acesso em: 10 ago. 2019.
- SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.
- SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. MARE/ENAP, 1996.

- SANTOS, R. C. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. *In*: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. (Orgs.). **Manual de economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 60-98.
- SCARPARO, A. F.; LAUS, A. M.; AZEVEDO, A. L. C. S.; FREITAS, M. R. I.; GABRIEL, C.S.; CHAVES, L. D. P. Reflexões sobre o uso da técnica Delphi em pesquisas na enfermagem. **Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste**, v. 13, n. 1, p. 242-251, 2012.
- SCHLINDWEIN, C. M.; CARDOSO, B. F.; SHIKIDA, P. F. A. Evolução dos indicadores de desenvolvimento socioeconômico nos municípios paranaenses que recebem royalties da Itaipu Binacional. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 6, n. 3, p. 361-375, 2014.
- SCHMITZ, H. Collective efficiency and increasing returns, **Working Paper**, n. 50, Institute of Development Studies, UK, 1997.
- SCHULTZ, T. W. **Valor económico de la educación**. Tradução de Sonia Tancredi. México: Union Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1963.
- SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1982. (Edição original de 1911. Os Economistas).
- SEERS, D. The Meaning of Development. **International Development Review**, v. 11, n. 4, 1969.
- SEN, A. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 1999.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. revista e atualizada, 2. reimpr., São Paulo: Cortez, 2007.
- SILVA, M. L. A.; OLIVEIRA, M. L. A Bioeconomia como alternativa complementar ao modelo de desenvolvimento do Amazonas. **Informe Gepec**, v. 25, n. 2, p. 46-65, jan. 2021. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/26297>. Acesso em: 29 mai. 2021.
- SKULMOSKI, G. J.; HARTMAN, F. T.; KRAHN, J. The Delphi method for graduate research. **Journal of Information Technology Education**, v. 6, n. 6, 2007.
- SMITH, A. A Riqueza das Nações. **Coleção Os Economistas**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.
- STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.
- STHOR, W. B.; TAYLOR, D. R. **Development from above or below?** The dialectics of regional planning in development countries. New York: John Willey and Sons. Tradução de Carlos A. Malferrari. São Paulo, SP: Pioneira, 1981.

- STRAUF, S.; SCHERER, R. Universities and their contribution to regional development. **Transformations in Business & Economics**, v. 7, n. 1/13, p. 137-151, 2008. Kaunas Faculty of Humanities Vilnius University. Lithuania. 2008.
- THISSE, J. F. Geografia Econômica. *In*: CRUZ, B. O.; BERNARDO, A. F.; MONASTÉRIO, L.; RODRIGUES JÚNIOR, W. **Economia Regional e Urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.
- THOMAS, V. *et al.* **The quality of growth**. New York: World Bank: Oxford University, 2000.
- THÜNEN, J. H. V. **The isolated state**. New York: Pergamon Press, 1966. (Edição original de 1826).
- VALENTIM, R. F. O capital social como um dos elementos que compõem a dinâmica do desenvolvimento regional. *In*: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 245-261.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.; ALFONSO GIL, J. Endogenous development in the tropics: the relevance of institutions. **International Forestry Review**: Madrid, Spain v. 17, S1, 2015.
- VEIGA, T. B.; COUTINHO, S. S.; TAKAYANAGUI, A. M. M. Aplicação da técnica DELPHI na construção de indicadores de sustentabilidade. **IX Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 9, n. 4, p. 31-45, 2013.
- VIECELI PIACENTI, S. C.; FERREIRA DE LIMA, J.; PIACENTI, C. A. O desenvolvimento sustentável das microrregiões do Paraná nos anos 2000 e 2012. **Semestre Económico**, v. 21, n. 49, p. 89-114, 1 out. 2018.
- WEBER, A. **Theory of location of industries**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1957. (Edição original de 1909).
- WESENDONCK, C. C. Desenvolvimento territorial: políticas públicas e governança. *In*: BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. (Orgs.). **Economia & desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, p. 27-32, 2017.
- WILLERS, E. M. Estratégias de desenvolvimento econômico: do regional ao local. *In*: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. C. (Orgs.). **Economia e desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 142-165.
- WITTMANN, M. L. Planejamento e estratégias do desenvolvimento regional. *In*: GRIEBELER, M. D.; RIEDL, M. **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos**. Porto Alegre: Conceito, 2017.
- WRIGTH, J. T. C.; GIOVINAZZO, R. A. Delphi – uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 12, p. 54-65, 2000.

WOOLCOCK. M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, Davis, v. 27, n. 2, p. 151-208, 1998.

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Oliveira, Marcílio Lima
Capacidade Governativa e Desenvolvimento
Socioeconômico: o caso do Acre e Rondônia / Marcílio
Lima Oliveira; orientador Carlos Alberto Piacenti.
Toledo, 2021.
246 f.

Tese (doutorado), Universidade Estadual do
Oeste do Paraná, Campus de Toledo, Centro de
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento Regional e
Agronegócio, 2021.

1. Desenvolvimento Regional. 2. Capacidade
Governativa. 3. Valores Locais. I. Piacenti, Carlos
Alberto, orient. II. Título.