

# PEQUENAS CIDADES: FINANÇA VULNERÁVEL, HORIZONTALIDADE FRÁGIL E VERTICALIDADE AMEAÇADORA

Ernesto Pereira GALINDO<sup>1</sup>

## RESUMO

A instalação de uma grande empresa pode mudar as características socioeconômicas locais e as finanças públicas municipais, principalmente quando há uma excessiva dependência do produto ou serviço vinculado a ela e este produto está atrelado a preços externos voláteis como muitos recursos naturais commoditizados. As pequenas cidades com essas características são ainda mais vulneráveis do ponto de vista fiscal, pois aliam a falta de outras receitas com frágeis laços federativos e a ameaça constante da oscilação de preços a demandas internacionais. Com base em três produtos essenciais para a pauta exportadora brasileira (petróleo, minério de ferro e soja) e foco nas pequenas cidades, pretende-se analisar essas características e mostrar o risco a que são submetidas essas economias locais.

**Palavras chave:** Cidade pequena. Finanças municipais. Recursos naturais. Rede urbana.

---

<sup>1</sup> Técnico de Planejamento e Pesquisa pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

## **SMALL TOWNS: VULNERABLE FINANCE, FRAGILE HORIZONTALITY AND THREATENING VERTICALITY**

### **ABSTRACT**

The installation of a large company can change local socioeconomic characteristics and municipal public finances. This is especially true when this revenue is exclusively dependent on a single commoditized natural resource. Towns with these characteristics are even more vulnerable, as they combine the lack of other revenues with fragile federative ties and the constant threat of international price fluctuations. Based on three essential products for the Brazilian exporting list (petroleum, iron ore and soybean) and focus on towns, it is intended to analyze these characteristics and show the risk to which these local economies are exposed.

**Keywords:** Towns. Small cities. Municipal finances. Natural resources. Urban network.

## 1 INTRODUÇÃO

Santos (2002, p. 68) observa que “quando uma grande empresa se instala, chega com suas normas quase todas extremamente rígidas (...) alteram relações sociais (...) muda a estrutura do emprego (...) afetando igualmente o orçamento público”. De igual modo o autor entende que “(...) mediante o discurso oficial, tais empresas são apresentadas como salvadoras dos lugares e são apontadas como credoras de reconhecimento pelos seus aportes de emprego e modernidade. Daí a crença de sua indispensabilidade.” De onde advém sua crítica da globalização como fábula para a globalização como perversidade.

Parte-se da hipótese que economias locais excessivamente dependentes de apenas um produto possuam essas relações agravadas quanto mais estejam vinculadas a preços externos, voláteis como muitos recursos naturais commoditizados são. Nesse sentido as pequenas cidades exportadoras reúnem as vulnerabilidades fiscais e a fragilidade de laços federativos típicas de cidades menores agravadas pelo problema da dependência de apenas um produto atrelado e oscilando em função do mercado internacional.

Para tentar abordar este tema, inicia-se com uma seção sobre as finanças municipais das pequenas cidades, para então abrir a discussão sobre os recursos naturais na seção seguinte. Apresenta-se ainda uma seção sobre três produtos selecionados para exemplificar a relação com os recursos naturais, passando por uma seção sobre as relações em rede das pequenas cidades, para então abrir uma seção sobre as características preocupantes deste tipo de município. Fecha-se o texto e abre-se a discussão com uma seção final de considerações.

## 2 A VULNERABILIDADE GERAL DAS FINANÇAS MUNICIPAIS

A Constituição Federal define como uma das competências dos municípios, entre outras coisas, a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Cabe a este ente também a organização e prestação, direta ou indireta, dos serviços públicos de interesse local. Para que realize essas funções, em prol do desenvolvimento econômico, é necessário que possua recursos fiscais suficientes.

Como ressalta Mendes (2016) não basta, contudo, avaliar exclusivamente as capacidades financeiras e tributárias dos municípios, nem as transferências constitucionais e

legais. O olhar sobre a execução das despesas no cumprimento de suas funções públicas para a provisão de bens e serviços deve complementar a análise.

Sobre a disponibilidade de recursos, observa-se que a carga tributária no Brasil – fonte de boa parte da receita – é relativamente alta (33% do PIB), possuindo uma estrutura regressiva que pesa mais sobre a população de menor renda por meio de sua concentração sobre os bens e serviços na forma de tributos diretos sobre eles ou de forma indireta sobre as empresas, ampliando o custo destas, que são repassados aos preços dos bens e serviços ofertados.

Pode-se considerar que além da regressividade para as famílias, a estrutura tributária do país em alguns aspectos funciona também de forma regressiva para os municípios mais vulneráveis. Critérios de repartição populacional, como bem apontado por Orair (2016) ou produtivos, por exemplo, reforçam a transferência para os maiores e mais ricos municípios. Os menores e mais frágeis municípios também são prejudicados por não ter em geral capacidade arrecadatória própria, seja pela insuficiência de pessoal e infraestrutura, seja pela inexistência de economia de escala que viabilizaria essa cobrança, seja pela impopularidade dessas medidas.

Aliado à regressividade, observa-se uma preocupante vulnerabilidade das fontes de receitas dos municípios. Em muitos municípios no Brasil há uma grande dependência de tributos de um único produto (soja, minério de ferro, petróleo, etc.), constantemente sobre riscos de quedas dos preços internacionais. Os ciclos econômicos também afetam as receitas de forma geral dos municípios, já que são altamente dependentes de transferências principalmente da União, cujas fontes são afetadas pelo contexto econômico. Além disso, as fontes federais de receita às vezes são criadas desvinculadas da necessidade de repasses aos municípios, como o caso de algumas contribuições federais.

Orair (2016) concorda com esses pontos e ressalta ainda mais um, as transferências condicionadas. Ao transferir recursos “carimbados”, parte da receita fica vinculada exclusivamente a usos específicos. Além disso, ele ressalta que o município deve gastar com saúde no mínimo 15% dos impostos arrecadados e com educação 25% da receita líquida de impostos e transferências. Quando a isso se soma boa parte da destinação de recursos a despesas com pessoal, sobra pouco para uso discricionário das municipalidades. Se por um lado a condicionalidade da transferência sugere a garantia de gastos mínimos para funções indispensáveis, as diferentes realidades encontradas em cada município apontam para percentuais variáveis destas despesas mínimas, ponto reforçado por Orair (2016).

Orair (2016) destaca também que o aumento de participação dos municípios nas receitas disponíveis de 7,2% para 23,0% em boa parte se deveu às transferências condicionadas.

Além disso, importa ressaltar que a Constituição Federal, responsável por boa parte dessas

---

Geoiingá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia  
Maringá, v. 8, n. 2, p. 19-37, 2016  
ISSN 2175-862X (on-line)

alterações e consequente contexto, trouxe para o bojo dos municípios uma série de responsabilidades às vezes não compatíveis com sua capacidade em geral e financeira em específico.

Se há problemas com as fontes de receita, a destinação destes recursos para o desenvolvimento urbano também apresenta problemas de participação e volatilidade. Mendes (2016) amparado nas análises de Bremacker (2015) a partir de dados do IBGE/MPOG e da STN/MF constata que em todas as faixas populacionais a participação das despesas de urbanismo nos municípios entre 1972 e 2012 caiu, em alguns casos a menos de um terço (como no caso das faixas intermediárias de 100 mil a 200 mil, 200 mil a 500 mil e 500 mil a um milhão de habitantes).

Mendes (2016) ressalta ainda outro agravante. Mais uma vez amparado em Bremacker (2015), ele observa que há parte das despesas municipais que estão sendo gastas com serviços de responsabilidade da União. Chegam a cerca de 3%, nas cidades acima de um milhão de habitantes até 12% nas cidades até 2 mil habitantes. Deste modo os menores e mais frágeis municípios, além de todos os problemas apontados na receita, também se prejudicam na sua vulnerável capacidade de despesa.

Todos esses desafios levam Orair (2016) a sugerir por um lado a aposta em imposto sobre propriedade por ser o menos regressivo e mais justo, deixando claro, entretanto, as dificuldades em efetivar esse caminho, constatadas pelo quadro atual. Por outro lado, o autor considera a necessidade de institucionalizar um mecanismo contracíclico de transferências intergovernamentais, operacionalizado, por exemplo, por um fundo com parcela das transferências nas fases de aceleração econômica e retiradas nas desacelerações.

Essa proposta cabe a todos os municípios, em especial aos pequenos e mais frágeis e mais ainda se estão enquadrados como geradores de rendas extras, por exemplo, via recursos extras e significativos oriundos da exploração de recursos naturais abundantes. A seção seguinte esclarece melhor o que são esses recursos.

### **3 OS RECURSOS NATURAIS E A AMEAÇA DA GLOBALIZAÇÃO**

Deshaies e Mérenne-Schoumaker (2014) tratam da evolução da “geografia dos recursos [naturais]” e suas novas problemáticas, apostando na renovação do tema e indicando que há uma ampliação do campo de estudo para além da Geografia Econômica. A partir de uma discussão geral se voltam para o caso específico dos recursos minerais e energéticos.

Discutem e tentam distinguir os conceitos de matéria-prima, mercadoria, *commodity*, recurso natural, usando para isso também os termos produto e matéria. De forma sintética e correndo o risco de estar cometendo um equívoco reducionista, pode-se interpretar que há um “crescendo” de complexidade (principalmente nas relações econômicas), indo de um gênero maior a uma espécie, ao ir do termo produto até *commodity*, passando por recursos naturais, matérias-primas e mercadorias.

Além disso, há opções de adoção destes termos que, mais que distinguí-los em gênero e espécie, demonstram o posicionamento que instituições, estudiosos ou “escolas” da Geografia adotam, incluindo preferências relacionadas a períodos na história. Neste sentido, alguns enquadramentos são apresentados no Quadro 1.

Instituição/autor/“escola”/período	Termo preferencialmente usado
Geografia Econômica	Matéria prima
(escola francesa de) Vidal de La Blache (a partir do fim do século XIX)	Recurso natural
Economia	Mercadoria/ <i>commodity</i>
Ciência política	Mercadoria/ <i>commodity</i>
ONU - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD (a partir da Carta de Havana, artigo 56)	Mercadoria

**Quadro 01:** Abordagens de recursos naturais

**Fonte:** Deshaies e Mérenne-Schoumaker (2014)

Elaboração própria.

Apesar destas distinções, de maneira simplificada, conforme o próprio autor, poder-se-ia definir recursos naturais como “[r]ecursos minerais ou biológicos necessários à vida humana e às suas atividades econômicas” (tradução livre), e matérias primas como “produtos retirados do solo, subsolo ou do mar antes de qualquer transformação (à exceção daquelas exigidas para sua venda em grande quantidade) e que são originárias dos recursos naturais no sentido original do termo” (tradução livre).

Uma definição alternativa de recursos naturais é adotada pela OMC/ONU: “são os estoques de matéria presentes no meio natural que são ao mesmo tempo raros e economicamente úteis para produção ou consumo, seja em estado bruto ou minimamente transformados” (tradução livre). Conforme a referência se excluem produtos agrícolas em cultivo, mas se incluem produtos florestais e da pesca.

Ainda que o termo recurso natural pareça proceder “matéria prima” em espécie, nota-se no texto que de fato recursos naturais também são uma espécie (ou qualificação) da mera

remete às variações do enquadramento de cada matéria ao longo da história a depender da descoberta da utilidade de cada uma para a humanidade. A intensidade e rapidez na sua exploração e uso em cada período relativiza também o conceito e classificação em renovável e não renovável. Neste sentido, como relembram Deshaies e Mérenne-Schoumaker (2014), Reller et al. (2013) sugerem distinguir os renováveis entre aqueles de fato inesgotáveis no tempo humano como a energia solar ou a força dos ventos, daqueles que dependem para sua classificação da relação entre velocidade de consumo e de renovação.

A preocupação com a interação espacial e com os impactos no meio ambiente surgem efetivamente mais recentemente (a partir da década de 1980), mesmo havendo obras desde o século XIX abordando de alguma forma essa temática. Então neste aspecto pode-se representar o foco temático no trato dos recursos naturais pela Geografia na sequência econômica/geopolítica/ambiental.

Conforme Pires do Rio (2012), por muito tempo a Geografia Econômica ficou excessivamente atrelada aos recursos naturais, citando autores que trataram explicitamente de recursos ou elementos naturais em suas definições como Jones; Darkenwald (1959, p. 9, 19), Pierre Georges (1961, p. 9), Van Royen e Bengston (1967, p. 42) e Paterson (1975, p. 19), passando a contar com entendimentos mais amplos e complexos a partir da década de 1970, ainda que mesmo em 1989 se encontre definições extemporâneas como em Andrade (1989, p. 16), para quem a essência deste campo da Geografia é a análise da “organização do espaço em função da apropriação dos recursos naturais e da transformação dos bens e mercadorias em uma sociedade”.

Se para Pires do Rio (2012, p. 158), “[o] pressuposto geral é que as atividades econômicas [...]produzem diferenciações e desigualdades espaciais” ao longo do tempo se deslocou “o foco de uma abordagem convencional de setores de atividades para uma abordagem inovadora em termos de dinâmica espacial dos processos econômicos”. Acredita-se que isso não elimine a relação da exploração extrativa dos recursos naturais, mas apenas complexifique sua análise tornando-a não exclusiva.

Mesmo neste contexto, o Brasil ainda conta com grande parte de sua economia (nacional e muitas vezes local) atrelada aos recursos naturais relacionados às *commodities* e sua pauta exportadora. Vislumbra-se assim o desafio de tratar do tema sob novos contextos num mundo ainda mais acelerado, pois conforme BUNKER (2004, p. 68-69) “a produção industrial acelerou o consumo de matéria-prima, aumentando, assim, o espaço absoluto através do qual um número e um volume cada vez maiores de materiais são transportados”.

---

Bunker (2004, p. 89) aponta também que

quando a relação entre a demanda global e o fornecimento local torna-se desproporcional, as empresas e estados das nações industriais escolhem e combinam diferentes estratégias. Essas estratégias incluem (1) pesquisas para encontrar novas fontes, geralmente maiores e com características físicas e espaciais mais compatíveis com novas demandas industriais, (2) inovações tecnológicas que barateiam o acesso a essas fontes novas e maiores e (3) invenção, melhoramento e barateamento de substitutos sintéticos.

Com isso são gerados ainda mais riscos ao atrelamento e dependência de um só recurso. Essa problemática, ainda que atemporal, pode ser tratada tomando os últimos 10 a 20 anos, que coincide com bruscas variações de preços de *commodities* como petróleo, minério de ferro e soja (base de nossas exportações) vinculadas a dinâmicas de alterações de atividades locais em muitos municípios e aceleradíssima urbanização no sentido demográfico apontado por Santos (2002).

Sob outro aspecto o tempo é essencial para entender a problemática em si, já que ela deve ser tratada percebendo o tempo cíclico dos produtos, seu ciclo de vida e mesmo as crises estruturais do próprio capitalismo apontadas por Santos (2002). O tempo nesse aspecto é revelador do risco a que se submetem as sociedades frente à dependência extrema dos recursos naturais.

Esse risco talvez se aproxime da ideia de Giddens apud Castro et al. (2005, p.14) para quem “riscos institucionalizados” são aqueles que “podem afetar a vida de milhões de pessoas, como, por exemplo, o mercado de investimentos”. Ainda que não trate exatamente da problemática aqui apresentada, essa noção parece contribuir na análise. O desafio seria também identificar se se trataria de “um risco confirmado (*risque avéré*), passível de predições científicas” ou de um “risco potencial (*risque potentiel*), que não pode ser definido de forma (tão) objetiva” (Godard et al., 2002 apud Castro et al. 2005: p. 14). Pode-se relacionar esse risco à dimensão social trazida por Egler (1996 apud Castro et al. 2005: p. 23), que:

considera o risco social como resultante de carências sociais que contribuem para uma degradação das condições de vida da sociedade. Pode-se considerar esta visão mais ampla que as demais, agrupando diversas necessidades coletivas. A princípio manifesta-se, segundo o autor supracitado, nas condições de habitabilidade, ou seja, a defasagem entre as atuais condições de vida e o mínimo requerido para o desenvolvimento humano, como por exemplo, (...) avaliações das condições de emprego, renda, etc.

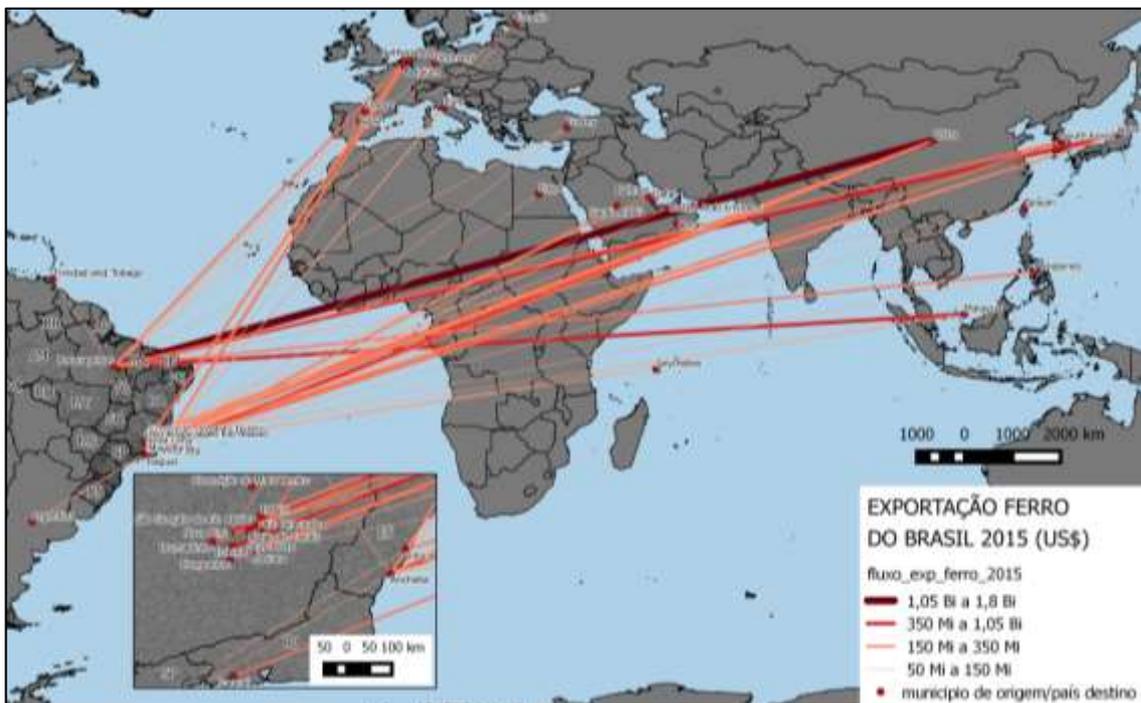
Poder-se-ia ainda questionar se se confia na capacidade do recurso natural de sustentar por tempo adequado a economia do lugar? Os exemplos na história tendem a trazer um cenário negativo neste aspecto, seja pelo fim do recurso, seja por sua derrocada no mercado

internacional, seja pela má gestão dos recursos. A seção seguinte exemplifica essas situações para alguns produtos do Brasil.

#### 4 O FERRO, A SOJA, O PETRÓLEO: DEPENDÊNCIA, DESVALORIZAÇÃO E MALDIÇÃO

Recursos como minério de ferro, petróleo e produtos também commoditizados como a soja tem pautado a balança comercial brasileira. Tomando eles como exemplos essas relações de dependência, riscos e ameaças se tornam mais claros.

Na figura 1 a seguir, observa-se, por exemplo, que o fluxo de produção para exportação de minério de ferro muitas vezes está em pequenas cidades, ou cidades de médio porte que cresceram às custas dessa atividade econômica.



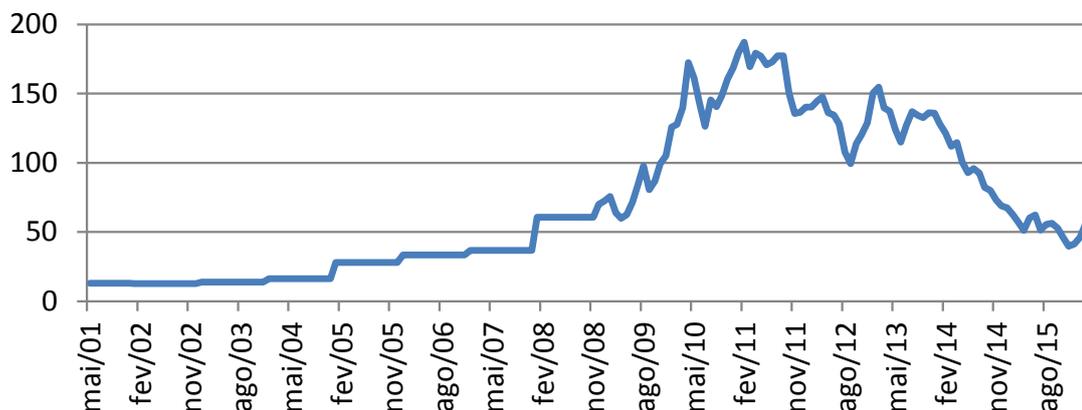
**Figura 01:** Exportação de Ferro (2015)

Fonte: Aliceweb (Secex/MDIC)

Elaboração própria.

A variação do preço do minério de ferro no mercado internacional, característica comum das *commodities*, enseja a vulnerabilidade dos municípios que dependem fortemente dele. Seja por meio de *royalties* minerais, maior repartição de FPM pela variável de produção,

empregos, renda e impostos gerados direta e indiretamente pela atividade. A Figura 2 apresenta a variação do preço internacional do minério para um período recente de 15 anos.

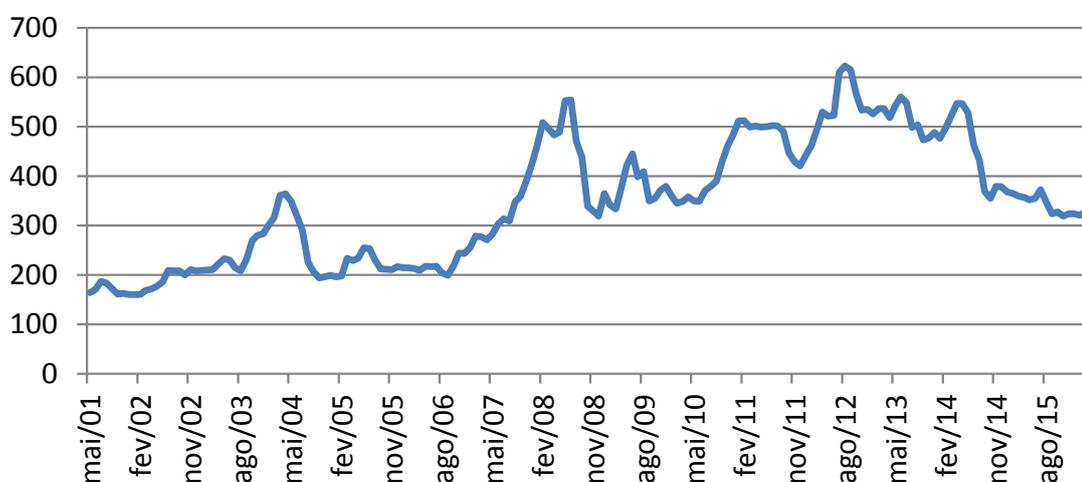


**Figura 02:** Minério de ferro: preço internacional mensal (US\$/ton. métrica seca)

**Fonte:** <http://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=min%C3%A9rio-de-ferro&meses=180>

Elaboração própria.

A soja, ainda que se mantenha forte em participação e em valor absoluto na pauta exportadora brasileira, além de empregar pouco, também oscila bastante no preço internacional tendo estado recentemente a preços nominais próximos a valores de 2004. A Figura 3 demonstra essa oscilação. Em virtude da nova fronteira agrícola vinculada principalmente ao cerrado, mais especificamente no chamado Matopiba (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), essas variações podem afetar diversas pequenas cidades.

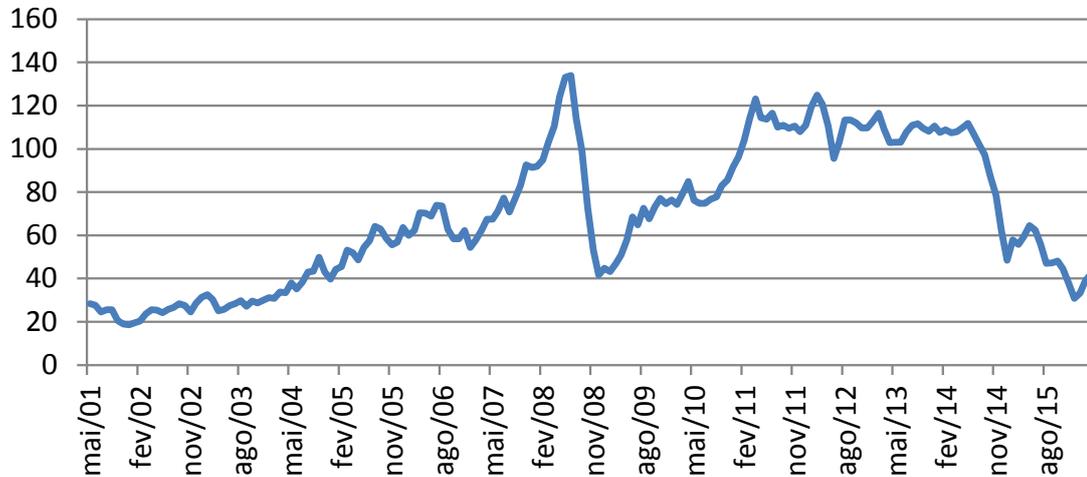


**Figura 03:** Soja: preço internacional mensal (US\$/ton. métrica)

**Fonte:** <http://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=soja&meses=180>

Elaboração própria.

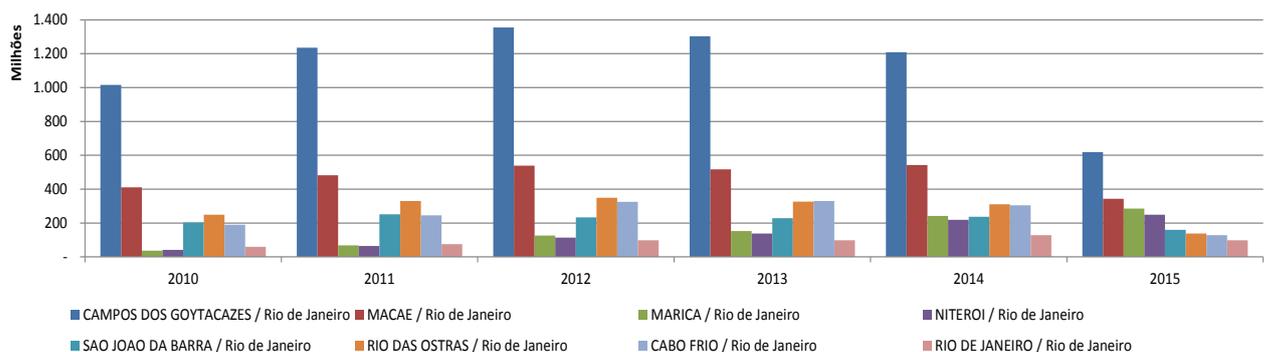
O petróleo, que rende valores de *royalties* e outros repasses como as participações especiais mais volumosos que os *royalties* minerais têm potencial ainda maior de gerar graves crises nas finanças municipais. O preço do barril, que já ultrapassou US\$ 130,00, tem alcançado valores abaixo dos US\$ 40,00 voltando também a patamares de 2004. A figura 4 apresenta essa vertiginosa oscilação.



**Figura 04:** Petróleo bruto Brent: preço internacional mensal (US\$/barril)

**Fonte:** <http://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=petr%C3%B3leo-bruto-brent&meses=180>  
Elaboração própria.

O efeito na disponibilidade de recursos para os municípios é catastrófico. Campos, no Rio de Janeiro, por exemplo, recebeu em 2015 em *royalties* menos da metade do valor que recebera em 2012. Cidades menores também tiveram grande alteração como Maricá e São João da Barra, apenas para manter exemplos de cidades do estado do Rio de Janeiro. A figura 5 exemplifica este efeito para cidades deste estado.



**Figura 05:** Transferências referentes a petróleo (*royalties*, participações) a municípios (RJ).

**Fonte:** Finbra (STN/MF)  
Elaboração própria.

Os efeitos perversos não se restringem aos tempos de restrição orçamentária. Analisando o petróleo, a partir de uma amostra de 144 países, Cruz e Riberio (2009, p. 36) apresentam uma evidência de relação negativa entre recursos naturais e crescimento econômico. Do mesmo modo o fazem Sachs e Warner (1995) com mais de 80 países com base em regressões de crescimento cross-section, ainda que Caselli e Michaels (2009) não estejam tão certos desse efeito, principalmente em *offshores*. A doença holandesa, ou a maldição dos recursos naturais parece ainda estar longe de solução em solo brasileiro e prejudica sobremaneira o desenvolvimento local das pequenas cidades.

As dificuldades se ampliam ao tratar da questão federativa e da constatação da necessidade de soluções conjuntas para problemas de financiamento. Sejam arranjos municipais, aglomerado urbano ou regiões metropolitanas. Nesse sentido para além do marco do Estatuto das Cidades é preciso dar efetividade à Lei dos Consórcios Públicos e ao Estatuto da Metrópole. A próxima seção trata dessa fragilidade.

## 5 A FRAGILIDADE DOS LAÇOS FEDERATIVOS E A REDE URBANO REGIONAL

Se os municípios que exploram recursos naturais commoditizando-os e exportando-os possuem fortes laços de verticalidade com o mundo, na acepção de Santos (2002), ainda que possam ter muitas vezes fracas relações horizontais com seu entorno e não necessariamente consigam polarizar suas regiões, é essencial que sejam analisados em sua rede. Uma rede que tem que ir além da tradição hierárquica e mire nas relações heterárquicas fugindo da centralidade urbana clássica tratada em IBGE (2008). A intenção nesse sentido não é exatamente contrapor esses conceitos, pois como assevera Ullman *apud* Catelan (2013, p. 47): “as interações espaciais são na verdade, em sua avaliação, a geografia”.

Corrêa (1997) e Camagni (1993), conforme Catelan (2013) acertam em observar o movimento espacial por meio das redes geográficas, pois conforme o autor são elas o meio e a perspectiva de reprodução do capital e do movimento que Cheptulin (1982) buscou. De fato, “o essencial ‘não é mais dominar um território, mas ter acesso a uma rede. Estas transformações explicam também como o homem voltou a ter mobilidade. O processo de fixação num lugar dos últimos séculos acabou e as migrações recomeçam” (GUEHEMO *apud* CARLOS, 1996, p. 35). O que se deve estudar, portanto, são as redes urbanas (TRICART, 1951)

Citando Durand, Levy e Retaillé (1992, p. 21), Santos (2006, p. 262) afirma que “[m]ediante as redes, ‘a aposta não é a ocupação das áreas, mas a preocupação de ativar pontos

---

Geoiingá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia  
ISSN 2175-862X (on-line)

Maringá, v. 8, n. 2, p. 19-37, 2016

e linhas, ou de criar novos””. Ao mesmo tempo em que vincula a noção de rede a de grafo, na acepção de Martinelli (2014), essa afirmação parece avançar para além da tradicional análise regional, preferindo a rede em detrimento da região.

A rede urbana poderia ser vista como “uma forma espacial através da qual as funções urbanas se realizam”, entendendo como funções comercialização de produtos rurais, produção industrial, vendas varejistas, prestação de serviços diversos etc. (CORRÊA, 1989). No Brasil, adotando a classificação de rede de Mello et al. (2010), arrisca-se a dizer, de forma geral, que a rede de cidades do Brasil hoje é direcionada, ponderada, esparsa, não conectada e dinâmica. Essa rede tem evoluído em suas relações, deixando o seu caráter dendrítico em direção ao conceito de rede complexa (CORRÊA, 2001), ou até mesmo de redes móveis como defendem Sathler et al. (2016).

A percepção dessa evolução é diferente do ponto de vista regional e tipológico, com cidades mais relacionadas à rede nacional (e internacional) a depender da região em que se encontram e da sua atividade preponderante. Ainda que possa se dizer que se consome uma diversidade de produtos de muitas partes do Brasil (e do mundo) em praticamente qualquer localidade brasileira, as relações de maior relevância muitas vezes ainda ocorrem de forma dendrítica, reveladora da hierarquia das cidades e do papel de cada rincão na rede.

Essa constatação, já observada por Corrêa (1989) sobre a rede amazônica, parece ter relação com o perfil extrativo (e exportador) de muitos municípios do Brasil. Neste sentido, cidades (ou mais acertadamente municípios) sem posições necessariamente relevantes na hierarquia urbana, apresentam elevada produção de riqueza e fortes relações internacionais no comércio. Desvelam assim a desproporcionalidade de sua pujança econômica frente ao seu tímido papel regional e de rede capitaneando relações de outras dimensões.

Outro conceito que pode auxiliar na compreensão espacial, nos traz Sassen (1998: p. 34) ao abordar os “lugares estratégicos”, indicando que três tipos de lugares, entre todos os demais, simbolizam as novas formas de globalização econômica:

- Zona de processamento das exportações;
- Centros bancários offshore;
- Cidades globais.

O desenvolvimento dessa problemática parece passar, portanto, pelo aporte dessas categorias e conceitos de modo a contribuir com uma nova leitura de um modelo antigo num novo mundo globalizado. Neste contexto é possível destacar alguns efeitos perversos para os pequenos municípios, exemplificados de forma bem resumida na seção seguinte.

## 6 O PERFIL DOS PEQUENOS GLOBAIS

Muitas pequenas cidades são de fato pequenas em porte, em função dentro da rede urbana e em relações de horizontalidade, mas interconectadas em seu papel dentro da globalização com o outro lado do mundo via exportações. Os efeitos dessa combinação geram aceleradas transformações demográficas e econômicas ao tempo em que acirram desigualdades.

Observando as cidades que mais cresceram em população nos últimos 10 e 20 anos, percebe-se que elas possuem um perfil vinculado a algum dos três produtos tomados aqui como exemplo. A tabela 1 resume essa constatação.

Município	UF	1,991	2,000	2,010	2010_1991	2010_2000
<b>LUÍS EDUARDO MAGALHÃES</b>	BA	6,198	18,298	59,574	861%	226%
<b>RIO DAS OSTRAS</b>	RJ	17,897	36,093	104,951	486%	191%
<b>SÃO FÉLIX DO XINGU</b>	PA	22,116	33,649	89,568	305%	166%
<b>CANAÃ DOS CARAJÁS</b>	PA	10,058	10,804	26,526	164%	146%
<b>LUCAS DO RIO VERDE</b>	MT	6,520	19,042	45,306	595%	138%
<b>COLNIZA</b>	MT	1,771	10,974	25,950	1365%	136%
<b>ULIANÓPOLIS</b>	PA	6,450	18,291	43,070	568%	135%
<b>NOVA MUTUM</b>	MT	5,452	13,423	31,112	471%	132%
<b>ANAPU</b>	PA	9,447	9,200	20,382	116%	122%
<b>PARAUPEBAS</b>	PA	35,121	70,042	153,443	337%	119%
<b>TAILÂNDIA</b>	PA	17,498	37,148	78,878	351%	112%
<b>IPIXUNA DO PARÁ</b>	PA	9,534	24,766	51,234	437%	107%
<b>NOVA SERRANA</b>	MG	17,797	36,692	73,372	312%	100%

**Tabela 01:** Municípios de maior taxa de crescimento decenal  
**Fonte:** Atlas de Desenvolvimento Humano PNUD/IPEA/FJP  
 Elaboração própria.

Cabe uma observação aos valores populacionais apresentados na Tabela 1. Mesmo na inexistência formal de algum destes municípios em algum dos anos censitários, esses valores foram determinados pelo IBGE para o território correspondente aos atuais municípios em 2010, especialmente para o Atlas de Desenvolvimento Humano. Com isso observa-se, por exemplo, que a área que corresponde atualmente ao município de Luís Eduardo Magalhães possuía em 1991 (e, portanto, antes de sua instalação em 2001) 6.198 habitantes. Constatam-se também que mesmo alguns tendo atualmente mais de 100 mil habitantes, em 1991 apenas dois deles ultrapassavam 20 mil habitantes.

A acelerada mudança não é percebida apenas do ponto de vista demográfico. Dentre os municípios que mais alteraram sua base econômica passando a um valor adicionado de

indústria (extrativa) mais relevante, muitos também se relacionam ao petróleo ou minérios. A Tabela 2 ilustra essas alterações.

município	VA INDÚSTRIA (R\$ mil)	PIB (R\$ mil)	part IND 2000	VA INDÚSTRIA (R\$ mil)	PIB (R\$ mil)	part IND 2012
Canaã dos Carajás-PA	1,215.14	27,757.15	4%	2,594,141.91	3,118,590.95	83%
São Gonçalo do Rio Abaixo-MG	4,882.30	23,146.06	21%	1,821,358.64	2,273,382.24	80%
Cairu-BA	2,182.54	43,969.38	5%	1,392,913.90	1,499,608.57	93%
Itapemirim-ES	25,901.03	135,817.99	19%	3,791,900.66	4,109,906.04	92%
Marataízes-ES	7,801.91	94,691.77	8%	1,677,193.59	1,962,589.94	85%
Maricá-RJ	46,048.65	375,542.63	12%	3,876,446.80	5,332,832.65	73%
Paraty-RJ	13,437.29	144,733.50	9%	1,455,432.46	1,981,522.68	73%
Paraíba do Sul-RJ	22,583.56	166,278.90	14%	598,837.54	1,408,616.55	43%
Arraial do Cabo-RJ	45,614.71	159,250.62	29%	675,410.27	1,031,587.74	65%
Paragominas-PA	28,791.32	277,276.39	10%	624,048.36	1,557,692.48	40%

**Tabela 02:** Alterações de perfil econômico

Fonte: PIB dos Municípios (IBGE)

Elaboração própria

município	REND_PIB
Porto Real-RJ	2%
Quissamã-RJ	5%
São João da Barra-RJ	6%
Campos dos Goytacazes-RJ	14%
Rio das Flores-RJ	15%
Angra dos Reis-RJ	16%
Carapebus-RJ	16%
Casimiro de Abreu-RJ	17%
Itaguaí-RJ	18%
Itatiaia-RJ	19%
São José do Vale do Rio Preto-RJ	19%
Piraí-RJ	20%
Resende-RJ	20%
Armação dos Búzios-RJ	21%
Rio das Ostras-RJ	21%
Duque de Caxias-RJ	22%
Macaé-RJ	23%

**Tabela 03:** Relação Rendimento familiar/PIB

Fonte: PIB dos Municípios (IBGE)

Elaboração própria.

Esses municípios não apenas aumentaram seu PIB de forma assustadora (alguns mais de 100 vezes em 10 anos), mas alteraram seu perfil passando a ser industriais, ainda que não seja indústria de transformação, mas apenas extrativa. Passaram então de 30, 20, 10 ou 5% de participação da indústria em 2000 para até mais de 90% em 2010.

Infelizmente o PIB se limita a representar o crescimento econômico sem necessariamente ter rebatimento com o desenvolvimento e a repartição da riqueza. Tomando como exemplo apenas municípios do Rio de Janeiro, com base em um cálculo simplificado para relacionar a extrapolação do rendimento domiciliar per capita com o PIB, percebe-se que muitos dos municípios com a menor taxa de absorção do PIB são produtores de petróleo.

As sugestões de Orair (2016) dadas para as finanças municipais de uma forma geral e para as cidades pequenas em especial, se encaixam ainda mais nesses municípios altamente dependentes de recursos naturais, ou seja, é necessário ter algum tipo de fundo para garantir que o bônus da riqueza combata o ônus da pobreza e desigualdade, tendo o Estado papel fundamental como multiplicador desses recursos para a sociedade em geral.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUESTÕES INICIAIS

Como contraponto à tradicional discussão sobre o sentido da globalização (se local-global ou global-local) como desenvolvido por Bunker (2004), reforça-se a atenção para compreender os efeitos e impactos no local e no global. Neste sentido, mais do que resolver, o texto proposto desvela uma série de questões a serem enfrentadas, das quais se destacam algumas.

Como a dependência dos recursos naturais impacta o desenvolvimento econômico local e nacional? O impacto em uma dessas escalas acompanha a outra? O efeito sobre os diferentes agentes econômicos tem o mesmo sentido? Um mesmo tipo de agente agindo em escalas diferentes se beneficia/prejudica de igual modo? Como é possível compreender a relação desses efeitos transescalares por agentes frente a um contexto cada vez mais conectado e globalizado? Essas cidades devem ser tratadas como cidades novas (SANTOS, 2010, p. 114), Cidades locais (SANTOS, 2010, p. 116), Cidades médias (CORRÊA, 2007). Como se inserem na rede urbana hierárquica (IBGE, 2008) e heterárquica (CATELAN, 2013).

Considera-se que as pequenas cidades por sua tradicional baixa diversidade produtiva, ainda que possam ter muitas vezes pujança econômica, estão mais suscetível aos riscos fiscais e econômicos relacionados às oscilações de preços internacionais e aos ciclos do capitalismo. Cabe, portanto, um olhar e atuação mais assertiva e tempestiva sobre o elo mais frágil da rede.

## 8 REFERÊNCIAS

BUNKER, S. G. Os fatores espaciais e materiais da produção e os mercados globais. **Novos Cadernos NAEA** v. 7, n. 2, p. 67-108, dez. 2004, ISSN 1516-6481.

CARLOS, A. F. A. **O Lugar no/do Mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

CASELLI, F.; MICHAELS, G. **Do Oil Windfalls Improve Living Standards?** Evidence from Brazil. NBER Working Paper No. 15550 December 2009.

CASTRO, C. M. et al. Riscos ambientais e Geografia: conceituações, abordagens e escalas. **Anuário do Instituto de Geociências UFRJ** Vol 28-2, p. 11-30. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

CATELAN, M. J. **Heterarquia Urbana: Interações Espaciais Interescalares e Cidades Médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

CORRÊA, R. L. A rede urbana brasileira e a sua dinâmica: algumas reflexões e questões. In: Sposito, M.E. B. (org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: 2001. [s.n.] p.359-367.

CORRÊA, R. L. **A Rede Urbana**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

CORRÊA, R.L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M.E.B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

CRUZ, B. O.; RIBEIRO, M. B. Sobre Maldições e Bênçãos: É Possível Gerir Recursos Naturais de Forma Sustentável? Uma Análise Sobre os Royalties e as Compensações Financeiras no Brasil. **Texto para Discussão** nº 1412. Rio de Janeiro: Ipea, julho de 2009.

DESHAIES, M. ; MÉRENNE-SCHOUMAKER, B. Ressources Naturelles, matières premières et géographie. L'exemple des ressources énergétiques et minières. **Bulletin de la Société Géographique de Liège**. 62. Disponível em <http://popups.ulg.ac.be/0770-7576/index.php?id=185>. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Região de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MARTINELLI, M. **Mapas, gráficos e redes: elabore você mesmo**. São Paulo: Oficina de Textos, 2014.

MELLO, B. A.; CAJUEIRO, D. O.; GOMIDE, L. H. B.; VIEIRA, R.; BOUERI, R. Teoria de Redes Complexas e o Poder de Difusão dos Municípios. **Texto para Discussão** nº 1484. Brasília: Ipea, abril 2010.

MENDES, C. C. Habitat III: Finanças Municipais e Aspectos Federativos – o Lado da Despesa. In: COSTA, M. A. (Org.) **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.

ORAIR, R. O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. In: COSTA, M. A. (Org.) **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.

PIRES DO RIO, G. A. A Espacialidade da Economia: Superfícies, Fluxos e Redes. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.) **Olhares Geográficos: Modos de Ver e Viver o Espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. FRANÇA, M. C. (Trad.). São Paulo: Ática, 1993 [1980].

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. Natural resources abundance and economic growth. **Working Paper**, n. 5.398. NBER, 1995.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 2ª reimp. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, M. **A Urbanização Desigual**. A Especificidade do Fenômeno Urbano em Países Subdesenvolvidos. 3ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2010 [1980].

SANTOS, M. **Por uma Outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal**. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SASSEN, S. **As Cidades na Economia Mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SATHLER, D.; MONTE-MOR, R. L.; CARVALHO, J. A. M. **As redes para além dos rios:** urbanização e desequilíbrios na Amazônia brasileira. Belo Horizonte: Nova econ., v. 19, n. 1, p. 11-39, Abr. 2009. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512009000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em : 5 Maio 2016.

TRICART, J. **Cours de géographie humaine:** L'habitat urbain. Paris: C.D.U., 1951.