Desenvolvimento Regional e Cadeia Produtiva: o Médio Paranapanema como estudo de caso

Claudia Yuri P. S. Tsukada, Universidade Estadual Paulista - UNESP, Brasil
cla_tsukada@yahoo.com.br
Paulo Fernando C. Mourão, Universidade Estadual Paulista - UNESP, Brasil
paulom@ourinhos.unesp.br

Resumo

O Médio Paranapanema paulista é caracterizado pela presença marcante da produção de mandioca e de importantes processadoras ligadas a ela, sendo a principal área produtora desta cultura agrícola no Estado de São Paulo (Brasil). Apesar do predomínio da agroindústria canavieira, a qual demanda extensas plantações de cana-de-açúcar para viabilizar o sucesso desta atividade econômica e frequentemente submete pequenos agricultores à prática de arrendamento de terras, o conjunto das atividades econômicas presentes na cadeia produtiva da mandioca representa importante mecanismo gerador de emprego e renda, uma vez que possibilita a atuação de pequenos empresários de capital local, bem como a presença de pequenos produtores, num cenário rural dominado por uma forte monocultura. A proposta do presente artigo é analisar as estreitas relações entre esta cadeia produtiva e as configurações territoriais do Médio Paranapanema.

Palavras-chave: *Território; Desenvolvimento Regional; Cadeia Produtiva*.

Configurações territoriais como germinadoras ou estranguladoras ao desenvolvimento regional

O desenvolvimento econômico de um território, seja este um município ou uma região, é fortemente favorecido pelas características intrínsecas a ele, tais como a atuação de agentes estatais, políticas públicas favoráveis a determinados segmentos econômicos e sociais, organização e articulação entre as empresas existentes, infra-estrutura (telecomunicações, transportes, estrutura física, etc), mercado consumidor potencial, entre outras.

Desta forma, note-se que o território em si representa um elemento estrutural relevante, e não abstrato, visto como uma "construção social e política, determinado por fatores estratégicos de mobilização social local", sendo eles "o estabelecimento de normas, o estoque de recursos de poder, a confiança e a cooperação e reciprocidade" (PAULILLO, 2000, p.47).

Primeiramente, faz-se necessário delimitar a conceituação de território. Segundo Haesbaert (2004), o território resulta da interação entre as múltiplas dimensões de poder, desde o político até o simbólico. O território também possui três dimensões, sendo elas política, representada por um espaço delimitado e controlado, onde se exerce algum tipo de poder, cultural, com dimensão simbólica e subjetiva, como produto de apropriação de um grupo e econômica, onde o território representa uma fonte de recursos e é produto da divisão social do trabalho. A dimensão econômica e o território como elemento fornecedor de oportunidades correspondem às noções que delineiam este trabalho.

A consolidação de complexos agroindustriais ilustra de maneira simples a importância exercida por um território, visto que frequentemente leva em consideração as oportunidades por ele oferecidas nos loai onde atuam, sendo que a estratégia de localização das empresas tem como alicerce vantagens comparativas como concessão de licenças, riscos e incertezas, valoração da tecnologia a ser transferida, condições institucionais, impactos e política de crescimento do mercado, entre outras (BELIK, 1999), além de características sociais, culturais e territoriais.

Essa concepção de território como elemento integrador das potencialidades locais é igualmente discutida no artigo "*Complexo Agroindustrial, Rede e Território*", de Rogério Silveira (2005), onde o autor aponta a existência de dois tipos de sistemas dentro do complexo agroindustrial, quais sejam, o sistema fechado e o aberto. No sistema fechado não se considera o território como parte atuante do sistema, enquanto no aberto as configurações territoriais representam uma das variáveis de influência e interagem com o complexo, onde as relações de poder que se desenvolvem no território estabelecem vínculos de interesse e constroem arranjos institucionais localizados.

Outro autor que destaca esta importância do território no seio das potencialidades de um lugar é Luiz Fernando Paulillo. Em seu livro "*Redes de poder e territórios produtivos*", o autor enfatiza que

> [...] a importância de organizações localizadas para facilitar a coordenação estratégica de uma rede política é o primeiro indicativo de que o território é um elemento estrutural relevante. As relações de poder delimitadas territorialmente constroem verdadeiros arranjos institucionais localizados. Eles surgem de um processo de intermediação de interesses localizados, no qual, de início, os atores se articulam para,

> posteriormente, estabelecerem conexões com as organizações governamentais. Essas organizações podem ser municipais, estaduais e federais (PAULILLO, 2000, p.20-21).

O território deixa, então, de ser apenas palco de ações e se transforma em um agente de transformações no qual deve haver todos os insumos e estruturas necessários a uma produção específica, sendo composto por infra-estruturas física, econômica e social, por meio das quais se realiza a fluidez das relações produtivas (COCCO, 1999). Assim, as condições de desenvolvimento, a localização, os agentes que atuam sobre determinado território e o grau de articulação entre os diversos agentes, em escalas variadas, refletem sobre o desenvolvimento regional, sendo que as características territoriais podem representar um instrumento germinador ao desenvolvimento e o aproveitamento ótimo dos recursos endógenos pode impulsionar seu destaque no cenário em que se encontra.

Por outro lado, as deficiências existentes em determinado território, tais como a desarticulação entre as esferas pública e privada ou entre os agentes públicos em escalas variadas, a discrepância entre os benefícios voltados a determinados setores, como a priorização do setor industrial em detrimento do agrícola, ou do econômico em detrimento do social, ou ainda uma ineficiente infra-estrutura de transportes e telecomunicações, representam impasses ao desenvolvimento, tornando-se pontos de estrangulamento ao pleno desenvolvimento de uma área específica.

Desenvolvimento regional, potencialidades endógenas e cadeias produtivas locais

A concepção de desenvolvimento regional está intimamente relacionada ao desempenho de efeitos acumulativos dos lugares e deve estar associada à disponibilidade de fatores endógenos, tais como uma malha de instituições e de agentes de desenvolvimento articulados por políticas regionais, o que explica melhor a atração exercida pelas regiões metropolitanas (FISCHER, 1994; HADDAD, 1999). Neste sentido, pode-se tomar como exemplo a desconcentração incentivada pelo governo brasileiro na década de 1980, quando os benefícios concedidos pelo poder público ocasionaram uma espécie de “guerra fiscal”, gerando a concentração de atividades tecnologicamente mais avançadas nos locais que já dispunham de infra-estrutura tecnológica consolidada, ao passo que as atividades mais intensivas em mão-de-obra permaneceram concentradas nas áreas desarticuladas e menos desenvolvidas (POCHMANN, 2004).

Para que o desenvolvimento regional se efetive, faz-se necessária uma análise pormenorizada a respeito das potencialidades inerentes ao recorte territorial em apreço, bem como das vantagens comparativas, sejam elas locacionais, a existência de mão-de-obra barata e/ou qualificada para determinada atividade econômica, a proximidade/facilidade na obtenção de matéria-prima, uma rede de transportes funcionalmente consolidada, a atuação de cooperativas e/ou associações pertinentes, entre tantas outras.

Com relação às vantagens comparativas locacionais, estas foram classificadas por Haddad (1999) em espúrias e dinâmicas. A vantagem espúria é aquela que não se sustenta a longo prazo por estar fundamentada em incentivos fiscais e financeiros, bastante voláteis, que podem deixar de existir por fazer uso predatório dos recursos naturais ou sobre-exploração da força de trabalho, bem como da informalidade e clandestinidade de operações. Já a vantagem dinâmica é a que resiste aos processos de integração nacional/global da economia, tem localização estratégica e atende às demandas interna e

externa, ajustando-se na medida em que a economia sofre alterações, tem condições tecnológicas de produção e organização do sistema produtivo e arcabouço político-institucional.

Os progressos técnico e tecnológico também exercem função importante no seio das vantagens competitivas, podendo-se afirmar que, com a reestruturação produtiva e os deslocamentos industriais,

> [...] aumentaram as opções espaciais de localização das atividades industriais no país, mas acentuou-se a *seletividade*, pois o processo de desconcentração tem sido ainda mais *seletivo* do ponto de vista setorial e espacial, que no período anterior (1970-1985) (POCHMANN, 2004, p.118).

O desenvolvimento econômico local compreende, então, o aproveitamento ótimo dos recursos endógenos com o objetivo de maximizar o crescimento da economia, de criar postos de trabalho e de melhorar a qualidade de vida (MARTINS, 2002), sendo que "as ações locais são relevantes porque as vantagens competitivas podem estar enraizadas em determinados territórios" (PAULILLO, 2000, p.28). Dessa forma, as vantagens peculiares a determinado território denotam que o entendimento da escala local/regional diverge do modelo de desenvolvimento calcado no consumo em massa, o qual demanda uma industrialização a qualquer custo e reproduz altíssimos prejuízos ambientais, além de ser viabilizado, quase exclusivamente, por meio de ampla disponibilidade de capital (LEROY,1997, *apud* MARTINS, 2002).

Na economia local, os componentes básicos do território são as atividades econômicas e políticas envolvidas por relações mercantis e de poder, onde os agrupamentos espaciais não necessariamente precisam estar coligados por fronteiras territoriais, mas por fluxos tecnológicos, produtivos e de poder; estes elementos, portanto, vinculam-se à abordagem de rede política uma vez que referentes a processos de interação estratégica localizada dos atores (PAULILLO, 2000).

Nesse sentido, as cadeias produtivas representam instrumentos de extrema importância no processo de desenvolvimento regional, dados os efeitos de encadeamento proporcionados por elas e tendo em vista que o crescimento de um setor gera demandas por insumos e prestação de serviços em outros setores, demanda, esta, que varia de acordo com o grau de relações que os diversos setores possuem entre si. Como resultado da demanda emergente, verifica-se a criação de empregos diretos, bem como o incentivo a pequenos produtores urbanos e/ou rurais, além da criação indireta de postos de trabalho. A essa relação em cadeia verificada na economia atribui-se o nome de efeito multiplicador, denominação proposta por Keynes no início do século XX.

O multiplicador keynesiano

> [...] multiplica o gasto autônomo mais o investimento, determinando a renda. A idéia é que o aumento do gasto autônomo, através do investimento, provoca, além do aumento imediato da demanda agregada, todo um aumento derivado da renda, tendo em vista a propensão a consumir dos agentes que auferem essa mesma renda (ALBAN, 1999, p. 33).

A organização das cadeias pode ser favorecida por políticas públicas ou ações privadas, visto que territórios distintos oferecem oportunidades variadas de desenvolvimento, tais como dinâmica de progresso e retrocesso de interligação entre firmas e sistemas industriais, formação de mercados de trabalho densos em ambientes com múltiplas opções, e emergência de vantagens comparativas promotoras de efeitos inovadores, sendo importante a relação entre o objeto a se produzir e o local de estabelecimento das empresas (FISCHER, 1994; MAZZALI, 2000; SCOTT; STORPER, 2003).

Com o intuito de otimizar o desenvolvimento regional surgem as governanças, termo que se refere às relações institucionais entre as esferas pública e privada, levando-se em consideração a oportunidade de ações, interesses e recursos de poder presentes em dado contexto. Os movimentos de ação desta governança se explicam pelo princípio de que "os agentes se movem a partir de seus recursos e interesses no contexto em que atuam (oportunidades estratégicas), e que esse contexto delimita sua ação" (PAULILLO, 2000, p.52).

Essa parceria público-privada ilustra que a atuação do Estado, responsável por políticas que privilegiaram o desenvolvimento em escala regional a partir da década de 1970, possui grande relevância ainda na contemporaneidade, sobretudo na atual conjuntura, momento em que a competitividade do livre mercado e a internacionalização das economias têm sido frequentemente envoltas, quando não, substituídas, por uma esfera fortemente protecionista.

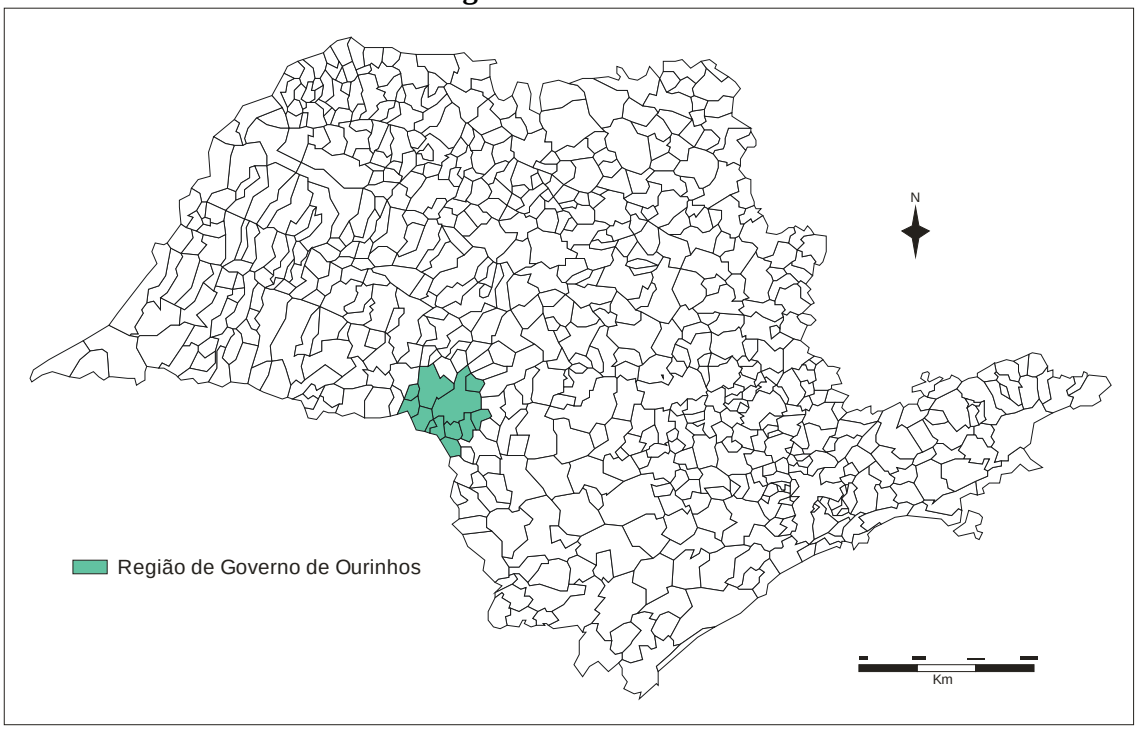
De acordo com Benko e Lipietz (1994), a governança do sistema pode ser de três tipos: redes aglomeradas sem núcleo nem hierarquia (distritos industriais clássicos); redes de aglomerados com núcleos, empresa coordenadora e alguma hierarquia; ou redes aglomeradas, redes dispersas e indústrias de processo com núcleo e hierarquia considerável.

Dessa forma, a atuação da governança está baseada em uma lógica de adequação na qual "os atores agem dentro do princípio de racionalidade limitada, procurando adaptar-se estrategicamente no entorno em que estão inseridos. A estrutura de oportunidades é que delimita as adaptações estratégicas dos atores" (PAULILLO, 2000, p.52-53). Este entorno é delimitado segundo aspectos econômicos, políticos e sociais, e, de acordo com Klink (2001), a viabilização da eficiência de uma economia regional é, em grande medida, determinada pela dinâmica do mercado global, onde o elo entre o local e o global se estabelece segundo as preferências do consumidor. Além disso, "como os fatores de produção se deslocam de acordo com as melhores condições, as cidades têm de competir entre si para atrair mão-de-obra qualificada e capital produtivo e financeiro" (KLINK, 2001, p.16).

Influência das atividades agroindustriais no desenvolvimento territorial de municípios da Região de Governo de Ourinhos: a cadeia produtiva da mandioca

Na região Sudeste do Brasil, mais precisamente no sudoeste do Estado de São Paulo, a Região de Governo de Ourinhos (Mapa 1) é composta por 12 municípios, quais sejam, Bernardino de Campos, Canitar, Chavantes, Espírito Santo do Turvo, Ipaussu, Óleo, Ourinhos, Ribeirão do Sul, Salto Grande, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo e Timburi. Este recorte territorial é caracterizado por forte economia agrícola calcada, sobretudo, na agroindústria canavieira.

MAPA 1. Região de Governo de Ourinhos



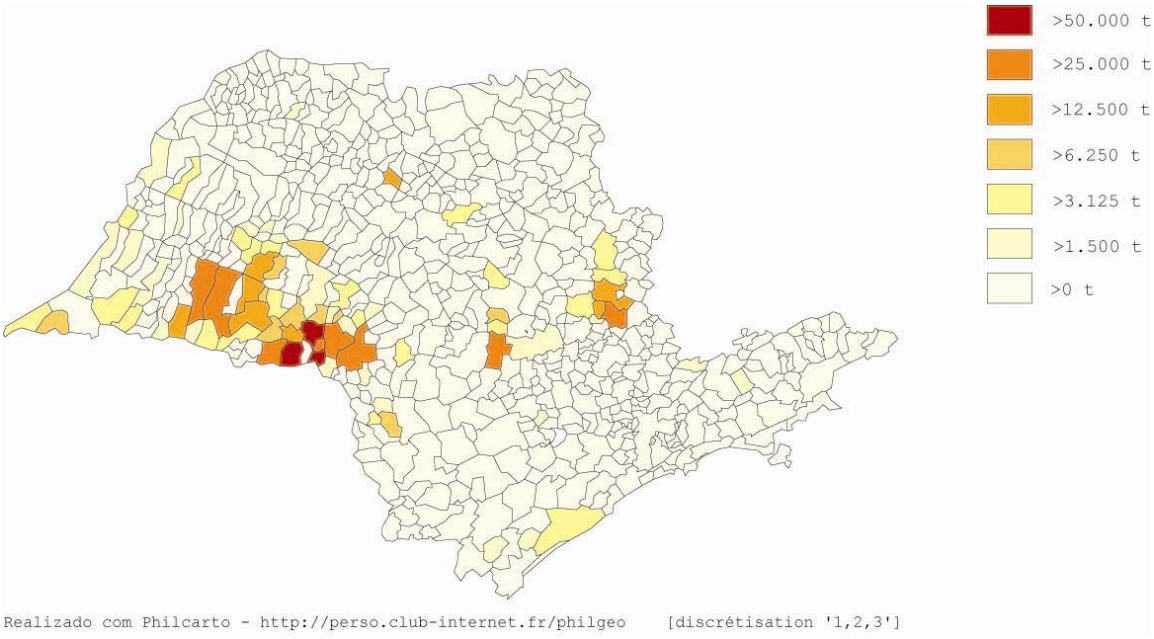
Fonte: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento (s/d).
Org.: TSUKADA, Claudia (2008).

Todavia, apesar do predomínio deste monocutivo, a produção de mandioca é muito significativa, uma vez que representa um instrumento de manutenção de pequenos produtores em um meio rural dominado pela cana-de-açúcar. Representa uma das principais áreas produtoras de mandioca no Estado de São Paulo (Mapa 2), possuindo importantes unidades industriais de processamento que transformam a matéria-prima em álcool, farinha, fécula e polvilho.

Com base em informações coletadas nas empresas, pode-se dizer que os fornecedores de mandioca cultivam-na em propriedades pequenas, cujas extensões não ultrapassam 10ha. Todavia, apesar do predomínio dos minifúndios e da agricultura familiar, a mandioca está integrada ao segmento agroindustrial.

O polvilho produzido pelas empresas analisadas é utilizado na produção de biscoitos e pães de queijo, tendo como principais consumidores algumas fábricas situadas no Estado de Minas Gerais e no município de Marília-SP. O álcool pode ser utilizado tanto como combustível de automóveis como em produtos farmacêuticos e bebidas; e a farinha é comercializada com empresas situadas na capital de São Paulo e no Estado do Rio de Janeiro.

MAPA 2. Espacialização da produção de mandioca, em toneladas, no Estado de São Paulo no ano de 2007



Fonte: IEA, 2007. Org.: TSUKADA, Claudia; BOSCARIOL, Renan.

Para a farinha de mandioca, o mercado vem declinando desde a última década, fato relacionado às mudanças ocorridas nos hábitos alimentares da população de maneira geral, sendo que o maior consumo ocorre na capital de São Paulo em razão da concentração de migrantes do nordeste brasileiro naquele local, população caracterizada pelo grande consumo desse produto em sua região de origem.

Já para o polvilho, mercado tem se mostrado bastante satisfatório. Ao longo da última década, a popularização do característico pão de queijo mineiro resultou em aumento do consumo dessa matéria-prima, consumo que passou a ser realizado, também, por populações das camadas mais altas da sociedade. As polvilharias atribuem o aumento de suas vendas à entrada do pão de queijo em ambientes sofisticados, tais como padarias e restaurantes de público selecionado e *shopping centers*. Além disso, o aumento das exportações de fécula brasileira nos últimos anos tem contribuído para o Brasil se firmar no mercado internacional deste setor.

Com relação ao etanol, este se mostra o mais promissor de todos os derivados, sobretudo como reflexo do crescente debate acerca da questão ambiental, envolvendo o incentivo à produção de biocombustíveis, e do aumento no consumo de álcool gerado pela popularização dos carros de modelo *flex* (movidos concomitantemente a álcool e gasolina).

Já as relações de trabalho nesta cadeia são bastante características. Nas fases de colheita e de plantio, verifica-se grande índice de informalidade por meio de contratações temporárias. A mão-de-obra empregada é proveniente basicamente dos municípios onde as processadoras estão instaladas, embora a plantação desta raiz se realize em mais de 80% da área de estudo em apreço.

Na fase industrial, a implantação das lavouras e das unidades de processamento e fabricação dos derivados de mandioca exige investimentos de baixo valor, o que facilita a presença desses pequenos proprietários rurais, arrendatários e empresários de capital local.

Apesar da importância desta cadeia produtiva às economias locais e regional, seu desenvolvimento teria mais êxito caso fossem adotadas práticas de cooperação entre suas diversas empresas, articulando de maneira mais consistente os diversos segmentos que a compõem.

Algumas considerações

As características endógenas de um território, a articulação dos diversos agentes que atuam sobre ele e a existência de infra-estruturas de transportes e telecomunicações consolidadas são fundamentais ao desenvolvimento de determinado local, tendo em vista que tais configurações territoriais potencializam a dinâmica local e regional.

Apesar do baixo grau de articulação verificado na cadeia produtiva de mandioca da Região de Governo de Ourinhos, esta se mostra extremamente importante em razão de representar um instrumento eficaz de manutenção de pequenos produtores em um meio rural dominado pela monocultura canavieira, empregando centenas de pessoas nas fases agrícola e industrial e dinamizando a economia de pequenos municípios.

O desenvolvimento da cadeia produtiva provoca fenômenos em cadeia (*linkage*), exercendo influências diretas e indiretas sobre as economias, tanto local, como regional. Como ponto de partida, tem-se que a expansão do mercado para os derivados de mandioca resulta em incremento do processamento nas fábricas e gera um aumento na demanda de matéria-prima, fato que incentiva o aumento da produção no campo e, consequentemente, beneficia pequenos produtores responsáveis pelo cultivo.

As empresas processadoras aos poucos contratam novos profissionais, exercendo influências sobre o mercado regional, ainda que timidamente. Essas influências podem ser verificadas a médio prazo,quando o aumento da renda da população gera um aumento considerável no consumo, refletindo sobre outros setores da economia que se ajustam às novas características do mercado, favorecendo o desenvolvimento territorial de determinado recorte.

Uma das principais preocupações com relação ao desenvolvimento da cadeia é que a expansão das áreas destinadas ao cultivo de cana-de-açúcar possivelmente exercerá influências negativas sobre a produção de mandioca, visto que o aumento do preço da terra, como reflexo do arrendamento, poderá provocar um aumento no custo total da produção. Embora ainda não tenha afetado as áreas destinadas ao cultivo de mandioca, a incorporação de áreas novas à cultura canavieira tem se fortalecido na área de estudo em apreço, onde proprietários de terras de interesse de usineiros frequentemente têm se submetido ao arrendamento em razão desta prática ser mais rentável do que a policultura realizada em suas terras.

As entrevistas realizadas nas indústrias processadoras revelaram a falta de incentivos governamentais como o principal impasse ao crescimento da cadeia, sendo as condições de crédito oferecidas pelo governo insuficientes para a aquisição de equipamentos modernos e conseqüente aumento da produtividade.

Outra problemática destacada pelos industriais é a falta de incentivos à pesquisa, uma vez que os investimentos em P&D neste segmento da economia estão concentrados na produção de *commodities* agrícolas, tais como cana-de-açúcar e soja, em virtude de

representarem um dos pilares de sustentação do saldo positivo da balança comercial brasileira, enquanto a mandioca ainda é tratada como cultura itinerante e de subsistência.

Com relação ao recorte territorial adotado para a realização deste trabalho, este se mostrou claramente inadequado para analisar a cadeia produtiva da mandioca no Sudoeste Paulista. A delimitação oficial da Fundação Sistema Estadual Análise de Dados - SEADE conhecida como Região de Governo por um lado facilitou a obtenção de dados estatísticos e, por outro, não deu conta de abarcar toda a área onde se estrutura a produção e o processamento da mandioca. Esta área envolve municípios das Regiões de Governo de Assis e Marília, com destaque para cidades como Campos Novos Paulista, Cândido Mota, Ocauçu e Palmital.

Para a caracterização regional de um território produtivo de mandioca no Sudoeste do Estado de São Paulo seria necessário um recorte territorial inteiramente novo, o qual envolveria alguns municípios de três Regiões de Governo próximas, delimitação distinta de qualquer outra realizada oficialmente. Além disso, para enfrentar as dificuldades de mercado, é de fundamental importância a articulação entre os agentes da cadeia de produção, feita por meio de redes sem núcleo ou hierarquia ou com núcleo e presença de uma empresa coordenadora, local ou de fora, tendo em vista que a inter-relação pode estimular uma melhor coordenação da cadeia e proporcionar efeitos relevantes sobre o dinamismo econômico regional, bem como a incorporação de tecnologias cada vez mais modernas, pesquisas para desenvolver espécies mais produtivas e políticas voltadas ao setor que intensifiquem as relações entre indústria e agricultura.

Como mencionado ao longo do texto, a importância deste território produtivo está no fato de ser imprescindível a ligação entre a escolha do objeto a se produzir e a escolha do local de implantação da empresa no espaço geográfico, devido às desigualdades espaciais e de absorção (demanda) do produto em diferentes escalas (FISCHER, 1994), sendo que a cooperação entre empresas de um mesmo segmento industrial, e pertencentes a um mesmo território, potencializa o desenvolvimento regional. A escolha deve evoluir de acordo com as oportunidades e conjuntura econômica e/ou tecnológica, mas é influenciada, também, pelo custo do deslocamento das matérias-primas e produtos.

De acordo com Silva (2003, p.108), “o desenvolvimento rural depende fortemente do dinamismo das economias locais (urbanas, suburbanas, etc.) do seu redor e não pode ser reduzido à dimensão exclusivamente agropecuária, por mais moderna que esta seja”. Neste sentido, características locais e regionais como disponibilidade de mão-de-obra, redes empresariais organizadas, facilidade de acesso a matérias-primas, infra-estrutura de transportes consolidada, incentivos fiscais e outras, representam alavancas ou entraves ao desenvolvimento de determinadas atividades em locais específicos.

Referências

ALBAN, Marcus. **Crescimento sem Emprego**. Salvador: Ed. Casa da Qualidade, 1999. p.31-85.

BELIK, Walter. Agroindústria e Reestruturação Industrial no Brasil: elementos para uma avaliação. **Cadernos de Ciência & Tecnologia.** Brasília: EMBRAPA, 1994. v.11, n.1/3, p.58-75.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. (Orgs.) **As Regiões Ganhadoras**: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994. Cap. 02 e 10.

COCCO, G; URANI, A.; GALVÃO, A.P. (Org.) **Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos**: O caso da Terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

FISCHER, André. **Industrie et Espace Géographique**. Paris: Masson, 1994. 136p.

HADDAD, Paulo Roberto. (org.) **A competitividade do Agronegócio e o Desenvolvimento regional no Brasil:** estudo de cluster. Brasília: CNPq/EMBRAPA, 1999. p.09-57.

IEA - Instituto de Economia Agrícola. Sítio oficial. <http://www.iea.sp.gov.br>

MARTINS, Sérgio Ricardo de Oliveira. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. In: **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol.3, N.5, p.51 – 59, Set. 2002.

MAZZALI, Leonel. **O processo recente de reorganização agroindustrial**: do complexo à organização "em rede". São Paulo: Editora UNESP, 2000. 171p.

PAULILLO, Luiz Fernando. **Redes de Poder e territórios produtivos**. São Carlos: Rima: Ed. Da UFSCar, 2000, Cap.01.

POCHMANN, Márcio. (Org) **Reestruturação produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SCOTT, Allen.J; STORPER, Michael. Regions, Globalization, Development. In.: **Regional Studies**, vol. 37: 6&7, p 579-593, 2003.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Sítio oficial: <http://www.seade.sp.gov.br>

SILVA, José Graziano da. **Tecnologia e Agricultura Familiar**. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 238p. Cap. 1, 4 e 5.