**INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA EM DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL – IPADES**

O MUNICÍPIO E O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Francisco Benedito da Costa Barbosa

Sócio Presidente – IPADES

A análise dos avanços tecnológicos e o crescimento da produtividade, conforme são chamados atualmente, constitui basicamente o primeiro capítulo do livro: *“A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas”*, publicado em 1776, por Adam Smith (1723-1790). Ele é considerado o “pai” da Ciência Econômica. Essas duas variáveis são as bases do crescimento econômico. Este é a “locomotiva” do desenvolvimento que agrega as variáveis sociais e ambientais.

Na segunda década do século XXI, a maioria dos municípios brasileiros, principalmente da Amazônia e do Nordeste, e que apresentam altos índices de pobreza, não incluem em seus planos de governo o crescimento econômico, conseqüentemente, ocorre um precário desenvolvimento, quando muito, estabelecido em repasses dos governos estadual e federal, com base nas políticas sociais. Por quê? A formação do país ajuda nesse entendimento, mas não é tudo.

O descobrimento do Brasil vem do interesse da ultramarina expansão comercial portuguesa. O descobridor tinha como prioridade o interesse mercantil, principalmente a descoberta das minas de ouro e prata, embora o ouro só tenha entrado na economia da colônia no século XVIII, havia na terra nova um símile das mercadorias orientais: o pau-brasil. Dele derivaria a estrutura comercial mediante o monopólio real, que aqui era operacionalizado pelas feitorias, unidade administrativa anterior ao município.

Em março de 1531, Martim Afonso de Sousa, iniciava o processo de povoamento da nova colônia. A primeira vila, São Vicente, no litoral paulista ocorreu em 1532. No início do povoamento predominou uma estratégia de experimentação na qual se administrava conforme as necessidades, as dificuldades e os problemas que nasciam com os municípios (HESPANHA, 2001).

Estas eram iniciativa exclusiva da Metrópole, para dar garantia ao plano mercantil de produção de açúcar, e também como instância do poder local motivado pela necessidade de resolução de problemas e conflitos postos pela vida em comunidade que se formavam na Colônia. Começaram a se formar sob a vigência das *Ordenações Manuelinas* de 1521, e *Ordenações Filipinas* de 1603; as duas eram sistemas de preceitos jurídicos.

No início do povoamento as vilas demoraram a ser organizadas e só assumiram uma feição mais definida no início do século XVII. Nessa primeira delimitação política instalavam-se as câmaras administrativa e judiciária por vontade da Coroa, ávida por iniciar um processo de colonização (TAUNAY, 2003).

Após a implantação dessa unidade política, viria paulatinamente, se formar a sociedade. Os reflexos dessa formação se fazem sentir até os dias atuais, isto é, a sociedade local – município – não se constitui protagonista de seu desenvolvimento, como ainda ocorre na maioria deles nas regiões acima citadas.

O município, como as capitâneas e o governo-geral, obedecia, no molde de outorga de poder, ao quadro de monarquia centralizada do século XVI, gerida pelo estamento cada vez mais burocrático. A expansão das forças locais seria, muitas vezes, como transação provisória, mas, com o retorno a ordem tradicional, como estrutura permanente de governo (FAORO, 2001).

Em Portugal, a Corte não se tranquilizou com a armada de Martin Afonso, ainda receava perder o domínio de sua ainda exótica colônia. Criou um novo plano de colonização para o Brasil, mais audacioso e extenso, com o objetivo de abranger todo o território e à custa de seus ocupantes.

Assim, em 1534, ainda sob o governo de D. João III, são criadas as capitâneas hereditárias. Consistia cada uma delas na porção de terra doada aos donatários, num total de doze, dentre eles Martim Afonso de Souza, que recebeu a maior fração em recompensa aos serviços prestados. Nelas se assentaria a base da estrutura fundiária do Brasil, com o estabelecimento das sesmarias.

As capitâneas só seriam transmitidas hereditariamente. Cada senhor de terra era senhor absoluto em seu território, tinha poderes para fundar vilas, aplicar a justiça, estipular e arrecadar tributos dos colonos, conceder sesmarias. E obrigação para garantir a defesa da terra e de seus moradores, expulsar os invasores e enviar à coroa uma parte do que arrecadava. Eram senhores independentes diretamente ligados ao rei em Lisboa (CARVALHO, 1946).

A criação das vilas dependia dos interesses do rei e do donatário. Essa situação começou a mudar com o estabelecimento do Governo-Geral, em 1549. Se a primogênita de nossas vilas nasceu por vontade régia, o mesmo não se pode afirmar das demais. As vilas e cidades do século XVI nasceram próximas umas das outras, como um polo a atrair outro. O desenvolvimento da agricultura com a conseqüente aglomeração em determinado território as fez surgir (MAIA, 1883). Mas, sem alteração na estrutura fundiária e no poder político.

Em outras palavras, as vilas dirigiam suas economias para a agricultura, sua vida passou a ser nesta terra, seu futuro dependia de seu sucesso, não podia ficar a mercê de um poder central distante e ineficaz, além de voraz arrecadador, ou dos governadores-gerais e seus subordinados cujas preocupações eram primordialmente a defesa dos interesses da coroa. Começavam a experimentar certa autonomia.

Porém, numa sociedade que se formava estamentária, e funcionando dentro de um sistema patriarcal, o município se viu envolvido pelo senhor rural que desde logo imprimiu à instituição a diretriz reclamada pelos seus interesses. O conselho da câmara passou a ser um resumo das famílias dominantes e o seu mais autorizado porta-voz (ZENHA, 1948).

As capitanias foram a base para a formação dos municípios já que lançou os primeiros fundamentos da estrutura do mercado local e de suas instituições, podendo com isso o município apresentar características persistentes até os dias de hoje. Mais importante, a decisão de implementação das capitanias e seus limites foram impostos de forma exógena ao território brasileiro (MATTOS *et al.*, 2012).

A luta pela autonomia era constante. A produção canavieira, a expansão da pecuária e a agricultura de alimentos proporcionava aos municípios cada vez mais poder diante da metrópole, não apenas na força econômica, mas também política, exercida nos conselhos. Citem-se como exemplos, decisões das câmaras de São Luís e de São Paulo.

A de São Luís anulou a execução do Alvará de 12 de fevereiro de 1682, após a deposição do governador que o baixará em favor dos comerciantes de Lisboa, ou seja, insurgiu contra um benefício aos comerciantes da capital da metrópole.

A de São Paulo não aclamou de imediato o rei D. João IV, como era de costume as câmaras fazerem, porque o povo não aceitou a ordem papal que excomungava quem escravizasse índios cativos. Ainda tentou a independência com o coroamento de Amador Bueno, que abdicou da coroa. Em 1641, o rei foi aclamado,

sem, contudo a câmara reconciliar-se com o governador-geral e os jesuítas (MAIA, 1883).

A expansão territorial motivada pela pecuária, pelo ouro e a ocupação da Amazônia, ensejou a criação de maior número de municípios, no século XVIII. Entretanto, foi o século em que a metrópole consagrou seu objetivo almejado desde meados do século anterior, qual seja a supressão da autonomia política dos conselhos municipais (CARVALHO, 1946). Tem-se aí um indicador da origem de descaracterização de poder político da maioria das câmaras de vereadores que perduram aos dias atuais.

No século XIX o período colonial chega ao fim no Brasil. As capitanias são revogadas, em 1821, e o Império cria as Províncias. As câmaras coloniais se tornam frágeis, abaladas, já desprovido de todas as importantes funções que desempenhara (LEAL, 2012)

Paradoxalmente, nesse período de crescente riqueza, o município sentiu o declínio de seu poder. Talvez, porque aqueles que estavam a sua frente não conheciam a história, ou não acreditavam na hipótese de ocorrer com eles, não se utilizaram do município como instrumento de emancipação política e econômica. Quando o fizeram, porém de forma tímida, ocorria em defesa dos interesses mais imediatos de uma determinada camada, e não de toda a estrutura social.

Em 1830, o país nascente estava estabelecido e já tinha uma posição no mundo econômico francamente capitalista. Estudos recentes indicam que algo em torno de 85% do produto total brasileiro era consumido internamente. Foi nesse cenário econômico que, em rápidos movimentos, ocorriam as grandes transformações do capitalismo e a criação do Estado nacional brasileiro. Visto no cenário da América, a produção brasileira tinha um valor total muito próximo à dos Estados Unidos (CALDEIRA, 2011).

Contraditoriamente, nessa conjuntura o município vai perdendo sua liderança econômica, e mais que isso, o entendimento e a força política de comandar seu desenvolvimento. Isto porque, a economia colonial de base municipal, criará um mercado interno e uma burguesia comercial local formada por tropeiros, atacadista local como intermediários e grandes traficantes de escravos no topo dessa cadeia econômica (CALDEIRA, 2011). O interesse mercantilista não colidia com os interesses municipalistas, estes vindos da economia rural.

Os novos atores econômicos se desvinculavam das origens e da importância do município. Além destes, outros fatores viriam durante o século XIX, contribuir para um novo papel secundário do município na formação de seu crescimento econômico.

Um fator de inflexão no tocante ao processo de crescimento econômico dos municípios brasileiros, depois da Independência do país, foi a falta de instrumento normativo de regularização fundiária após a abolição das sesmarias, em 1822. A Lei de Terras de 1850 facultava a adesão ao registro de modo vago, o que propiciou grande variação entre os municípios. Nesse sentido, a comparação do contraste entre os processos de desenvolvimento das economias brasileira e norte-americana pode ser exemplarmente verificada na comparação entre suas respectivas leis de terra.

Enquanto nos Estados Unidos, em 1862, a Lei de Terra – *Homestead Act* – ampliava o acesso à terra tendo papel essencial na atração de milhões de imigrantes para o país, no Brasil a Lei de Terras bloqueou o acesso dos pobres à terra, ao mesmo tempo que sancionou a estrutura fundiária criada pelo sistema sesmarial de 1375, estabelecido em Portugal, ou seja, um retrocesso à 1822.

Embora a motivação básica da Lei das Sesmarias fosse o cultivo das terras – uma sesmaria improdutiva deveria ser repartida para produzir riqueza – contudo esse princípio, na prática, nunca foi exatamente observado, resultando na consolidação do latifúndio.

A época quem vislumbrou os danos para o desenvolvimento brasileiro com a aplicação da Lei de Terras foi José Bonifácio, ao denunciar o retorno das “sesmarias” como incompatíveis com o desenvolvimento da agricultura, e conseqüentemente dos municípios.

A pujança da economia do café e da borracha – final do século XIX e início do século XX – apresentava a enganosa noção de prosperidade, mas contrastava, porém, com os bolsões de pobreza absoluta no interior do país, ou seja, nos municípios. Esse cenário colocava o Brasil como um país pobre, não apenas com relação aos mais avançados, mas também quando comparado aos vizinhos latino-americanos.

Segundo Angus Maddison (2006), o PIB per capita do Brasil, em 1890, em valor absoluto, era inferior ao: México, 1,2; Argentina, 2,7; Estados Unidos, 4,2; Reino Unido, 5,0. Esses dados diferem fortemente com os de 1820, pelos quais se verifica que o “hiato” entre o Brasil e os Estados Unidos e o Reino Unido teria se ampliado para o dobro ou mais durante o período imperial.

A predominância dessas duas *commodities* nas exportações brasileiras não foi suficiente para deflagrar um processo de desenvolvimento sustentado, e nem ajudava a promover uma diversificação significativa na estrutura produtiva, penalizando a maioria dos municípios.

Pelo lado da política econômica, esta apoiou os interesses cafeeiros concentrados em São Paulo – política de imigração, criação do Instituto Agrônomo de Campinas, construção de estradas de ferro, desvalorização cambial, e na constituição do marco legal-institucional necessário à expansão das relações mercantis especificamente capitalistas para esse segmento econômico.

Quem se beneficiou? A cidade de São Paulo, que através dos exportadores de café, que acumularam a maior parte da riqueza produzida no interior, passaram a financiar a base da industrialização de São Paulo (SUZIGAN, 1986). A riqueza e o poder da classe dos cafeicultores e exportadores de café se tornou símbolo maior da prosperidade imperial ao longo do Segundo Reinado (1840-1889), e da Primeira República (1889-1930).

Com o desempenho da economia aquém do potencial do país, o Brasil terminou o período da Primeira República como um país pobre, e mais, a maioria dos municípios em pobreza extrema. Esse fraco desempenho teve mais a ver com as deficiências internas – política econômica, qualidade da mão de obra, baixa produtividade, instituições deficientes, ambiente de negócios não favorável, e a diminuição do papel dos municípios na economia – do que com as vulnerabilidades externas.

Pode-se argumentar que a política econômica ao longo do período 1889-1945 no Brasil, se não restringiu, pelo menos não propiciou o crescimento econômico desejado. Por outro lado, as políticas, cambial e de valorização do café, foram responsáveis pela acumulação cafeeira e consequente início da industrialização em São Paulo (CANO, 1997).

Sua contribuição para a agricultura, além de não incentivar essa atividade nas outras regiões do país, aumentou a capacidade de produção de café, contribuindo para a superprodução que antecedeu por alguns meses a repercussão no Brasil da Grande Depressão das economias industrializadas (PELÁEZ, 1970).

Após a Segunda Guerra Mundial, o café havia perdido parte de sua influência sobre a relação de trocas, surgindo o algodão, com preços mais estáveis no mercado internacional, como segundo mais importante produto de exportação. O Estado de São

Paulo novamente se beneficia, pois com a crise econômica de 1929, trilhou o caminho da diversificação da produção agrícola, tendo o algodão como um cultivo que substituía os cafezais nos municípios paulistas.

Também ocorreu um aumento extraordinário na importância relativa dos cultivos para o mercado interno (arroz, feijão, cana-de-açúcar, mandioca, milho, trigo, etc.), que passaram a representar cerca de 58% do valor da produção agrícola paulista. Isso se deu como resultado das pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Agrônomo de Campinas (IAC), em São Paulo, que desenvolveu novas cultivares, e obteve grande aumento na produtividade desses cultivos (VILELLA & SUZIGAN, 2001).

Ressalte-se que mesmo antes da crise do café, São Paulo já desenvolvia um programa agressivo de pesquisa e plantio de eucalipto para a produção de dormentes para as ferrovias que se construíam no estado, pela Companhia Paulista de Estradas de Ferro. Trabalho pioneiro do engenheiro agrônomo Edmundo Navarro Andrade (1841-1941), iniciado em 1904 (GOVERNO DE SÃO PAULO, 2015).

No meado dos anos 1900, a nova fronteira do café passou a ser o Paraná, ao passo que Santa Catarina e Rio Grande do Sul expandiam suas respectivas economias agrícolas com a fruticultura, e com a progressiva integração na produção de aves, suínos e pecuária leiteira. Essa expansão e diversificação, influenciada a partir de São Paulo, tiveram duas consequências positivas para o desenvolvimento desses estados: o fortalecimento da economia dos municípios e o estabelecimento das bases para o processo de industrialização.

O dinamismo econômico do Centro-Oeste, estabelecido no bioma Cerrado, teve início no final da década de 1970 como resultado das seguintes ações: divisão política do Estado de Mato Grosso em duas unidades federativas, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em 1977; financiamento pelo Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER; pesquisa agrônômica liderada pela Embrapa.

O exemplo mais característico dessa transformação encontra-se em Mato Grosso. Este estado hoje é líder nacional do agronegócio, o qual impulsiona o desenvolvimento de seus municípios. A área plantada com soja é de 9,5 milhões de hectares e 3,5 milhões de hectares plantados com milho. Até 2025, a previsão do Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária (Imea), (ver< <http://www.imea.com.br/imea-site/view/uploads/estudoscustomizados/AgroMT2025.pdf>

acesso em 05.11.2016>), é de que a área plantada com soja em Mato Grosso chegue a 15 milhões de hectares.

Enquanto as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresentam índices de desenvolvimento positivos, na maioria de seus municípios, as regiões Norte e Nordeste apresentam tendência oposta, ou seja, o crescimento econômico está estacionário, a economia depende de repasses das políticas sociais, e mais, a sociedade parece estar anestesiada ao se conformar com esse modelo.

O desenvolvimento começa pelo município, e se estabelece a partir do crescimento econômico apoiado na política social e ambiental. O crescimento econômico para ser sustentado tem que gerar acumulação de capital para financiar a modernização e a inovação, forças propulsoras do próximo ciclo econômico.

Fora dessas condicionantes tem-se estagnação, pobreza crescente e queda na qualidade de vida (IDH). A Amazônia e o Nordeste precisam reagir, começando pelos gestores e sociedade local a entender e colocar a gestão municipal também na função de indutora do crescimento econômico. Pois, sem municípios economicamente fortes não há estado desenvolvido.

REFERÊNCIAS

CALDEIRA, Jorge. O processo econômico. In: SILVA, Alberto Costa. *Crise colonial e independência: 1808-1830*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011, p. 160-203. História do Brasil Nação: 1808-2010.

CANO, Wilson. *As raízes da concentração industrial em São Paulo*. Rio de Janeiro: DIFEL, 1997.

CARVALHO, Orlando M. *Política do Município: (Ensaio Histórico)*. São Paulo: Livraria Agir Editora, 1946.

FAORO, Raymundo. *Os dono do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001, p. 171-172. 3ª ed.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *O plantador de Eucalipto Edmundo Navarro de Andrade*. Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/2015/09/03/o-plantador-de-eucalptos-edmundo-navarro-de-andrade/> Acesso em 08.11.2016.

HESPANHA, António Manuel. A constituição do Império Português. Revisão de alguns enviesamentos correntes. In: FRAGOSO, João; BICALHO, Maria Fernanda; GOUVEIA, Maria Fátima de. *O Antigo Regime nos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 163–188.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismos, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MAIA, João Azevedo Carneiro. *O Município: Estudos sobre a administração local*. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883.

MADDISON, Angus. *The world economy*. Paris: OCDE, 2006.

MATTOS, Enllison; INNOCENTINI, Thais; BENELLI, Yuri. Capitánias Hereditárias e Desenvolvimento Econômico: herança colonial sobre desigualdade e instituições. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 42, n. 3 |, dez. 2012, p. 433-471.

PELÁEZ, Carlos Manoel. *An economic analysis of the Brazilian Coffee Support Program 1906-1945: theory, policy and measurtement*. Monografia, 1970.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas). v 1.

SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

32 TAUNAY, Afonso de Escragnole. *São Paulo nos primeiros anos: ensaio de reconstituição social; São Paulo no século XVI: história da vila de Piratininga*. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 78.

VILLELA, Anibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*.

ZENHA, Edmundo. *O município no Brasil: 1532-1700*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S.A., 1948, p. 132.