

# *Cenários de desenvolvimento do interior do Estado de São Paulo para o ano 2000*

**Marcelo Machado Teixeira de Andrade**

**Rail Ribeiro Filho**

Mestrandos em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo

---

## *Resumo*

Neste trabalho apresentamos uma aplicação prática da técnica de cenários, no âmbito do planejamento de investimentos públicos de mais longo prazo. Foram construídos dois cenários alternativos para o desenvolvimento do interior do Estado de São Paulo, a partir das tendências detectadas. É idêntica a ideia básica ser o planejamento por cenários particularmente útil para minimizar os riscos das decisões por parte da administração pública, devido ao ampliado horizonte de planejamento propiciado pela técnica e à maior facilidade para a reorientação dos projetos.

### **Palavras-chave:**

- base de informações
- cenário
- futuro
- planejamento
- tendências

## INTRODUÇÃO

O interior do Estado de São Paulo tem crescido a taxas muito acima da média nacional há muitos anos, a ponto de tornar-se o segundo maior mercado consumidor do Brasil, apenas atrás do da Grande São Paulo. Com agricultura poderosa e de alta produtividade, parque industrial já instalado e em expansão, comércio e serviços crescendo no compasso frenético da circulação da riqueza e contando ainda com bolsões de excelência científica, o interior de São Paulo justifica a alchance de potência — não mais emergente, mas de fato.

Acontece que todo esse crescimento não vem ocorrendo de forma organizada. Pode trazer em seu bojo, por isso, agravamento dos desequilíbrios regionais e dos problemas sociais nas cidades. O Brasil, mesmo com seu contraste Norte-Sul e com suas inchadas e problemáticas metrópoles, é exemplo do que poderia acontecer com o interior.

O que se deseja é o verdadeiro desenvolvimento do interior, capaz de sustentar-se no longo prazo, e não apenas crescimento físico e econômico desequilibrados.

Muitos dos investimentos públicos necessários ao bem-estar da sociedade são de longa maturação. Os resultados dessas inversões — os projetos implantados — deverão evitar a ocorrência de problemas ou ser a solução de um problema do futuro. Este pode ser um problema atual que persistiu no tempo ou um problema novo, não existente no momento da decisão de investir. Exceto no caso de continuidade da ocorrência de um problema atual, a decisão pelo investimento teria sido tomada antecipadamente. Antevendo-se um problema, toma-se uma medida para evitar que ele de fato ocorra ou, pelo menos, para minimizar seus efeitos negativos. Neste caso, quais investimentos devem ser feitos? Que problemas apresentar-se-ão mais graves no futuro: A, B ou um terceiro? A principal questão que se coloca refere-se à conjugação investimentos de hoje/problemas de amanhã; ou, em outras palavras, à escolha correta dos investimentos, priorizando-os em função das necessidades futuras da sociedade.

O futuro, em um mundo turbulento como o nosso, é de difícil previsão. A simples projeção de tendências históricas pode levar a erros grosseiros. A utilização de cenários alternativos, não limitando o planejamento a um único futuro previsto, procura minimizar o risco de serem desperdiçados recursos por falha de previsão.

## UTILIZAÇÃO DA TÉCNICA DE CENÁRIOS

Cenários são feitos por quem reconhece não poder prever o futuro e, por isso, busca um modo de tratar com a incerteza. Considera, portanto, diversas possibilidades futuras na tomada de decisão, incorporando flexibilidade e agilidade ao planejamento: procuram-se estratégias que se adaptem da melhor maneira possível aos diversos cenários alternativos, ao invés de orientá-los unidirecionalmente. Nesse sentido, o planejamento por cenários não é otimista, mas minimiza sobremaneira os riscos.

O uso de cenários, ao mesmo tempo em que amplia a base de informações para a tomada de decisão, permite ex-

plicitar as premissas subjacentes ao planejamento. Qualquer decisão racional funda-se em suposições, mesmo que implícitas, sobre como comportar-se-ão as variáveis críticas. Por exemplo, a decisão de construir uma usina termoeleétrica para duplicar, em dez anos, o fornecimento de energia para determinada cidade tem, pelo menos, duas premissas básicas:

- a cidade realmente demandará duas vezes mais energia daqui a dez anos (ou seja, pressupondo-se que o crescimento persistirá e, mais ou menos, no mesmo ritmo);
- esse investimento será mais prioritário do que outros, visto serem os recursos limitados.

Explicitar as premissas do planejamento é importantíssimo pois, muitas vezes, quando expostas, mostram-se incorretas ou dificilmente aceitáveis.

A utilidade dos cenários apresentados neste trabalho seria a de subsidiar a escolha e priorização dos investimentos públicos de longo período de maturação, tendo em vista o desenvolvimento do interior do Estado de São Paulo. O caminho seria a explicitação das variáveis que afetam de modo crítico esse tipo de investimento, isto é, aquelas que podem impactar mais intensamente a sociedade e a economia paulistas no futuro.

Os cenários elaborados têm escopo amplo, enfocando condicionantes sociais, econômicas, demográficas e tecnológicas. A metodologia usada consistiu de seis etapas: seleção de variáveis, projeção de variáveis, extrapolação de tendências, escolha de temas, teste de consistência e elaboração dos cenários e suas implicações.

Por fim, vale ressaltar que não foi nosso intento propor políticas ou investimentos públicos concretos, mas sim aplicar em um caso real a técnica de cenários. Nossos comentários referentes às implicações visam tão somente apresentar, como exemplo, algumas medidas concretas que podem ser tomadas hoje visando às diferentes possibilidades de futuro.

## TENDÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO DO INTERIOR

Desde a década de 60, em parte pela saturação física da Grande São Paulo, em parte por uma série de vantagens locais oferecidas pelo interior do Estado, esta região tem crescido de forma impressionante.

Além da pujança de sua agricultura, com produtividade bastante superior à média nacional, instalou-se no interior um número crescente de indústrias — nos mais diversos ramos de atividade —, estabelecimentos comerciais e de serviços.

Em um primeiro momento, as cidades interioranas absorveram sem maiores problemas o afluxo de pessoas e de empresas. No entanto, com a constante intensificação dessa corrente migratória, uma conjugação de fatores ameaça, de forma cada vez mais intensa, a possibilidade de crescimento equilibrado da região. O crescimento acelerado da população e das empresas exige a ampliação da infraestrutura já existente, implicando em maior oferta de habitação, abastecimento de água, saneamento básico, fornecimento de energia elétrica etc.

As oportunidades de emprego e criação de novos negócios, proporcionadas pelo crescimento das cidades, têm provocado o esvaziamento das pequenas cidades, tipicamente agrícolas. Isso ocorre pela intensificação da mecanização da agricultura paulista, muito menos intensiva em mão-de-obra que a nacional.

Na tabela 1 pode ser visualizada a evolução recente das taxas de crescimento da população:

**Tabela 1**

Taxas de Crescimento da População: Interior, Grande São Paulo, Estado de São Paulo e Brasil (1970 - 1986)

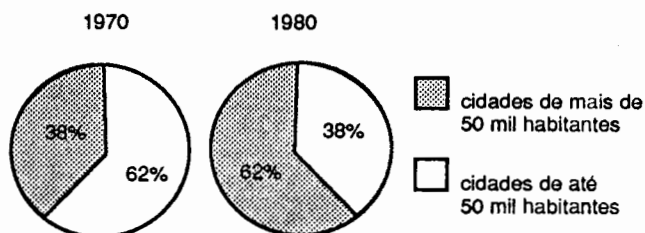
Região \ Anos	1970/80 (%)	1980/86 (%)
Grande São Paulo	4,46%	3,47%
Interior	2,60%	2,40%
São Paulo	3,49%	2,95%
Brasil	2,48%	2,22%

Fontes: Hierarquia das Regiões e dos Municípios do Estado de São Paulo, 1987; Anuário Estatístico do Brasil, 1986; Anuário Estatístico de São Paulo, 1980 e 1986.

As taxas de crescimento populacional da Grande São Paulo são significativamente superiores às do interior, embora ambas venham decrescendo. Entre 1970 e 1980 o interior cresceu a 2,60% ao ano, caindo essa taxa para 2,40% entre 1980 e 1986. Mesmo consideradas pequenas comparativamente às da Grande São Paulo — ainda o epicentro do fluxo migratório —, essas taxas são superiores à média nacional. Observa-se, ainda, ter sido inferior a queda no crescimento do interior se comparada à da Grande São Paulo.

A população do Estado de São Paulo no ano 2000 deverá ser de 45 milhões de habitantes (170 milhões previstos para o Brasil), dos quais 25 milhões na Grande São Paulo.

Dos 20 milhões de habitantes do interior, estima-se que 90% estarão vivendo nas cidades — em 1980 eram 80%. A taxa de crescimento da população urbana do interior — 4,56% ao ano de 1970 a 1980 — deverá se manter em níveis bastante elevados, ficando em aproximadamente 3,3% ao ano até o final do século. Portanto, a grande tendência demográfica do interior é a urbanização das médias e grandes cidades — acima de 50 mil habitantes — provocada pela migração interna.



**Gráfico 1:** Interior do Estado de São Paulo: Porcentagem da População

A concentração da população nas médias e grandes cidades é uma tendência bem definida. A manutenção dessa tendência — mesmo considerando eventual melhora da situação financeira dos municípios, decorrente da reforma tributária — provocará o agravamento da já mencionada carência de infra-estrutura nesses médios e grandes municípios. Por outro lado, a evidência do aumento da geração de renda no interior do Estado pode ser medida pelo crescimento do valor da produção dos setores industrial, comercial e de serviços.

**Tabela 2**

Interior do Estado de São Paulo: Número de Cidades

ano	até 10 mil habitantes	10 a 50 mil habitantes	50 a 100 mil habitantes	mais de 100 mil habitantes
1970	288	208	19	15
1980	280	186	44	23

Fonte: Senso Demográfico de São Paulo, 1970; Anuário Estatístico de São Paulo, 1986.

**Tabela 3**

Taxa de Crescimento do Valor da Produção (1970-1980)

Cidade	Indústria	Comércio	Serviços
São José dos Campos	20,46	18,76	16,21
Sorocaba	18,75	11,45	15,06
Santos	17,94	13,34	9,74
Campinas	17,29	16,59	16,63
Ribeirão Preto	15,94	11,30	16,65
Interior	16,83	13,20	14,03
Grande São Paulo	10,80	8,46	17,56
Estado de São Paulo	12,89	10,23	16,61

Fonte: Hierarquia das regiões e dos Municípios do Estado de São Paulo, 1987.

Conforme a tabela, a produção do interior do Estado vem crescendo a taxas mais elevadas do que no restante de São Paulo, exceto no setor de serviços, ainda predominante na Grande São Paulo. É importante observar que, embora esse crescimento do produto interiorano apóie-se em atividade industrial, o setor terciário igualmente se desenvolve, numa clara demonstração do vigor e da maturidade da economia do interior.

Os salários reais, por sua vez, também vêm crescendo a taxas mais elevadas que na Grande São Paulo, conforme a tabela 4.

**Tabela 4**

Salários Reais - Taxa de Crescimento (1970 - 1980)

Região	Indústria	Comércio	Serviços
Interior	12,60	7,38	16,27
Grande São Paulo	7,65	4,40	14,95

Fonte: Hierarquia das Regiões e dos Municípios do Estado de São Paulo, 1987

Esse crescimento do salário real equivale a um aumento da renda pessoal disponível (renda das famílias) e corresponde a um aumento do mercado consumidor. Estima-se que o interior de São Paulo consuma aproximadamente 15% da produção nacional. A tabela 5 dá uma idéia da grandeza do interior e de sua qualidade de vida.

**Tabela 5**

Qualidade de Vida da População do Interior do Estado de São Paulo

	Interior	Brasil
População (milhões)	14,2	135,5
Área (mil km <sup>2</sup> )	239,3	8456,4
Produção industrial (Cz\$ milhões/1980)	2095,4	9738,3
Produção agrícola (Cz\$ milhões/1980)	281,3	1542,2
Produção terciária (Cz\$ bilhões/1980)	1,5	10,6
Renda <i>per capita</i> (US\$ mil)	4,0	1,8
Índice de alfabetização (%)	87,9	62,4
Mortalidade infantil (por mil)	35	68

Fonte : Revista Exame, nº382, 5 ago. 1987, p 36

Em síntese, o interior de São Paulo vem passando por algumas transformações, acentuadas no final da década de 60, envolvendo basicamente:

- altas taxas de crescimento da população urbana das cidades de portes médio e grande;
- altas taxas de crescimento da produção, da indústria e do setor terciário;
- aumento da renda disponível e, conseqüentemente, da renda *per capita*;
- crescimento dos mercados consumidores.

### CENÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

Demonstradas as grandes tendências do interior paulista, delinearemos os cenários que darão formas diversas à estrutura até aqui desenhada.

Optou-se pela apresentação de dois cenários contrastantes, seguindo uma linha bastante recomendada na literatura. McNamee (1982), referindo-se à conceituação adotada pela Shell — uma das empresas que mais vigorosamente defende o planejamento por cenários — sugere que quanto menor for o número de cenários construídos, melhores serão as previsões delas advindas. O autor, citando Beck (1982), recomenda síntese da gama de futuros possíveis em dois grandes arquétipos, os quais representariam situações extremas — improváveis, mas não impossíveis — e contrastantes. Para os objetivos deste trabalho focamos o contraste em torno das tendências apresentadas anteriormente. Assim, o primeiro cenário, que chamamos de **polarização**, supõe uma intensificação dessas tendências; enquanto o segundo, chamado de **não polarização**, supõe a reversão das mesmas.

Antes de apresentá-los, uma observação final: ambos os textos referem-se integralmente ao ano 2000 (cenários futuros), ainda que o tempo verbal utilizado tenha sido o

presente. Trata-se de uma forma de apresentação com respaldo na literatura (Becker, 1983; Abt et alii, 1973) e que, além disso, reforça implicitamente a idéia de cenário não ser predição, mas um conjunto consistente de possibilidades que descrevem o futuro (McNamee) ou, mais sucintamente, um futuro possível (Abt et alii).

### CENÁRIO DE POLARIZAÇÃO

No cenário de polarização, o interior do Estado de São Paulo caracteriza-se por grande concentração populacional e de atividade econômica em algumas poucas regiões. Os principais pólos de atividade da região são as cidades de Campinas, Ribeirão Preto e São José dos Campos.

Essas regiões estão altamente industrializadas, contrastando com o resto do interior, onde o comércio e principalmente a agropecuária, ainda são preponderantes.

Fora dos pólos, o crescimento econômico, bem como o das demais regiões, estabilizou-se próximo do vegetativo, mantendo a atual qualidade de vida de sua população. As necessidades básicas de desenvolvimento urbano, como construção de moradias, eletrificação e saneamento básico, são paulatinamente supridas pelas prefeituras, no entanto, sem condições de investir mais intensamente.

Nas regiões caracterizadas como pólos há explosão populacional, causada pela forte migração que provoca verdadeiro inchaço nas cidades. Como conseqüências ocorrem favelização, proliferação de subempregos e criminalidade, déficit habitacional de altas proporções — principalmente no caso de moradias populares — e incapacidade de suprir as necessidades de eletrificação urbana, de água e esgoto, no mesmo ritmo em que elas são construídas. As taxas de urbanização, já altas, elevam-se ainda mais.

As taxas médias de crescimento anual da população das três cidades-pólo voltam a crescer no período 1986-2000, situando-se em patamar intermediário àqueles verificados nos períodos 1970-80 e 1980-86, como se visualiza na tabela 6:

**Tabela 6**

Taxa de Crescimento da População (% ao ano)

Região	Anos			
	1970-86	1970-80	1980-86	1986-2000
Campinas	5,09	5,86	3,80	4,50
São José dos Campos	6,27	6,84	5,31	6,00
Ribeirão Preto	3,96	4,11	3,71	4,00

Fonte : Cálculo dos Autores

A essas taxas, a população de Campinas passa de 1,5 milhões de habitantes, quase dobrando a população atual; São José dos Campos ultrapassa esse parâmetro, chegando a quase 900 mil pessoas e Ribeirão Preto aproxima-se dos 700 mil habitantes. Essas populações correspondem apenas aos municípios, apesar de o *boom* populacional ser ainda mais intenso, atingindo toda a região circunvizinha às cidades-pólo.

Tabela 7

## População Absoluta

Cidades	Anos			
	1970	1980	1986	2000
Campinas	375.864	664.559	831.452	1.593.803
São José dos Campos	148.332	287.513	392.237	886.810
Ribeirão Preto	212.879	318.496	396.375	686.393

Fonte: Hierarquia das Regiões e dos Municípios do Estado de São Paulo, 1987; Censo Demográfico de São Paulo, 1970; Anuário Estatístico de São Paulo, 1986; Previsão dos autores (ano 2000).

Os pólos tecnológicos formados em Campinas e em São José dos Campos continuam ativos e contribuindo para atrair empresas de alta tecnologia. Ambos os pólos e, em menor escala, também o de São Carlos, dominam absolutos seus campos característicos de atuação: Campinas, em eletrônica, mecânica fina e telecomunicações, agregando ainda outros setores próximos como o de componentes eletrônicos; São José dos Campos, em indústria militar e aeroespacial.

Com a maturidade alcançada até então, as vantagens comparativas desses pólos ampliam-se, impondo barreiras à formação de outros pólos tecnológicos com especializações semelhantes no interior do Estado. As universidades, os institutos e os centros de pesquisa situados em Campinas e São José dos Campos, ao mesmo tempo em que acumulam experiência e capacitação, formam uma enorme quantidade de recursos humanos. O próprio parque industrial instalado contribui para o treinamento de pessoal. Portanto, a concentração e a disponibilidade de mão-de-obra de alta qualificação são ampliadas.

Muitas empresas de pequeno e médio portes instalam-se nesses pólos por razões de complementaridade, por serem fornecedores ou prestadores de serviços de empresas maiores, ou ainda por motivos menos diretos, como mercado ou mão-de-obra comuns. Dessa forma, como em um processo circular, empresas atraem outras empresas, alargando ainda mais o número e o espectro de diversificação das empresas instaladas.

A região de Ribeirão Preto, ao mesmo tempo em que mantém a agricultura e o comércio pujantes, amplia de forma significativa sua taxa de industrialização, principalmente através da agroindústria e de outras manufaturas tradicionais. Estas últimas visam ao mercado nacional — tanto consumidor como produtor —, enquanto a agroindústria especializa-se cada vez mais na exportação.

Atraídos pela possibilidade de melhor qualidade de vida, milhares de migrantes fixam-se nesses três pólos industriais e comerciais do interior buscando emprego. Muitos deles, sem acesso a moradia, procuram ocupar terrenos urbanos desimpedidos — muitos ainda existentes, principalmente em subúrbios e pequenas cidades vizinhas —, acelerando o processo de favelização, o surgimento de loteamentos irregulares e o conflito pela posse de parcelas do solo urbano.

Como esse contingente de mão-de-obra não consegue ser absorvido pelas economias locais, as taxas de desemprego e de subemprego elevam-se substancialmente, ao mesmo tempo que os salários de pessoal não qualificado permanecem em

níveis reduzidos. Essa população sem especialização profissional e desprovida de assistência social, vivenciando problemas de favelização, crescimento e concentração de renda, faz com que aumente o índice de criminalidade.

Os contrastes riqueza/miséria das três metrópoles consideradas ampliam-se; paralelamente aos problemas causados pelo crescimento populacional, convivem o conforto e a sofisticação dos bairros de classe média, formada por profissionais liberais, comerciantes e pequenos empresários, executivos e técnicos especializados de alto nível. *Shopping centers*, hipermercados, restaurantes e luxuosas casas noturnas proliferam. O investimento privado em comércio, serviços e construções está essencialmente dirigido à população de média e alta rendas, concentrando-se nos melhores bairros.

Devido à especialização tecnológica dos três aglomerados em estudo, há concentração de grande número de empresas de um mesmo setor, propiciando atuação sindical bastante vigorosa. As indústrias mais afetadas por essa atuação, por possuírem maior contingente de mão-de-obra de baixo salário, são as menos intensivas em capital e tecnologia.

Os segmentos comercial e de serviços das três metrópoles interioranas servem a um imenso conjunto de cidades menores, tanto de São Paulo quanto de outros Estados. O deslocamento de consumidores — que deixam de comprar em sua própria região — reforça ainda mais a tripolarização do interior retratada por este cenário.

É significativo o fluxo de passageiros e de carga chegando e saindo dos três pólos em análise; não só de consumidores e mercadorias, como de matérias-primas que alimentam, além das economias locais, diversas regiões do país e do exterior, através de exportação.

## IMPLICAÇÕES DA POLARIZAÇÃO

Os investimentos públicos, essenciais para o desenvolvimento do interior do Estado em um cenário como o de polarização, concentram-se em dois grandes setores: o de projetos de infra-estrutura urbana nas regiões de Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto, necessários pelo grande crescimento dessas áreas; e o de projetos de fomento ao desenvolvimento das demais áreas do interior do Estado.

Tornam-se imprescindíveis amplo programa habitacional para diminuição do déficit de moradias nos pólos regionais; expansão de redes telefônicas, de água e esgoto; eletrificação urbana. Para atingir tais objetivos torna-se necessário o financiamento de projetos de planejamento urbano.

Quanto aos transportes urbanos e interurbanos de passageiros, as distâncias médias a serem percorridas para que as pessoas chegassem ao local de trabalho, aumentariam expressivamente pelo crescimento físico das cidades, empurrando os limites urbanos para os bairros periféricos e municípios vizinhos. A implantação de linhas ferroviárias suburbanas poderia ser viável; nas demais áreas, o transporte urbano seria de alçada da administração municipal. Além disso, com a intensificação do tráfego de passageiros e carga entre a Grande São Paulo e as cidades de Campinas, Ribeirão Preto e São José dos Campos as rodovias Anhangueira, Dutra e D. Pedro —anel triangular de circulação entre os

pólos regionais — teriam necessariamente de ser aliviadas.

O setor saúde exigiria também investimentos relevantes. Embora o Estado, de maneira global, demande melhorias nesse campo, as necessidades e prioridades seriam diferenciadas. O aumento do número de leitos nos hospitais das cidades em foco, por exemplo, torna-se necessário, uma vez que, atualmente, esse indicador — leitos *per capita* — já é menor relativamente às demais regiões do Estado. A ausência de medidas positivas, dada a explosão populacional, tenderá a agravar tal situação.

A concentração de atividades industrial e econômica em somente algumas zonas do Estado torna essencial o fomento de formas quase completamente artificiais de criação de pólos tecnológicos e de distritos industriais, fora daqueles centros economicamente desenvolvidos. Observadas as vocações regionais próprias e as vantagens comparativas existentes nas demais regiões, poderão ser minimizados os problemas causados pela polarização em apenas algumas cidades, propiciando alternativas de desenvolvimento mais harmônico em todo o Estado.

### CENÁRIO DE DESENVOLVIMENTO NÃO-POLARIZADO

O conceito de desenvolvimento não polarizado envolve a idéia de uniformidade, na qual está implícita certa dispersão física dos centros produtores. Esse conceito surge da observação do modelo verificado em países desenvolvidos da Europa e, em menor escala, nos Estados Unidos.

Neste cenário a população do interior do Estado de São Paulo (20 milhões de habitantes) não se concentra em três ou quatro grandes regiões, mas em uma série de cidades de porte médio, que chamamos de pólos microrregionais. São aproximadamente 30 regiões, das quais apenas Campinas tem mais de 1 milhão de habitantes.

O fluxo migratório de pequenas para médias e grandes cidades também ocorre, mas com atenuada explosão populacional pela distribuição desse contingente por pólos microrregionais diversos, desenvolvidos através da exploração de vocações específicas.

As cidades com mais de 50 mil habitantes representam 80% da população do interior do Estado, totalizando aproximadamente cem cidades onde vivem 15 milhões de pessoas. Com o aproveitamento das especializações de cada um dos diversos pólos micro-regionais, não haverá concentração de recursos humanos, materiais e financeiros, evitando que algumas dessas cidades cresçam demasiadamente.

Decorrência do não incentivo ao crescimento exagerado, a qualidade de vida nos pólos microrregionais atinge níveis superiores àqueles verificados no restante do país, mesmo na cidade de São Paulo. A renda média *per capita* nesses pólos é de aproximadamente seis mil dólares, significativamente superior à média nacional e comparável à de alguns países europeus, como a Espanha. Pela melhor distribuição da renda há melhora acentuada nas cidades pólos — apenas 10% da população percebe até dois salários mínimos mensais, enquanto no interior do Estado como um todo, este percentual decai, com aproximadamente 15% do contingente nessa faixa de renda.

**Tabela 8**

Principais Pólos Microrregionais: Especialização

Regiões	Cidades	Especialização
Santos	Santos	comércio, comércio exterior
S. José Campos	S. José Campos Taubaté	indústria, tecnologia aeroespacial indústria automobilística
Sorocaba	Sorocaba	indústria, agricultura de grãos
Campinas	Campinas Sumaré Americana Limeira Rio Claro Piracicaba	indústria, tecnologia eletrônica indústria indústria de bens de capital citricultura, agroindústria indústria indústria, agroindústria
Ribeirão Preto	Ribeirão Preto Franca Araraquara São Carlos	indústria, agroindústria indústria de calçados indústria, agroindústria tecnologia de materiais
Bauru	Bauru	entroncamento comercial
S. J. Rio Preto	S. J. Rio Preto	entroncamento comercial
Araçatuba	Araçatuba	pecuária
Pres. Prudente	Pres. Prudente	agropecuária
Marília	Marília	agropecuária

Parâmetros sociais também apontam claramente o estágio alcançado nos pólos microrregionais. Apesar de ainda haver carências quanto a infra-estrutura, as necessidades das regiões são gradualmente reduzidas pela maior oferta de energia elétrica, abastecimento de água, saneamento básico e criação de distritos industriais que possibilitam a racionalização do processo de industrialização.

Políticas regionais de treinamento e aproveitamento dos recursos humanos regulam a oferta de mão-de-obra, evitando desemprego e queda do valor real dos salários. Trabalhadores mais qualificados possibilitam obtenção de ganhos de produtividade.

Além disso, melhores condições sócio-econômicas propiciam a permanência de crianças e jovens na escola, retardando seu ingresso no mercado de trabalho e possibilitando a esse segmento da sociedade uma formação mais sólida. Dessa maneira, a população economicamente ativa — PEA — aumenta o suficiente para acompanhar o crescimento da demanda por mão-de-obra, sem provocar oferta excessiva.

As atividades produtivas, sejam no setor primário, secundário ou terciário, procuram sempre integrar as vantagens competitivas, criando cada vez mais centros de especialização, sem que isto signifique, no entanto, não haver sinergia entre aquelas atividades. Os mercados produtores são intercomunicantes, ligados tanto por complexas malhas rodoviárias, quanto por modernos sistemas de telecomunicações. Os transportes fluvial e acroviário são aprimorados,

este último pela crescente demanda de locomoção de passageiros, motivada pela expansão das viagens de negócios.

As empresas estão mais conscientes quanto ao aproveitamento de seus recursos e à sua modernização administrativa e produtiva, com treinamento de recursos humanos extensivo aos cargos gerenciais, instalações modernizadas e usual utilização de tecnologias de apoio à produção como, por exemplo, a informática. A incorporação desses custos de produção é viável porque há ganho na qualidade de produtos e serviços e maior valor agregado. Muitas das empresas instaladas nos pólos microrregionais — não apenas as agroindústrias — atuam com sucesso no mercado externo.

A proliferação de instituições de ensino superior, bem como a criação de institutos e centros de pesquisa por parte das empresas já instaladas, permitem a formação de focos de excelência que reforçam a idéia de exploração de vocações regionais.

A participação relativa dos setores no PIB mantém-se equilibrada, com o produto agropecuário respondendo por 10%, o industrial por 35% e o produto do setor terciário correspondendo a 55% do PIB do interior do Estado. Assim, o interior paulista não pode ser considerado como uma sociedade pós-industrial. Embora as atividades do setor terciário acompanhem o crescimento da renda e dos mercados, gerando mais renda que o restante da economia, a maior parte dos serviços — especialmente os financeiros e os relativos à administração pública — ainda está localizada na Capital do Estado.

As empresas comerciais e de serviços mais presentes no interior são as que atendem às necessidades do consumidor pessoa física. As grandes redes de magazines espalhadas pelas cidades interioranas, atraídas pelos pólos consumidores, procuram ofertar produtos cada vez mais sofisticados, atendendo ao padrão crescente de exigências desse segmento. A automação comercial e a de serviços são intensificadas, assim como os cuidados com as variáveis mercadológicas.

Da mesma forma que os mercados produtores, os mercados consumidores têm caráter eminentemente regional apesar de não serem especializados como os primeiros, uma vez que as cadeias de lojas comerciais encarregam-se da distribuição das mercadorias. Essa restrição de especializações exclusivamente à produção — conforme conceitos de divisão de trabalho — permite haver integração entre as microrregiões, fortalecendo no interior um sentimento de identidade cultural impermeável até mesmo à Grande São Paulo.

A vitalidade cultural do interior é crescente, manifestando-se claramente em eventos artísticos e esportivos, entre outros. O desenvolvimento econômico atinge nível elevado, propiciando o surgimento de fortes mercados regionais que, integrados, constituem o maior mercado produtor e consumidor do país.

## **IMPLICAÇÕES DO CENÁRIO DE DESENVOLVIMENTO NÃO POLARIZADO**

As principais implicações do cenário de desenvolvimento não-polarizado quanto à tomada de decisão de investimentos por parte do poder público estão relacionadas às eventuais deseconomias de escala sugeridas pela existência

de diversos focos de desenvolvimento.

A dispersão física dos pólos microrregionais exige uma infra-estrutura também dispersa fisicamente. Dessa forma, obras como redes de distribuição de água, de saneamento básico e de distribuição de eletricidade serão necessárias em diversas cidades. Entretanto, a capacidade exigida desses serviços cresce a taxas aceitáveis, podendo sua implementação ser feita gradualmente.

O mesmo ocorre quanto à construção de moradias, escolas e estabelecimentos de saúde. As necessidades de equipamento e aplicação de recursos humanos para desenvolver atividades nos serviços públicos também ocorrem de maneira gradativa.

As ampliações das redes de telecomunicações e rodoviária são as que exigem maiores investimentos por serem prioritárias. Suas realizações não podem ser evitadas pela necessidade fundamental de intercâmbio entre os diversos mercados do interior, entre estes e os promissores mercados das regiões Centro-Oeste, Norte do Paraná e Triângulo Mineiro, além dos tradicionais mercados da Grande São Paulo e do Rio de Janeiro. Por outro lado, a diluição dos investimentos em diversos projetos de menor porte permite melhor planejamento para suas implantações, com maior garantia de cumprimento dos prazos de entrega.

A desconcentração possibilita supressão ou redução de uma série de demandas que ocorrem no caso de excessiva concentração da atividade produtiva. Desse modo, como os pólos microrregionais não têm grandes dimensões geográficas, a oferta de transporte urbano (transporte coletivo e vias públicas), por exemplo, não demandará grandes investimentos, podendo ser feita de forma simples e eficiente.

Da mesma forma, perdem relevância os problemas de caráter social como carência habitacional e favelização, ocupação do solo urbano, segurança pública e preservação do meio ambiente, entre outros, cuja incidência é minimizada pela adoção de leis municipais mais rígidas de zoneamento e proteção ambiental, bem como planejamento para criação de distritos industriais.

Finalmente, projetos de investimento de menor porte são facilitados no tocante à obtenção de recursos. Certamente, a exigência de comprovadas viabilidades técnica e econômica independe do porte do projeto. No entanto, é inegável que a própria inexistência de organismos nacionais dispoendo de elevados fundos para investimentos em infra-estrutura favorece a realização de projetos menores.

Pode-se, portanto, concluir que o cenário apresentado, embora também exigindo realização de investimentos de vulto, permite implementação de forma gradual, já que os projetos são relativamente independentes. Na verdade, apenas duas necessidades foram efetivamente consideradas como críticas neste cenário: telecomunicações e transportes intermunicipais.

## **CONCLUSÃO**

Uma das vantagens do uso de cenários é possibilitar, em muitos casos, a tomada de decisão sobre investimentos públicos de forma escalonada no tempo; ou seja, sempre que

possível, os recursos não devem ser radicalmente direcionados no princípio do processo de planejamento de longo prazo. Em um primeiro momento, as diretrizes estratégicas devem ser definidas de acordo com escopo mais abrangente, capaz de satisfazer – de forma aproximada – uma gama maior de cenários possíveis do futuro. Num segundo momento desse processo os recursos serão dirigidos de forma concentrada (otimizante) para um determinado cenário futuro. Dessa forma, encurta-se o horizonte de planejamento, sem incorrer em atraso nas decisões. Quanto menor for o horizonte de tempo, melhor a visão que se tem do futuro e, conseqüentemente, melhores serão as premissas de planejamento sobre as quais se assentarão as decisões de longo prazo.

A figura 1 ilustra a diferença entre a decisão única e o escalonamento das decisões no tempo, através do uso de cenários de planejamento.

Com o escalonamento de decisões via cenários, além da vantagem já mencionada de encurtamento do horizonte de planejamento, é possível minimizar os riscos de uma decisão errada.

Na decisão única os projetos tomam direção também única, desde o primeiro instante, fazendo com que fiquem cada vez mais distantes de uma outra possível ocorrência. Se, em um dado momento, constatar-se estarem erradas premissas relativas ao futuro, o custo de reorientação do projeto, bem como os investimentos perdidos serão altíssimos. Com a utilização de cenários de planejamento minimizam-se os riscos de uma reorientação drástica.

A figura 2 representa graficamente essas novas situações. Evidentemente, pode ocorrer que o cenário único

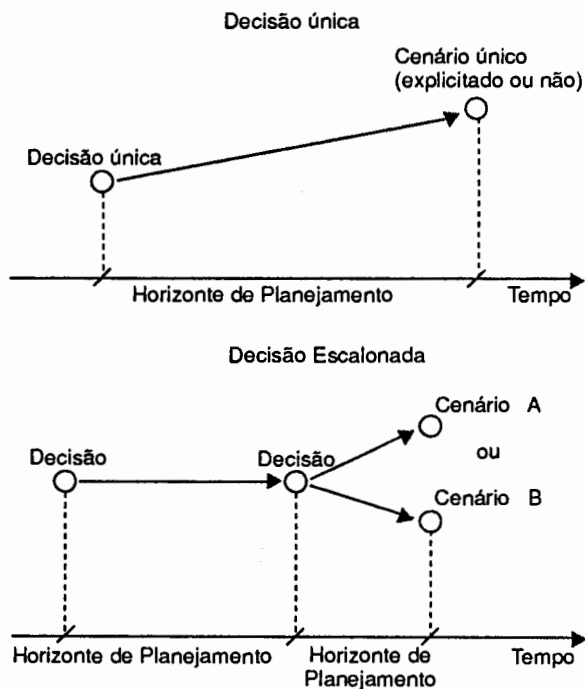


Figura 1: Horizonte de Planejamento: Decisão Única X Decisão Escalonada

aproxime-se muito da realidade. Neste caso, a decisão única realmente otimizaria os recursos dispendidos. Uma decisão de investimento público de longo prazo, entretanto, envolvendo grande soma de recursos tem fortes repercussões sociais. Por esse motivo, em casos que a previsibilidade da situação futura seja muito difícil — sujeita a erros pela complexidade na tomada de decisões — é recomendável a utilização do planejamento por cenários.

Para exemplificar o escalonamento de decisões *versus* a decisão imediata de investimentos públicos, pode-se considerar as áreas de infra-estrutura urbana, fomento ao desenvolvimento equilibrado e de telecomunicações.

No cenário de polarização a infra-estrutura urbana dos chamados pólos regionais é área prioritária de investimentos. Mesmo ocorrendo reversão da tendência de polarização, a gravidade da situação atual e a previsibilidade da situação futura são tais que impõem decisões imediatas de investimento público nesse campo.

Relativamente às duas outras áreas — fomento ao desenvolvimento regional equilibrado e telecomunicações — a situação é diferente. Na primeira, o investimento é prioritário dentro do cenário de polarização; na segunda, em âmbito de todo o Estado, a prioridade é dada no cenário de não-polarização.

Nessas duas áreas, no entanto, pode-se cogitar o escalonamento de decisões. Assim, em um primeiro momento seriam destinados recursos de acordo com as diretrizes estratégicas definidas de modo mais abrangente, tendo como premissa de planejamento uma posição intermediária entre os dois cenários apresentados. Na prática, as decisões poderiam ser, por exemplo, incrementar pólos tecnológicos e distritos industriais já existentes, localizados em regiões com boas possibilidades de virem a ser futuros pólos de de-

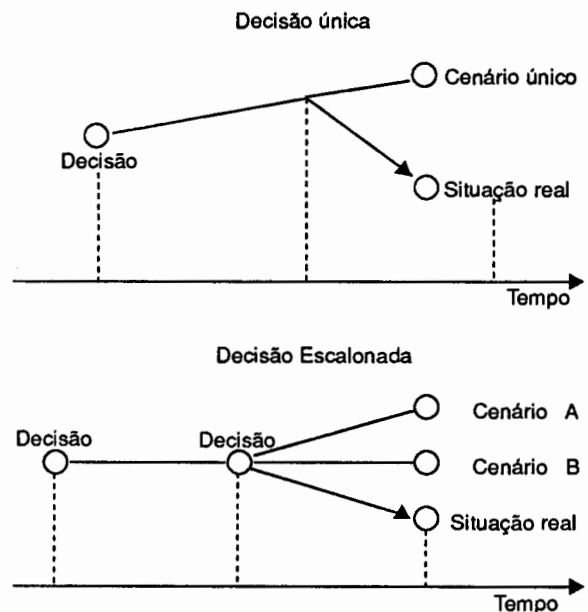


Figura 2: Reorientação: Decisão Única X Decisão Escalonada

envolvimento; aumentar a eficiência dos sistemas de telecomunicações que servem as cidades médias do interior paulista. Em um segundo momento (escalonamento de decisão), prevalecendo um dos dois cenários, os recursos seriam dirigidos de forma concentrada.

Desse modo, na hipótese de prevalecer o sistema de polarização, o fomento ao desenvolvimento regional equilibrado tornar-se-ia prioritário. Do mero incremento aos pólos tecnológicos e distritos industriais já existentes passar-se-ia à criação de novos, em outras cidades. Quanto às telecomunicações, ainda considerando a hipótese do cenário de polarização, os investimentos fora dos pólos regionais seriam apenas de manutenção.

Na hipótese de prevalecer o cenário de não-polarização, o poder público não precisaria destinar recursos maciços para o desenvolvimento regional equilibrado, já que a iniciativa privada poderia se encarregar de grande parte dos investimentos fora das regiões de Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto. Com relação às

telecomunicações, os investimentos poderiam ser acelerados, considerando-se, inclusive, a possibilidade de sofisticar os serviços oferecidos a todas as principais cidades do Estado.

Ressalta-se que os cenários apresentados, e suas implicações, podem ser enriquecidos pelo usuário, com informações próprias, principalmente aquelas de características quantitativas. Uma Secretaria de Estado, por exemplo, tendo acesso aos dados necessários, poderia detalhar os investimentos e as projeções dos cenários, de acordo com suas necessidades específicas.

Concluindo, parece-nos que a utilização de cenários pode ser considerada como uma útil contribuição para o planejamento dos investimentos públicos de longo prazo. Não apenas pelas vantagens operacionais apresentadas – principalmente com relação aos horizontes de planejamento ao custo de reorientação –, como também por servirem como instigadores de uma postura estratégica no âmbito do planejamento estatal paulista.

### Abstract

This paper presents a practical application of the scenario technique, in the area of long-term public investment. Two alternative scenarios were established for the development of the interior of the state of São Paulo, based on observed trends. A central concept is that scenario-based planning is specially useful in reducing risks in public decision-making. The reduction is due to the increased planning horizon and the greater flexibility achieved for re-directing projects.

#### Uniterms:

- information base
- scenario
- future
- planning
- trends

### Referências Bibliográficas

ABT, Clark C.; FOSTER, Richard N. & REA, Robert H. A scenario generation methodology. In: *A guide for practical technological forecasting*. Englewood Cliffs: Bright & Shocmaker (ed.) Prentice Hall, 1973.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - FIBGE, 1986.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Fundação Sistema Nacional de

Análise de Dados – SEADE, 1980 e 1986.

BECK, P. W. Corporate planning for a uncertain future. In: McNamee, *Long Range Planning*, v. 15, n. 4, aug. 1982.

BECKER, Harold S. Scenários – a tool of growing importance for policy analysts in government and industry. *Technological Forecasting and Social Change*, n. 23, 1983.

CENSO DEMOGRÁFICO DE SÃO PAULO. Fundação Insti-

tuto Brasileiro de Geografia e Estatística – FIBGE, 1970.

HIERARQUIA DAS REGIÕES E DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Sistema de Informações das Regiões de Governo – SINERG, março 1987.

McNAMEE. Tool and Techniques for strategic management. Cap. 7- *Scenario Planning*, 1982.

REVISTA *Exame*, n.382, 05 ago/1987.

REVISTA *Senhor*, n.292-A, out. 1986.

Recebido em abril/90  
2ª versão em fevereiro/91