Carlos Américo Pacheco

Fragmentação da Nação

Campinas
Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
Instituto de Economia – IE
1998

Obra publicada pelo **Instituto de Economia da UNICAMP** e financiada pela **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.**

© *Copyright 1998 – Carlos Américo Pacheco*

Projeto Gráfico-visual/Normalização
Célia Maria Passarelli Quitério
Neide Pereira Baldovinotti

Revisão
Lúcia Morelli

Capa
João Baptista da Costa Aguiar

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – CEDOC
do Instituto de Economia da UNICAMP

Pacheco, Carlos Américo
Fragmentação da Nação.– Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

ISBN 85-86215-09-0

1. Desenvolvimento regional – Brasil. 2. Economia regional. 3. Brasil – Condições econômicas. 4. Planejamento regional. I. Pacheco, C. A. II. Título.

CDD 338.981

Índice para catálogo sistemático:
1. Brasil : Condições econômicas 330.981

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia (www.eco.unicamp.br)
Caixa Postal 6135 – (019) 788.5708 (019) 289.1512 public@eco.unicamp.br
13083-970 – Campinas, São Paulo – Brasil

Sumário

Apresentação 7

Agradecimentos 13

Introdução 15

1 Uma introdução à problemática regional
brasileira pós-1980 17

2 A dimensão regional do desenvolvimento
brasileiro recente: condicionantes da política econômica
e da dinâmica cíclica 51

3 A dimensão regional do desenvolvimento
brasileiro recente: transformações da estrutura produtiva –
Indústria e agricultura 91

4 O balanço comercial das regiões: comércio inter-regional
e comércio exterior no contexto da desconcentração produtiva 171

5 Os dilemas da nova problemática regional:
especialização e fragmentação do espaço econômico nacional 207

Conclusão 267

Bibliografia 271

Apresentação

A devida publicação deste livro, que corresponde à brilhante Tese de Doutorado de Carlos Américo Pacheco, era contribuição indispensável para todos os estudiosos da dinâmica regional da economia brasileira. O autor empreende nesta obra um inusitado e completo esforço de apreensão de todas as dimensões do desenvolvimento regional brasileiro desde o inicio da década de 80 até meados dos anos 90. Disseca com clareza os descaminhos que decorreram da desorganização da economia brasileira e da debilitação do poder ordenador do Estado neste período. Depois de dez anos de crise inflacionária, com surtos insustentáveis de expansão e grave penúria cambial, a economia ingressou, nos anos 90, em uma etapa de crescente abertura comercial com ingresso também crescente de capitais. Nos anos da crise da década de 80 dois fatores principais marcaram o processo de diferenciação regional:

- a retração em geral dos investimentos interrompeu as tendências anteriores de desconcentração regional que haviam sido postas em marcha pelo bloco de investimentos decorrentes do II PNP e reforçou novamente o papel dos núcleos de concentração industrial do Sudeste;
- a isto se sobrepôs um novo elemento diferenciador da dinâmica regional:

a) o *drive* exportador absolutamente indispensável para viabilizar o serviço dos passivos externos, numa situação de permanente escassez cambial, tendeu a privilegiar os setores e sub-regiões produtoras de *tradeables* exportáveis – com capacidade produtiva excedente e eficiente pois recentemente criada na segunda metade dos anos 70 com escalas adequadas e tecnologia atualizada (e.g. produtos siderúrgicos, mineração,

papel e celulose, alumínio, suco de laranja, soja e derivados, etc.). Este movimento favoreceu o interior de São Paulo, Minas Gerais, o Centro-Oeste (*Agribusiness*), o Paraná, o Sul da Bahia e sub-regiões no Norte (Carajás);

b) paralelamente, os núcleos de concentração da produção de bens duráveis de consumo, especialmente a Região Metropolitana de São Paulo, perderam posição relativa em função do bisonho desempenho do consumo nacional.

Com o início do processo de abertura comercial nos anos 90, processo esse marcado por surtos hiperinflacionários e por fortes recessões, entremeados por breves impulsos insubsistentes de crescimento, agravou-se a seletividade do dinamismo regional. As regiões especializadas na produção de bens não-duráveis de consumo também começaram a sofrer seriamente com o aumento da concentração da renda, redução dos empregos formais e perda do poder aquisitivo das classes de baixa renda, incapazes de se protegerem da inflação galopante.

Como resultado intensificou-se a tendência já presente de **fragmentação** do dinamismo territorial brasileiro, provocando um perigoso movimento de desintegração nacional. Carlos Américo Pacheco detecta e desnuda esta tendência deletéria, com notável acurácia, e adverte claramente para os riscos desse tipo de crescimento regional restrito, especializado, excludente e preocupantemente centrífugo.

O enfraquecimento da capacidade federal de coordenação das políticas, a emergência de novas formas de organização de produção e de "novas externalidades" locacionais, a estruturação de redes de informação e de *sourcing* criam um novo quadro que privilegia a iniciativa local (estadual) de captura de oportunidades de investimento e de desenvolvimento de atividades. Estavam assim dadas condições, praticamente irresistíveis, de exacerbação de uma guerra fiscal entre as unidades federativas para atração ou deslocamento de investimentos. Os impactos seletivos da abertura comercial e do aprofundamento do comércio intra-Mercosul completavam esse contexto claramente fragmentador que conduzia "à quebra dos laços de solidariedade que

existiam entre as regiões brasileiras e que manifestavam um enorme potencial de crescimento nas fases de aceleração cíclica".

Frente a este diagnóstico, Pacheco – inconformado – clama por uma "política industrial de âmbito nacional com ações setoriais voltadas para amparar a competitividade das estruturas regionais especializadas", para ordenar melhor a distribuição regional dos investimentos e para evitar a guerra fiscal "que relega aos estados a disputa por novos investimentos num contexto amplamente desfavorável, quer em termos do baixo volume de investimentos, quer no que diz respeito ao imenso poder de barganha demonstrado pela grande empresa" face às instâncias administrativas locais.

O autor, tendo elaborado a sua Tese ao longo de 1995 não pode analisar detidamente o novo quadro que se seguiu à estabilização dos preços implantado no 2º semestre de 1994 com o Plano Real. Seria muito importante que pudesse dedicar – logo que possível – a sua competente capacidade de pesquisa à análise dos impactos regionais provocados na segunda metade dos anos 90 pelo desdobramento do programa de estabilização.

À guisa de sugestão, por exemplo, poder-se-ia levantar as seguintes hipóteses de trabalho com relação ao qüinqüênio 1994/99:

a) significativo surto inicial de ampliação do consumo, que se seguiu à estabilização, induziu uma importante onda de investimentos privados no setor de bens de consumo não-durável que, pelas suas características, distribuiu-se regionalmente segundo o poder de compra dos mercados, contribuindo para alguma desconcentração espacial. Valendo-se de incentivos fiscais e financeiros vários estados do Nordeste atraíram e/ou deslocaram investimentos nos setores de confecções, têxteis, calçados, alimentos, bebidas. Este surto de inversões, no entanto, durou no máximo 3 anos, pois a necessidade de frear o crescimento da economia em 1995 e depois em 1997/98, em razão da elevada vulnerabilidade externa decorrente da ampliação do déficit em conta-corrente, levou a um crescente desgaste do mercado de trabalho e à perda de dinamismo da massa de rendimentos (que crescera cerca de 30% no triênio 1994/96);

b) a extraordinária restauração do crédito ao consumidor também alargou até 1997 a escala do consumo de bens duráveis e induziu um relevante ciclo de investimentos nos setores automotriz, de eletrodomésticos e de eletroeletrônicos. No caso destes últimos, a Zona Franca de Manaus absorveu a maior parte das inversões (embora com algumas perdas para outras regiões que ofereceram fortes incentivos) ampliando-se significativamente a sua capacidade de produção, (muito embora com queda expressiva do conteúdo local, em razão da forte importação de componentes). O setor de eletrodomésticos também efetuou investimentos expressivos mas, em geral, confirmou a supremacia dos pólos existentes no Sudeste e Sul, sem que aparentemente tenha se verificado uma desconcentração regional importante (muito pouco, por exemplo, foi deslocado para o Nordeste). Já no caso da indústria automobilística, como é sabido, ocorreu uma significativa desconcentração: reforçou-se o pólo mineiro e deslanchou-se a estruturação de dois novos pólos no Sul (São José dos Pinhais-Curitiba no Paraná e Gravataí-Porto Alegre no Rio Grande do Sul). É relevante assinalar que este ciclo de decisões de investimentos em bens duráveis já está esgotado (embora muitos investimentos ainda estejam em execução) pela impossibilidade de rápido crescimento do mercado nacional e do crédito do consumidor nos próximos anos, diante da erosão da massa de rendimentos e do mercado de trabalho (desde meados de 1997 e claramente em 1998). A formação de capacidade ociosa nestes complexos, especialmente no automobilístico, parece inevitável, o que abriria a oportunidade de transforma-los em plataformas de exportação;

c) os complexos competitivos produtores de *commodities* (papel e celulose, processamento de minérios, siderurgia, *agribusiness*) também empreenderam importantes planos de investimento no período recente, retomando em alguns casos linhas de desconcentração que já haviam sido iniciadas nos anos 70 e 80 (e.g. inversões na Região Norte, especialmente no pólo Carajás; inversões no Sul da Bahia e no Centro-Oeste);

d) a reativação da construção civil habitacional, de edificações industriais e obras públicas incentivou decisões de investimentos importantes nos setores de cimento, minerais não-metálicos, cerâmicas, tintas e vernizes. É possível que estes investimentos tenha tido algum

caráter desconcentrador do ponto de vista regional, cujo alcance mereceria um estudo detalhado;

e) a recuperação ainda que restrita, mas não irrelevante, da capacidade federal de investimentos no período 1995/98 através do programa Brasil em Ação – I permitiu a conclusão de alguns investimentos públicos estratégicos em vários pontos do país, reforçando a capacidade logístico – competitiva de vários pólos e sub-regiões que, em geral, estavam articuladas ao ciclo de investimentos acima descritos. No que toca às infra-estruturas de Telecomunicações e Energia a expressiva recuperação das tarifas também permitiu uma forte aceleração dos investimentos, regionalmente distribuídos. Já no setor de Petróleo os investimentos também se ampliaram confirmando a relevância da Bacia de Campos. No caso do Gás (gasoduto Brasil-Bolívia), porém, deve-se esperar por efeitos espaciais desconcentradores que reforçariam os pólos industriais mais fortes do Sudeste e Sul.

Em resumo, poder-se-ia aventar a hipótese de que o ciclo recente de investimentos, ao se processar de forma espontânea e descoordenada, sob a égide da guerra fiscal e da resposta às demandas político-regionais dos aliados de coalizão de governo, não teria contribuído para afastar os riscos do processo de fragmentação nacional tão bem sublinhados por Carlos Américo Pacheco. Sem uma política industrial e de comércio exterior estruturada o processo recente de crescimento diferenciado de diversas sub-regiões teria, na verdade, acentuado a tendência à formação de um mosaico espacial com poucas ilhas de crescimento em meio a extensas áreas deprimidas. A perda de dinamismo da economia e as perspectivas de crescimento medíocre nos próximos dois a três anos, a necessidade imperiosa de efetuar um ajuste fiscal, com provável sacrifício do fluxo dos investimentos públicos, recolocam – com força – na agenda pública as questões levantadas pelo autor. De outro lado, o imprescindível esforço de estímulo às exportações, que terá que ser urgentemente efetuado para reduzir as restrições cambiais, também pode vir a contribuir para agravar o processo seletivo e fragmentado de crescimento. Grandes áreas no Nordeste, por exemplo, cujo potencial exportador (excluindo poucas *commodities*) é bastante problemático podem ficar marginalizados. Estas hipóteses preliminares deveriam levar

urgentemente a uma nova reflexão, atualizada, a respeito dos nossos potenciais de desenvolvimento regional. Mais do que nunca permanece válida a postulação de Pacheco a respeito da necessidade de políticas agrícola, industrial e de comércio exterior nacionalmente articuladas, setorializadas e regionalizadas, para organizar o difícil processo de transição da situação de vulnerabilidade externa para um mínimo de solidez e de sustentabilidade do crescimento brasileiro, sem que se agravem as disparidades intra e inter-regionais de forma contraproducente para o equilíbrio social. Sob um quadro de inevitável restrição nos próximos anos seria também recomendável que se valorizasse prioritariamente a integração nacional e a mobilização de regiões deprimidas no desenho dos novos investimentos públicos.

Sob o risco de ter avançado uma reflexão precária, ainda sob hipóteses não pesquisadas, espero entretanto ter contribuído, nesta breve apresentação, para estimular a curiosidade do leitor pela obra de Carlos Américo Pacheco. Espero, também, que sirva de estímulo ao próprio autor para que prossiga a sua fértil caminhada intelectual de pesquisa e de compreensão da dinâmica regional brasileira – condição importante para construção de um país menos injusto e desigual.

Luciano Coutinho

Agradecimentos

Este livro reproduz a Tese de Doutorado que tive a oportunidade de defender, em 1996, no Instituto de Economia da UNICAMP (*A questão regional brasileira pós-1980; desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*). Como já havia afirmado na própria tese, um trabalho que se estende por muito tempo, como este, acaba derivando uma lista imensa de agradecimentos. É muito provável que acabe cometendo injustiças.

Meu agradecimento principal não poderia deixar de ser ao próprio Instituto de Economia como um todo, aos colegas, amigos e professores. Creio que Wilson Cano, a quem devo sobretudo a persistência e a paciência de aguardar uma tese que poderia estar concluída a mais tempo, sintetiza o que encontrei na UNICAMP. Sempre foi um grande exemplo de profissional e de dedicação à instituição. Sua fé no Brasil valeu-me alguns atropelos, mas sempre foi igualmente exemplar por ensinar que não há neutralidade possível nesta pobre ciência que professamos.

Devo também um agradecimento especial à Cláudia, que sempre esteve disposta a suportar a minha falta de organização, com um empenho que é próprio dos funcionários do Instituto de Economia, mas que em muito ultrapassa o que poderia esperar.

Aos colegas do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR) devo um convívio profissional extremamente frutífero e amizades que se consolidaram de forma definitiva: Flora, Neide, Barjas, Ulysses, Gustavo, Rovena, Caiado, Áurea, Fátima, Rosana, Heládio e muitos outros pesquisadores que tive o prazer de trabalhar e conviver.

Aos meus colegas e amigos do Instituto de Economia tenho que agradecer muitas coisas desta tese, se acaso apreendi corretamente, e também o prazer da companhia: Rinaldo, Alonso, Otaviano, Jorge Mattoso, Ricardo, Gabriel, Lopreato, Ferdinando, Gonçalves, Márcio Pochmann e Márcio Whohlers, Fernando, Presser, José Newton, José Ricardo, José Walter, Geraldo Di Giovanni, Waldir, Biasoto, Antonio Márcio, Vasco, José Maria, Jorge Tapia, Cláudio, Bacic, Bastiaan, Dulecca, Paulo Baltar, José Carlos, Mariano e tantos outros.

Aos muitos amigos que fiz na Fundação SEADE, especialmente à Fátima e ao César, que tanto sofreram em minhas mãos, também devo inúmeros agradecimentos, quer pelo suporte que sempre me deram, quer pelo empenho em me auxiliar na preparação dos dados que utilizei neste trabalho.

Carla, Marcelo e Lisa não sabiam direito o que era uma tese, tampouco Júlia sabia. Agora sabem e devo dizer que merecem sua conclusão mais do que ninguém.

Carlos Américo Pacheco
Professor do Instituto de Economia –
UNICAMP

Introdução

Este livro trata do problema do desenvolvimento regional brasileiro nos últimos quinze anos e, também, de suas perspectivas, frente às transformações da economia brasileira e internacional. Procuro examinar de forma mais detida o que foi a desconcentração produtiva do período recente e quais foram seus determinantes, para perguntar-me ao final das possibilidades de continuidade ou bloqueio.

Há na verdade uma questão ou uma inquietação que perpassa todo este documento: durante este longo período de estagnação da economia nacional, em vários pequenos pontos do país a palavra crise não era pronunciada. Queria sobretudo explicar porque este fenômeno era possível e porque o dinamismo localizado destas regiões não podia e não pode se constituir como alternativa para a nação. Mas queria também expressar como este dinamismo pontual era manifestação da paulatina emergência de novas formas de articulação inter-regionais e do país com o exterior.

Aqui a preocupação maior era com a emergência de um discurso localista que ancora suas perspectivas não na solução do problema nacional, mas na possibilidade de poder estruturar relações econômicas, com o restante do país e sobretudo com o mundo, que sejam capazes de referendar uma saída individual para a crise.

É esta a razão da estrutura do livro, que conta com um longo capítulo introdutório, situando o que considero seja a problemática regional brasileira recente: menos uma questão de desequilíbrios e mais a ausência de uma referência nacional capaz de se colocar como horizonte digno e solidário de crescimento econômico.

O segundo capítulo trata de examinar o movimento da política econômica recente, menos em seus aspectos de ajuste macroeconômico e mais nos aspectos que condicionaram a trajetória de médio prazo da economia brasileira e a problemática do desenvolvimento regional.

O terceiro capítulo analisa a desconcentração produtiva recente, com os dados que foram possíveis produzir neste emaranhado estatístico que o país se transformou. Examino aqui as informações sobre o desempenho regional e setorial da indústria e agricultura, associando estes desempenhos ao percurso da política econômica.

O quarto capítulo trata do comércio inter-regional e exterior das diversas regiões brasileiras, com ênfase nas alterações recentes dos fluxos comerciais interestaduais e no significado diferenciado que o ajuste exportador assumiu para cada região, enquanto alternativas localizadas de dinamismo.

No último capítulo faço uma síntese da discussão anterior, buscando dar um melhor sentido analítico ao entendimento dos determinantes da desconcentração, às suas conseqüências sobre as estruturas produtivas regionais e ao que designei como aumento da heterogeneidade intra-regional. Por fim procuro entender qual o sentido que pode assumir para o país, em termos regionais, o processo de reestruturação produtiva e o cenário de globalização da economia mundial.

Em todos estes passos a pergunta inicial se repete, procurando criar um mosaico capaz de responder porque razão houve continuidade da desconcentração e porque o novo contexto problematiza sua continuidade. Não tanto na forma de reconcentração, mas de fragmentação econômica da nação. É esse tema que perpassa todos os capítulos.

1

Uma introdução à problemática regional brasileira pós-1980

A retomada da discussão, ao fim dos anos 80 e início da nova década, sobre os chamados temas econômicos regionais – desequilíbrios econômicos inter-regionais, crise do federalismo e emergência de novos regionalismos – ocorre num contexto bastante distinto daquele que deu origem ao grande debate regional brasileiro dos anos 50 e início dos 60, e que resultou na criação da SUDENE e na identificação da "questão regional brasileira" a com a problemática do desenvolvimento do Nordeste e, mais tarde, da fronteira Norte. Se é certo, como procuro enfatizar neste texto, que muitos dos temas analisados naquele momento continuam sendo cruciais para o entendimento da questão regional brasileira e que a história econômica das diversas regiões do país é parte indissolúvel da compreensão da agenda atual de temas regionais, é certo, também, que a década de 80 trouxe consigo uma problemática nova, rompendo, em certo sentido, ou ao menos abalando a lógica de integração do mercado nacional que presidiu a configuração do desenvolvimento regional brasileiro desde o início deste século.

Assim, antes de resgatar o significado do processo histórico de constituição de regiões econômicas no país e posterior integração do mercado nacional, desejo chamar atenção para uma dimensão poucas vezes mencionada na análise econômica regional mais atual: a natureza **fragmentada** e **espacialmente heterogênea** do desenvolvimento econômico recente, tanto no contexto de crise e estagnação do pós-1980, como também nos raros períodos de crescimento que caracterizaram os últimos quinze anos. É este o objetivo maior deste texto: entender os desafios que se colocam a uma nação das dimensões continentais do Brasil diante de um mundo em mudanças tão rápidas, ditadas muitas vezes pelas estratégias globais das empresas transnacionais e submetido a um processo de crescente abertura comercial e à reestruturação de seu parque produtivo.

É curioso que a ênfase dos economistas na avaliação dos problemas regionais dos últimos anos não tenha recaído sobre este tema, mas sim sobre a questão da desconcentração econômica, em especial da indústria e, mais recentemente, nos desafios em dar continuidade a esta desconcentração, em razão dos dilemas trazidos pelos intitulados "novos requisitos locacionais" da terceira revolução industrial.[1]

De fato, há na literatura especializada um interesse particular em avaliar o significado e compreender os determinantes da desconcentração espacial da atividade econômica, até porque a trajetória da industrialização nacional estava identificada com a concentração produtiva em São Paulo, mesmo que este processo tenha ocorrido com taxas extraordinárias de crescimento de todas as economias regionais. Para além desta abordagem, a atenção dos economistas voltou-se recentemente à investigação das prováveis tendências de reaglomeração espacial da indústria, como decorrência da terceira revolução industrial,

---

1 Para não ir mais longe, cito como exemplo o documento coordenado pelo próprio autor para o Fórum do IPEA sobre a questão regional: Pacheco (1993a). Evidente, como menciono na seqüência, que vários autores trataram tanto das conseqüências para o desenvolvimento regional brasileiro do tipo de inserção internacional do país, como também da recente maior heterogeneidade intra-regional. Creio, ainda assim, que a maior parte do debate continua presa ao dilema desconcentração versus concentração.

em especial de suas implicações em termos da reestruturação produtiva, novos métodos organizacionais e da acumulação flexível.

Mas, **chamo a atenção**, também neste caso o objetivo último da análise é invariavelmente qualificar a desconcentração produtiva, ou melhor, salientar as possibilidades de seu bloqueio, com grande ênfase em temas microeconômicos que serviriam para contrapor os determinantes da desconcentração espacial até então vigente.

Evidente que os temas da desconcentração e seu eventual bloqueio são por si mesmos fundamentais. Ora, a esmagadora maioria da produção intelectual sobre a questão regional brasileira foi realizada sob a inspiração dos chamados "desequilíbrios regionais" e da concentração industrial em São Paulo. Neste aspecto, o processo de desconcentração da atividade produtiva ao menos cria as "premissas materiais" de um desenvolvimento regional mais "equilibrado", para usar o jargão corrente, ainda que desnude o argumento fácil de que a desigualdade social tinha um de seus pilares nos mecanismos de transferência de renda que sustentavam o esforço de industrialização centrado, quase exclusivamente, no Sudeste brasileiro.[2] O exame da desconcentração produtiva, em contexto de agravamento da desigualdade social, como foi a maioria das "conjunturas" dos últimos quinze anos, é ao menos útil para evidenciar quão complexos são os determinantes da questão social brasileira. É, ao mesmo tempo, igualmente útil para deixar claro que aumentou em muito a heterogeneidade econômica interna às macrorregiões brasileiras. Por essas e por outras razões este tema continua, portanto, sendo essencial; e assim será também para este trabalho, que tem no exame da desconcentração produtiva um de seus principais objetivos.

Desejo, contudo, explicitar a convicção de que a análise que se fez da desconcentração produtiva da década de 80 obliterou aspectos importantes das transformações regionais da economia brasileira no

---

2 Uso propositadamente a idéia de "premissas materiais", referindo-me a uma frase de Marx sobre o colonialismo inglês na Índia, citado por Francisco de Oliveira – embora com sentido oposto ao empregado aqui – no contexto de sua resposta às provocações de Albert Hirschman sobre o papel do grande capital no desenvolvimento do Nordeste (Oliveira, F., 1981: 17).

mesmo período. Em especial, deixou-se de lado qualquer interrogação maior sobre o impacto diferenciado, em cada uma das regiões do país, do tipo de inserção internacional que ia se desenhando para a economia brasileira e que ganhou intensidade maior com a abertura comercial do início dos anos 90. Creio que a razão para relegar este aspecto da análise decorreu da dificuldade em compreender o significado destes últimos quinze anos, no sentido de que não foi apenas uma "década (e meia) perdida" nas tentativas de ajuste de curto prazo da política econômica, mas que no decorrer de conjunturas tão distintas presenciamos, muitas vezes passivamente, mudanças estruturais importantes. Há aqui algo muito significativo: a transição entre duas formas de inserção no mundo; o que ocorria fora do país não deixou de ser determinante para as possibilidades brasileiras, e muito do que se assistiu (ou deixou-se de assistir) na forma de engajamento do país ao comércio internacional ou aos fluxos de investimento direto estrangeiro é resultado dessas transformações. Ou seja, já estavam em curso processos cujos determinantes não se atinham mais à constituição do mercado interno e à montagem de uma estrutura produtiva integrada, marcada por fortes nexos de complementaridade inter-regional e que, em conjunto com as políticas de desenvolvimento regional e seus mecanismos de incentivos, patrocinavam o crescimento solidário das diversas regiões brasileiras.

O argumento aqui precisa ser cauteloso: a integração do mercado nacional não foi, nem de longe, superada pelo que se assistiu nos anos 80, no sentido de ser substituída por engajamentos autônomos à dinâmica do mercado internacional. Para tanto basta observar que o país ainda tem, em termos agregados, baixos coeficientes de importação e exportação, e que a quase totalidade dos segmentos produtivos instalados no país foi estruturada com vistas a atender principalmente à demanda doméstica, mesmo entre aqueles setores que hoje apresentam elevados graus de abertura comercial. Além disso, há que se deixar claro que o emperramento dos mecanismos e das políticas, implícitas ou explícitas, de desenvolvimento regional do período foi preponderantemente determinado pela crise das finanças públicas e do Estado. Este foi um componente decisivo das (im)possibilidades abertas ao desenvolvimento regional do país.

Mas se, nesta década, há continuidade em relação ao processo de integração do mercado nacional, como tão bem exemplificam a maturação dos investimentos previstos no II PND e o perfil das políticas de incentivos fiscais, há também algo novo. Parte importante da desconcentração que seguiu ocorrendo nos anos 80 já não pode ser explicada por seus antigos determinantes. São estes novos processos que colocam em cheque a dinâmica anterior e passam a requerer que se detenha com mais vagar nos conceitos de **integração** ou de **homogeneização** do espaço nacional.

Aqui é fundamental lembrar que a melhor das análises de economia regional esteve fortemente influenciada por estas duas idéias. Entre os autores, a influência maior foi sem dúvida de Celso Furtado. Em Formação Econômica do Brasil, como contrapartida do exame das mudanças nas relações da economia brasileira com o setor externo – ou como diz o autor, "observadas de ângulo distinto" –, já se encontra o entendimento de que essas transformações traziam consigo um crescente grau de **articulação** entre as distintas regiões do país.[3] Articulação que deveria desdobrar-se num processo efetivo de **integração** econômica, capaz inclusive de acelerar o desenvolvimento nacional.[4] O tema é retomado no documento que dá origem à SUDENE, em que ganha ênfase a análise dos problemas derivados do tipo de relação comercial que se

---

3 A recente historiografia econômica brasileira reavalia o sentido da articulação comercial entre as distintas regiões no período colonial, relativizando muito a idéia de "arquipélago" ou do isolamento que prevaleceria até o início deste século, concepção que se tornou influente pelo trabalho de Celso Furtado e, também, de Caio Prado Júnior. Ver a respeito, Santos (1985).

4 Lembrando que a edição original é de 1959 (redigido, segundo o autor, entre novembro de 1957 e fevereiro de 1958), deve-se ver especialmente as observações que Celso Furtado intitulou "Perspectivas dos próximos decênios" (Furtado, 1977, cap. 36: 233-42). Sobre estas passagens, na primeira parte de sua autobiografia, Celso Furtado faz as seguintes observações: "Ao lado dessa transformação estrutural básica (deslocamento do centro dinâmico do comércio exterior para o mercado interno), indicava como grande desafio, o problema das disparidades regionais. Chamava a atenção para o fato de que o desenvolvimento na primeira metade do século XX podia ser visto como 'um processo de articulação das distintas regiões do país em um sistema com um mínimo de integração' ... Mas essa articulação se fizera com notório aumento das disparidades de níveis de renda. E, depois de mostrar a complexidade do problema sob vários pontos de vista, concluía: "A solução deste problema constituirá, muito provavelmente, uma das preocupações centrais da política econômica no correr dos próximos anos" (Furtado, 1985: 214). A bibliografia sobre a integração econômica encontra-se em Cano (1985: 185-6, notas 55 e 56). Ver, também, o documento preparado para o BNDE (Rangel, 1968).

estabelece entre a economia nordestina e o Centro-Sul do país, ainda que essa versão incorra no equívoco de sustentar a tese de substituição regional de importações, com vistas a "criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira."[5]

O cerne do argumento de Celso Furtado é a progressiva redução do papel das exportações na determinação da renda interna. Com isso, e com o crescimento da economia cafeeira, as demais regiões passam a se articular a esse núcleo dinâmico, ampliando a pauta do comércio inter-regional, sobretudo pela "exportação" de bens industrializados do Centro-Sul para os demais mercados regionais e de bens primários no sentido oposto. Os efeitos desse processo sobre a economia nordestina não são necessariamente de estagnação, ainda que por si sós não favoreçam seu desenvolvimento. Celso Furtado é claro em apontar que a "a decadência da região nordestina é um fenômeno secular." (Furtado, 1977: 240). Quando reflete sobre uma nova forma de **integração**, o faz no sentido de superação da articulação comercial existente previamente, através do crescimento da atividade industrial no Nordeste. Mas, neste caso, **integração** também representa a necessidade de ruptura nas formas arcaicas de aproveitamento dos recursos das regiões atrasadas. Superada a ambigüidade da proposta de centros industriais autônomos, constante da formulação inicial do GTDN, o autor afirmaria mais tarde:

> "Os obstáculos que em outras partes do mundo limitam o processo de modernização – e que se originam na balança de pagamentos e na insuficiente dimensão do mercado interno face às exigências de tecnologia moderna – no Nordeste são contornados graças à integração industrial com o Centro-Sul" (Furtado, 1981: 122 apud Guimarães Neto, 1989: 169).

É neste contexto que a integração assume para Celso Furtado o papel de um componente dinâmico do crescimento.[6] Pensa aqui a nação, um efetivo projeto nacional.

Dois outros autores tornaram-se referência obrigatória sobre a questão regional brasileira e por conseguinte sobre a análise da formação

---

5 Ver Brasil (1967: 14). A crítica ao enfoque de 'substituição regional de importações' foi feita originalmente por Cano (1985: 25-6, 299-300).

6 "É de se supor que, caso progrida essa integração, a taxa média de crescimento da economia tenderá a elevar-se", conforme Furtado (1977: 242).

do mercado nacional: Francisco de Oliveira e Wilson Cano.[7] O primeiro, em "Elegia para uma re(li)gião", expressa este fato através da idéia de **homogeneização** do espaço econômico pela subordinação da lógica de acumulação dos circuitos do capital regional ao que denomina capital monopolista associado. Wilson Cano, de forma bastante distinta do primeiro e seguindo mais de perto Celso Furtado, dá tratos finais ao tema em "Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil". Vejamos seus principais argumentos.

Francisco de Oliveira, refutando o enfoque dos "desequilíbrios regionais", afirma que o conceito de região que adota em seu trabalho fundamenta-se na "especificidade da reprodução do capital, nas formas que o processo de acumulação assume, na estrutura de classes peculiar a estas formas e, portanto, também nas formas de luta de classe e conflito social em escala mais geral" (Oliveira, F., 1981: 27). Diz ainda:

> "Desse ponto de vista, podem e existem 'regiões' em determinado espaço nacional, tanto mais determinadas quanto sejam diferenciados os processos assinalados, e, no limite (...) num sistema econômico de base capitalista, existe uma tendência para a completa homogeneização da reprodução do capital e de suas formas, sob a égide do processo de concentração e centralização do capital, que acabaria por fazer desaparecer as 'regiões', no sentido proposto por esta investigação. Tal tendência quase nunca chega a materializar-se de forma completa e acabada, pelo próprio fato de que o processo de reprodução do capital é por definição desigual e combinado..."[8]

Francisco de Oliveira esclarece melhor:

> "O que preside o processo de constituição das 'regiões' é o modo de produção capitalista, e dentro dele, as 'regiões' são apenas espaço socioeconômico onde uma das formas de capital se sobrepõe às demais, homogeneizando a 'região' exatamente pela sua predominância e pela conseqüente constituição de classes

---

7 Ver, também, porque organiza e resgata com precisão estas abordagens o livro de Guimarães Neto (1989), especialmente a Introdução e Capítulos III e IV.

8 Cf. Oliveira, F. (1981: 27). Ao que o autor acrescenta: "Uma região seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e por conseguinte uma forma especial da luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e no pressuposto da reposição... É possível reconhecer a existência de espaços econômicos-políticos-sociais onde, por exemplo, o capital comercial comanda as leis da reprodução sem no entanto penetrar propriamente na produção; tal região se diferencia de outra onde o capital penetrou no próprio sistema produtivo, onde seria o capital industrial o responsável pela reprodução do sistema; assim, sucessivamente, as diversas formas de reprodução do capital conformariam 'regiões' distintas" (p.29).

> sociais cuja hierarquia e poder são determinados pelo lugar e forma em que são personas do capital e de sua contradição básica. E enfatiza-se, uma vez mais, que uma 'região' assim tende a desaparecer na mesma medida em que as várias formas do capital se fusionam, primeiro pela predominância do capital industrial, depois pela fusão entre capital bancário e industrial, dando lugar ao capital financeiro e posteriormente, na etapa monopolista do capital, pela especial fusão entre Estado-capital. Não reconhecer, no entanto, que existem marcadas diferenças entre as várias formas de produção do valor dentro do capitalismo é não reconhecer, em primeiro lugar, e a nível mais abstrato, a lei do desenvolvimento desigual e combinado, e mais concretamente, o processo de constituição do próprio capital enquanto relação social" (Oliveira, F., 1981: 30).

O significado desta argumentação fica claro quando referido ao papel da industrialização. Segundo Francisco de Oliveira, economias regionais – enquanto circularidades específicas do processo de reprodução do capital – existiam sobretudo no Nordeste e no Extremo-Sul, perdendo posição ou sendo destruídas na sua especificidade pelo crescimento industrial concentrado em São Paulo:

> "O desenvolvimento industrial da 'região' de São Paulo começou a definir, do ponto de vista regional, a divisão regional do trabalho na economia brasileira, ou mais rigorosamente, começou a forjar uma divisão regional do trabalho nacional, em substituição ao 'arquipélago' das economias regionais até então existentes, determinadas sobretudo por suas relações com o exterior (...) No momento, pois, em que a expansão do sistema capitalista no Brasil tem seu lócus na 'região' Sul comandada por São Paulo, o ciclo toma espacialmente a forma de destruição das economias regionais, ou das 'regiões'. Esse movimento dialético destrói para concentrar, e capta o excedente das outras 'regiões' para centralizar o capital. O resultado é que, em sua etapa inicial, a quebra das barreiras inter-regionais, a expansão do sistema de transportes facilitando a circulação nacional das mercadorias, produzidas agora no centro de gravidade da expansão do sistema, são em si mesma tantas outras formas do movimento de concentração; e a exportação de capitais das 'regiões' em estagnação são a forma do movimento de centralização."[9]

É desnecessário aqui refazer as críticas ao texto de Francisco de Oliveira, quanto à centralização do excedente (financiamento da industrialização) e à estagnação da periferia nacional: remeto, neste

---

9 Cf. Oliveira, F. (1981: 74, 76). Ênfase similar é dada pelo autor na reavaliação que faz do desenvolvimento do Nordeste, anos mais tarde, quando indica que um resultado talvez não esperado da política de desenvolvimento regional foi: "a desregionalização da economia regional, que se coloca como par num ambíguo processo que, do outro lado, reifica a região, já agora do ponto de vista da ação dos mecanismos financeiros que o presidem" (Oliveira, F., 1990: 67-92).

aspecto, ao livro já citado de Wilson Cano (Cano, 1985: 163-5, 196-208). Creio, contudo, que é necessário discutir melhor a questão da tendência à **homogeneização do espaço nacional**, que tanta influência teve na literatura posterior. No que há de central a idéia é absolutamente inquestionável: se a diferenciação regional é definida a partir de dinâmicas de acumulação específicas, a industrialização, ou seja a constituição das bases materiais do capitalismo nacional, e a unificação do mercado destroem as antigas regiões. Homogeneizam o espaço nacional ao subordinar as diversas frações do capital ao mesmo movimento geral, definido pelo ciclo da acumulação e pela política econômica.

Resta, porém, uma dificuldade nada desprezível: compreender o sentido da subordinação da acumulação nos espaços regionais à dinâmica do capitalismo nacional. A integração do mercado nacional, todos reconhecem, não suprime por si as diferenças regionais. Representa, isto sim, uma subordinação, que se expressa inclusive em termos técnico-materiais na diferenciação das estruturas produtivas das diversas regiões, cujo desdobramento foi configurar complementaridades econômicas definidas com base em uma nova divisão regional do trabalho comandada a partir de São Paulo. É esta subordinação que explica a 'solidariedade' dos ciclos da acumulação, submetidos todos à mesma dinâmica geral, mas não "homogeneizados".[10]

É curioso observar que as dificuldades da idéia de homogeneização perpassam o próprio texto de Francisco de Oliveira.

---

10 Cláudio Egler faz observação semelhante, quanto ao que chama "célebre tendência à homogeneização do espaço nacional" de Francisco de Oliveira: enquanto tendência há pouco que contestar. "Entretanto, a passagem desta imanência abstrata do modo capitalista de produção para a análise de situações concretas exige algumas mediações, sem as quais perde completamente sua consistência analítica e passa a ser mais um dos dogmas que entorpece o marxismo vulgar". Em outra passagem diz: "é importante frisar que a integração territorial do mercado nacional não borrou completamente as peculiaridades regionais, homogeneizando integralmente o espaço econômico nacional (...) este processo criou e recriou territórios econômicos dotados de características peculiares, cujos desdobramentos futuros passam a ser importantes para a compreender a totalidade dinâmica da economia nacional e o papel das regiões diante da crise e de sua reestruturação produtiva." (Egler, 1993: 154, 189-90).

Afora as menções à noção de "desenvolvimento desigual e combinado",[11] o autor faz ressalvas a um certo tipo de marxismo vulgar que interpretaria de forma exageradamente "homogeneizada" a história política e social do país, muito além do que a própria **tendência** de homogeneização da reprodução do capital em escala nacional conduziria (Oliveira, F., 1981: 82). É como se deparasse com as dificuldades de seu raciocínio. No mesmo sentido, faz menção a esta diferenciação espacial mais adiante:

> "Esses 'Brasis' não são mais que a força diferenciadora da expansão do capitalismo (...) Essa diferença (na imbricação das relações sociedade, Estado e economia no Nordeste e no Centro Sul) é ao mesmo tempo o resultado da herança histórica e da redivisão do trabalho que a expansão do Centro Sul comanda" (p.89).

A mesma tese volta com a seguinte redação:

> "Sob determinadas condições <u>históricas</u>, mesmo a forma de expansão das relações capitalistas de produção pode não chegar a homogeneizar, de forma acabada, 'regiões' que existem e persistem no território ou espaço onde já impera o sistema capitalista em sua plenitude" (p. 99).

Essas vicissitudes são próprias da definição de **região** no campo de certas abordagens marxistas.[12] Na verdade, refletem menos os dilemas das categorias, que o excesso de abstração. Região, neste sentido, ou se quisermos, **padrões de divisão regional do trabalho**, não devem ser apreendidas no nível de abstração proposto. Se há sentido em caracterizar

---

11 A menção refere-se explicitamente a Lenin ("O desenvolvimento do capitalismo na Rússia") e Trostky ("História da revolução russa"). De resto, é nos clássicos do marxismo que Francisco de Oliveira busca inspiração para tratar do tema regional, incluindo sobretudo Gramsci ("A questão meridional" e "*Il risorgimento*"), tal como indicado nas notas 8 e 9 (Oliveira, F., 1981: 40). É interessante confrontar esta abordagem com outra igualmente inspirada nestes clássicos: Oliveira, C. A. B., (1985). Neste último caso, a ênfase recai em mostrar que o tratamento dado pelos autores citados, em suas investigações sobre processos de constituição de capitalismo nacionais, é uma permanente busca de mediações históricas para discutir a gênese desses capitalismos. Longe, portanto, de abstrações do gênero de leis gerais do tipo desenvolvimento desigual e combinado.

12 É interessante observar que questão similar perpassa também os primeiros textos de Ann Markusen, autora que influenciou a retomada da discussão do "regionalismo" nos anos 80. Neste caso, para fugir do fetichismo das análises que atribuem a condição de sujeito às regiões, preconiza-se "postular de forma abstrata uma definição trabalhável de regionalismo", descartando contudo a possibilidade de definir região neste mesmo plano de análise. A solução seria centrar-se nas relações sociais: "teorizar sobre o trajeto do desenvolvimento capitalista dentro de uma região requer(ia) uma análise empírica que identifica(sse) as estruturas cultural, política e econômica que se desenvolveram historicamente, tanto internamente como em relação a outras regiões" (Markusen, 1981: 66, 97). Ver a este respeito a revisão que a autora faz deste ponto de vista, conforme menção ao longo deste texto.

economias regionais, estas derivam das especificidades de suas estruturas produtivas, da natureza da articulação comercial que estabelecem entre si e dos padrões de reprodução das diversas frações do capital e da força de trabalho, que seguem sendo diferenciados, ainda que subordinados a uma mesma dinâmica geral. É esta a razão para que continuemos todos – sobretudo quando referidos a países continentais – a escrever sobre regiões e especificidades regionais. Salientar a homogeneização e o desaparecimento de dinâmicas regionais específicas tem a vantagem de evitar o uso e o abuso que se faz da categoria "região". Mas, é como se a diferenciação econômica do espaço nacional – parafraseando o autor original – "não tivesse passado da realidade aos livros, caído dos livros para a realidade, e como se aqui se tratasse de uma compensação dialética dos conceitos, e não da resolução de relações reais."[13]

Cabe salientar que a conceituação de região, apesar de central no planejamento e na chamada "economia regional", segue sendo uma questão quase insolúvel. Neste sentido, a contribuição de Francisco de Oliveira não difere muito de outros autores marxistas, quer na recusa das abordagens convencionais da chamada economia regional ou da teoria da localização, quer na ênfase que colocam nas relações sociais e nas formas de reprodução do capital. A semelhança que apresentam é, por sinal, tanto nos seus aspectos mais meritórios, quanto em seus principais problemas, que são inclusive muito menores em Francisco de Oliveira.[14]

---

13 Uso a expressão com que Marx ironiza a crítica dos "adversários" dos economistas, de que estes últimos separaram o que está unido: produção, distribuição, troca e consumo. Marx, desde logo um crítico da economia política e, também, do tratamento dado pelos economistas a estas categorias, salienta aqui que a separação é real (Marx, 1982: 7).

14 A obra de Francisco de Oliveira fica longe do que perpetrou o marxismo vulgar acerca do espaço. Basta observar que faz uma análise histórica da questão regional brasileira: identificando-a com o desenvolvimento do Nordeste. Isto não o impede de cometer equívocos, a exemplo da transferência do excedente entre regiões, da estagnação da periferia ou da tendência à homogeneização do espaço nacional. No plano das categorias, talvez seu principal percalço seja o tratamento dado ao que identifica como equivalente-geral, um 'equívoco lúcido' em suas palavras. Com isto quer fazer referência à maior produtividade da mão-de-obra industrial do sudeste, produtividade que "percola toda a estrutura da produção apenas e quando a própria força de trabalho, como mercadoria na sua plenitude, consome outras mercadorias". Afirma: "é como se o novo custo de reprodução da força de trabalho no Centro Sul funcionasse como um equivalente geral que determina, agora, os limites e as possibilidades de expansão de outras 'regiões' ...". Com isto quer salientar que a ' nacionalização' significa submeter o capital de outras 'regiões' às leis de reprodução

Tome-se o exemplo de Alain Lipietz (1988).[15] No que seria a formulação de uma problemática marxista, pensa o espaço socioeconômico como síntese de duas dimensões: enquanto reflexo das articulações das relações sociais e enquanto um constrangimento objetivo que se impõe ao desenvolvimento destas relações. Este último ponto reflete a herança do passado, que identifica através da articulação no espaço de distintos modos de produção, justificando a existência de regiões desigualmente desenvolvidas como um resultado histórico. Na base deste espaço concreto (histórico), incorpora a análise das conseqüências do desenvolvimento capitalista em seu estágio monopolista. Diz que não se deve analisar regiões, mas a dimensão espacial das relações sociais: "a região aparece assim como o produto das relações inter-regionais e estas como uma dimensão das relações sociais" (Lipietz, 1988: 29).

Lipietz (1988: 92-100) responde à questão de como definir relações econômicas inter-regionais dentro de uma mesma nação, através da noção de que as regiões (estruturas sociais) articulam-se por certos padrões de divisão do trabalho, que intitula circuitos de ramos, inspirado no ciclo de produto de Vernon (s.d.: 190-207). A estruturação do espaço aparece assim como resultado da acumulação do capital: de um lado, produto histórico das articulações dos modos de produção, de outro, desdobramento do capital monopolista baseado no desenvolvimento desigual.[16] Todavia insiste que não se deva cair na ilusão estruturalista: o

---

e às suas formas, concentrando e centralizando os excedentes, ora impondo suas mercadorias, ora penetrando como capital nas outras 'regiões'. Ou, de forma mais clara, na palavras do autor: "O aspecto que se procura dar ênfase (...) é o de que a hegemonia do Centro-Sul sobre a burguesia industrial do Nordeste começa a ocorrer exatamente pela troca de mercadorias, pela invasão de mercadorias produzidas no Centro-Sul, onde a produtividade do trabalho estava em crescimento" (Oliveira, F., 1981: 64, 77, 78, 90).

15 O autor inicia seu texto criticando as concepções abstratas de espaço da economia regional e o que chama de versões empiristas da geografia, dentre elas o conceito de escalas geográficas de Yves Lacoste. Sobre este último tema, ver a respeito Egler (1993: 19-31). Neste texto, de forma muito distinta da crítica de Lipietz, o autor utiliza as escalas geográficas como forma de tratamento metodológico de diferentes níveis de abstração.

16 A avaliação que faz das conseqüências do monopolismo incorpora uma perspectiva bastante problemática: sugere que a produção privada do espaço assume aqui uma dimensão que não tinha no capitalismo concorrencial, enquanto produção privada do espaço social. Este é um paralelo infeliz com a concorrência perfeita: num caso o agente privado não interfere no mercado, noutro

espaço seria a dimensão espacial das relações sociais e portanto da luta de classes. Por fim aborda a questão do Estado, enquanto unidade política do espaço nacional, para salientar que isto não implica o desaparecimento das regiões:

> "Mas, a intervenção unificadora do Estado não implica, muito ao contrário, a uniformização (...) Uma estrutura regional pode ser considerada precisamente como uma zona concreta específica, ao nível da qual se regulam as contradições secundárias entre as classes dominantes, baseada na fase atingida pela articulação dos modos de produção e do estágio atingido pelo capital local."[17]

O melhor desta análise segue sendo a ênfase na dimensão social do espaço e o sentido histórico que dá à sua investigação. Há várias passagens:

> "Na realidade, a estruturação do espaço, da 'divisão econômica e social do espaço', é um processo de natureza genealógica, suas modificações são, a todo momento, o efeito da totalidade das instâncias da formação social" (Lipietz, 1988: 127).

Aqui, contudo, é preciso salientar os dilemas. Em primeiro lugar, o esquematismo althusseriano resvala para uma compreensão da história como herança: ela importa, como importa para uma parcela crescente da ciência econômica regional, sobretudo na dimensão de condição inicial, como constrangimento objetivo que se impõe ao desenvolvimento de novas relações. Em segundo lugar, entremeada por uma narrativa pouco clara, há sempre a pretensão de incorporar uma dimensão de lei de movimento para a problemática do capital no espaço, ainda que mediada pelas etapas do capitalismo. Isto transparece, apesar da recusa do autor em identificar a forma-valor com qualquer lei do valor no espaço. A razão da recusa é que o valor encarna a validação social da produção e do trabalho inscrito na mercadoria, enquanto produtos de um capital privado. A questão espacial não se encaixa neste pressuposto: o espaço como construção social e produto histórico não é privado, não precisa ser

---

produz o mercado – ou melhor, o espaço –, como uma conseqüência exclusiva da escala dos empreendimentos, sem referência a outras implicações da dinâmica de acumulação (Lipietz (1988: 138-48).

17 Cf. Lipietz (1988: 158-59). Esta noção política (e cultural) da diferenciação do território nacional também se encontra em Oliveira, F. (1981), da mesma forma que está subentendida na concepção de Ann Markusen de que se deva pensar prioritariamente regionalismo e não região. Ver o texto da autora indicado na nota 12.

validado socialmente. Mas, insiste o autor, se esta validação não tem significado pensada socialmente, tem sentido do ponto de vista da "unidade econômica privada", como grifa o autor:

> "Para seu cálculo privado, comprar trabalho vivo, mercadorias ou terreno, é sempre pagar sua inscrição na reprodução social. Para ela (unidade econômica privada), há uma lei do valor no espaço (sic), uma lei que lhe impõe uma escolha muito limitada de lugares em função da atividade escolhida, uma lei pela qual o social se impõe ao privado" Lipietz (1988: 137-38).

Vejamos como o desdobramento abstrato desta temática acaba aproximando uma abordagem supostamente marxista, de outra fundada na teoria da localização. A tese de Maurício Borges Lemos é um bom exemplo.

Esse autor também inicia afirmando que o estudo do capital no espaço não pode ser realizado no contexto da discussão do valor, como propõem os teóricos das trocas desiguais, mas que o plano metodológico para isto seria o "capital em sua realidade".[18] Mas, após esta afirmativa empreende uma verdadeira quadratura do círculo: confunde a órbita da circulação com a questão espacial, como se a circulação representasse o plano de análise adequado (mais concreto) para realizar tal investigação.[19] Feito isto dá um segundo salto mortal: entende que o exame da circulação exige que se conceitue com "precisão" a questão do trabalho "improdutivo", enquanto trabalho no setor serviços, trabalho que não produz mercadoria. Isto porque, a partir de sugestões do próprio Marx, confunde capital produtivo com trabalho produtivo e capital na circulação com trabalho improdutivo (prolongamento da mercadoria no espaço-tempo). O estrago está feito: os serviços passam a ser a base de estruturação e organização do espaço, a despeito de sua "improdutividade" ou incapacidade dinâmica de liderar o processo de acumulação.[20] O resto é realizado com base numa teoria da renda espacial, "capaz de trazer à superfície a lei de movimento do capital no

---

18 A referência aqui é sobretudo Emmanuel (1973), ver Lemos (1988: 226-7).

19 O pressuposto aqui é o de que a discussão de Marx acerca de tempo e custo de circulação seria a base desta formulação.

20 Cf. Lipietz (1988: 235). A influência primeira é a análise da urbanização de Paul Singer, Manoel Castells e, sobretudo, Jean Lojikine.

espaço" (sic) Lipietz (1988: 375). Aqui é fundamental o que o autor designou de "ecletismo dirigido": inicia pela discussão da renda da terra em Marx e completa-a com o modelo de localização de Von Thünen.[21]

O significado maior da crítica resumida acima – e também da "digressão eclética" – fica claro quando deparamos com o conceito de região empregado pelo autor:

> "Na verdade, qualquer que seja o critério adotado, ele sempre vai implicar um corte arbitrário, uma vez que sob o capitalismo o espaço é tendencialmente integrado e articulado. No entanto, é analiticamente correto que se defina como uma região o conjunto de pontos do espaço que tenham maior integração entre si do que em relação ao 'resto do mundo'. Com isso, a solidariedade regional aumenta, seja no sentido do crescimento do nível de atividade, por exemplo, seja no de sua redução" (Lipietz, 1988: 400-1).[22]

Ou ainda:

> "A definição de uma região implica num recorte no espaço econômico cujo único critério é o fluxo mercantil de mercadorias. Se ele é maior, por exemplo, entre dois pontos no espaço do que de cada um deles em relação ao 'resto do mundo', estes dois pontos podem ser definidos como uma região" (Lipietz, 1988: 448, nota 1).

O que esta definição mostra é quão próximas podem estar uma vertente marxista e a chamada ciência econômica regional. Na verdade, a formulação abstrata da problemática do desenvolvimento conduz sempre a um impasse: ou a história aparece como um vetor de condições iniciais, ou uma teorização abstrata conduz a formulações vazias de conteúdo histórico.[23] Chamo atenção aqui ao contexto da discussão de região: esta

---

21 Crítica semelhante a esta também é feita por Mark Gottdiner às formulações de Allen Scott acerca da renda urbana, em que se associa uma pretensa economia política marxista aos modelos de localização: "Em toda sua obra, Scott é prejudicado por uma dependência em relação ao modelo de Von Thünen e da zona concêntrica. Assim, essa abordagem tem um valor limitado como base de uma teoria da produção de formas espaciais, pois o espaço não pode ser simplesmente reduzido a uma mercadoria produzida pelo capital, como os neo-ricardianos podem supor" (Gottdiner, 1993: 109).

22 Lemos pensa aqui no maior grau de interdependência entre as rendas individuais, que existiria numa região.

23 Mark Gottdiner, referindo-se ao urbano, parte deste ponto para criticar o uso da economia política enquanto forma de teorizar o espaço como produto do capital. Também no confronto que faz entre as abordagens de Castells e Lefebvre, igualmente ressalta a superioridade do tratamento histórico desse último, que não incorre nos diversos reducionismos que caracterizam as demais tentativas marxistas de pensar o espaço. Contudo, a dificuldade da resolução destes conceitos

é, desde logo, uma problemática afeita ao desenvolvimento do capitalismo e à conformação de padrões de divisão do trabalho que se diferenciam espacialmente, com a subseqüente diferenciação econômica do espaço e, portanto, também dos sujeitos que habitam este espaço. Mas se o entendimento deste processo exige uma formulação teórica, esta formulação não se confunde com leis gerais. Trata-se de um processo eminentemente histórico-genético e não há leis gerais sobre a gênese do capitalismo, como bem formula Carlos Alonso Barbosa de Oliveira (Oliveira, 1985).

Ora, a questão a ser resolvida não é **o capital** no espaço, mas **o desenvolvimento do capitalismo no espaço**. A diferença é imensa: se o primeiro caso fosse pertinente poder-se-ia inquirir sobre leis gerais; no segundo há que se ter em mente que a história não importa apenas como condição inicial, é da história que estamos falando. Isso não significa obrigatoriamente ancorar-se numa proposta historicista, mas significa reconhecer que a **elaboração teórica** sobre esse processo não tem como fugir da fixação de suas condições históricas. Vale a pena reproduzir uma passagem do próprio Karl Marx citada no trabalho de Carlos Alonso. Respondendo a um comentador russo, que considerava os capítulos referentes à Acumulação Primitiva de *O Capital* como sendo toda uma teoria histórico-filosófica, Marx é enfático:

> "Que aplicação à Rússia meu crítico deveria fazer deste esboço histórico? Apenas esta: se a Rússia tende a transformar-se numa nação capitalista (...) não o conseguirá sem antes transformar uma boa parte dos seus camponeses em proletários; e então, uma vez introduzida no seio do regime capitalista, ela experimentará suas leis impiedosas, como ocorreu com outros povos profanos. Isto é tudo. Mas não é para meu crítico. Ele se sente obrigado a metamorfosear meu esboço histórico da gênese do capitalismo na Europa Ocidental em uma teoria

---

transparece no que postula como seu paradigma alternativo: padrões de ocupação do espaço produzidos pelo organismo social, inclusive pelo Estado, mas sem que as relações capitalistas estejam diretamente refletidas nas formas urbanas, e incorporando determinações outras, tais como fenômenos ideológicos, políticos e culturais, situando seus determinantes muito aquém da problemática do desenvolvimento econômico. As vantagens do não- reducionismo são evidentes, mas fica clara a dificuldade herdada do próprio Lefebvre de não se estabelecer qualquer hierarquia nestes múltiplos determinantes da configuração do espaço urbano. Ver Gottdiner (1993: 267-72).

histórico-filosófica da marcha geral fatalmente imposta a todos os povos, sejam quais forem as circunstâncias históricas em que se encontrem (...)."[24]

Como salienta Carlos Alonso, na análise de Marx "as determinações gerais aparecem sempre imersas na história, o que as afasta de qualquer modelo. Na verdade, toda a exposição está impregnada por circunstâncias históricas específicas" (Oliveira, C. A. B., 1985: 66). Trata-se, como lembra esse autor, de construir categorias que permitam sucessivas aproximações dos movimentos reais particulares.

Um primeiro crítico – um adepto da forma descrita deste "marxismo vulgar" – poderia argüir que esta sobejamente conhecida questão das mediações históricas está referida à problemática da gênese do capitalismo, mas que uma vez consolidado o modo de produção entramos no terreno das impiedosas leis gerais. Não haveria assim por que não tratá-las neste terreno teórico. Convém neste caso estabelecer com clareza o objeto: falamos aqui das formas concretas do desenvolvimento do capitalismo nas diferentes regiões. Evidente que esses processos estão determinados pelas condições da acumulação de capital em cada região e pelas suas formas dominantes, pela natureza de sua articulação com a dinâmica de acumulação prevalecente nas demais regiões, pela forma concreta com que se dá a subordinação desses capitais à dinâmica do centro dinâmico, pelas características da integração comercial e produtiva desses capitais. E, mais, não se trata de levar em conta a história como herança, mas o conjunto das circunstâncias históricas em que esses processos ocorrem.

Um segundo crítico – qualquer economista profissional – poderia postular "de que não há de errado em simplificar hipóteses – ao contrário, é somente através de simplificações estratégicas que nós podemos esperar dar sentido à complexa desordem do mundo real."[25] Além disso, é este o terreno próprio da ciência econômica: a construção de modelos que necessariamente abstraem parte da realidade para centrar-se no que é

---

24 Cf. Fernandes (1982: 159 apud Oliveira, C.A.B., 1985: 66).

25 Utilizo-me dos comentários de Krugman (1994: 2) acerca dos dilemas da teoria do comércio internacional, quando sugere que muitas de suas hipóteses são exageradamente simplificadoras.

essencial. No caso, quanto maior a exigência de rigor científico, maior é a necessidade de construir modelos dessa natureza. E mesmo que essa modelagem não seja totalmente convincente, ela muitas vezes permite descrições coerentes e rigorosas, além de fornecer um tratamento mais elegante aos temas econômicos. É provável até, completaria esse economista, que o atraso da economia regional e da geografia econômica – no sentido de suas idéias básicas nunca terem freqüentado o centro do debate econômico – seja resultado de sua dificuldade em construir modelos que atendam a essas crescentes exigências de rigor por parte dos economistas profissionais.[26]

Estas observações têm um sentido genérico de difícil questionamento: qualquer conhecimento pressupõe abstração. Mas, devemos reconhecer que grande parte da crítica à teoria da localização – e aos marxistas, eu acrescentaria – não é pela falta de abstração; ao contrário é derivada do fato de sua construção pautar-se pela abstração excessiva da realidade. O próprio Krugman (1994), afirma:

> "Grande parte da literatura sobre localização industrial tem ignorado a questão das estruturas de mercado e ao invés disso tem obsessão pela geometria – com o formato dos mercados em espaços idealizados, ou com a otimização das vantagens locacionais dados os mercados e os recursos – enquanto prestam pouca atenção ou não atentam para o problema de modelagem de mercados" (p. 5).

Na verdade sua crítica não é para a ausência de modelagem, mas para o que considera uma modelagem insatisfatória sobre estruturas de mercados com retornos crescentes ou economias de aglomeração.[27]

É fácil compreender o forte apelo que estas observações têm para os economistas, em especial para a economia regional. Clélio Campolina Diniz, um dos autores que mais contribuíram para o entendimento da questão regional brasileira nos últimos anos, expressa um pouco essa inquietação. Ao reconhecer "a insuficiência da teoria da localização e do

---

26 Esta é uma síntese livre das idéias professadas por Krugman no livro citado, tendo por base o pressuposto de que esse atraso decorre da dificuldade em modelar estruturas de mercado com retornos crescentes, hipótese que considera chave para a geografia econômica, ver: Krugman (1994: 1-11, 98-100).

27 Pela importância que assumiu no debate sobre desconcentração, este tema é objeto de discussão específica no último capítulo deste livro.

desenvolvimento regional para a análise das condições contemporâneas da localização industrial", formula como resposta uma extensa e pertinente pauta de investigação sobre vários aspectos da economia brasileira. Mas ao fazê-lo, não deixa de questionar-se sobre o estado da "ciência regional":

> "Não há uma abordagem teórica compreensiva que permita avaliar a situação regional brasileira. A incapacidade das várias propostas nos leva a um ecletismo incômodo, mas talvez o único caminho possível para que se possa fazer uma avaliação conseqüente das transformações regionais brasileiras" (Diniz, 1991: 25, 37, grifo meu).

Essas dificuldades em compreender o sentido da história parecem reafirmar as observações feitas por Pierre Villar há mais de trinta anos:

> "A exigência de uma colaboração entre a ciência econômica e a história é cada vez mais sentida, embora de modo ainda confuso. Esta exigência sugere um confronto – que é o contrário de 'contraposição' – entre duas maneiras de pensar, entre dois modos de análise – a análise econômica e a análise histórica – freqüentemente movidos por interesses de investigação muito próximos, mas elaborados no âmbito de hábitos e de atitudes muito distintos. Quando um economista designa um trabalho como 'histórico' ou 'descritivo' praticamente condena-o. Quando um jovem historiador emprega a palavra 'teoricamente', sente-se fulminado pelo olhar de seus mestres. Este divórcio é fatal para a edificação de uma ciência das sociedades humanas em movimento" (Vilar, 1982: 13).

Não me proponho realizar aqui uma síntese do conceito de região na literatura sobre economia regional, tarefa que está fora de meu alcance.[28] Creio, contudo, pelo que já foi exposto, que as análises clássicas de Albert Hirschman e Gunnar Myrdal continuam sendo muito mais úteis que as formulações abstratas da teoria da localização e, também, que as tentativas de fundar uma teoria "marxista" do espaço. Se fizermos um balanço da influência desses autores, com todas as críticas que lhes possamos acrescentar, os resultados são quase sempre muito superiores às demais formulações, ainda que suas análises sejam muitas vezes identificadas, tanto pelos economistas da *regional science*, como

---

28 Uma revisão comentada das principais definições correntes de região pode ser encontrada no apêndice do livro de Ann Markusen (1987a: 249-66). Sobre as teorias da localização e da dinâmica regional, ver as resenhas críticas de Coutinho (1973: 63-75) e de Maurício Borges Lemos (Lemos, 1988: 183-208; 403-39). Acerca das tentativas teóricas recentes de interpretar a dimensão regional da reestruturação produtiva, ver Diniz (1991: 13-24).

por certos marxistas, como de fundo empirista.[29] A razão para isso reside exatamente na dimensão histórica dos processos que analisam e na natureza dinâmica das relações que buscam explicar. [30]

Em Myrdal, faço referência ao princípio da causação circular e aos efeitos regressivos e propulsores, que buscam negar qualquer tendência à auto-estabilização automática do sistema social, sem a existência de efeitos compensatórios, mas, ao contrário, com mudanças de intensidade ainda maiores no mesmo sentido da transformação original. Para o autor, as forças de mercado tendem em geral a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais, com o poder de atração de um centro econômico se originando em fatos históricos muitas vezes fortuitos (Myrdal, 1968). A similitude dessa formulação com a de conceitos de efeitos de gotejamento e polarização de Hirschman, bem como a ênfase que esse autor atribui ao papel do Estado, através dos investimentos públicos, é um fato inegável.[31]

É certo que não se deriva desses autores um conceito simples e manejável de região, da mesma forma que seus enfoques são de difícil desdobramento analítico, pela natureza abrangente dos determinantes apontados, sobretudo por Myrdal, e também pelo elevado grau de generalização que empregam em suas análises. Ainda assim, é por conta desses aspectos que seus argumentos tiveram larga influência no pensamento econômico.[32] Quero apenas ressaltar exatamente este fato: o

---

29 O termo empirista é evidentemente empregado de maneira distinta por estas duas "escolas". Para o marxismo citado representa a ausência de uma concepção teórica sobre o espaço, passível de ser inscrita nas leis de movimento do capital (ou "dos capitais", conforme o plano de abstração proposto por cada autor); para o economista profissional significa abandonar o rigor analítico da ciência econômica, pela impossibilidade de modelar adequadamente a realidade, mesmo quando reconhece que *history matters*. Ver a este respeito as provocativas observações de Krugman, (1994: 4-11).

30 O peso que a história assume nas análises de Douglas North e François Perroux também auxiliou a dar um sobrefôlego às suas formulações, mesmo considerando a fragilidade das teorias da base de exportação e dos pólos de crescimento. Ver os diversos ensaios reunidos em Schwartzman (1977).

31 Esta similitude é reconhecida pelo próprio Hirschman, ainda que no contexto de suas críticas às concepções de Myrdal. (Ver Myrdal, 1977: 39, nota 5a).

32 Um aspecto da abordagem de Hirschman cuja influência é igualmente importante e que permite desdobramentos analíticos para compreender o processo de integração do mercado nacional é

desenvolvimento regional aparece aqui enquanto um processo histórico determinado por inúmeros condicionantes.

Mesmo sem empreender uma revisão desta natureza, creio que ainda assim é oportuno assumir aqui uma definição de região.[33] Valho-me para tanto das observações de Markusen. Para a autora, regiões são criaturas multifacetadas da história, produtos das mudanças contemporâneas e domicílios de grupos diversos, que nos interessam porque são locais do drama humano. Se a preocupação é conceituar região, uma definição factível dessas realidades empíricas complexas deveria, desde logo, evitar as dificuldades que atormentam grande parte da literatura da ciência regional: não enfatizar apenas um aspecto particular da realidade e buscar preservar em termos analíticos seu sentido histórico. Além do mais, o conceito deveria captar as tensões entre a dinâmica regional interior e o ambiente exterior. Por fim, essa definição deveria apreender a natureza relacional das regiões, com outras regiões e entidades espaciais. Com base nessas considerações, Markusen propõe a seguinte definição:

> "Uma região é um sociedade historicamente desenvolvida e territorialmente contínua que possui um ambiente físico, socioeconômico, um meio político e cultural, e uma estrutura espacial distinta de outras regiões e das outras unidades territoriais principais (cidades e nações)."[34]

---

a noção de interdependência setorial (*linkages*), ponto de partida, por exemplo, da análise de Souza, A.V. (1995).

33 Sergio Boisier, comentando as dificuldades em pensar regiões no contexto das transformações recentes (globalização e revolução tecnológica) diz que "isto obriga a pensar de novo a idéia de região, voltar ao fundamental, sem contudo a pretensão absurda de restabelecer categorias obsoletas". A razão é que os parâmetros por trás da definição de região (distância, fricção do espaço e continuidade) são exatamente os que entram em obsolescência. Numa provocativa menção a outros autores, diz que concorda com a idéia de que, embora para muitos considerem o conceito de região como uma construção mental que não tem contrapartida na realidade, ela continua sendo uma questão importante, sobretudo para os que nela habitam. (Boisier, 1994: 179-90).

34 Cf. Markusen (1987: 16-7). Aqui, pensando a diferenciação regional, Markusen afirma que as "semelhanças entre regiões originam-se mais da homogeneização da vida social no capitalismo do que de qualquer homogeneização real da atividade econômica". Esta observação, fundada na realidade americana, é problemática para um país com os níveis de desigualdade como o nosso. Contudo, não deixa de ser absolutamente verdadeira, quando pensamos que os indivíduos se inserem nesta ordem social e econômica cada vez mais como consumidores, e menos como produtores.

Essa definição simples e óbvia de região é o que basta, em face das reconhecidas dificuldades de formular um conceito plenamente adequado.[35] Poder-se-ia acrescentar, apenas, que o que se busca investigar nesse texto é a **diferenciação econômica do território nacional no contexto do processo de desenvolvimento capitalista**. É interessante reter, neste sentido, uma segunda observação da autora: regiões, enquanto territórios econômicos, funcionam como uma organização produtiva. Isto é, elas são o lócus de conjuntos de atividades econômicas inter-relacionadas, as quais incorporam trabalho assalariado na produção de mercadorias para troca. Vê-las deste modo é fundamental para explicar a diferenciação regional, enquanto um processo que tem vários determinantes, dentre os quais a especialização setorial. Não seria simplesmente a existência dessa diferenciação setorial que ditaria as características da região e moldaria sua vida econômica, mas o modo pelo qual esses complexos setoriais se confrontariam com os de outras regiões e responderiam aos eventos desagregadores da economia mundial como um todo.[36]

É com base nesses pressupostos que procuro desenvolver a problemática proposta no início deste livro. No caso, a discussão da consolidação do processo de integração nacional nas décadas de 70 e 80, e suas conseqüências sobre o desenvolvimento regional brasileiro, diante das mudanças que ocorriam na inserção internacional do país e diante do

---

35 Harry Richardson, discutindo as definições de região da literatura especializada, afirma: "A consideração do que constitui uma região (...) se apresenta como um pré-requisito essencial para a análise (...) Mas o problema é complicado, cheio de ambigüidades e, quase sempre, o economista regional evita enfrentá-lo." Nesse texto, na verdade, o autor indica três soluções distintas para o problema: definir regiões pelas diferenças inter-regionais, salientando os traços de homogeneidade intra-regionais; um segundo com ênfase em aspectos de interdependência dos diferentes componentes internos à região; um último relacionado aos objetivos de planejamento ou programação, com ênfase em critérios administrativos. (Richardson, 1975: 221-6).

36 Markusen identifica cinco razões principais para essa diferenciação econômica: a tendência de a estrutura de classes ser distinta entre regiões; as formas pelas quais se extrai o excedente; a separação espacial entre atividades de produção e realização; o grau acentuado de especialização setorial entre regiões; o estágio histórico de evolução do conflito de classes. Destas, as três primeiras teriam sido mais importantes no século passado e no início deste. Com a penetração da produção capitalista em quase todas as regiões, as duas últimas tornaram-se mais importantes. (Markusen, 1987: 24, 26). Uma análise crítica desse texto, em especial de sua chamada teoria do ciclo do lucro, encontra-se em Diniz (1991: 13-6).

processo de reestruturação da economia nacional. O ponto de partida são as macrorregiões brasileiras, reconhecendo desde logo que este processo vai redefinindo o próprio contorno das regiões, como aponto na seqüência, ainda que o faça tão vagarosamente, como para nos lembrar do peso de nossa herança regional.

Voltemos, portanto, à questão da integração, na formulação de Wilson Cano. Para o autor, "até meados da década de 20 era pequena a integração do mercado nacional", com o comércio inter-regional perfazendo cerca de ¼ do total do comércio externo de todos os estados e regiões do país. A demanda por bens de consumo, industrializados ou não, era suprida por produção local ou por importações do exterior. Em suas palavras:

> "Quer dizer: tanto faltavam estímulos (...) para maior integração do mercado nacional, quanto, e esta é a questão principal, a produção industrial do país não apresentava suficiente dinâmica de crescimento para romper o 'arquipélago' nacional e cativar para si o mercado nacional" (Cano, 1985: 157-8).

Para o autor, a "crise de 1929" e sua recuperação iriam acelerar a integração, ocupando a capacidade produtiva da indústria paulista, instalada nos anos 20, mas

> "(...) não teriam condições, por si sós, de fazer prosseguir a marcha. Para isto era necessária profunda reestruturação do Estado (...) Não é difícil perceber as dificuldades (...) No plano político, inexistiam frações nacionais da classe dominante, que representassem os principais setores da economia; tais frações eram regionais e, não raro, representavam múltiplos interesses, às vezes conflitantes entre si (...)
>
> No plano econômico, o quadro não era muito distinto. Salvo as pequenas 'linhas' de integração preexistentes entre algumas regiões do país, este era muito mais uma 'soma' de regiões econômicas distintas. Vale dizer: para prosseguir com o desenvolvimento do capitalismo brasileiro havia, necessariamente, que integrar o mercado nacional e, para tanto, não mais poderia o Estado permitir a supremacia de interesses especificamente regionais sobre os nacionais (...) Agora, não mais interessaria tratar de problemas específicos regionais e o Estado faria com que vários destes fossem rapidamente 'convertidos' em problemas nacionais.
>
> Integrar o mercado nacional eis a questão. Essa era, na verdade, nossa única opção para crescer e não estagnar" (Cano, 1985: 184-5).

O sentido dessa integração era a eliminação das barreiras comerciais entre as regiões, estimulando um forte incremento do comércio interno ao país. Mas significava algo mais: "haveria que

ampliar o grau de interdependência regional através de um significativo aumento da complementaridade inter-regional."[37] Integrar-se no mercado, na ausência de barreiras protecionistas, representava ganhar na competição de determinados produtos, mas não em todos, pois equivalia a abrir o mercado regional. Por essas razões, "a integração proporcionaria efeitos de estímulos, de inibição ou bloqueio e, até mesmo, de destruição" (Cano, 1985: 191).

Os efeitos de estímulo seriam decorrência da demanda antes atendida por importações do exterior, agora cativa da indústria nacional, ou da expansão da demanda urbana gerada pelo crescimento econômico. Os efeitos de inibição atingiriam produtos industriais voltados para a demanda local e que se desejava vender também no mercado nacional; ou bens ainda não produzidos na região (mas que poderiam vir a sê-lo), demandados tanto na própria região, como no mercado nacional. Os efeitos de destruição seriam conseqüência do acirramento da concorrência inter-regional, manifestando-se de forma distinta em cada um dos momentos em que avançava a integração do mercado nacional (Cano, 1985: 191-3).

Aqui, o autor faz referência ao que identifica como dois momentos distintos dessa integração: um primeiro, via dominação do mercado de mercadorias, que basicamente se limitava ao comércio inter-regional; um segundo momento, em que a integração assumia uma forma mais avançada, via acumulação do capital produtivo. Com isso expressa a distinção, em termos regionais, entre o momento da industrialização restringida e a nova dinâmica de acumulação da industrialização pesada.[38]

---

37 Cf. Cano (1985: 186). O primeiro tratamento da questão da complementaridade inter-regional deve-se a Paul Singer e Antônio Barros de Castro, como aponta Wilson Cano (Singer, 1977) e Castro, A. B.(1969/71). De fato, no capítulo sobre São Paulo, Paul Singer indica que "a economia brasileira já está relativamente integrada", salientando que "uma das características mais marcantes da economia paulista 'de hoje' (1968) é exatamente esta solidariedade que existe entre ela e o conjunto do país". Esse texto, em que transparece uma grande influência de Myrdal, tem igualmente o mérito de ser uma das primeiras tentativas de interpretar a concentração industrial em São Paulo e o início da desconcentração, no caso em direção aos municípios do entorno, formulando justificativas próximas do que depois se intitulariam economias de aglomeração e desaglomeração. Ver Singer (1977: 67).

38 Sobre esses distintos padrões de acumulação ver Cardoso de Mello (1982: 96-122).

Refletindo sobre o primeiro desses momentos e analisando o comércio inter-regional, Wilson Cano aponta que:

> "O processo de industrialização do Brasil, deslocando o setor externo da posição de principal determinante da renda e do emprego, faria com que os coeficientes de exportação em relação à renda baixassem. A maior integração do mercado nacional com sensível ampliação do grau de complementaridade inter-regional fazia com que – dentro de certos limites – também baixasse o coeficiente de importações proveniente do exterior" (1985: 212).

Mas, apesar do sentido da nova dinâmica de acumulação,

> "(...) as exportações para o exterior, na maior parte daquelas regiões onde a indústria não se desenvolveu em volume significativo, continuariam ainda a ser o elemento dinâmico dessas economias. Somente passariam a segundo plano quando fossem superadas pelas exportações para o mercado interno, o que ocorreria, para grande parte da periferia nacional, a partir dos meados da década de 1950" (Cano, 1985: 182).

O sentido da integração modifica-se com a consolidação da indústria pesada em São Paulo:

> "É nesse espaço econômico que seriam centralizadas as decisões de 'onde', 'quando' e 'em que setor' o capital que domina a dinâmica de acumulação à escala nacional deverá investir. Assim, a despeito dos incentivos regionais, a partir desse momento não teria sentido falar-se em 'industrialização autônoma' em qualquer outra região."[39]

A integração é favorecida pela própria política de incentivos regionais, na medida em que:

> "(...) parte do excedente gerado no pólo, que não tinha condições de ser convertido em novo capital produtivo no próprio pólo, graças ao sistema de incentivos fiscais pode vazar em direção às regiões incentivadas, facilitando a transição para a forma mais avançada de dominação do mercado nacional: aquela que se manifesta via acumulação de capital" (Cano, 1985: 253).

---

39 O sentido da expressão é a crítica à concepção da política de incentivos regionais para o Nordeste, formulada com vistas a gerar uma industrialização autônoma. Como diz o autor: "Não se dava conta de que a etapa de instituição da industrialização pesada no país se fizera de forma fortemente oligopolizada, com grande predominância do capital estrangeiro: portanto, o processo de acumulação de capital na indústria tinha agora determinantes maiores que não o submeteriam a uma política de interesses especificamente regionais. (...) Essa política de 'substituição regional de importações' cometia ainda o equívoco teórico de transpor, para os marcos regionais de uma nação, os postulados cepalinos do modelo de industrialização substitutiva de importações, idealizado para as relações internacionais entre países 'periféricos' e os 'centrais'. Minimamente, a inexistência de fronteiras políticas e alfandegárias inter-regionais criaria fortes obstáculos à consecução daquela política." (Cano, 1985: 299-300).

Ainda segundo o autor, é a partir do período 1962/67 que o processo de integração passa a contemplar a forma mais avançada de dominação da acumulação de capital à escala nacional. Com isso, "o grau de complementaridade inter-regional teria de ser ainda maior entre o pólo e a periferia", reforçando os efeitos de estímulo. Os efeitos de bloqueio também seriam mais fortes, "dado que a maior parte da indústria pesada e de bens de consumo durável foi instalada no pólo (... e ...) dificilmente desdobraria em direção à periferia, salvo em casos especiais".[40] Os efeitos de destruição "em parte já se manifestavam antes do advento da indústria pesada e, na verdade, relacionavam-se à modernização de parte do setor produtor de bens de consumo não-durável do pólo. Com a política de incentivos fiscais, acelera-se ainda mais este processo, via realização de modernas inversões de propriedade de capital do pólo, na periferia, destruindo velhos empreendimentos similares locais" (Cano, 1985: 254).

As conclusões são claras:

> "Mesmo com o aprofundamento da dominação do capital industrial no mercado nacional de mercadorias e no processo de acumulação de capital à escala nacional, o balanço final, até o início da década de 1970, mostra que os efeitos de estímulos foram superiores aos de destruição."[41]

Quero ainda, antes de encerrar esta síntese das idéias de Wilson Cano, chamar atenção para um aspecto específico da integração, já referido nas citações anteriores:

> "Com a integração, a dinâmica da industrialização periférica passou a ter dois movimentos. O antigo, decorrente da manutenção das antigas atividades primárias exportadoras que continuavam a imprimir efeitos dinâmicos sobre o compartimento industrial periférico, sobre sua produção terciária, e sobre a construção civil, via urbanização. O novo, determinado pelo movimento de acumulação do centro dominante nacional, que se manifesta através dos três efeitos já assinalados, atuantes no compartimento periférico urbano e rural. De ambos os movimentos se expande a urbanização a qual por sua vez reforça a própria expansão agrícola e industrial periférica (..) Essa dinâmica evidenciaria

---

40 Os casos especiais são referência às decisões macropolíticas de governo, sobretudo acerca da localização dos investimentos do setor produtivo estatal no setor de bens intermediários.

41 Cf. Cano (1985: 255-6). Leonardo Guimarães também salienta os efeitos da integração sobre o crescimento da economia nacional: "é com a integração entre as regiões através da exportação de capitais produtivos na direção da 'periferia' que as transformações nas áreas menos desenvolvidas ocorrem mais aceleradamente e com maior profundidade. Ampliaram-se, com este processo, os limites do potencial de acumulação da própria região" (Guimarães Neto, 1989: 168).

> ainda outro fato importante: à medida que avançava o processo de integração, as taxas de crescimento industrial regional também aceleravam" (Cano, 1985: 304-5).

Ou seja, os ciclos expansivos das décadas de 60 e 70 já ocorrem no contexto de uma economia integrada, o que por si só acaba contribuindo fortemente para acelerar as taxas de crescimento. O sentido dessa integração é de submeter as diversas economias regionais aos determinantes da acumulação definidos em termos nacionais, em especial pela política econômica. A consolidação do mercado nacional unifica, neste aspecto, a dinâmica cíclica da acumulação, não sem preservar certos graus de autonomia, definidos pelas especificidades das estruturas produtivas de cada região. Segue havendo uma certa diferenciação econômica do espaço: diferenciação, inclusive, que é reforçada pelo processo de integração, na medida em que os implantes produtivos instalados a partir desse momento na periferia – com ou sem incentivos fiscais – são fortemente articulados à indústria do Sudeste do país: são complementares à estrutura produtiva já existente, especialmente no que diz respeito ao segmento de bens intermediários.

Leonardo Guimarães, com base em Celso Furtado e Wilson Cano, sintetiza este processo de "redefinição das relações entre os espaços economicamente diferenciados do país", voltando à distinção entre **articulação** e **integração**. Diz que essa mudança qualitativa nos vínculos da periferia com o Sul/Sudeste "pode ser resumida na afirmativa de que se passou de um **momento** caracterizado pela **articulação comercial** entre o Nordeste e as regiões mais industrializadas do Brasil, para um período de **integração produtiva**, no qual os vínculos mais característicos passam a ser os estabelecidos a partir da transferência do capital produtivo, de uma para outra região" (Guimarães Neto, 1989: 11). Centrando-se na análise da economia nordestina, ressalta que:

> "Finalmente, é, da perspectiva do Nordeste, no momento da desaceleração da primeira metade dos anos 60 (e nos anos iniciais da sua segunda metade) que são gestadas as condições para superação de uma 'articulação' entre as regiões, que vinha ocorrendo fundamentalmente, com base na compra/venda de mercadorias. É neste momento que o capital produtivo, transferindo-se das regiões mais industrializadas para as áreas 'periféricas', como o Nordeste, começa a provocar alterações significativas na estrutura produtiva da referida região e nos seus processos de trabalho e a redefinir novo tipo de relação entre o Nordeste e o

> Sudeste. De fato, não se trata mais de uma articulação entre produtores e mercados consumidores de regiões distintas e individualizadas, mas da fase inicial de formação de um sistema hierarquizado de produção, integrado por frações do capital que estão presentes em quase todos os espaços nacionais."[42]

Resta perguntar-se que rumo ganha este processo nos anos 80 e por que razão voltar ao tema da integração do mercado nacional. Creio que há bons motivos para isto. Afirmei, neste texto, que um exame da dinâmica regional recente acabaria salientando que nos últimos quinze anos já estavam em curso processos que não mais se referiam meramente à constituição do mercado interno e à montagem de uma estrutura produtiva integrada, marcada por fortes nexos de complementaridade inter-regional e que, em conjunto com incentivos regionais, patrocinavam o crescimento solidário das diversas regiões brasileiras. Na verdade, as transformações da economia internacional e as opções de política econômica interna, especialmente a partir da abertura comercial dos anos 90, estão definindo um temário distinto para a problemática regional brasileira: as implicações – fortemente diferenciadas por região – de uma dinâmica de acumulação de economia aberta ou semi-aberta, como se queira, diante de um quadro de intensa globalização. A isto deve-se ainda acrescentar o progressivo avanço de um discurso ideológico que proclama a necessidade de soluções relativamente autônomas para determinados recortes do espaço nacional, ancoradas em condições locais de competitividade.

É curioso pensar que, na atualidade, as iniciativas com maior impacto sobre o desenvolvimento regional brasileiro tenham, no meu entender, uma importância muito restrita no debate acadêmico ou na discussão entre profissionais da chamada economia regional. Penso, sobretudo, em primeiro lugar, na abertura da economia brasileira e na constituição do MERCOSUL, enquanto uma resposta regionalizada para

---

42 Cf. Guimarães Neto (1989: 113). Nesta passagem, o autor também faz reparos ao conceito de "homogeneização" de Francisco de Oliveira, no sentido que o tema "diz algo, mas não traduz, em sua totalidade, as mudanças qualitativas que passam a ocorrer". Em outras partes do texto, volta a chamar atenção para este problema, contrapondo o que identifica como sendo a constituição do sistema econômico hierarquizado à noção de homogeneização, na medida em que o último não permite que se explique a conformação resultante dos distintos espaços, quando estes passam a se integrar via capital produtivo (p. 124).

a globalização; em segundo lugar, no acirramento brutal das rivalidades e do conflito federativo, que em alguma medida é alimentado pela fragmentação de interesses econômicos gerada pelas alternativas de integração internacional competitiva. A abertura comercial e o MERCOSUL despertam interesse em vários aspectos: ajustes e coordenação macroeconômicos, comércio exterior, economia industrial, economia agrícola, etc.; mas pouco se avançou na investigação de suas conseqüências para a problemática regional brasileira. A questão da crise do federalismo chama mais atenção sob o aspecto finanças públicas e sistema tributário, do que pelo exame do problema regional brasileiro.

Aqui vale a pena antecipar uma conclusão do próximo capítulo: nestes últimos quinze anos, em razão das mudanças das estruturas setoriais da indústria, em função da crise, mas também pelas transformações na forma de inserção do país ao comércio internacional, atenuou-se em parte a solidariedade inter-regional que foi, no passado, importante mecanismo auxiliar na determinação de altas taxas de crescimento da economia nacional. Na verdade, há uma completa alteração do sentido do comércio inter-regional e exterior das principais economias regionais do país. Essa ruptura no padrão anterior tendeu a ser vista apenas do lado da desconcentração produtiva, sem grande preocupação com seu significado para o país enquanto **nação**. Ao contrário, em alguns casos é até saudada como uma nova forma de autonomia regional.

Saliento esses fatos porque creio que sua análise auxiliaria a responder a um conjunto grande de questões sem resposta para os economistas. Em primeiro lugar, há ou não uma base econômica para a crise federativa, que esteja além da ótica fiscal e do conflito político resultante do aumento de poder de estados e municípios, a partir da nova ordem constitucional? Em que medida as transformações econômicas recentes se relacionam com a chamada "guerra fiscal" e a conduta agressiva dos governos estaduais e municipais na atração de investimentos, ou esta é apenas matéria de imprensa, para a qual os

economistas profissionais não precisam dedicar sua atenção?[43] Por que, num contexto de desconcentração e convergência das rendas per capita de todas as regiões, proliferam essas práticas? Será um resultado apenas do baixo crescimento e da incapacidade do Estado de atender a essas demandas? Em segundo lugar, deve-se perguntar: quais são as possibilidades de enfrentar os problemas regionais do país dentro de perspectivas de inserções localizadas na nova ordem internacional? Estariam esgotados os efeitos dinâmicos da integração nacional, ou as vantagens em termos de produtividade e eficiência das novas estratégias compensam os riscos de abrir mão do mercado nacional?

Essas questões vêm à mente quando se examina a literatura mais ideológica sobre globalização, ou as propostas de soluções localizadas para os problemas regionais, a exemplo da constituição de Zonas de Processamento de Exportações e outras figuras de extraterritorialidade,[44] tão comuns nos últimos anos. Ficam ainda mais claras, quando se constata o grande apego que assume hoje o chamado "marketing regional", ou a proliferação dos chamados planos estratégicos, que redefinem o planejamento urbano e regional pela perspectiva da competitividade, no contexto de políticas voltadas a valorizar qualidades entendidas como trunfo na competição espacial entre cidades e regiões.[45] Ou, quando se identifica, enfim, como mostra Carlos Vainer, que políticas, que em outros contextos poderiam ser entendidas como formas de gestão democráticas e descentralizadas do território, assumem uma dimensão meramente isolacionista:

---

43 É curioso que os economistas dêem pouca importância à "guerra fiscal", enquanto um tema atinente às decisões locacionais das empresas. A ênfase, neste caso, é mais para os problemas de logística e para os chamados condicionantes sistêmicos. Ao contrário dos economistas, empresas e governos têm absolutamente claro o custo das políticas de atração de investimento.

44 Ver, a respeito, Serra (1988), onde chama-se atenção para diversas conseqüências negativas desta proposta, entre elas o debilitamento da estrutura industrial decorrente da redução do grau de verticalização e integração. Cláudio Egler chama atenção para o fato de a proposta de ZPE ser a contrapartida de uma estratégia localista de inserção no mercado internacional (Egler, (1993: 158, 207).

45 Neste caso, a dimensão da ausência de projeto nacional fica clara quando se pergunta: competitivas em relação a quê? Com certeza não em relação a Singapura, Miami ou Barcelona. Provavelmente, competitivas diante das demais cidades e regiões brasileiras.

"O que poderia ser descrito como uma forma de autogestão do território por uma comunidade urbana não é senão a expressão/atualização localizada da tendência global que faz com que quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital."[46]

Não é gratuito que Michael Porter, sem dúvida um dos mais influentes propagandistas da globalização, refira-se da seguinte maneira às regiões, quando analisa vantagens competitivas das nações:

"Os competidores em muitas indústrias de sucesso internacional estão muitas vezes localizados numa única cidade ou região dentro de um país. (...) As condições que sublinham a vantagem competitiva estão, na verdade, localizadas dentro de um país, embora em diferentes pontos para diferentes indústrias."

A conclusão é impecável:

"(...) as nações **ainda** são importantes. (...) **Não obstante** (grifos meus), é a combinação das condições nacionais com as condições intensamente locais que estimula a vantagem competitiva. Em si mesmas e por si mesmas as políticas nacionais serão inadequadas. Os governos estadual e municipal podem desempenhar um papel destacado no sucesso de uma indústria. (...) Paradoxalmente, portanto, quanto mais aberta a competição global, mais importante é a base nacional, não menos."[47]

Mais impressionante que esta última citação é deparar no "Relatório final" da Comissão Especial Mista sobre o Desequilíbrio

---

46 Cf. Vainer (1993: 27-8). Citando Harvey (1992), o autor faz aqui uma interpretação extremamente lúcida das estratégias de segregação socioespacial vigentes em muitas cidades brasileiras: "estamos diante de políticas territoriais ativas (..) via de regra ancoradas numa forte percepção das populações citadinas de que seu território municipal constitui um espaço privilegiado a ser preservado (...) Na sua configuração típica, esses municípios e essas regiões parecem fundar suas estratégias territoriais isolacionistas no fato de estarem estreitamente vinculadas a circuitos nacionais ou internacionais. (...) Isolacionismo e segregação, de um lado, estreitas articulações nacionais e internacionais de outro." E arremata: "essas estratégias de diferenciação espacial (...) expressam o projeto de segmentos de grupos dominantes que encontram formas de integração particulares durante a crise e a recessão. A preservação dessa condições apresenta-se nos projetos territoriais de segregação ativa, como elemento da produção ativa de lugares dotados de qualidades especiais que, em meio a crescentes abstrações do espaço, se torna um importante trunfo na competição espacial entre localidades, cidades, regiões e nações."

47 Cf. Porter (1993: 186-90). Pelo exposto, não é de estranhar que dois autores insuspeitos tenham observado que o livro de Porter, apesar de referir-se a nações, "conclui, surpreendentemente, que as unidades relevantes para a competição mundial são freqüentemente regiões em vez de nações". Conforme Krugman, & Obstfeld (1994: 191).

Econômico Inter-regional Brasileiro do Congresso Nacional, com a seguinte observação (longa mas que não requer comentários):

> "Em termos estruturais, observam-se mudanças significativas no papel do Estado e nas relações comerciais do Brasil com a economia mundial (...) O Estado forte (...) está cedendo lugar a um Estado financeiramente reduzido e descentralizado, com diminuição da força financeira e indutora da União. Isto tem, de imediato, uma implicação no poder de intervenção reguladora do Governo Federal no terreno regional. Ao mesmo tempo, o Brasil está acelerando o processo de abertura da sua economia e sua exposição à concorrência internacional, com todas as implicações e riscos decorrentes dessa reestruturação da economia.
>
> O setor produtivo das regiões mais industrializadas está passando por importante reestruturação empresarial (...) por isso está mais capacitado para aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios decorrentes do novo ambiente político e das novas condições econômicas. Antes de mais nada, esse setor está melhor preparado para ocupar espaços no comércio internacional (...) Essa vantagem competitiva do Sul e do Sudeste pode gerar um aprofundamento da defasagem e mesmo deslocamento setorial das economias do Norte e do Nordeste, particularmente integradas à economia nacional.
>
> Se, por um lado, são as economias do Sul e do Sudeste que se preparam para a concorrência internacional, por outro, a abertura externa da economia brasileira pode acabar com os mercados regionais cativos da indústria do Sul/Sudeste, protegidos pelas barreiras à importação que começam a cair rapidamente. (grifos no original!) Desta forma as regiões periféricas podem se liberar do domínio do Sudeste buscando parceiros externos; o que levaria a uma despolarização econômica, com efeito favorável de desconcentração mas risco de fragmentação regional (grifo meu). Além disso, as regiões menos desenvolvidas, Nordeste e especialmente a Amazônia, têm grandes potencialidades próprias que permitem ocupar espaços específicos no contexto internacional em um processo de desenvolvimento endógeno." (sic)[48]

---

48 Cf. Brasil... (1993, v. 3: 28). Apesar das incoerências expressas nestas notas, tanto na avaliação dos impactos regionais da abertura, como na própria idéia final de desenvolvimento endógeno, não cabe aqui desqualificar o esforço da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional, até porque foi um dos raros momentos do debate público recente que salientou a necessidade de um projeto nacional. Além disso, o Relatório Final soube precisar com clareza que a desconcentração econômica recente não eliminou o tema regional da agenda do país e, ao mesmo tempo, compreender o significado do aumento da heterogeneidade espacial recente: "Com efeito, além das desigualdades entre macrorregiões, os dados econômicos e sociais evidenciam acentuada diferenciação intra-regional, pela coexistência, dentro de uma mesma macrorregião, de sub-regiões com distintos níveis de renda e qualidade de vida. Assim é que, nas regiões mais desenvolvidas e industrializadas do país, existem áreas estagnadas e grandes bolsões de miséria, especialmente nos grandes conglomerados metropolitanos. Da mesma forma, nas regiões atrasadas e de menor desenvolvimento relativo, podem ser identificados importantes pólos dinâmicos e segmentos sociais de renda elevada e estilo de vida altamente sofisticado." (grifo original). (p. 12).

Poucas, na verdade, têm sido as análises que colocam com precisão os inúmeros desafios colocados ao desenvolvimento regional brasileiro por este novo contexto internacional e pelas políticas econômicas de abertura comercial. Saliento, especialmente, a tese doutoral de Cláudio Egler, já citada, e os estudos sobre "crise do federalismo brasileiro", realizados no âmbito do Instituto de Economia do Setor Público (IESP/FUNDAP/SP). Neste último caso, além do conjunto de estudos acerca das desigualdades regionais e desenvolvimento, que utilizo largamente na seqüência, saliento especificamente alguns ensaios voltados ao exame dos interesses regionais. Num destes, Vicente Rodriguez faz uma afirmação que considero central:

> "O início da década de 90 desvenda uma perspectiva de forte tensão inter-regional, com possibilidade de esgarçamento da Federação, diante da tendência global de inserção regional no mercado mundial a partir de nichos setoriais e espaciais, ao estilo dos chamados *'regional states'* (...)
>
> Parece que a tônica da década será dada por: integração ao mercado mundial por nichos de dinamismo regional, confronto inter-regional e debilitamento da unidade nacional."[49]

Na verdade, originalmente, este tema foi pensado por Celso Furtado, que como sempre visualiza os dilemas da **nação** – essa abstração crescente do mundo globalizado de Porter e Ohame – com mais facilidade que seus contemporâneos:[50]

> "O rápido crescimento da economia brasileira entre os anos 30 e 70 apoiou-se em boa medida em transferências inter-regionais de recursos e em concentração social da renda facilitada pela mobilidade geográfica da população. Se houvesse obstáculos institucionais à mobilidade da mão-de-obra, os salários reais ter-se-iam elevado de forma bem mais acentuada nas regiões em rápida industrialização do

---

49 Cf. Rodriguez (1994: 340). A menção aos *regional states* é uma referência a Kenichi Ohame (outro consultor internacional na área de estratégia e marketing da mesma expressão de Michael Porter e, igualmente, um dos responsáveis pela popularização da idéia de globalização). No artigo citado de Ohame (1993), esse autor questiona qual seria a razão para uma região dinâmica e desenvolvida ter de carregar regiões mais atrasadas em função de um sentimento nacional difuso, e cita como exemplo São Paulo.

50 Observe-se que o tema unidade nacional, retomado nesse texto dos anos 80, é o mesmo da "Operação Nordeste", com argumentos similares e igualmente questionáveis, sobretudo no que se refere ao papel da migração na determinação dos salários. Mas, mesmo estas observações não avalizam a crítica ácida que lhe faz Francisco de Oliveira (1981: p. 113), quando avalia a SUDENE apenas como um projeto de submissão das classes populares nordestinas ao tacão da burguesia industrial do Centro-Sul.

> Sul do país. Nesse caso, o crescimento global da economia teria sido menor, e a urbanização, menos intensa (...)
> Ora, a partir do momento em que o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas. Se se instalam plataformas de exportação no Nordeste, no estilo das 'maquiladoras' mexicanas, a integração regional com o exterior se fará por vários meios, em detrimento da articulação em nível nacional (...)
> Em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordem das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional" (Furtado, 1992: 33-5).

Portanto, examinemos mais de perto o sentido do movimento das economias regionais nestes últimos quinze anos, procurando destacar a ruptura ou, ao menos, o abalo da sistemática interna de integração produtiva e articulação comercial entre as regiões brasileiras e o significado das formas de inserção brasileira no comércio internacional. Este panorama será fundamental, também, para entender o sentido da desconcentração industrial recente e perguntar-se por suas perspectivas, bem como para questionar-se sobre os riscos de estilhaçamento da nação. Sigo aqui, de forma aproximada, o percurso realizado por Wilson Cano para o período anterior, por identificar no seu encaminhamento um plano de análise adequado para enfocar a dinâmica concreta do desenvolvimento regional.

2

A dimensão regional do desenvolvimento brasileiro recente: condicionantes da política econômica e da dinâmica cíclica

Pretendo avaliar ao longo dos próximos três capítulos a trajetória do desenvolvimento regional brasileiro nos últimos quinze anos, em particular no que diz respeito ao processo de desconcentração das atividades econômicas, que tem início já na década de 70. A ênfase recai na análise de quais foram seus determinantes e de como é possível compreender esta trajetória, até pelo menos meados do último decênio, enquanto parte do processo de integração do mercado nacional. Ao mesmo tempo, chamo atenção para o fato de que, no contexto do ajuste dos anos 80, já são gestados condicionantes distintos para explicar a desconcentração produtiva, em grande parte relacionados à inserção pontual ao comércio internacional de algumas bases produtivas regionais, questão que retomo ao final deste trabalho.

Para efeito desta avaliação, este capítulo incorpora um exame sintético dos principais condicionantes da política econômica e do movimento cíclico da economia brasileira, que em última instância determinam as possibilidades de acumulação em todas as economias regionais. Retomo, logo no início, alguns elementos do movimento da economia brasileira nos anos 70, na medida em que são importantes para explicar o início da desconcentração e sua continuidade na década seguinte.

Como afirmei anteriormente, convém frisar que qualquer avaliação da dinâmica espacial da economia brasileira recente, mesmo que referida exclusivamente ao movimento da indústria, não tem sentido sem uma referência explícita à história econômica regional, em particular aos ciclos primário-exportadores que estão nas raízes da conformação do espaço econômico nacional. Sem dúvida, é no âmbito desta problemática que se encontram os determinantes mais gerais do que foi identificado como nossos "desequilíbrios regionais". Remeto, neste aspecto, aos estudos clássicos já referidos.[51] Aqui é necessário apenas salientar o sentido que haveria de assumir, até 1970, o movimento de industrialização do país, com a crescente concentração da produção industrial em São Paulo, questão que serve de contraponto para a análise da desconcentração econômica das últimas décadas.

Como já foi dito, a unificação do mercado nacional foi um processo que só avançou efetivamente com a industrialização. Em sua primeira etapa, entre 1930 e 1960, essa unificação foi essencialmente mercantil e conduzida pelo capital sediado em São Paulo. Esse é o momento em que se eliminam impostos interestaduais; melhora-se o sistema de transporte, e o Estado converte antigos "problemas regionais" em "problemas nacionais". Em paralelo, criam-se políticas e instituições nacionais para enfrentar os problemas de custos, subsídios e preços de uma série de produtos regionalmente localizados.

---

51 Além dos textos citados anteriormente, Cano (1985), Oliveira, F. (1981) e Guimarães Neto (1989) ver, especialmente, Cano (1981).

Essa **articulação comercial**, com o aumento do fluxo inter-regional de mercadorias, acabaria por sancionar a liderança da indústria paulista, que tinha passado por um extraordinário crescimento nos anos 20. De 1930 até ao menos o início da década de 50, o protecionismo de que se beneficiou a indústria – em razão da crise, da guerra e dos desequilíbrios cambiais – e o aumento do emprego e da renda permitiram uma integração pouco competitiva. Apenas ao fim desse período, com a modernização e a expansão da indústria do Sudeste, é que se ampliou a competitividade inter-regional, com efeitos destrutivos sobre a indústria de bens salários, notadamente no Nordeste. Independentemente disso, o conjunto dos anos 30/60 se caracteriza por elevadas taxas de crescimento da produção industrial de todas as regiões: São Paulo registraria taxas médias de 7,9%, entre 1919/49, e 10,8% entre 1949/59, enquanto o Nordeste, a região que menos cresceu, obteve ainda assim taxas de 4,4% e 6,3%.[52]

É apenas com a industrialização pesada, ao longo dos ciclos expansivos dos anos 60 e 70, que a integração do mercado nacional avançaria de fato, mudando inclusive suas características. Na verdade, uma vez montada a indústria de bens de capital e de bens duráveis em São Paulo, a unificação do mercado bloqueava as possibilidades de eventuais industrializações autônomas. Se esse processo não inviabilizava o crescimento das demais regiões, que ao contrário seguiam crescendo a taxas expressivas, resultava num elevado grau de complementaridade entre suas estruturas industriais. A articulação comercial dava vez a um processo de **integração produtiva**, que seria referendado pela consolidação da grande empresa industrial e pelas políticas que ampararam a migração de capital do Sudeste para as demais regiões – notadamente para o Norte e o Nordeste do país.

Até 1970, o resultado desse movimento aparecia na forma de uma significativa concentração regional da indústria brasileira. Ainda que, nas

---

52 Os dados da Tabela 2 indicam elevadas taxas de crescimento para o PIB de todas as regiões brasileiras, entre 1949 e 1970: a média paulista é de 7,2% ao ano, enquanto as regiões que menos cresceram foram o Rio de Janeiro (antiga Guanabara mais Estado do Rio de Janeiro), com 5,8% ao ano, e o Nordeste, com 6,0% ao ano.

cinco décadas anteriores, o produto industrial do agregado Brasil menos São Paulo tenha crescido a uma média histórica invejável de 6,2%, o maior crescimento de São Paulo implicava que o estado fosse responsável, em 1970, por cerca de 58% da transformação industrial do país. Em verdade, o crescimento industrial patrocinado pelo café, a montagem da indústria pesada e o processo de unificação do mercado nacional estiveram sempre identificados com a concentração industrial. Já em 1939, São Paulo respondia por 45,4% do valor da produção industrial do país. E, a despeito das elevadas taxas de crescimento econômico de todas as regiões brasileiras, a distribuição inter-regional da renda piorou, como revelam os dados da Tabela 1: em 1970, a região Sudeste era responsável por quase 2/3 do PIB brasileiro e São Paulo por quase 40%.[53]

Tabela 1
Distribuição relativa do PIB – 1949/1994
Brasil: estados selecionados e regiões – (em %)

Regiões e Estados	1949	1959	1970	1975	1980	1985	1990	1994	1994[1]
Sudeste	67,5	65,0	65,2	64,5	62,2	59,4	57,2	59,1	58,5
- São Paulo	36,4	37,8	39,5	40,2	37,8	35,5	33,9	33,8	33,8
- Minas Gerais e E. Santo	11,6	8,7	9,6	9,8	11,1	11,6	12,3	12,6	12,6
- Rio de Janeiro	19,5	18,5	16,1	14,5	13,2	12,4	11,0	12,7	12,1
Sul	15,2	16,2	17,0	18,1	17,3	17,1	16,9	16,0	16,3
Nordeste	13,9	14,4	11,9	11,3	12,2	13,8	14,8	14,2	14,3
Norte	1,7	2,0	2,2	2,2	3,3	4,2	4,9	4,5	4,6
Centro-Oeste	1,7	2,4	3,6	4,0	5,0	5,4	6,3	6,3	6,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Obs. [1] valores estimados pelo autor, com base na revisão da taxa de crescimento do PIB do Rio de Janeiro para o período 1990-94; ver observações da nota 121.

Fonte: PIMES (1984, v. 1: 42); FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil (1992); PIB (1990, 1994) segundo estimativas da EBAP/FGV, calculado a partir do PIB a custo de fatores, exclusive serviços de intermediação financeira.

Diferentemente da indústria, uma análise do desempenho da produção agropecuária evidencia certa desconcentração espacial durante o período de 1939 a 1970. Contudo, também neste caso é importante notar o papel central da economia paulista, uma vez que São Paulo

53 Os dados das Tabelas 1 e 2, referentes ao período 1985/94, são estimativas precárias do PIB regional. Chamo atenção, sobretudo, para as observações que faço acerca destes números na nota 121.

mantinha-se, em 1970, como um dos principais estados produtores do país.[54] A queda da participação paulista na renda agrícola foi, em parte, resultado da expansão das áreas de fronteira, especialmente pelo avanço do café no norte do Paraná, no início desse período, e depois pela crescente participação do Centro-Oeste na renda agrícola brasileira.[55] De outro lado, reflete a maior importância da região Sul do país na produção de grãos e outros alimentos.[56] Ainda que a produção física do Nordeste tenha se elevado, tanto pelo maior cultivo de alimentos, como pela expansão da cana-de-açúcar e do cacau, sua participação na renda manteve-se no mesmo patamar. Na verdade, há pouca transferência de atividades agrícolas antes realizadas em São Paulo para outras regiões, limitando-se este fato mais à pecuária extensiva e ao café.[57] A expansão da agropecuária, com modernização após 1950, mas baseada sobretudo na expansão da fronteira, favorecia assim uma desconcentração, mas isso não representava um redução do papel da agricultura paulista como produtora de insumos, alimentos e produtos exportáveis.

Essa concentração econômica contraditava com uma distribuição muito distinta da população. O Nordeste e Minas Gerais, em função de terem sediado os "ciclos econômicos" mais importantes do país até metade do século XIX, haviam herdado contingentes populacionais expressivos. Na ausência de grandes movimentos migratórios internos até 1930, com exceção do recrutamento de mão-de-obra para a economia da

---

54 Em 1970, São Paulo seguia sendo o principal produtor nacional de algodão, cana-de-açúcar, laranja e aves; o segundo produtor de café, banana, suínos e leite. Ver Cano (1985: 222, tab. 20).

55 A participação de São Paulo na renda agrícola brasileira passa de 24,3% para 30%, entre 1939 e 1949, em função da elevação dos preços do café, retomando o valor de 21,8%, em 1959, e caindo para 18% em 1970. Wilson Cano chama atenção para o fato de esses percentuais estarem subestimados, pela não-incorporação de uma série de produtos importantes para a agricultura paulista, que cresceram significativamente no mesmo período Cano (1985: 267, tab. 24).

56 No Sul, entre 1930 e 1970, além do café, há expressivo crescimento das lavouras de arroz, feijão, milho e trigo, cuja área cultivada passou de 1,6 para 6,9 milhões de ha.

57 Mesmo no caso do feijão e da mandioca, culturas que apresentam expressivo aumento da área cultivada no Nordeste, não há de fato redução da área cultivada em São Paulo.

borracha, esse fato resultava numa grande assimetria entre a distribuição das atividades mais dinâmicas e da população.[58]

Assim, enquanto em 1920 quase 56% da população do país residia na região Nordeste ou em Minas Gerais, contra apenas 15% em São Paulo, a distribuição do produto industrial de 1919 tinha um sentido distinto: São Paulo concentrava 32%, contra um percentual de 22% para Nordeste e Minas Gerais. Essa concentração da atividade econômica, aliada à produção de um excedente populacional no campo e à incapacidade das áreas urbanas das regiões mais atrasadas em absorver esse excedente, já indicava o sentido que iria assumir a migração no período de 1920 a 1980. A magnitude desse movimento revela a intensa mobilidade social que caracterizou o período de rápido crescimento da economia brasileira. Após 1930, o Nordeste e Minas Gerais transformar-se-iam em áreas tipicamente expulsadoras. Processo que também passou a abarcar, gradativamente e em menor grau, o extremo Sul do país e as antigas áreas de fronteiras agrícolas, como o Paraná e o Maranhão, e mais tarde inclusive parte do Centro-Oeste.

Mesmo com as migrações refletindo processos cada vez mais complexos, seus principais determinantes ainda situavam-se nas mudanças na estrutura agrária e no desempenho econômico das cidades de cada região. Em grande parte, a expulsão do campo foi conseqüência da concentração da estrutura fundiária. A incapacidade das economias urbanas de reter a população expulsa de seus *hinterlands* impulsionava a migração interestadual, quer para as fronteiras agrícolas, quer em direção às áreas urbanas do Sudeste. Esse processo atingiu seu clímax na década de 70, quando a modernização agrícola fez a migração rural-urbana alcançar a cifra de 15,6 milhões de pessoas. [59] Mas, contraditoriamente, essa década já convivia com uma desconcentração da atividade econômica. Vejamos, portanto, qual o sentido desse processo.

---

58 Acerca dos movimentos migratórios no período anterior a 1930, ver Balán (1974: 109-84).

59 Deixo de analisar aqui as implicações da recente transformação na dinâmica demográfica, embora aponte na seqüência que a redução do ritmo de crescimento de São Paulo e do Sudeste foi um componente que reforçou a desconcentração produtiva. Sobre a relação entre a dinâmica demográfica recente e a migração interestadual, ver Pacheco (1993b) e Cano & Pacheco (1992a).

2.1 A desconcentração relativa dos anos 70[60]

Os anos 70 foram marcados por uma significativa desconcentração econômica e, embora seja desnecessário refazer todo o movimento da política econômica desses anos, é preciso minimamente reter os aspectos que são mais importantes para qualificar o novo sentido da integração nacional e o processo de desconcentração da atividade produtiva. Vejamos as implicações mais importantes da dinâmica cíclica do "milagre" e, depois, o sentido que teria o II PND para o desenvolvimento regional brasileiro.

As características da política de estabilização dos anos 1964/67 e as reformas empreendidas nesse período (reforma fiscal e financeira; instituição do crédito ao consumidor e do Sistema Financeiro de Habitação; política salarial que patrocinava abertura do leque de rendimentos; incentivos à exportação e realinhamento de tarifas públicas) criariam as condições para a acelerada expansão do período 1968/74.[61] As próprias medidas sinalizavam as linhas fundamentais da recuperação: uma dinâmica cíclica liderada pela expansão do setor de bens de consumo duráveis e pela construção civil. Assim, a retomada do crescimento ancorava-se, antes de mais nada, na capacidade ociosa existente e no aumento do grau de endividamento familiar. À medida que a acumulação ganhava expressão, o aumento das exportações e também do endividamento externo abria a possibilidade de financiar importações progressivamente crescentes.

Os problemas advindos dessa dinâmica de acumulação são conhecidos. A incapacidade do setor de bens de consumo duráveis de comandar o crescimento está por trás do que Luiz Gonzaga Belluzzo e João Manuel Cardoso de Mello designaram como um problema de **realimentação dinâmica**:

> "Isto é, a recuperação da indústria de bens de produção se dá depois da expansão da indústria de bens duráveis. Isto implica uma defasagem dos ritmos de

---

60 Ver, a este respeito, os seguintes textos: Cano (1988b); Diniz (1993a: 35-64) e Negri & Pacheco (1993).

61 Ver Belluzzo & Tavares (1982: 122-40).

acumulação. A indústria de duráveis eleva sua taxa de acumulação e a indústria de bens de produção só vem a fazê-lo algum tempo depois. A existência deste hiato terá repercussões importantes para a dinâmica da economia. De fato, por sua própria natureza a indústria de duráveis é incapaz de manter um crescimento autogerado, como o é a indústria de bens de produção" (Belluzzo & Cardoso de Mello, 1982: 151).

As raízes da crise explicam-se por esta incapacidade de realização dinâmica.[62] Quando o aumento da capacidade produtiva do setor de duráveis mostra-se incompatível com as expectativas de rentabilidade futura nesse setor, o segmento de bens de produção é incapaz de por si só sustentar o crescimento. A desaceleração do ritmo de acumulação é inevitável, ainda que a política econômica tenha dado sobrevida à acumulação, com a implantação do II PND.

Há aqui, no que nos interessa mais de perto, que salientar dois aspectos. Primeiro, o significado da extraordinária taxa de acumulação no setor de duráveis, notadamente no automobilístico. Em segundo lugar, o sentido que adquiriu o incentivo ao incremento das exportações, especialmente no que se refere às transformações verificadas na agricultura brasileira.

Entre 1967 e 1973, o crescimento do valor da transformação industrial no segmento de material de transporte atinge a taxa média de 24% ao ano, com um percentual acumulado de quase 370%, o que no início era viável pela capacidade ociosa herdada do período anterior. Mas o ritmo da acumulação, expresso em taxas da ordem de 35% ao ano no auge do ciclo, representava mais que dobrar em três anos a capacidade instalada da indústria. A impossibilidade de sustentar esse ritmo de acumulação revela-se na desaceleração da produção corrente de duráveis, cujos "estoques de bens à disposição dos consumidores mais do que quadruplicaram num período de seis anos" (Belluzzo, & Tavares, 1982: 130). É isto que explica a queda absoluta da produção da indústria de material de transporte no período 1974/77.

---

62 Maria da Conceição Tavares afirma que os problemas de realização deste potencial de acumulação crescente implicariam não apenas sustentar o crescimento, mas sua solução exigiria até mesmo acelerar ainda mais a acumulação (Tavares, (1975: 165). Ver, também, o exame que a autora faz da dinâmica cíclica em Tavares (1978: 68 e ss.).

Em termos regionais, há um aspecto crucial dessa expansão da capacidade instalada: ela se materializou na segunda geração de plantas industriais do setor automotivo, que, embora instaladas no estado de São Paulo, já não estariam mais localizadas na área metropolitana da capital, mas dariam expressão ao que mais tarde se identificaria com a "interiorização"[63] da indústria paulista. De fato, na década de 50, os investimentos da automobilística haviam se concentrado nos bairros da Mooca e do Ipiranga, na cidade de São Paulo, enquanto grande parte dos novos investimentos dos anos 60 ocorreu no ABC paulista (Santo André, São Caetano e São Bernardo) e, nos 70, no Vale do Paraíba: a Volkswagen instalou-se em Taubaté, e a General Motors, em São José dos Campos.[64]

Este aspecto é absolutamente relevante para compreender a dinâmica regional brasileira recente, porque o processo de desconcentração produtiva, no caso brasileiro, tem muito pouco de translado de plantas ou de sucateamento de antigas áreas industriais. Como afirmávamos em outro texto:

> "Em períodos de crescimento da economia brasileira, quando o investimento industrial atinge taxas elevadas, a desconcentração industrial da área metropolitana pode ser facilmente identificada na materialização de novas unidades produtivas fora da Grande São Paulo: este é o caso das segundas plantas da automobilística."[65]

---

63 O termo "interiorização do desenvolvimento", slogan de programas de ação do Governo Estadual, foi originalmente o título de pesquisa coordenada por Wilson Cano, em 1986, publicada depois pela Fundação SEADE (Cano, 1988b).

64 Ainda nos anos 70, a Mercedes instala-se em Campinas, e a Caterpillar, em Piracicaba; ao fim da década, embora em outro contexto, a Fiat foi para Betim, na área metropolitana de Belo Horizonte. Evidentemente, contudo, não se deve induzir destes fatos uma "linearidade" de comportamento sobre o padrão locacional do setor automotivo, como deduzem os executivos do setor, incomodados com a pressão dos Governos Estaduais, junto ao Confaz, para uma política ativa de desconcentração espacial do setor. Ver, neste sentido, as sugestivas (pelo próprio título) declarações de Scheuer (1994). Acerca do padrão locacional do setor automotivo, ver Pacheco (1994).

65 Cf. Negri & Pacheco (1993). Como argumento na seqüência, os determinantes da 'interiorização' são muitos, não estando limitados ao segmento de bens duráveis. Este exemplo, contudo, tem a vantagem de explicitar o sentido dos condicionantes impostos pela dinâmica cíclica ao movimento de desconcentração econômica.

Neste sentido, o exame da dinâmica cíclica ganha importância, não enquanto mero pano de fundo da análise, mas porque a redução dos índices de concentração relativa da indústria pode ser explicada tão-somente a partir do que efetivamente foi a **matriz setorial de investimentos** da economia brasileira, em cada um desses momentos. São os novos setores que – por razões as mais diversas, como veremos – desenham a natureza espacial da desconcentração produtiva.[66] Isso vale para o milagre, como também para o II PND, ou para o ajuste exportador da década de 80: esquematicamente, bens duráveis e seus desdobramentos no complexo metal-mecânico, num primeiro momento; depois, bens intermediários e bens de capital; por fim, bens intensivos em recursos naturais, processamento de produtos da agropecuária e da indústria química.[67] Evidentemente, esses investimentos estariam, num primeiro momento, concentrados no entorno da Grande São Paulo, depois apresentariam uma dimensão espacial notadamente mais desconcentrada, até mesmo pelas características técnico-materiais dos processos produtivos em questão. Em paralelo a esses movimentos, e também submetida aos determinantes da dinâmica cíclica e favorecida pelas políticas de incentivos regionais, assiste-se a uma consolidação da integração econômica no segmento de bens de consumo leves, processo que depende da forma como a grande empresa implementa suas estratégias de ocupação do mercado nacional.

Em segundo lugar, igualmente pela diferenciação regional de seus impactos, merece atenção a natureza da política agrícola implementada. A necessidade de produzir "excedentes" exportáveis levou à montagem de um sistema de crédito subsidiado para modernização da agropecuária,

---

66 Como argumentamos no texto citado anteriormente, o caso mais expressivo em que se verifica de fato um translado das plantas industrias é a transferência do segmento de áudio e vídeo de São Paulo para a Zona Franca de Manaus. Ao lado deste, apenas nos segmentos da têxtil e confecções verifica-se processo similar. Ver Negri & Pacheco (1993).

67 Este esquema tem o intuito de chamar atenção para o que há de central nos investimentos de cada um desses recortes temporais. Contudo, não se pretende com isso simplificar a questão. Basta, para tanto, observar que os investimentos da década de 70 atingem praticamente todos os setores de atividade, com a produção corrente da indústria de transformação sendo 2,4 vezes maior, em 1980, do que era em 1970; e o setor que menos cresceu, no caso o têxtil, tinha um produto real 1,6 vez maior.

enquanto a política de preços mínimos garantia a rentabilidade dos produtos com cotação internacional (Belluzzo & Cardoso de Mello, 1982: 149). Na verdade, a geração de excedentes implicava priorizar os cultivos exportáveis ante a produção de alimentos, sobretudo nas áreas mais capitalizadas ou nas novas fronteiras, em que se moldava uma agricultura voltada para o comércio exterior ou interligada às cadeias protéicas de produtos para exportação.[68]

É esta a razão do aumento do coeficiente de exportação do setor, em um contexto de relativa restrição à disponibilidade interna de alimentos.[69] E, ainda que a participação das exportações agrícolas seja declinante no total da pauta brasileira, esses percentuais manter-se-iam elevados até o início dos anos 80. Entre 1967 e 1969, a exportação de produtos agrícolas representava mais de 80% do conjunto das exportações, enquanto no fim dos anos 60 ainda respondia por 50% desse mesmo total. Mais significativo é ver que a exportação de produtos agrícolas, aqui incluindo seu processamento, equivalia a quase metade do produto setorial, com um saldo de divisas amplamente favorável e crescente em termos absolutos, mesmo abatendo-se a importação de insumos, que também aumentou significativamente (Delgado, 1985:26-8).

---

68 Ângela Kageyama aponta que este comportamento diferencia a década de 70 do período anterior: "Para o Brasil como um todo observa-se uma espécie de 'reversão' no ritmo de crescimento dos dois grupos de lavouras (Grupo 1 - alimentos; Grupo 2 - exportáveis e/ou industrializáveis) entre as décadas de 60 e 70. Na primeira, os alimentos do Grupo 1 tiveram taxa de crescimento anual da área colhida bastante elevada (4,1% ao ano), enquanto a área colhida com os produtos do Grupo 2 cresceu à modesta taxa de 1,1% ao ano; na década de 70 esse comportamento se inverte, com a área dos alimentos passando a crescer a uma taxa de 1,4%, enquanto a dos produtos de exportação e mais diretamente ligados à agroindústria saltou para 7,4% ao ano." Este processo foi especialmente relevante no Sudeste, em que há queda absoluta da área colhida de alimentos, mas também se verificou para todas as demais regiões brasileiras, com a relativa exceção das fronteiras Norte e Centro-Oeste, em que a produção de alimentos cresce a taxas elevadas, ainda que no último caso a expansão dos cultivos do chamado Grupo 2 seja sensivelmente maior que o de alimentos. (Kageyama, 1986: 144 e ss.).

69 O aumento do percentual exportado da safra agrícola é claro: passa de uma média de 12% entre 1965/67, para cerca de 20% ao final dos anos 70. Contudo, a questão da adequação da oferta alimentar não é tão simples, na medida em que ocorreu um deslocamento regional de alguns produtos. Há, sim, uma diferença significativa pelo lado da demanda e dos preços, quer dos energéticos, quer dos produtos que passam a ocupar as brechas criadas no mercado internacional, diante da demanda interna de alimentos simples, contida pela restrição ao crescimento do poder aquisitivo da população de menor renda. Ver Serra (1982: 88-9) e Kageyama (1986: 304).

Como veremos, essa política, que se estende além dos anos do milagre, seria a principal responsável pela ocupação das novas áreas de fronteira, dentro de um padrão de crescimento da agropecuária mais calcado na extensão da área cultivada que no aumento da produtividade.[70] Sua síntese pode ser avaliada pelo enunciado de Rinaldo Fonseca e Sérgio Salles:

> "Os anos 70 foram de consolidação do processo de modernização da agricultura iniciado no final da década de 50. A articulação do crédito subsidiado à disponibilidade de insumos modernos, à criação de infra-estrutura e à organização de um sistema de pesquisa e extensão, foi institucionalizada como um programa integrado de modernização e crescimento da agropecuária (...)"
>
> "A forte expansão da agricultura foi acompanhada por notáveis alterações na pauta de produtos (...) Dado seu elevado grau de integração com a indústria, a introdução desses produtos (...) é a própria expressão dos caminhos percorridos pelo processo de modernização: expansão das indústrias produtoras de insumos químicos e biológicos, máquinas e equipamentos, crescimento da indústria processadora de produtos agrícolas, elevação da relação capital/trabalho, crescimento do trabalho assalariado e, em resumo, consolidação da atividade agrícola como um ramo da valorização dos capitais industriais, financeiro e comercial."[71]

É fácil perceber a importância que essa política iria adquirir em termos do desenvolvimento regional brasileiro. Entre 1970 e 1980, foram incorporados mais de 70 milhões de hectares à área total dos estabelecimentos agropecuários, o que significou um acréscimo de 24% em relação a 1970, metade destes no Centro-Oeste. A expansão das lavouras e das pastagens plantadas foi, em termos relativos, ainda mais significativa: as áreas de lavouras cresceram 44% e as pastagens plantadas, 104%.[72] Esse aumento de áreas, no contexto da introdução de novos produtos, significou muitas vezes ganhos expressivos de produtividade e da rentabilidade do setor, com impactos bastante diferenciados por regiões. Os ganhos maiores concentraram-se no Sul, no

---

70 Como alertam Rinaldo Fonseca e Sérgio Salles, "isto não significa que a produtividade não tenha crescido. Pelo contrário (...) há substanciais ganhos de produtividade em algumas culturas/regiões. Entretanto, mesmo nesses casos, é a expansão da área que explica a maior parcela do crescimento da produção agrícola". Ver Fonseca & Salles Filho (1992: 40).

71 Cf. Fonseca & Salles Filho (1992: 37-8). É conveniente salientar, como afirmam estes autores, que: "Sem menosprezar o papel desempenhado por outros mecanismos, o crédito rural farto e barato foi o principal instrumento empregado na política agrícola."

72 Ver na seqüência as observações sobre o desempenho agropecuário no período recente, onde estão relacionadas as tabelas com dados de áreas de estabelecimento e área de lavouras.

Sudeste e no Centro-Oeste, em que se estruturou uma forte agricultura exportadora e articulada, para frente e para trás, com a indústria.[73] Os resultados desse processo seriam cruciais para determinar o desempenho na década seguinte, quando os mecanismos de financiamento calcados no forte subsídio do crédito rural iam sendo paulatinamente erodidos pela crise das finanças públicas.

É preciso ainda, para completar o exame da trajetória econômica do país nos anos 70, olhar mais de perto o contexto da desaceleração após o milagre e, sobretudo, o significado do II PND em termos do desenvolvimento regional brasileiro. Entre o plano e a condução da política econômica, como se sabe, há uma longa distância, ditada pela impossibilidade de vir a cumprir as metas extraordinariamente otimistas preconizadas para uma conjuntura internacional amplamente desfavorável. Vejamos primeiro o desenlace da política econômica e depois as metas setoriais/regionais do II PND, que de certa forma estendem sua influência para o início da década de 80, na medida em que os objetivos iniciais do plano foram sendo sistematicamente revistos.

O anúncio do II PND coincidiu, tanto com a reversão cíclica do período de crescimento anterior e a recessão internacional, quanto com o aumento das pressões inflacionárias e sobre o balanço de pagamentos, que fariam com que a política econômica oscilasse entre sustentar as metas expansivas e controlar a inflação e o déficit das contas externas. Esse dilema se expressava na inconsistência crescente entre, de um lado, as tentativas contencionistas sobre o crédito e o gasto público, e, de outro, as metas setoriais ambiciosas de investimento, muitas vezes fora do controle da área econômica, voltadas a sustentar o crescimento e comandadas pelo setor produtivo estatal; movimento que era sancionado pela disponibilidade de recursos externos, a que muitas vezes as próprias empresas do governo eram forçadas a recorrer, como mecanismo auxiliar de equilíbrio do balanço de pagamentos.[74] A solução final para esse

---

73 Sobre os efeitos da política governamental, sobretudo do crédito, no sentido da desconcentração da agricultura para o Sul e o Centro-Oeste, ver Kageyama (1986, cap. 2: 82 e ss.) e Aguiar & Jatobá (1984, v. 2, cap. 1: 138-217).

74 Ver Belluzzo & Coutinho (1982: 159-93).

dilema só viria com a recessão do início dos anos 80, após o interregno da chamada "heterodoxia desastrada", entre 1979 e 1980.

O saldo deste qüinqüênio (1974/79), do ponto de vista estrutural, é um deslocamento da acumulação em direção aos setores pesados e à agricultura, em detrimento da indústria de bens de consumo duráveis. A razão para sustentar esse crescimento é a substituição progressiva do gasto privado em direção ao investimento público, em especial na produção de bens intermediários, como componente autônomo da demanda agregada. Mesmo assim, o II PND ainda estaria longe de conseguir realizar sua meta primeira de impor-se enquanto um "novo padrão de industrialização."[75] As razões para isto transcendem o próprio ziguezague da política econômica e encontram-se na dificuldade de coordenar, a partir do Estado, as decisões privadas de investimento em setores complementares ao esforço público.[76]

Com todas essas limitações, os resultados do II PND são de qualquer forma expressivos, especialmente se analisarmos seus impactos em termos do desenvolvimento regional brasileiro. Evidente que a razão maior para isso decorre da própria opção setorial dos investimentos tidos como prioritários, em sua maioria relacionados à produção de insumos básicos e dependentes da proximidade com fontes de matérias-primas, portanto tendencialmente desconcentrados.[77] Mas o II PND iria além. Há, no caso, uma clara opção estratégica para a desconcentração. É esta a interpretação original de Carlos Lessa:

> "A consciência das implicações espaciais-regionais da estratégia proposta leva o II PND a articular longamente (—) sob o título de 'Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro', por razões que vão de uma visão estratégica nacional de

---

75 Sobre a estratégia do II PND ver Lessa (1978). Aqui o autor entende que além de se propor um novo padrão de industrialização, calcado na indústria de base, o II PND tem ainda no reforço do papel do capital privado nacional um segundo componente de seu "núcleo central". Um contraponto à visão crítica de Carlos Lessa é feito por Antônio Barros de Castro (Castro, 1985: 12-95).

76 É sobre este fato que Ricardo Carneiro chama atenção, ao comentar a progressiva desarticulação entre o investimento privado e o público (Carneiro, 1991: 19-20).

77 "Dada a natureza da localização das indústrias básicas – orientadas pela presença de recursos naturais e pelos nós de transporte – e dada a localização das fontes energéticas incorporáveis, em sua maioria os projetos vedetes do II PND localizar-se-iam nas regiões periféricas da economia brasileira." (Lessa, 1978: 8).

> ocupação de vazios (eventual objeto de cobiça internacional), correspondentes implicações demográficas, implantação dos projetos estratégicos, abertura de novas frentes de exploração (—) uma nova conceituação para a antiga temática de Correção dos Desequilíbrios Regionais."[78]

Deve-se recordar, desde logo, que a partir da "explicitação" da questão regional como parte da agenda do Estado, na década de 50, estruturou-se um conjunto de interesses que reivindicavam políticas para atrair investimentos, via incentivos fiscais, cambiais e creditícios. Isso foi inicialmente atendido para o Nordeste, com a criação da SUDENE em 1960, e, em 1967, estendido à Amazônia, através da SUDAM e da Zona Franca de Manaus, e, anos mais tarde, ao estado do Espírito Santo.[79] É acerca da revisão dessa sistemática de incentivos regionais que alude o II PND.[80] E o faz com tanta ênfase, que viria a merecer a seguinte avaliação de Albuquerque e Cavalcanti:

> "Nota-se no conjunto de medidas de desenvolvimento regional que acompanha o II PND uma tentativa quase aflita de reduzir o hiato que separa a região nordestina do Brasil como um todo. Por um lado, procura-se estimular a iniciativa privada, dando-lhe melhores condições de rentabilidade, através do barateamento da captação FINOR. Por outro, são as maciças injeções de investimentos públicos, não sem o concurso de amplos estudos prévios *(sic)*, do POLONORDESTE, do programa de desenvolvimento industrial o Nordeste e dos demais programas já citados, especialmente do Programa de Desenvolvimento Social, procurando sacudir o ritmo não muito vivo, não muito intenso que permeia a evolução da economia nordestina" (Albuquerque & Cavalcanti, 1978: 89).

---

78 Cf. Lessa (1978: 12-3). Nestas mesmas passagens, analisando o conjunto das propostas do II PND, e não apenas seu capítulo sobre Integração Nacional, o autor conclui que o Plano se propõe "uma profunda reordenação espacial da economia, que desdobraria sobre os recursos das regiões periféricas e atrasadas, agora de alta prioridade estratégica". Acerca da dimensão geopolítica do II PND e seus impactos sobre o território nacional, ver Becker & Egler (1993: 123 e ss.).

79 Uma síntese das políticas de desenvolvimento regional implementadas a partir de 1930 pode ser encontrada em Geiger & Davidovich (1986: 281-98). Acerca da sistemática de incentivos regionais ver as indicações bibliográficas de Guimarães Neto (1989: 163-4, nota 27) e Brasil... (1993, v. 1: 51 e ss.).

80 Um balanço do impacto da política de incentivos regionais até essa data e uma avaliação da estratégia proposta pelo II PND encontram-se em Albuquerque & Cavalcanti (1978). Aqui, os autores salientam que a mudança da política de desenvolvimento regional na realidade antecede a formulação do II PND, tendo como marcos a seca de 1970 e a revisão do IV Plano Diretor da SUDENE, substituído pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste.

Como diria Carlos Lessa:

> "Algo como uma euforia com a constatação e um alívio com a má consciência inspirou uma multiplicação de programas específicos que se agregaram a outros tantos, frutos da inventiva de administrações passadas (...) Em nenhuma época foram tantas as medidas orientadas à minimização daqueles desequilíbrios."[81]

Na sua avaliação do plano, Jatobá e Redwood também o caracterizam inicialmente como diferente dos anteriores "por ter sido o único a destacar como objetivo explícito da política industrial, a redução das desigualdades regionais na localização das atividades produtivas do setor", prescrevendo inclusive que o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) deveria dar especial atenção para a concessão de incentivos à localização dos projetos industrias e à implementação de programas integrados de desenvolvimento regional.[82] Mas, diferentemente dos autores citados, tiram conclusões bem distintas do exame que fazem dos projetos aprovados pelo CDI, salientando que os investimentos do período 1971/77 estiveram concentrados no Sudeste, embora com proporção menor em São Paulo. Teriam ganho: Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e os demais estados do Centro-Sul. Os setores de bens de capital e produtos metálicos e não-metálicos teriam forte concentração espacial, enquanto a petroquímica, os bens de consumo e a automobilística estariam menos concentrados, favorecendo o Sul e a Bahia. Desconcentração efetiva só seria visível pela tendência de os novos investimentos localizarem-se fora das áreas metropolitanas, ainda que concentrados no Sudeste.[83]

---

81 Cf. Lessa (1978: 12, 121). A referência aqui é ao "acúmulo de siglas": Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOAMAZÔNIA), Programa das Áreas Integradas do Nordestes (POLONORDESTE), Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal, Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília, Programa do Trópico Semi-Árido, Programa do Trópico Úmido, Programa dos Cerrados, Programa de Agroindústrias do Nordeste, que se somavam às já existentes PIN, PROTERRA, PROVALE e PRODOESTE.

82 "No caso do Nordeste o II PND dá ênfase à criação de diversos complexos industriais (...) tais como o pólo petroquímico da Bahia, o complexo mineral-petroquímico que inclui Salvador e se estende até Aracaju e Maceió, um complexo metal-mecânico-elétrico e o fortalecimento das indústrias tradicionais, sobretudo têxtil e a de calçados. Na Amazônia, o plano pretendia consolidar o distrito industrial da Zona Franca de Manaus". Ver Jatobá & Redwood III (1984, v. 2, cap. 1: 35-6).

83 Cf. Jatobá & Redwood III (1984, v. 2, cap. 1: 44 e ss.). Os autores indicam desconcentração mais clara no que diz respeito aos recursos do BNDES, dos quais, mesmo assim, 50% a 70% manter-se-iam concentrados no Sudeste e entre 30% e 40% em São Paulo.

O sentido dessas observações é de que, apesar do discurso do II PND, o tema da desconcentração só ganha efetividade com a resolução 14 do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), já em 1977.[84] É interessante observar que os autores identificam uma contradição entre as metas de desconcentração e a tônica do II PND, quando este se propõe a assegurar a expansão dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital. Na verdade, chegam mesmo a considerar que a estratégia de produção de insumos básicos (aço, níquel, cobre, alumínio, zinco e chumbo) caminhava no sentido de sancionar a concentração industrial existente.[85] A conclusão a que quero chegar é exatamente oposta à esta.

Primeiro, é preciso deixar claro que a estratégia de desconcentração foi de fato implementada, bastando atentar para o que Carlos Lessa chamou de "querelas da desconcentração", ou seja, manifestações de insatisfação com as ações do governo federal, tanto por parte do setor privado, quanto dos executivos estaduais. Segundo, é importante reter que os fundamentos dessa opção se encontram além do discurso econômico e perpassam a estratégia geopolítica de nação-potência do II PND. Há, neste sentido, duas preocupações: de um lado, buscar um equilíbrio entre São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, através da multiplicação de pólos industriais; de outro, reduzir o peso político de São Paulo.[86] Parte dessas ações seria justificada pelos chamados "custos" crescentes da urbanização nas grandes cidades e por critérios de qualidade de vida e combate à poluição, derivando uma

---

84 A resolução do CDE trata especificamente de estabelecer diretrizes "no tocante à desconcentração industrial em consonância com o II PND", estabelecendo prioridade ao fortalecimento dos pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, do Sul e do Nordeste do país, bem como complexos mínero-industriais ou agro-industriais das regiões Norte e Centro-Oeste. Portanto apenas não são prioritários os investimentos em São Paulo. No caso da Região Metropolitana de São Paulo a afirmativa é clara: "só excepcionalmente deverão ser aprovados, pelos órgãos de incentivos, novos projetos industriais." (Conselho de Desenvolvimento Econômico, Resolução n. 14, 21 dez. 1977 apud Jatobá & Redwood III (1984, v. 2, cap. 1: 60-1).

85 Cf. Jatobá & Redwood III (1984, v. 2, cap. 1: 60-1). Estas conclusões são derivadas do exame dos projetos aprovados pelo CDI no período 1972 a 1985.

86 Wilson Cano já chamou atenção para o fato de que a Resolução n. 14 do CDE insere-se no contexto mais amplo de legitimação do regime, diante do crescimento do movimento oposicionista nas grandes cidades do Centro-Sul, notadamente em São Paulo, a exemplo de outras iniciativas do planejamento urbano-regional, como o Programa de Cidades Médias e a Fusão do Rio de Janeiro e da Guanabara (Cano, 1985: 44 e ss.).

política de desconcentração que claramente priorizava a desconcentração a partir da Grande São Paulo. A importância desse peso geopolítico ou macropolítico nas decisões do governo federal expressava-se na crescente arbitragem por parte do executivo quanto à localização dos projetos-chaves do II PND, os quais, deve-se lembrar, já tinham implícito um reordenamento espacial favorável às periferias. Este fato apenas seria reforçado pela incorporação de critérios adicionais de análise no CDI ou BNDES, a exemplo do II e III Pólos Petroquímicos.[87]

Apesar da importância do sistema de incentivos regionais, quero aqui chamar atenção para o fato de que eles podem ser considerados até mesmo modestos, em termos da desconcentração da atividade produtiva, diante das ações que o governo se proporia a realizar através do II PND e que parcialmente implementaria a partir de então, contando inclusive com amparo da própria sistemática de incentivos.[88] Lembre-se de que o II PND propugnava, entre outros investimentos, o aumento da capacidade produtiva em bens de capital e em insumos básicos, sobretudo de aço e petroquímica; o programa nuclear; o desenvolvimento da indústria de não-ferrosos; melhoria e ampliação do transporte ferroviário, etc. A periferia nacional tornou-se a maior receptora dos novos investimentos, reforçada por sua base de recursos naturais e também pelas decisões locacionais macropolíticas do governo federal, como foi no caso dos pólos petroquímicos da Bahia e do Rio Grande do Sul, e do conjunto dos programas de insumos básicos, como os de não-ferrosos e do aço.[89]

Como já afirmamos em outro trabalho (Pacheco et. al. 1993a: 5 e ss.), após 1975, grande parte da modificação espacial da indústria foi um

---

87 Sintetizo aqui as observações de Carlos Lessa a este respeito (Lessa, 1978: 126-7, 173).

88 No contexto da formulação do II PND está implícita uma crítica à formulação anterior da política de desenvolvimento regional, que já havia sofrido uma guinada em 1970, quando ganham ênfase os programas voltados para a agricultura (PIN, PROTERRA e PROVALE). É esta a razão da mudança na sistemática de incentivos (34/18) que ocorre em 1974, com a implantação do FINOR. Ver Albuquerque & Cavalcanti (1978: 86-8).

89 Diferentemente de Jatobá e Redwood, Clélio Campolina Diniz, também examinando a pauta de projetos do CDI, salienta que esta desconcentração podia ser avaliada pela menor participação de São Paulo no âmbito dos projetos aprovados. Fato que também poderia ser ilustrado pela queda sistemática da participação do Sudeste, em especial de São Paulo, na carteira de empréstimos do BNDES. Ver Diniz (1993b). Acerca dos dados de empréstimo do BNDES, ver Pacheco et al. (1993a: 65, tab. 9).

resultado da estratégia do II PND, que previa implantar projetos como: ferro e bauxita no Pará; cobre na Bahia; fosfato em Minas Gerais; potássio em Sergipe; petróleo e gás natural nas plataformas nordestinas e fluminense; carvão e pirita em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul; sal no Nordeste; siderurgia no Maranhão, no Espírito Santo e em Minas Gerais; cloroquímica em Alagoas e Sergipe; papel e celulose e cimento no Nordeste e no Espírito Santo; e diversas hidrelétricas como Itaipu, Paulo Afonso IV, Xingó e Tucuruí.[90]

Tabela 2
Taxas médias de crescimento real do PIB – 1949/1994
Brasil: estados selecionados e regiões – (em % a. a.)

Regiões e Estados	1949/59	1959/70	1970/75	1975/80	1980/85	1985/90	1990/94	1990/94[(1)]
Sudeste	6,7	6,5	9,8	6,4	0,2	1,1	3,2	2,9
- São Paulo	7,5	6,9	10,4	5,9	-0,2	1,0	2,3	2,3
- Minas Gerais e E. Santo	4,1	7,4	10,5	10,0	2,0	3,1	2,9	2,9
- Rio de Janeiro	6,6	5,1	7,8	5,3	-0,2	-0,5	6,0	1,8
Sul	7,8	6,9	11,4	6,3	0,9	1,6	0,9	1,4
Nordeste	7,5	4,6	8,9	8,8	3,7	3,3	1,2	1,5
Norte	8,9	7,5	9,4	16,9	6,0	4,8	0,5	0,5
Centro-Oeste	10,9	10,5	12,5	12,1	2,6	4,9	2,4	2,4
Total	7,1	6,5	10,1	7,2	1,1	1,9	2,3	2,3

Obs.: [(1)] valores estimados pelo autor, com base na revisão da taxa de crescimento do PIB do Rio de Janeiro para o período 1990-94; ver nota n. 121.

Fonte: FIBGE, Departamento de Contas Nacionais, calculado a partir dos dados da Tabela 1 e dos índices de produto real do PIB do Brasil.

Mesmo com a revisão das metas do II PND, a partir da deterioração da mudança no quadro internacional ao final da década de 70, o resultado foi a redução dos níveis de concentração econômica. Apesar de a indústria de São Paulo crescer a um ritmo elevado entre 1970 e 1980, sua participação no total nacional cairia de 58,1% para 54,4%, em conseqüência do extraordinário desempenho do restante do país (Tabela 3). Há, sim, como mostra a Tabela 2, uma forte desaceleração da taxa de crescimento do PIB de São Paulo entre 1975/80, e também do Rio de Janeiro e da região Sul, em comparação ao que tinha sido o desempenho

90 Esta listagem baseia-se em Lessa (1978: 8-10). Um exame detalhado da expansão da fronteira mineral encontra-se em Diniz (1987: 157 e ss.).

do qüinqüênio anterior. Ao mesmo tempo, não há queda da taxa de crescimento, ao menos significativa, nos casos das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Minas Gerais mais Espírito Santo, havendo, ao contrário, até mesmo uma aceleração no ritmo de crescimento do PIB da região Norte.

Como conseqüência da política econômica, os indicadores apontam o avanço da indústria em praticamente todas as regiões e nos principais estados brasileiros, inclusive no Rio de Janeiro e em São Paulo, que reduziram suas participações relativas no total nacional: a) o Norte, em função da Zona Franca de Manaus e do complexo de mineração e de siderurgia do Programa Grande Carajás; b) o Nordeste, em que se destacam o Pólo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, a cloroquímica de Alagoas e Sergipe e a chamada "nova indústria" nordestina, constituída com apoio dos mecanismos de incentivos fiscais do sistema 34/18-FINOR;[91] c) o Centro-Oeste, especialmente pelo crescimento da agroindústria do complexo soja; d) no Sudeste, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo ampliaram suas participações no VTI nacional devido ao crescimento da siderurgia e da indústria de papel e celulose, além da instalação da FIAT em Betim; e) o Sul vai gradativamente ampliando sua participação, devido ao crescimento da metal-mecânica no conjunto da região, especialmente da indústria de equipamentos agrícolas do Rio Grande do Sul, do Pólo Petroquímico de Triunfo e da indústria de calçados também deste estado, da têxtil de Santa Catarina, da indústria de papel e celulose do Paraná e do Rio Grande do Sul e, por fim, pelo acelerado processo de integração da agropecuária com a agroindústria nos três estados.[92]

Lembre-se, como já foi dito, que o próprio desempenho agrícola desses anos favoreceu este processo: São Paulo perdeu posição relativa,

---

91 Ver especialmente o texto de Leonardo Guimarães sobre a indústria incentivada, onde indica-se o perfil setorial destes investimentos e salienta-se que esta indústria, apesar de "corresponder a um número relativamente pequeno de estabelecimentos no quadro do setor industrial da região, representa uma parcela significativa do emprego gerado e uma fração ainda mais importante do valor da produção" (Guimarães Neto, 1992: 83-7.)

92 Conforme Pacheco (1993a). Ver, também, os textos referidos neste último documento: Diniz, & Lemos (1989, v. 3) e Negri (1992b).

inclusive mais que o Nordeste. A maior expansão deu-se, até 1980, na fronteira agrícola da região Norte e, sobretudo, do Centro-Oeste e do Sul do país, muitas vezes graças à modernização da estrutura produtiva. E, apesar da concentração regional da indústria a montante e jusante da agricultura, também assistiu-se à desconcentração paulatina dessas atividades.[93]

Tabela 3
Distribuição espacial da indústria de transformação
Brasil: segundo regiões e estados selecionados – 1970/1995

Regiões e Estados	1970	1975	1980	1985	1990*	1995[1]
Nordeste (menos BA)	4,2	4,5	4,4	4,8	4,3	4,3
Bahia	1,5	2,1	3,1	3,8	4,0	3,7
Minas Gerais	6,4	6,3	7,8	8,3	8,1	8,8
Rio de Janeiro	15,7	13,6	10,2	9,5	9,8	8,8
São Paulo	58,1	55,9	54,4	51,9	49,2	49,9
a) Grande S. Paulo [2]	43,4	38,8	34,2	29,4	26,2	26,6
b) Interior [2]	14,7	17,1	20,2	22,5	23,0	23,3
Paraná	3,1	4,0	4,1	4,9	5,7	5,9
Santa Catarina	2,6	3,3	3,9	3,9	4,2	4,3
Rio Grande do Sul	6,3	7,5	7,9	7,9	7,7	8,7
Outros estados	2,1	2,8	4,2	5,1	7,0	5,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Obs.: [1] Os percentuais referentes aos anos de 1990 e 1995 foram estimados com base na distribuição regional do VTI de 1985 e nos índices de crescimento da PIM/PF;
[2] Para 1990 e 1995, a participação da metrópole e do interior de São Paulo foi estimada a partir do valor adicionado calculado pela Secretaria da Fazenda do Estado, com os percentuais indicados para 1995 tendo por referência o valor adicionado em 1994.

Fonte: Dados Brutos: IBGE. Censos Industriais (1970, 1975, 1980, 1985). Índices da Produção Física da PIM/PF (1985-1995).

A desconcentração da década foi especialmente exitosa no que se refere à Área Metropolitana de São Paulo. Contudo, muitas vezes, beneficiou mais o interior desse estado que as demais regiões brasileiras, como na expansão do parque automobilístico, ou no caso de duas das três refinarias de petróleo implantadas no país durante esse período. Um fenômeno que foi reforçado pelo Pró-Álcool e pelo bom desempenho da

93 Em 1975, São Paulo concentrava 58% do valor da produção da indústria a montante da agricultura (insumos, máquinas, etc.), enquanto respondia por 36% do valor da produção da indústria a jusante (processamento e beneficiamento), um percentual relativamente baixo, mas bem superior à participação do Estado na renda agrícola nacional. Ver Fonseca & Salles Filho (1992: 130, tab. 5).

agricultura para exportação paulista. Apesar das políticas de incentivo regional implementadas, em parte o governo federal acabaria sancionando as opções locacionais dos agentes privados. Assim, enquanto São Paulo perdia posição no total nacional, em virtude do menor crescimento da área metropolitana, seu interior aumentava essa mesma participação de 14,7% para 20,2% da produção industrial do país, tornando-se, depois da Grande São Paulo, a maior região industrial do Brasil (Tabela 3).[94]

O aspecto central na compreensão desse processo de desconcentração é o significado da mudança das estruturas industriais das principais regiões, no contexto de uma economia integrada em face das especificidades da dinâmica cíclica desses dois subperíodos da década de 70. A partir da implantação da indústria pesada e do início da migração de capital produtivo em direção às "periferias" nacionais, a integração do mercado nacional correspondia a um verdadeiro processo de abertura de "fronteiras" regionais para a acumulação, criando oportunidades de investimentos que estavam obstadas nas áreas mais industrializadas, o que é especialmente válido para setores organizados na forma de multiplantas. Além disso, enquanto a indústria situada nas metrópoles do Sudeste, em especial na Grande São Paulo, passava a enfrentar crescentes "deseconomias de aglomeração", parte da expansão periférica respondia a investimentos voltados para a exploração de recursos naturais, como muitos dos programas do II PND. Como já afirmamos em outra ocasião:

> "O que precisa ser evidenciado é que a indústria montada na periferia nacional era complementar à da região Sudeste e dependente de seus mercados de insumos, bens de capital e produtos finais. Assim, independentemente de se realizar a ritmos mais elevados, seu crescimento era solidário da expansão industrial do Sudeste e sobretudo de São Paulo. Isto era em particular válido, no contexto dos baixos graus de abertura comercial da economia brasileira" (Pacheco, 1993a: 6).

2.2 Crise e instabilidade: a década de 80 e o início dos anos 90

Os anos 80 e o início da década de 90 marcam a mais longa e grave crise da história do Brasil contemporâneo. A recessão e a elevação

---

94 Acerca do processo de interiorização da indústria paulista, ver, entre outros, Cano (1988a: 1-105) e Negri (1994).

do desemprego do início e do fim desse período assumiram uma dimensão até então desconhecida. Os resultados médios desses anos apenas não foram menores por conta do crescimento do período 1984/86, quando a economia beneficiou-se da recuperação patrocinada inicialmente pelas exportações e, na seqüência, pelos efeitos do Plano Cruzado. Em conjunto, prevaleceu uma trajetória de crescimento médio baixo, diante dos valores históricos da economia brasileira, cujo PIB havia aumentado à média de 6,9% ao ano, entre 1940 e 1980, e cuja renda per capita havia sido multiplicada por cinco, no mesmo período.

Um exame da política econômica revela um conjunto muito variado de tentativas de ajustes, com conjunturas muito diversas, cobrindo desde as iniciativas "heterodoxas" de 1979/80; a recessão de 1981/83; o início da recuperação via exportações (1984/85); os efeitos de crescimento do Plano Cruzado (1986); uma série de tentativas de estabilização entrecortadas por novas acelerações inflacionárias entre 1987/89; a recessão de 1991/93, no contexto da drástica abertura comercial do país; até chegar ao Plano Real, com o crescimento de 1993/94 e a desaceleração posterior. Fica claro que a tônica desses quinze anos é de alternância entre ciclos curtos de recuperação e crescimento. Não há, na verdade, qualquer padrão. Se é possível falar, em termos gerais, de conjunturas tão distintas, a característica da economia brasileira que mais se evidencia é que a "queda acentuada do ritmo de crescimento (...) indica o esgotamento de um padrão que lhe conferiu impressionante dinamismo ao longo de todo o período da moderna industrialização, particularmente após meados dos anos 50" (Carneiro, 1991: 38).

Ao romper com uma longa trajetória de crescimento, o que esses anos trazem à tona é um comportamento econômico cronicamente **instável**. Apesar de estar recortado de períodos de recessão, recuperação, estagnação do produto, nova recessão e recuperação, apesar portanto desta pretensa semelhança formal com os binômios recuperação/recessão, não deve-se concluir por qualquer analogia com os ciclos anteriores. Não há uma dinâmica cíclica de acumulação comandada endogenamente, quer pelo setor de consumo durável, quer pelo gasto público ou pela indústria pesada. As questões-chaves desses anos foram o ajustamento externo e as restrições que esse ajuste impôs à condução da política econômica.

Sintoma disso é que mesmo os curtos períodos de crescimento não foram capazes de alavancar o investimento público ou privado, sendo muitas vezes favorecidos por impulsos pontuais na demanda agregada, gerados, por sua vez, ou por condições favoráveis de comércio exterior, ou por surtos de consumo derivados da estabilização momentânea do nível de preços. Pior, essas melhorias pontuais mostravam-se insustentáveis mesmo a médio prazo, porque traziam à tona a incompatibilidade entre o crescimento e a geração de superávits comerciais para fazer frente ao ajuste externo.

Já dissemos que em termos regionais o impacto mais importante dessa trajetória errática foi romper os nexos de solidariedade inter-regionais, determinados pela montagem de estruturas produtivas relativamente complementares e pelo baixo grau de abertura comercial. Há que se examinar mais de perto o percurso da política econômica sob este prisma, analisando seus distintos impactos nos principais setores da indústria e da agricultura. Aqui a questão-chave é saber que significado o ajuste desses anos assumiu para as distintas economias regionais.

Ao fim dos anos 70, a inconsistência entre, de um lado, as premissas de crescimento herdadas das metas setoriais do II PND e do projeto político do governo, e, de outro, o contexto internacional, os problemas de financiamento do governo e a aceleração da inflação, já havia induzido uma revisão da política econômica, crescentemente voltada ao controle de gastos públicos e da expansão creditícia. A impossibilidade de conciliar esses objetivos está na origem da mudança do comando da área econômica em 1979. A gestão do novo ministro inicia-se com um arrojado conjunto de medidas voltado ao ajuste do financiamento público, recompondo a carga fiscal e eliminando subsídios. O impacto inflacionário dessas medidas, no contexto da elevação dos preços internacionais do petróleo, haveria de levar a uma política dura de administração de preços e prefixação da correção monetária e cambial, com o objetivo de arrefecer as expectativas de aceleração da inflação. O fracasso da política, num quadro de agravamento das condições de financiamento externo, acabaria levando o governo a trilhar o caminho da recessão.[95]

---

95 Ver Belluzzo & Coutinho (1982: 159-93).

Os objetivos da política econômica de 1981/83 são conhecidos: contrair a demanda interna e implementar uma política cambial ativa, reduzindo ao mesmo tempo os incentivos e subsídios às exportações, de forma a rapidamente gerar superávits de comércio capazes de recompor as condições de financiamento externo.[96] A tese era de que as exportações poderiam se constituir em variável-chave para o crescimento da economia brasileira.[97] O balanço, no plano interno, dos anos de 1981/83 é conhecido: uma grave crise econômica e social, caracterizada por quedas generalizadas e intensas dos níveis de atividade, de emprego e de renda.[98] O ajuste do balanço de pagamentos, por outro lado, foi viabilizado por uma sensível queda das importações, com as exportações chegando a cair em 1982 e só assumindo uma trajetória crescente a partir de 1983, beneficiadas pela recuperação da economia norte-americana.

A rearticulação da atividade econômica a partir de 1984 é, nestes termos, inicialmente um produto do esforço exportador induzido pela política cambial e determinado, sobretudo, pela recessão e pela conjuntura econômica internacional extremamente favorável. A redução dos níveis de capacidade ociosa, propiciada pelo setor externo, foi posteriormente sancionada pela recomposição da demanda interna, a partir de 1985, favorecida pela subida do salário médio e realimentada pela paulatina recuperação dos níveis de emprego.[99] Porém, a condução da política econômica da Nova República, além de favorecer certa reposição dos rendimentos do trabalho, seguia os mesmos parâmetros vigentes até então: de um lado, estimulava a realização de superávits da balança comercial sem buscar uma alteração radical das condições de financiamento externo; de outro, seu diagnóstico da inflação conduzia

---

96 A redução de subsídios e incentivos, voltada a contornar o problema fiscal, é compensada inicialmente pelo câmbio, mas voltaria a ser um elemento importante da política de geração de superávits comerciais.

97 Como indica Ricardo Carneiro, há aqui uma similitude entre os argumentos do então ministro Delfim Netto e aqueles depois utilizados por Antônio Barros de Castro. A diferença entre esses pontos de vista é a ênfase do primeiro no ajuste cambial do fim de 1980; enquanto para o segundo autor o ajuste exportador é um resultado determinado pela capacidade produtiva dos investimentos estratégicos do II PND, que teria aberto uma possibilidade de uma inserção internacional diferenciada do país. Ver Carneiro (1991) e Castro, A. B. (1985).

98 Um balanço da política econômica no período 1981/83 encontra-se em Fórum... (1983).

99 Ver Carneiro & Miranda (1986).

tão-somente a um controle crescente das contas públicas. O congelamento unilateral dos preços públicos dá um fôlego adicional a essas iniciativas, mas em pouco mais de meio ano esgotam-se essas possibilidades e a aceleração inflacionária faz com que novas alternativas sejam procuradas.

O repique da inflação, durante o segundo semestre de 1985, agravado pela subida dos preços agrícolas ao final do ano, colocava em xeque as políticas gradualistas e acabaria por impor uma solução que rompesse com esse processo. O Cruzado representava uma alternativa de desmontar os mecanismos de indexação, através do congelamento geral de preços e rendimentos, acompanhado de políticas fiscal e monetária passivas.[100] Ao conseguir combater a inflação sem comprometer o movimento de elevação do nível de atividade produtiva, o plano garantiu uma expressiva recuperação do emprego e dos rendimentos, num dos raros períodos de desconcentração da renda pessoal da década de 80. Mas sua administração precisaria ter ido além deste horizonte de curto prazo, e caminhado em direção às reformas anunciadas anos antes nos programas econômicos da oposição. Prevaleceram, contudo, a crescente divisão da equipe econômica e o calendário político, circunscrevendo-se a estabilização cada vez mais ao congelamento de preços.[101]

A mexida no câmbio, ao final do ano, já sinalizava e em certo sentido agravava – ao reforçar o comportamento especulativo dos agentes – as dificuldades do *front* externo, que eram resultantes da redução do valor das exportações, em parte explicada pela queda dos preços internacionais, em parte pelo aumento da demanda doméstica. A alternativa à desarticulação do congelamento foi implementar uma política de controle da demanda agregada, reinserir a indexação e, sobretudo, tentar uma forte recomposição das condições fiscais do setor público. Mas a tônica a partir de então é ditada pelo agravamento das

---

100 O congelamento de preços deveria desempenhar aqui um papel menor, mas ao ser postergado legava ao plano as dificuldades de administrar um desequilíbrio de preços próprio da aceleração inflacionária prévia. Ver Carneiro (1987: 1-40).

101 "A tentativa de desdobrar o Plano Cruzado em um conjunto de reformas coerentes que enfrentasse os desequilíbrios básicos da economia brasileira, levada a cabo na reunião de Carajás, em junho, acabou por dividir irremediavelmente a equipe econômica e tornar mais difíceis as condições para sua administração." (Teixeira, 1993: 159). Para uma síntese do Plano, ver Pacheco (1986).

contas externas, que acabaria por conduzir à moratória e selaria o destino da equipe econômica. O desempenho da economia, nos meses iniciais de 1987, já refletia a desarticulação daquela trajetória de recuperação parcial, com quedas sucessivas do nível de atividade e recrudescimento do processo inflacionário, revertendo os indicadores favoráveis de nível de emprego e renda do ano anterior.

Os anos seguintes seriam marcados por melhorias momentâneas dos níveis de atividade e emprego, que ocorreram nos períodos posteriores à adoção dos Planos Bresser e Verão. O nível de atividade passa a ser determinado pelos movimentos de conversão da riqueza financeira em ativos reais, sobretudo aqueles de grande valor unitário, processo recorrente a cada tentativa de estabilização. Contudo, passados os efeitos inicias da queda dos preços, recompunham-se os mecanismos de indexação e a inflação ascendia a patamares ainda mais elevados. No limite, a Nova República terminou de forma desalentadora, abdicando, através da auto-intitulada política de "feijão com arroz", de realizar qualquer tentativa de ajuste macroeconômico. Ao final de 1989, tornava-se cada vez mais evidente o esgotamento dessa peculiar evolução da atividade econômica, caracterizada por permanentes tensões inflacionárias.[102]

O Governo Collor iniciou com o compromisso de uma tentativa "heróica" de estabilização. Começou implementando uma "radical experiência heterodoxa", para utilizar uma expressão de Aloisio Teixeira, com o bloqueio dos ativos financeiros, e tratando a questão dos preços de forma relativamente dura. Com isso, em primeiro lugar, acabou fazendo um gigantesco esforço de ajuste fiscal, sem contudo solucionar em definitivo o financiamento público. Em segundo lugar, procurou "ancorar" os preços em dois pilares: salários e câmbio, criando condições para que os demais preços não tivessem pressões altistas pelo lado dos custos, nem uma instabilidade ditada pela necessidade de desvalorizar

---

102 Analisando o desempenho dos mercados de trabalho nesses anos já indicávamos, em outro texto, "impossibilidade de se pensar a existência de uma tendência única para (...) o conjunto da década. Neste sentido, faz-se necessário que a análise considere, ao menos, os três principais momentos da economia brasileira nos anos 80. Isto é: crise, recuperação e estagnação." (Dedecca. & Pacheco, 1990: 57-63).

sistematicamente o câmbio. Ainda assim, não foi dessa vez. A recomposição da liquidez se fez em velocidade acelerada, patrocinada pela não-desmontagem da "ciranda financeira" e pelos mecanismos de flexibilização do bloqueio da riqueza financeira. Ao final e após duas tentativas de estabilização, quando os preços fizeram a inflação mudar de patamar, a política econômica reduziu-se a um tratamento de choque nos juros, agora já na roupagem mais ortodoxa da nova equipe econômica.[103]

Contudo, os aspectos fundamentais da política econômica do Governo Collor, para os quais deve-se chamar atenção, não são as tentativas de estabilização, mas sim as medidas de abertura comercial do país e de reestruturação da indústria que implementou através das chamadas Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) e Política de Competitividade Industrial (PCI). A importância deste tema, e sua relativa continuidade nos marcos do Plano Real, vale uma longa citação de Aloisio Teixeira:

> "É impossível um balanço, ainda que breve, da política econômica neste início dos anos 90 sem se levar em conta a reorientação estratégica, de cunho neoliberal, que se tentou implementar no período. Foi ela, de fato – e não as políticas de estabilização – que se constituiu na marca principal (no plano da política econômica) do primeiro governo eleito por voto direto em trinta anos, e seu efeitos deverão perdurar por mais tempo (...)"
>
> "O problema maior desta estratégia, no entanto, não residia nesta confusão entre instrumentos de curto prazo e de longo prazo, mas nos equívocos, de diagnóstico e de terapia, que encerrava. Desconhecia-se uma característica essencial da economia brasileira, que é o fato de ser uma economia de dimensões continentais. Economias assim (...) são, por sua própria natureza, estruturalmente fechadas. Razões ligadas ao tamanho da população e à extensão territorial levam a isso. É impossível atender a inúmeros pólos de consumo espalhados por uma superfície tão extensa através de um modelo primário-exportador ou de uma industrialização tipo 'plataforma de exportação'; os custos de internalização de mercadorias seriam muito altos e as possíveis vantagens comparativas estáticas perder-se-iam rapidamente. Os Países continentais e com grandes contigentes populacionais têm uma vocação inequívoca para padrões de industrialização baseados na expansão de seu mercado interno, alavancando, a partir dessa expansão e do aumento de

103 Acerca da política econômica do Governo Collor, ver Teixeira (1993: 172 e ss.).

> produtividade correspondente, posições que lhe permitam obter uma inserção internacional adequada."[104]

Na verdade, a liberalização do comércio exterior brasileiro havia se iniciado com a reforma aduaneira de 1988, e também envolveu, já no Governo Collor, a eliminação de controles administrativos, redução de sobretaxas e regimes especiais de importação e de alguns incentivos às exportações. O aspecto central, contudo, era o cronograma de redução das alíquotas de importação, anunciado em 1991, e que seria inclusive antecipado, no início do ano seguinte. A crítica mais pertinente sequer estava referida à não-liberalização do comércio, mas aos limites deste instrumento pela sua incapacidade de, por si só, dinamizar a indústria. Isto, porque, como mostra Wilson Suzigan, não havia nenhuma estratégia coerente, e qualquer liberalização só teria sentido enquanto parte de um conjunto articulado de políticas (macroeconômica, industrial, tecnológica, metas setoriais, etc.). Apenas as políticas que não dependiam de recursos do governo foram implementadas; as demais pouco progrediram. Diz ainda Suzigan:[105]

> "Fica claro, portanto, que a abertura comercial avança como ponta-de-lança de um sistema desarticulado de políticas e instrumentos que não obedece suas próprias diretrizes e objetivos nem se orienta por uma estratégia estabelecida. Seria ingênuo esperar que esse arremedo de política industrial fosse capaz de induzir as transformações necessárias para tornar a indústria brasileira moderna, competitiva, dinâmica e integrada ao mercado internacional."

A essência dessas políticas não seria alterada, quer com o impedimento do presidente, quer com a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Eventualmente, como resposta às reivindicações setoriais de parte da indústria ou tendo por motivação o rápido crescimento das importações, seriam atenuados alguns dos cronogramas de redução de alíquotas e instituídas políticas específicas, a exemplo do setor automotriz. Uma política industrial mais ativa continuaria fora da

---

104 Cf. Teixeira (1993: 187-9). A referência do autor à confusão entre curto e longo prazo refere-se ao fato da 'nova política industrial' ser encarada pelo governo como uma peça do programa de estabilização, como se qualquer política industrial pudesse ater-se a objetivos de curto prazo.

105 Cf. Suzigan (1992b: 6-12). Aqui, embora não discuta explicitamente esta questão, o autor aponta que entre as políticas instrumentais, o Governo Collor regulamentou as ZPEs (jan./92) e seus incentivos. Ao que observa: "não se pode deixar de ressaltar sua inconsistência com a política de abertura comercial".

órbita de interesse do governo federal, que passaria a administrar ad hoc a concessão de vantagens específicas e/ou investimentos em infra-estrutura, num quadro de ferrenha disputa entre Unidades da Federação por novos investimentos.

O que se coloca como novidade é a estabilização dos preços, com base na ancoragem cambial. Os efeitos da estabilização, como durante toda a década de 80, acelerariam a demanda doméstica, reforçando o crescimento do produto. Novamente, agora favorecidas ainda mais pela apreciação cambial que já se acumulava desde o final dos anos 80 e que é agravada pela conversão adotada na passagem da URV ao Real, as importações aceleram-se rapidamente, corroendo o superávit comercial. As limitações ao crescimento econômico, numa situação de câmbio irrealista, voltam a colocar em dia as teses de incompatibilidade entre crescimento e geração de mega-superávits. A queda nas exportações só não é mais grave porque agora se vê favorecida pelo aumento dos preços internacionais das principais *commodities*. Contudo, mostra os limites da ancoragem cambial, que se expressa, inclusive em termos regionais, em diversas crises localizadas dos segmentos exportadores.

Creio que esta afirmativa permite-me encerrar essa sumária síntese da política econômica dos anos 80 e 90, para passar ao que é de fato relevante. Para o que me proponho, é menos importante reter-se nas tentativas de ajuste macroeconômico de cada uma dessas conjunturas e mais em suas conseqüências estruturais, se é possível pensar nestes termos para os últimos quinze anos. A questão-chave, posta acima, refere-se ao sentido que o ajuste desses anos representou em termos de como se desenhava a inserção internacional do país. Deve-se lembrar, como indica Conceição Tavares, que o país, apesar de relativamente fechado em termos comerciais, "teve um desenvolvimento industrial com alto grau de transnacionalização, o que lhe permitiu uma inserção internacional com diversificação de exportações (...) A diversificação da estrutura industrial e do investimento estrangeiro começou no Brasil nos anos 50, a de exportações no início da década de 70 e manteve-se até a década atual." É esta a razão pela qual a autora considera que, diferentemente de outras economias latino-americanas, "a inserção comercial e produtiva da economia brasileira na nova divisão internacional do trabalho será fatalmente mais lenta e mais complexa" (Tavares, 1993: 106).

Voltemos, portanto, a um exame global do sentido das mudanças estruturais da economia brasileira nestes últimos anos. Aqui a referência melhor é o trabalho de Ricardo Carneiro. A tese do autor, centrada na referência já feita da desarticulação do padrão de crescimento anterior, está fundada na idéia de que a estagnação tem suas raízes num impasse estrutural, cujo nó górdio é a dificuldade de recompor os interesses do capital estrangeiro, do Estado e do capital privado nacional. Há aqui o pressuposto de que o Estado fez uma escolha incorreta na segunda metade do anos 70, revelada pela fragilidade do seu padrão de financiamento e, também, expressa na incapacidade de coordenar as decisões privadas de investimento.[106] O confronto com as opiniões de Antônio Barros de Castro é direto: as inversões do II PND não criaram um forte segmento exportador capaz de estabelecer um novo padrão de crescimento para a economia brasileira. O autor aponta duas razões: em primeiro lugar, o baixo peso dos setores produtores de bens comercializáveis, como de resto ocorre para economias continentais; em segundo, o fato de a recuperação desse setor exportador desencadear os mecanismos endógenos de crescimento que corroem por si mesmos os saldos exportáveis. A retomada do crescimento acabaria derivando sempre uma crise cambial (Carneiro, 1991: 225-7).

Olhemos mais detidamente seus argumentos. Desde logo, a razão para que o *drive* exportador não possa constituir-se num novo padrão de acumulação está colada à disjuntiva, já apontada por Wilson Suzigan, entre o crescimento da demanda interna e a realização de mega-superávits no comércio exterior.[107] Entre os segmentos com maior abertura ao comércio exterior encontram-se exatamente os de insumos básicos, bens intermediários e bens de capital, grande parte fruto dos investimentos do II PND (metalurgia, química e papel e celulose, principalmente). A

---

106 A crítica mais relevante a fazer ao II PND reside exatamente neste aspecto. Como aponta Paulo Davidoff Cruz: a forma de financiamento da expansão da segunda metade dos anos 70, notadamente do setor público, está na origem do endividamento externo. A crise da divida e a restrição à capacidade de autofinanciamento das empresas públicas, derivada das políticas antiinflacionárias do período, acabariam legando para os anos 80 uma grave conseqüência em termos da capacidade de financiamento do Estado. Se este problema não se colocou para a grande empresa estrangeira, foi crucial para a empresa estatal. (Cruz 1994: 65-80).

107 Entre outros textos do autor, ver Suzigan (1987: 41-72).

recuperação começa por esses setores, via comércio exterior. Quando essa retomada reflete-se no emprego e na massa de salário, alavanca-se, inicialmente, o setor de bens de consumo não-duráveis. Perdurando o crescimento, a recuperação alcança o segmento de bens duráveis, que passa progressivamente a comandar a expansão. A partir desse momento, qualquer aumento do investimento demanda capacidade produtiva do setor de bens de capital. Esse, por sua vez, e também o setor de bens duráveis, é fortemente encadeado com a produção de insumos básicos e bens intermediários, com o que sua demanda passa a concorrer com as exportações. É assim que Suzigan analisa os dilemas de 1985 e 1986:

> "(...) duas observações importantes devem ser feitas sobre os setores de insumos básicos e bens intermediários: (1) encontravam-se operando no limite da capacidade instalada, e não receberam investimentos significativos ao longo de 1985/1986, e (2) desde a recessão do início da década haviam ampliado sua abertura para o mercado externo, que passou a absorver parcela ponderável da produção interna de aço, papel e celulose, produtos químicos e petroquímicos, e bens intermediários (autopeças e outros). Com a demanda interna bastante aquecida (...) explicam-se os problemas de desabastecimento interno e pressões sobre os preços destes insumos e bens intermediários (...)"
>
> "De fato, mantendo-se a pressão de demanda no mercado interno (...) ampliaram-se e intensificaram-se os problemas internos de desabastecimento, ampliaram-se as pressões inflacionárias e reduziu-se a capacidade de exportação de produtos manufaturados. A drástica redução do saldo comercial, que há muito se podia prever, foi uma conseqüência inevitável."[108]

Mas há ainda, entre os argumentos de Ricardo Carneiro acerca desta disjuntiva crescimento versus geração de mega-superávits, um segundo aspecto que lhe parece importante, este sem dúvida mais difícil de ser aceito. O autor também afirma que a transferência de recursos reais ao exterior é um determinante da queda do investimento. De fato, o aumento do investimento leva ao aumento imediato das importações, e por este lado compromete o saldo comercial. Contudo, aqui é necessário ser mais cauteloso. Não há necessariamente uma relação direta entre a queda das exportações e o investimento agregado, como aliás revelam os vários exemplos desta década, na medida em que os poucos setores que mantiveram algum investimento o fizeram na perspectiva de sustentar posições no mercado externo. Pensar a transferência real de recursos ao

---

108 Cf. Suzigan (1987: 47-8). Ver também, Carneiro (1991: 56 e ss.).

exterior como uma restrição ao crescimento, pelo que representa para os níveis da absorção doméstica é problemático.[109] A questão na verdade é outra: é que essa transferência de recursos, em face do desequilíbrio nas posições credora e devedora, em moeda forte, do Estado e do setor privado, acabava sempre por levar a uma paralisia da política econômica. Fosse a transferência de recursos patrocinada por um crescimento competitivo das exportações e ao mesmo tempo das importações, sem gerar desequilíbrios financeiros no setor público e sem ser esterilizada pela transferência de recursos financeiros ao exterior, até poderia ter-se constituído em fator de crescimento.[110]

É esse o sentido do reconhecimento que o autor faz de que as exportações assumiram um caráter compensatório para alguns setores. Citando o trabalho do IPEA acerca das perspectivas da economia brasileira para os anos 90, diz: "uma característica importante da indústria brasileira ao longo dos anos 80 foi a sua maior inserção no mercado internacional, como resultado de uma dupla determinação: da competitividade real de alguns segmentos produtivos, mas também da estratégia adotada por determinados segmentos, de escapar da elevada

---

109 A formulação original deste ponto de vista é de Paulo Nogueira Batista Jr., que apresenta várias razões para as restrições causadas pela transferência real de recursos ao exterior: 1) restringir a capacidade para importar; 2) comprometer o abastecimento do mercado interno, com efeitos sobre o crescimento e pressões inflacionárias; 3) agravar a situação financeira do setor público que tem de se financiar com dívida interna para adquirir o superávit comercial do setor privado; 4) reduzir a disponibilidade de recursos para investimentos. Evidente que a questão central é a terceira, porque déficits comerciais, sim, seriam problema para a capacidade para importar, e porque, se o estoque da dívida externa fosse privado, o financiamento de investimentos para gerar divisas poderia representar um componente importante de estímulo para a demanda agregada. Além disso, como aponta esse autor, a questão central é esterilizar os saldos comerciais com o pagamento da dívida, questão que fica evidente com a recente "farra" das importações, que nada mais são que uma redução das transferências reais, sem que se saiba qual a vantagem. Ver Batista Jr. (1987: 10-28).

110 Refiro-me aqui ao argumento de que 'o superávit surge simultaneamente com a redução absoluta do investimento'. Evidentemente, esta citação refere-se ao período recessivo, que é o que determina a queda do investimento. Há, em várias passagens do texto, o reconhecimento que entre os poucos setores que investiram, mesmo que seja apenas modernização, estão aqueles voltados para o comércio exterior. Ver Carneiro (1991: 48, 50). Ainda sobre esta questão, ver as observações de Fernando Sarti, quanto ao desempenho do segmento de máquinas e equipamentos, cujas exportações, ao contrário dos demais, caem no período recessivo e aumentam no auge: "é possível afirmar que a existência de um *trade-off* entre investimento e superávit comercial no setor de bens de capital seria conseqüência exclusivamente do aumento das importações" (Sarti (1994: 78-9).

ociosidade resultante do sobredimensionamento dos projetos do II PND e da recessão do início da década." (Carneiro, 1991: 79).

O raciocínio é perfeito, mesmo assim é conveniente ponderar alguns dados. Os coeficientes de abertura ao comércio exterior indicam, como chama atenção o autor, graus de abertura muito diferentes por setor e com grande sensibilidade à absorção doméstica, com destaque para o segmento de bens intermediários.[111] Mencionando especificamente a metalurgia e a química, Ricardo Carneiro observa que a entrada em operação dos projetos do II PND e a recessão doméstica elevaram significativamente os coeficientes de exportação, mas que esses índices cairiam no auge (1985/86), para voltar a crescer depois. De fato, isto é verdadeiro para a química, mas não para a metalurgia. Aqui é conveniente ter em vista não apenas o grau de abertura, que aliás é crescente para a metalurgia quando se compara o período recessivo ao auge, mas também os índices de *quantum*, que vão progressivamente aumentando na maioria dos setores de "competitividade revelada", como os batiza o Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira. Nestes casos é preciso examinar como os problemas de preços afetaram a pauta de exportações brasileira. Como salienta este documento:

> "É inegável o excelente desempenho brasileiro no comércio externo, como atestam tantos saldos comerciais sustentados e superados apenas por Países como Japão, Alemanha e China, como o crescimento do '*quantum*' exportado – cerca de 70% ao longo da década passada, quando o volume do comércio mundial aumentou pouco mais de 40%. Entretanto, é preocupante que as exportações de setores de melhor desempenho estejam concentradas em '*commodities*', que apresentam tendência a um baixo dinamismo, excesso estrutural de oferta e queda generalizada de preços."[112]

Aqui vale a pena salientar que os índices de *quantum* das exportações brasileiras de produtos metalúrgicos (tanto na siderurgia, quanto, sobretudo, no caso de não-ferrosos) aumentaram

---

111 Cf. Carneiro (1991: 79, 96, tab. 2.11) com coeficientes de exportação por gênero industrial da sondagem conjuntural da FGV.

112 O índice de preços médios das exportações brasileiras caminhou no sentido inverso do comércio internacional: enquanto os preços internacionais se elevaram em cerca de 22%, até 1990, a média brasileira caiu ligeiramente no período, deteriorando-se ainda mais depois desta data. Ver Coutinho & Ferraz (1994: 253 e ss.).

sistematicamente durante a década, em contrapartida a índices de produto real que atingiram o máximo entre 1985/86 e depois caíram. O mesmo ocorreu com o índice de *quantum* do segmento de papel e celulose, que no caso também apresentou aumento do produto real. Argumento similar vale para a agricultura, em que as quantidades exportadas têm acréscimo maior que o índice do produto real, mas há uma forte depressão média dos preços internacionais. O caso efetivamente problemático é a química, que apresenta pequeno decréscimo do índice de *quantum* e aumento do produto real.[113]

Alguns autores já chamaram atenção para este relativo paradoxo do acréscimo das exportações ao fim dos anos 80, inclusive evidenciando a possibilidade da prática de *double pricing*.[114] Regis Bonelli, com base nos baixos índices de crescimento da produtividade, avalia que, para o conjunto desta década, a competitividade foi sobretudo determinada pelo contexto macroeconômico (recessão interna e variações no câmbio real). Mas é exatamente ao final da década que o câmbio não favorece as exportações, e estas não obstante crescem, talvez refletindo diferenças no interior do setor industrial. A tese do autor é de que as exportações foram determinadas por um conjunto complexo de fatores: taxa de câmbio real, incentivos e subsídios, o comportamento da demanda interna e internacional, e variações na produtividade. Diz que as exportações, neste caso, podem ser favorecidas por um maior grau de utilização do equipamento. Isto poderia ser particularmente verdadeiro para setores mais voltados ao comércio exterior, onde os ganhos de escala

---

113 Para estas afirmações, tomei por base médias dos índices nos períodos 1980/82, 1985/87 e 1990/92, evitando problemas ocasionais com as exportações. Os dados utilizados baseiam-se nos resultados obtidos por Armando Castelar Pinheiro para estes índices (exportações e importações, índices de preços e *quantum*). Ver Pinheiro (1993: 54-68). Avaliação similar encontra-se no trabalho de Sarti já citado, que corrobora a idéia do crescimento do volume exportado (Sarti, 1994: 111).

114 Fernando Sarti, no trabalho citado, sugere esta possibilidade: "Apesar da crescente importância do setor externo enquanto destino da produção industrial - como demonstrado pela evolução do coeficiente de exportação (físico) - esta importância ainda é menor que a do mercado interno. O argumento é de que tanto a rentabilidade por produto, quanto a rentabilidade total são maiores no mercado interno. Isto porque, por um lado, os preços e as margens de lucro praticados no mercado interno seriam maiores do que aqueles praticados no mercado externo e, por outro lado, porque a maior parcela da produção, para a expressiva maioria dos setores é destinada ao mercado interno." (Sarti, 1994: 112).

favoreceriam a competitividade internacional. O resultado é surpreendente, considerando que é uma relação positiva entre o grau de abertura para comércio exterior e o crescimento da produção, ao menos para alguns setores, ao contrário das teses de *trade-off*.[115]

Ao lado da indicação do aumento dos índices de *quantum*, quero aqui também chamar atenção para a grande influência da apreciação cambial sobre o cálculo dos coeficientes de abertura comercial. Na verdade, em termos correntes, as exportações totais passaram de uma média de US$ 20 bilhões, no início dos anos 80, para cerca de 25 bilhões na metade da década, atingindo US$ 40 bilhões, entre 1993 e 1994, como mostra a Tabela 4. Mesmo deflacionada, esta série indica um forte aumento real das exportações, ainda que seu crescimento tenha sido menor que o comércio internacional, como já foi observado. Ocorre que, no mesmo período, o PIB do país, convertido pelo dólar médio de cada ano, tem aumento nominal ainda maior: era, em bilhões de dólares, de 237 em 1980, caiu para 211 em 1985, elevando-se para 437 em 1990 e 565 bilhões em 1994. Com isso, os coeficientes de exportação, calculados em termos correntes, sobem até 1985 (12,1% do PIB) caindo depois dessa data para patamares ainda menores do que em 1980. Evidentemente, esse fato encobre a maior importância relativa que o comércio externo adquiriu para o país. Parte desse resultado é decorrência da acentuada elevação do PIB em dólar, conseqüência da apreciação cambial do período, como também é conseqüência da elevação do real do PIB, concentrada neste caso mais no segmento de serviços.

---

115 Cf. Bonelli (1994: 87-8). Interpretação similar pode ser deduzida do trabalho de Fernando Sarti: "A reação da indústria frente às diferentes conjunturas dos anos 80 foi de buscar no mercado externo a compensação para a retração da demanda interna, como foram os casos dos anos recessivos de 1982/83 e dos de desaceleração do crescimento, a partir de 1987. Vendas externas maiores, ainda que temporárias e sustentadas, na maioria dos setores, em preços declinantes, teriam a função de aumentar o grau de utilização da capacidade instalada, permitindo ganhos de escala necessários para viabilizar a produção com custos mais competitivos. Por outro lado, os setores industriais reduziram o desempenho exportador nos períodos de incremento do mercado interno (1985/86). Embora esta tendência tenha sido a regra geral, foi diferenciada para cada setor e apresentou exceções, refletindo não apenas os diferentes impactos das oscilações da conjuntura econômica sobre as estruturas produtivas, mas também as diferentes capacidades de resposta dos setores." (Sarti, 1994: 74).

É útil, neste sentido, refazer as contas desses coeficientes de exportações em dólar constantes de 1985, eliminando os efeitos da apreciação cambial. Os resultados indicam aumento dos coeficientes de exportação, que em 1994 seriam da ordem de 14,4%. Mais relevante ainda é considerar-se apenas a razão entre as exportações e o PIB agrícola e industrial, na medida em que o setor serviços não é exportador, evitando-se computar um componente do crescimento recente do produto que não expressa adequadamente os efeitos da abertura comercial sobre os segmentos produtivos. Os números são claros: os coeficientes assim calculados passam de cerca de 23% no início dos anos 80, para aproximadamente 30% em 1994. Seu significado é que o acréscimo real em dólar das exportações foi muito superior ao aumento real do produto, não sendo contudo completamente contabilizado em cruzeiros pelo movimento do câmbio.[116]

Tabela 4
PIB, Valor das exportações e coeficientes de exportações
Brasil – Valores em US$ correntes e constantes de 1985 (10^6 US$)

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
PIB em US$ correntes (a)	42.344	129.156	237.348	210.922	437.240	565.118
PIB em US$ de 1985 (b)	86.531	139.803	197.993	210.922	231.276	254.183
PIB agrícola e industrial em US$ de 1985 (c)	41.008	71.465	100.550	100.671	108.880	120.324
X em US$ correntes (d)	2.739	8.564	20.089	25.578	30.980	42.688
X em US$ de 1985 (e)	7.663	15.122	23.074	25.578	27.491	36.567
Coeficiente de Exportações I (d/a) - em %	6,5	6,6	8,5	12,1	7,1	7,6
Coeficiente de Exportações II (e/b) - em %	8,9	10,8	11,7	12,1	11,9	14,4
Coeficiente de Exportações III (e/c) - em %	18,7	21,2	22,9	25,4	25,2	30,4

Obs.: Valores em US$ constantes de 1985 deflacionados pelo índice de preços ao atacado dos EUA; PIB em US$ de 1985 convertido pelo dólar médio do ano de 1985 e encadeado pelos índices do produto real das contas nacionais.

Fonte: FIBGE. Contas Nacionais e Anuário Estatístico do Brasil.

Mas, voltando ao argumento central de Ricardo Carneiro, quero chamar atenção para a importância, nos anos 80, da dissociação entre as decisões de inversão públicas e privadas, o que muitas vezes torna o

116 Estes números não refletem toda a variação efetiva do câmbio para os exportadores, o que exigiria considerar-se a carga de incentivos e subsídios implícitas e explícitas nas políticas comerciais do país e no diferencial de juros internos e externo. Contudo são mais do que suficientes para salientar a importância do acréscimo real do valor das exportações.

investimento um ato isolado, desconectado do desempenho global da economia, determinado em algumas ocasiões pela possibilidade de inserção localizada no comércio internacional, onde quer que se revelem condições de competitividade. Sem dúvida que o melhor estereótipo continua sendo papel e celulose, mas o exemplo da agricultura também é válido, porque agora sem contar com o amparo explícito do sistema de crédito fortemente subsidiado da década anterior, ainda que com políticas favoráveis para a exportação. É esse comportamento econômico que induz a que se identifique uma nítida dissociação entre o desempenho da agricultura e o desempenho cíclico da indústria ao longo da década.[117]

Aqui reside o argumento que considero efetivamente importante para os efeitos da análise regional que me proponho:

> "A compressão da demanda doméstica e a recuperação do superávit comercial iniciado em meados de 1987 – **argumento que poderia ser estendido para todo o período** (observação minha) – implicaram a rápida recuperação dos coeficientes exportados, porém se mostraram incapazes de dinamizar o conjunto da economia e reverter a tendência estagnacionista. A grande expansão do comércio internacional, que possibilitou alcançar elevado saldo na balança comercial, não foi suficiente para fazer crescer a produção industrial como um todo, reduzindo consideravelmente o grau médio de utilização de capacidade.
>
> O crescimento do superávit, apesar de evitar o aprofundamento da recessão doméstica, sugere que os efeitos multiplicadores do saldo foram significativamente reduzidos. Há razões estruturais e conjunturais para que isto tenha ocorrido. do ponto de vista estrutural, a rápida recuperação do coeficiente exportado dos gêneros produtores de bens intermediários indica a consolidação da importância desses bens na pauta de exportações. Essas exportações, bem como as dos complexos agroalimentares, apesar do impacto positivo sobre o nível de atividades, possuem menor encadeamento com os demais setores produtivos" Carneiro (1991: 83-4).

Quero exatamente salientar, neste balanço das mudanças estruturais dos últimos anos, que não se deixou de assistir a um significativo esforço exportador, que em alguns setores – poucos, é verdade, e na maioria calcados no processamento contínuo de recursos naturais – esteve ancorado em efetiva competitividade externa. Alguns

---

117 Cf. Carneiro (1991: 52). Vale observar que este é um dos setores reconhecidamente competitivo em termos internacionais, e em que são significativamente menores as oscilações das exportações ao longo da década, apesar da variabilidade própria da produção e do forte movimento dos preços externos.

desses setores faziam parte do rol de investimentos do II PND, embora esta não seja explicação para sua competitividade. Dever-se-ia, antes de mais nada, perguntar por que são pouco competitivos outros segmentos industriais, inclusive parte deles sujeita também aos programas de inversão do II PND. O fundamental é reter que esse desempenho exportador atenuou em alguns momentos os efeitos depressivos da crise estrutural dos anos 80, sendo contudo incapaz de representar uma opção macroeconômica sustentável para um novo padrão de articulação da indústria, inclusive pelas dimensões continentais do país e, sobretudo, em razão do grau de internacionalização de nossa economia e do papel que o capital estrangeiro desempenhou aqui nessa década.

Mais ainda, é crucial enfatizar que as parcas inversões realizadas, com o perfil indicado acima, tinham – e podem ter este aspecto reforçado com a abertura comercial – um impacto reduzido sobre a atividade econômica, em termos de seus rebatimentos na estrutura produtiva. Isto, contudo, não elimina o papel central que muitas vezes jogaram no redesenho da estrutura regional do país. Até porque, como diz Conceição Tavares, esta espécie de ajuste não deixou de ser um componente das estratégias privadas ao longo dos últimos anos:

> "A orientação exportadora tem sido estimulada desde a década de 70, de tal modo que, já a partir da primeira crise do petróleo em 1973/74, a indústria manufatureira e os novos complexos agroindustriais têm mantido consistentemente superávits comerciais e pressionado continuamente por uma política cambial **realista**. O único setor moderadamente deficitário, em termos de comércio exterior, é o energético, que tem feito, desde 1974, um esforço importante de grande custo e risco, de substituição de importações de petróleo e uma forte expansão com alto grau de endividamento externo do setor hidrelétrico."
>
> "A resistência estrutural dos principais agentes econômicos privados, que esse tipo especial de **'ajuste externo'** permitiu, evidencia-se no longo período de estancamento e altíssima inflação da década de 80, sem que tenha ocorrido a quebra de empresas ou bancos e com um superávit privado de comércio exterior sem paralelo na América Latina."[118]

---

118 Cf. Tavares (1993: 109-10, grifos originais). É importante reter aqui o sentido deste 'ajuste externo', enquanto estratégia dos agentes privados, como diz João Manuel Cardoso de Mello: "A grande empresa, estimulada pelo câmbio e coagida pela recessão, aumentou rapidamente as exportações, defendeu seu patrimônio e a rentabilidade real, livrou-se da dívida bancária e acumulou grandes excedentes financeiros, valorizado a altas taxas de juros." (Cardoso de Mello, 1992: 63).

Essa é a grande diferença entre os demais países da América Latina e o Brasil. No caso brasileiro, como indicam Ricardo Bielschowsky e Giovanni Stumpo, "as empresas transnacionais trataram de conservar suas importantes posições no mercado local e suas significativas inversões físicas do período anterior". Seu comportamento, nos oitenta, em que pese o fato de, tal como as empresas nacionais, terem incrementado muito suas exportações, "pode ser caracterizado por sua relativa passividade (...) Com raras exceções, permaneceram numa atitude de **esperar para ver**" (Bielschowsky & Stumpo 1995: 158-9). Um comportamento que aparentemente muda no início dos anos 90, quando as empresas mostram-se muito mais "ativas", na expressão dos autores.[119]

Vejamos, portanto, que conclusão podemos tirar destas questões, ao examinar as transformações da estrutura produtiva da indústria e da agricultura, em termos regionais.

---

119 A avaliação que fazem do início dos anos 90 traz uma ressalva acerca da dificuldade de prever os impactos que o programa de estabilização poderá ter sobre a conduta das empresas, em especial no caso de apreciação cambial. A isto, acrescem: "Se deve mencionar o fato de que nesse momento de importante decisões estratégicas de ajuste por parte das empresas transnacionais no Brasil, o país desfrutava de um novo e importante impulso dado pela expansão do comércio no marco do Mercosul. A integração viabilizou a ampliação das escalas de produção e reforçou nas empresas transnacionais a decisão de manter uma base produtiva sólida no eixo São Paulo-Buenos Aires." (Bielschowsky & Stumpo 1995: 160).

3

A dimensão regional do desenvolvimento brasileiro recente: transformações da estrutura produtiva – Indústria e agricultura

Os dados das Tabelas 1 e 2, já apresentados, com a estimativa de evolução do PIB regional, permitem formar um quadro geral do sentido da desconcentração produtiva na década de 80. O exame desses números revela, em primeiro lugar, o conhecido quadro de baixo dinamismo: entre 1980 e 1994, a taxa média de crescimento do PIB nacional foi de apenas 1,7% a.a., muito próxima ao crescimento médio da população. Em segundo lugar, revela também um processo de continuidade da desconcentração produtiva, com redução do peso do Sudeste, ao menos até 1990, em razão do menor crescimento de São Paulo e da taxa negativa do Rio de Janeiro. Nos dez anos que vão de 1980 a 1990, quase todas as demais regiões cresceram acima da média nacional, ainda que em ritmos

sensivelmente menores que as taxas de crescimento das décadas anteriores.[120]

Esse panorama deve ter sofrido uma pequena reversão entre 1990 e 1994, período em que provavelmente a economia do Sudeste apresentou um desempenho melhor que a das demais regiões. Em parte, isso deve-se à recuperação do ritmo de crescimento do PIB do Rio de Janeiro,[121] mas é sobretudo conseqüência do melhor desempenho de São Paulo. Como aponta-se na seqüência, esses resultados estão intimamente ligados à recuperação da indústria de transformação, especialmente do segmento de bens duráveis de consumo e da automobilística.

Na verdade, mais que o baixo dinamismo da década, o que mais afeta o comportamento diferenciado dos PIBs regionais é a alternância entre períodos de forte retração da atividade econômica e de recuperação rápida. Evidentemente, este tipo de performance reflete-se com grande intensidade no segmento de bens duráveis e, em menor grau, no de bens não-duráveis de consumo. Seus efeitos sobre a produção de bens intermediários são menos sentidos, na medida em que esta, em termos

---

120 Como mostra a Tabela 2, as avaliações da SUDENE sobre o PIB Nordestino indicam uma taxa acumulada maior para o conjunto do período 1980 a 1994: média de 2,9% ao ano, havendo apenas concordância de que o ritmo de crescimento, no período 1990 a 1994, estaria abaixo da média nacional. Ver Boletim... (1995: 266, tab. 2).

121 Os dados utilizados para o cálculo do PIB das Tabelas 1 e 2 são notoriamente deficientes. De qualquer modo, resolvi utilizá-los na ausência de alternativas. Chamo atenção, contudo, para o fato de que os valores indicados para o Rio de Janeiro, no período 1990/94, distorcem muito os demais resultados. A estimativa de taxa de crescimento de 6% ao ano não condiz com os indicadores disponíveis da produção física regional. Valendo-me da composição setorial do PIB do Rio de Janeiro de 1985 (IBGE) e das taxas de crescimento regional da produção física da indústria extrativa e de transformação (PIM/PF), e estimando o crescimento real da agricultura e dos serviços pela média nacional (índices de produto real), calculo uma taxa de crescimento do PIB do Rio de Janeiro de 1,8% ao ano entre 1990 e 1994 (2,1% entre 1985 e 1990). Não creio que este último número seja confiável, porém deve estar mais perto da verdade que os valores estimados pelo Programa de Estudos dos Estados da Escola Brasileira de Administração Pública da FGV. Uma crítica das fragilidades desses cálculos do PIB regional pode ser encontrada em Lourenço (1995). Os números do PEE/EBAP/FGV foram divulgados nas seguintes fontes: Kasznar (1990) e Gazeta Mercantil, 2 mar. 1994 e 18 jan. 1995. Observe-se, contudo, que apesar das críticas corretas dos órgãos de estatísticas estaduais, tomando-se o exemplo da região Sul, as participações no PIB nacional estimadas pelo IPARDES, pela FEE e pela SEPLAN/SC acabam derivando uma taxa média de 1,6% ao ano para o conjunto da região Sul, entre 1985 e 1990, mesmo número do PEE/EBAP/FGV (dados brutos em Bandeira, 1995: 324, tab. 3).

médios, conta com um grau mais elevado de participação nos mercados externos. A dinâmica agrícola, por sua vez, segue outros parâmetros: de um lado está sujeita às variabilidades climáticas próprias do setor; de outro também é fortemente exportadora, ainda que a agroindústria alimentar se oriente pelos indicadores médios da produção de bens salários.

Assim, como seria de se esperar, as estruturas produtivas regionais industrialmente mais complexas, com grande peso da produção de duráveis e de bens de capital, refletem de forma mais acentuada qualquer variação cíclica da atividade econômica. Isso tanto na recessão, como na retomada do crescimento acelerado. É esta a razão para que a indústria da Grande São Paulo e o PIB do estado de São Paulo tenham crescido acima da média nacional entre 1985/86 e também depois de 1993 (Tabelas 2 e 3). De forma análoga, a fase de retração faz-se sentir de forma mais aguda nas regiões mais industrializadas, como comprovam as distintas sensibilidades dos indicadores de desemprego aberto das diversas metrópoles.

Não é este fato que nos interessa mais de perto, mas as eventuais mudanças estruturais desses quinze anos. Aqui quero salientar que ainda estava em curso uma tendência à desconcentração espacial da atividade econômica, tendência cada vez mais problemática, como veremos, na medida em que a desconcentração produtiva perde fôlego. Os dados, mesmo precários, são claros: A participação de São Paulo no PIB nacional deve ter caído de 38%, em 1980, para cerca de 34%, em 1994. A do Rio de Janeiro, de 13% para 12%, no mesmo período. Isto representa uma redução sensível na participação do produto, sobretudo se levarmos em conta que nesses dois estados, os serviços pesam mais no PIB que as atividades da indústria e da agricultura, muito mais sujeitas aos processos de desconcentração espacial.[122] Este resultado correspondeu ao aumento da participação de praticamente todas as demais regiões, notadamente do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte. Entender melhor este processo

---

122 Este fato ainda teve como atenuante o forte incremento da indústria extrativa no Rio de Janeiro, por conta da extração de petróleo na Bacia de Campos: o índice da produção física da extrativa mineral do Estado do Rio de Janeiro multiplicou-se por 7, entre 1981 e 1994.

exige que se examine com mais vagar o desempenho regional da indústria e da agricultura. Senão vejamos.

3.1 O desempenho regional da agropecuária

De forma análoga à década de 70, a evolução da agropecuária novamente contribuiu para a desconcentração econômica, quer por ter crescido mais que a média da indústria, quer por ter favorecido um conjunto de inversões nas áreas de fronteira. De fato, em que pese a retração do crédito subsidiado, no contexto da crise fiscal da década, a agricultura apresentou taxas mais elevadas que a média do PIB, atenuando os efeitos do desempenho da indústria. [123]

Esse comportamento foi determinado tanto pela ampliação da agroindústria de exportação, favorecida pela maior participação em vários mercados internacionais, como pelo bom desempenho do mercado doméstico, especialmente a partir de 1985, bem como refletiu a continuidade do Pró-Álcool, com o avanço da produção de cana-de-açúcar. O aumento da área cultivada das principais lavouras concentrou-se no Centro-Oeste, na Bahia e na região Norte, sobretudo em Rondônia. Em que pese também ter ocorrido uma expansão da área cultivada em São Paulo, este foi um resultado quase que exclusivo do Pró-Álcool e do cultivo da laranja.

O exame do Censo Agropecuário de 1985 permite formar um quadro comparativo entre o início dos anos oitenta e a década de 70, que é muito útil para apreender sobretudo o sentido do avanço da fronteira

---

123 Na verdade, durante os anos 80, a performance do setor agrícola, embora marcada por oscilações abruptas do nível de produção e produtividade, desempenhou um importante papel anticíclico. O relativo dinamismo da agricultura, como mostram vários estudos, decorreu de um conjunto variado de fatores e de situações de mercado doméstico e internacional favoráveis para alguns produtos em períodos específicos. De comum, todos estes estudos coincidem em indicar que a política setorial, particularmente a de preços, desempenhou um papel central para explicar este comportamento. Ver Goldin & Rezende (1993) e FAO (1994: 162-80).

agrícola.[124] Contudo, deve-se ter em vista que o levantamento censitário de 1985 revelava números bastante divergentes da tendência de evolução esperada para a situação agrária do país. Os Censos da década anterior haviam confirmado uma dinâmica particular de modernização do campo, com concentração fundiária, incorporação de progresso técnico, maior intensidade do trabalho, uma elevada migração rural/urbana e avanço da fronteira agrícola.[125] Diferentemente, porém, os dados de 1985 apontavam para uma "aparente" desconcentração da propriedade, com uma incorporação reduzida de novas áreas, sobretudo de lavouras. É necessário, contudo, avaliar em detalhes esta aparente conclusão.

Esse comportamento parecia indicar uma redução temporária da modernização agrícola anterior, em razão da crise, abrindo possibilidades para um processo de minifundização, com o crescimento do número de pequenos estabelecimentos.[126] Sem dúvida, a comparação entre esse primeiro qüinqüênio da década e os períodos anteriores evidenciava mudanças significativas. De início, cabe ressaltar a redução do dinamismo agrícola, retratada, por exemplo, na menor variação das áreas de lavouras, no menor ritmo de mecanização, no menor aumento dos rebanhos, etc.[127]

Ao mesmo tempo, entre 1980 e 1985, o número total de estabelecimentos aumentou cerca de 13%, especialmente no que se refere às unidades com menos de 10 ha (19%), onde surgem 488 mil novos

---

124 Apoio-me aqui na avaliação das principais transformações na agropecuária brasileira na década de 1980, que tive oportunidade de realizar com Wilson Cano, no contexto de uma análise da migração inter-regional desse período: Cano & Pacheco (1992a).

125 Ver, entre outros, Kageyama & Graziano da Silva (1983) e Kageyama (1986).

126 Sobre a análise dos dados do Censo Agropecuário de 1985, ver os trabalhos de Charles Mueller, José Graziano da Silva e George Martine reunidos em edição especial do IPEA: Coordenadoria... (1987). Nesses textos, especialmente no de José Graziano da Silva, observa-se que o fenômeno do aumento do emprego agrícola é fortemente influenciado pelo final da seca nordestina de 1979/83, com o conseqüente retorno ao campo de um volume significativo de pessoas ocupadas nas frentes de trabalho.

127 A mudança de orientação da política agrícola teve um forte impacto nas atividades agropecuárias, sobretudo através da redução do volume do crédito subsidiado. Mas a alteração no volume do crédito seria mais intensa apenas após 1983, o que não evitou que o desempenho do setor, em razão da recessão e do sobreinvestimento do período anterior, também tenha sido ruim até essa data, com crescimento da produção próximo a zero nos anos iniciais da década. Ver Fonseca & Salles Filho (1992: 47).

estabelecimentos, em contraste com a redução absoluta do qüinqüênio anterior. Por sua vez, o pessoal ocupado aumentou em 10%, com um acréscimo de 2,1 milhões de pessoas, em sua grande maioria também nos estabelecimentos com menos de 10 ha (Tabela 5). Uma ruptura tão acentuada na tendência anterior exige, desde logo, que se desdobrem esses dados em termos regionais, avaliando separadamente a evolução da pecuária, da mecanização, das áreas de lavoura, bem como o sentido do aumento do pessoal ocupado e dos estabelecimentos, procurando identificar suas principais causas.

A evolução da área de lavouras reforça o raciocínio anterior, de um menor dinamismo da agricultura. Entre 1970 e 1980, a área cultivada foi acrescida de 15 milhões de ha, enquanto no primeiro qüinqüênio desta década o aumento foi de apenas 3,2 milhões de ha. Distribuído regionalmente, este acréscimo do qüinqüênio concentra-se no Sudeste, com 1,5 milhão de ha, e no Centro-Oeste com 1,3 milhão. Entre os estados nordestinos, destaca-se apenas a Bahia, onde as áreas de lavoura aumentam em cerca de 800 mil ha.[128]

Quanto à pecuária, o censo revela que embora tenha continuado a substituição de pastagens naturais por plantadas,[129] o aumento do rebanho de bovinos é sensivelmente menor. Entre 1975 e 1980, o efetivo de bovinos do país havia aumentado de 16,4 milhões de cabeças, enquanto entre 1980 e 1985 o acréscimo foi de apenas 9,5 milhões. Em termos regionais, este foi novamente um processo concentrado no Centro-Oeste e, secundariamente, na região Norte. O mesmo reflete-se na evolução das áreas de pastagens: os acréscimos significativos de área ficam por conta do Centro-Oeste (2,3 milhões de ha, resultado da redução das pastagens naturais em 6,6 milhões e do aumento das plantadas de 8,9 milhões) e da região Norte (aumento de 0,4 milhão nas pastagens naturais e de 2,1 milhões nas plantadas). Na região Nordeste, novamente, as únicas

---

128 As estatísticas mencionadas têm por base o Diagnóstico do Setor Agropecuário, realizado no âmbito da Pesquisa "São Paulo no limiar do século XXI". Ver Cano (1992, v. 2, Anexo Estatístico).

129 Entre 1970 e 1980, para o conjunto do país, as áreas de pastagens naturais reduzem-se de 10,5 milhões de ha, enquanto aumentam as plantadas de 30,1 milhões. Para o qüinqüênio 1980/85, esse processo continua, com redução das pastagens naturais de 8,4 milhões e aumento das plantadas de 13,9 milhões.

alterações mais significativas decorrem do aumento de pastagens plantadas na Bahia (1,2 milhão de ha) e no Maranhão (0,6 milhão de ha).

Tabela 5
Número de estabelecimentos, área e pessoal ocupado
Brasil e grandes regiões – 1970/1985

Indicadores	1970	1980	1985
Brasil			
n. de estabelecimentos (mil)	4924,0	5159,9	5834,8
área dos estabelecimentos (10^6 ha)	294,1	364,9	376,3
área de lavoura (10^6 ha)	34,0	49,1	52,4
Pessoal ocupado (mil)	17582,1	21163,7	23273,5
Norte			
n. de estabelecimentos (mil)	261,1	408,2	499,8
área dos estabelecimentos (10^6 ha)	23,2	41,6	44,9
área de lavoura (10^6 ha)	0,6	1,8	2,0
Pessoal ocupado (mil)	934,0	1781,6	2230,2
Nordeste			
n. de estabelecimentos (mil)	2206,8	2447,5	2817,9
Área dos estabelecimentos (10^6 ha)	74,3	88,4	92,0
Área de lavoura (10^6 ha)	10,3	14,2	14,4
pessoal ocupado (mil)	7568,8	9333,2	10374,8
Sudeste			
n. de estabelecimentos (mil)	928,9	890,9	998,9
área dos estabelecimentos (10^6 ha)	69,5	73,5	73,6
área de lavoura (10^6 ha)	9,6	12,1	13,6
Pessoal ocupado (mil)	3959,5	4312,2	4740,2
Sul			
n. de estabelecimentos (mil)	1274,0	1145,5	1201,9
Área dos estabelecimentos (10^6 ha)	45,6	47,9	48,7
Área de lavoura (10^6 ha)	11,0	14,6	14,6
Pessoal ocupado (mil)	4191,8	4391,8	4463,2
Centro-Oeste			
n. de estabelecimentos (mil)	253,1	267,7	316,3
Área dos estabelecimentos (10^6 ha)	81,7	113,4	117,1
Área de lavoura (10^6 ha)	2,4	6,5	7,7
pessoal ocupado (mil)	928,0	1344,9	1465,2

Fonte: IBGE. Censos Agropecuários apud IPEA. Dados Conjunturais da Agropecuária, jul. 1987.

Também os indicadores de mecanização são coerentes com o desempenho menos dinâmico da agricultura. O número de tratores incorporados caiu à metade entre o último qüinqüênio da década de 70 e o primeiro da década de 80. Em termos regionais esse aumento se concentrou no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste, com reduções absolutas no Norte e no Nordeste, quando deste último retira-se a Bahia.

A evolução da área global dos estabelecimentos é útil para indicar regionalmente o avanço da fronteira agrícola. Nesse sentido, os cinco anos iniciais da década apontam para a ocupação de 11,4 milhões de hectares, divididos, fundamentalmente, entre o Pará (3,1 milhões), a Bahia (3,5 milhões), o Mato Grosso (3,4 milhões), e, secundariamente, por Rondônia e Paraná (respectivamente, 870 mil e 1.110 mil ha). Novamente, esse aumento da área dos estabelecimento retrata um desempenho bem menos dinâmico, comparativamente ao qüinqüênio anterior, em que a área total havia sido acrescida de 41 milhões de ha. Torna-se evidente que a fronteira em expansão está circunscrita a um trecho da região Norte e ao Mato Grosso, ao que se soma o cerrado baiano.

É interessante observar aqui, que um exame mais detalhado desses resultados do primeiro qüinqüênio da década de 80 indica menos uma ruptura drástica em relação às tendências anteriores, que um processo de parcelamento dos pequenos estabelecimentos.[130] Há, neste sentido, um claro processo de "minifundização" sem diminuição na desigualdade, fenômeno centrado no Nordeste, mas presente também em outras regiões. O resultado assume assim características muito particulares. O crescimento do número de estabelecimentos se associa a uma fragmentação das pequenas unidades, sem alterar a desigualdade da distribuição entre as classes de tamanho. As ocupações assim geradas representam muito mais "subocupações", do que empregos efetivos. Teriam crescido, sobretudo, as formas mais precárias: a mão-de-obra familiar não-remunerada; relações de parceria, arrendamento, ou assalariamento temporário, todas, em geral, marcadas por condições graves de pobreza.[131] Com isso, agrava-se a concentração da pobreza rural: em 1985, o Nordeste respondia por 45% do total da ocupação agrícola do país e por 63% do número de pessoas ocupadas em estabelecimentos com menos de 10 ha. Ao mesmo tempo, não chegava a

---

130 Este é o sentido da conclusão apontada por Rodolfo Hoffmann, ao analisar a evolução regional das áreas, em confronto com o número de estabelecimentos. Ver Hoffmann (1987: 14-6).

131 Sobre as conseqüências da modernização agrícola brasileira, especialmente para a avaliação do período de crise do início da década, ver Martine (1990) e os textos reunidos em Martine & Garcia (1987).

contribuir com 20% da produção agropecuária do país. Ou seja, a conclusão é de que o que está em curso nestes anos é, na verdade, mais um processo de deterioração da situação dos pequenos estabelecimentos do que uma aparente desconcentração da propriedade, fenômeno que poderia ser deduzido da leitura apressada do Censo Agropecuário.[132]

Além disso, as conclusões que se pode extrair dos dados do Censo de 1985 devem ser ponderadas pelo fato de que o desempenho agrícola do período 1980/85 esteve associado também ao sobreinvestimento da década anterior, induzido pela política de crédito subsidiado. Tanto é assim, que a principal mudança estrutural dos anos 80 foi a passagem de um padrão extensivo de crescimento para um padrão mais intensivo, com relevantes ganhos de produtividade, como salientam vários estudos. Ou seja, novamente, a aparente desaceleração do crescimento agropecuário no primeiro quinquênio não corresponde a uma efetiva ruptura do padrão de modernização do setor, não tendo sido determinada pela mudança na orientação da política de crédito, que viria a ocorrer após 1983.

Uma avaliação do desempenho regional da agropecuária após 1985 revela uma recuperação da produção, que já tem início em 1983, e que iria se expressar nas supersafras dos anos seguintes, agora no contexto de uma política setorial distinta do que havia prevalecido até então. Como apontam Antônio Márcio Buainain e Gervásio Rezende, o progressivo desmonte da política anterior seria substituído, inicialmente, pela política cambial e por ações setoriais compensatórias, e à medida que a restrição do crédito ficava mais severa, assistia-se ao desenvolvimento de um padrão de autofinanciamento da atividade agropecuária, enquanto se caminhava para um tentativa de liberalização e desregulamentação do setor. A instabilidade que isto acarretava para a renda agrícola, em contexto de queda dos preços relativos, tornava a produção cada vez mais sensível às decisões dos grandes e médios produtores, forçando a

---

132 No texto já mencionado, aprofundamos esta análise, no sentido de avaliar o significado da seca nordestina do início da década para os resultados do Censo de 1985 e, também, aferir seus impactos na dinâmica demográfica nacional (Cano & Pacheco, 1992a).

reativação de políticas setoriais toda vez que se anunciava uma queda da produção (Buainain & Rezende, 1995: 40).

Para este melhor desempenho na segunda metade da década de 80, sem dúvida contribuiu muito o boom agrícola que ocorreu na vigência do Plano Cruzado, que foi fundamental para permitir aos produtores refazer seu capital fixo (máquinas e instalações), o que lhes deu fôlego para crescer no restante do período.[133] Além disso, é importante observar que a política de preços mínimos jogou um papel central, ao substituir o crédito como principal instrumento de incentivo à agricultura. Com isso, não apenas cresceram os cultivos para exportação, mas o desempenho para o mercado interno foi cada vez mais dinâmico, mesmo que os preços pagos ao produtor tenham acompanhado a tendência de declínio dos preços internacionais.[134]

Ainda que não se tenha verificado um retorno ao padrão de modernização da década anterior, os indicadores disponíveis permitem inferir que o período de maior estagnação da agricultura brasileira restringiu-se aos anos de 1981 a 1983. Assim, por exemplo, mesmo situando-se ligeiramente abaixo do valor alcançado em 1980, o consumo médio aparente de fertilizantes, entre 1989 e 1991, esteve 40% acima do verificado no período 1981 a 1983 (Goldin & Rezende, 1993: 51, tab. 4.5). O mesmo se verifica com as demandas de defensivos e tratores. A primeira destas é cerca de 25% maior, na comparação entre os dois

---

133 Ian Goldin e Gervásio Rezende salientam que o boom agrícola do período explica-se mais pela desindexação e pela procura por ativos reais que pelas conseqüências da política de crédito ou do aumento da demanda doméstica derivada da elevação da massa de salários. Salientam, ainda, que os preços internacionais se encontravam no patamar mais baixo de toda a década (Goldin & Rezende, 1993: 53 e ss.).

134 Ian Goldin e Gervásio Rezende colocam especial ênfase no desempenho do mercado interno *vis-à-vis* as exportações. Uma indicação distinta é feita por Fernando Homem de Melo, ao comparar o dinamismo dos cultivos para mercado interno e exportação, em que ambos crescem, mas as taxas do segundo grupo são maiores. Creio que essas avaliações são problemáticas pela dificuldade em dissociar cultivos para mercado interno e externo, no contexto de mudança dos hábitos alimentares verificada nessa década. Na verdade, a partir dos índices de *quantum* das exportações da agropecuária e de produtos alimentares, comparativamente ao índice de produto real da produção vegetal e animal (período 1980 a 1992), chego à conclusão de que o desempenho dos dois mercados foi similar, ambos apresentando crescimento real sobre o início da década da ordem de 25 a 35%, em média, com o aumento das exportações sendo mais relevante na primeira metade dos anos 80 e o do mercado interno no restante do período. Ver Goldin & Rezende (1993) e Melo (1989: 27-36).

períodos. A venda de tratores, que cai à metade depois de 1980, recupera-se parcialmente depois de 1983, até alcançar índices próximos aos valores do início da década.[135] O próprio produto agrícola retrata este fato, invertendo a tendência dos anos 70 e crescendo acima do produto industrial.[136]

Em termos gerais, uma avaliação dos dados da produção agropecuária da década de 80 aponta no sentido de aumentos significativos de produtividade, sem aumento correspondente em áreas. Contudo, diferentemente do final da década de 70, como indica Guilherme Dias, esse aumento, em termos médios, resultou mais do incremento da produção por área, do que de uma evolução da relação entre área e pessoal ocupado.[137] Problemática é sobretudo a forma desigual com que se distribui esse aumento da produtividade e da ocupação: as regiões que seguem incorporando progresso técnico tendem a fazê-lo sem ganhos em termos de emprego; o aumento da ocupação, ao contrário, parece reproduzir relações de trabalho precárias, em condições de baixa produtividade.

Essa retomada da produção agrícola ocorria em contexto de forte queda dos preços internacionais, ao menos até 1988/89, reforçando o papel da política cambial para sustentar a rentabilidade das exportações. Assim, apesar dos preços declinantes, o coeficiente de exportação do setor iria manter-se relativamente elevado, comparativamente ao decênio anterior. Esse quadro tornar-se-ia problemático, já na década de 90, em razão da apreciação cambial, fazendo reativar as políticas de crédito ao setor, ainda que se assista a uma recuperação dos preços internacionais após 1989.[138]

---

135 Há ainda que se considerar que ocorre um aumento da potência média dos tratores agrícolas no período e que a demanda dos anos setenta era particularmente elevada em conseqüência da própria política de crédito.

136 Ver Fonseca & Salles Filho (1992).

137 Cf. Dias (1990). Um exame dos dados da produção agrícola do período 1991/92, comparativamente aos anos 1979/80, mostra que estes ganhos de produtividade física estiveram particularmente concentrados em cultivos como trigo, arroz, soja, cana-de-açúcar e milho.

138 Os preços internacionais tendem a subir após 1988/89, mas se mantêm em patamares mais baixos que os verificados ao final da década anterior, o que é o caso da soja. Para alguns produtos, contudo, não se verifica recuperação dos preços, a exemplo do café, ou esta recuperação

Buscando avaliar melhor o impacto regional destas transformações, Rinaldo Fonseca e Sérgio Salles comparam os dados de evolução da área cultivada dos principais produtos agrícolas entre 1979/81 e 1986/88: dos aproximadamente 6.056 mil ha de aumento da área entre 1979/81 e 1986/88, 1.440 mil localizam-se na Bahia, 1.200 mil em Mato Grosso, seguindo-se contribuições menores de São Paulo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e da região Norte.[139] Considerando-se o Nordeste, excluídos Bahia e Maranhão, observa-se com clareza o efeito da seca: a área de lavouras reduz-se de 1.260 mil ha, entre 1968/70 e 1979/81, para voltar a crescer após o final da seca, reincorporando 900 mil ha entre 1979/81 e 1986/88. E, avaliando os cultivos específicos que estão por trás dessa diferenciação regional, concluem:

> "Quando se classificam as culturas, ainda que grosseiramente, por seu grau de dinamismo, e se analisa sua preponderância relativa ao nível regional, destaca-se o fato de que, na região Sudeste, reforça-se a concentração do valor da produção em culturas dinâmicas: enquanto em 1970 o café, a cana-de-açúcar e o milho respondiam por 46% do valor da produção agrícola, em 1985 estes três produtos mais a laranja somavam 73,7%. Mas o que chama mais atenção é o crescimento da participação de culturas mais dinâmicas no Centro-Oeste: enquanto, em meados dos anos 70, 85% do valor da produção agrícola era devido às produções de arroz, feijão, mandioca e algodão, em 1987, 83% eram devidos ao arroz, à soja, ao milho, ao trigo e à cana-de-açúcar. Esses dados revelam claramente a crescente integração do Centro-Oeste no modo moderno de produção agrícola" (Fonseca & Salles Filho, 1992: 51).

De fato, o avanço da produção no Centro-Oeste, e no conjunto dos cerrados (Bahia e Minas Gerais, inclusive), é o aspecto que mais chama atenção acerca das transformações regionais da agricultura, nesse período. A Tabela 6 retrata esse fato, ao referir-se à evolução da produção brasileira de grãos no período 1968 a 1994. Ao fim dos anos 70, para uma produção média de 46 milhões de toneladas, a região Sul era responsável por quase 60%, enquanto cabia ao Centro-Oeste cerca de 14%. Entre

---

ocorre já em anos bem mais recentes (açúcar). É esta a razão da média dos preços dos produtos exportáveis indicar queda ao longo de todo o período.

139 Os dados empregados nesta análise (Produção Agropecuária/IBGE) envolvem as áreas cultivadas dos 16 principais produtos da agricultura nacional, correspondendo a aproximadamente 85% do valor da produção, organizados segundo médias trienais dos anos 1979/80/81 e 1986/87/88. Ver Fonseca & Salles Filho (1992).

1992 e 1994, a safra de grãos já atingia quase 70 milhões de toneladas e a participação do Centro-Oeste alcançava 23% do total. Ou seja, em números absolutos, enquanto a produção dos estados da região Sul passava de 27 para 36 milhões de toneladas, a safra colhida na região Centro-Oeste evoluía de 7 para 16 milhões de toneladas. Em termos apenas da soja, como mostra Clélio Campolina Diniz, essa participação é ainda mais expressiva, com a região concentrando atualmente quase 40% da produção nacional, quando entre 1974 e 1976 era responsável por menos de 4% desse mesmo total.[140]

Tabela 6
Distribuição regional da produção de grãos (em %)
Brasil: regiões e estados selecionados – 1968 a 1994 (médias trienais)

Estados e Regiões	1968/70	1974/76	1979/81	1984/86	1989/91	1992/94
Norte (1)	0,6	0,6	0,8	0,8	1,0	0,9
Rondônia	0,1	0,4	0,6	0,8	0,8	0,9
Nordeste (2)	6,4	4,0	1,8	4,0	3,2	2,5
Maranhão	3,8	2,7	2,8	2,4	2,0	1,4
Bahia	2,1	1,2	1,2	1,7	1,7	2,2
Minas Gerais	14,1	9,1	9,0	9,1	8,7	8,9
São Paulo	14,2	10,3	9,3	9,6	9,3	8,0
Sul	45,6	59,8	59,1	51,6	48,9	51,7
Centro-Oeste (3)	10,8	10,9	14,4	18,9	23,4	22,6
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Brasil (milhões de ton.)	25,1	39,3	46,0	54,7	59,1	69,4

Obs.: (1) exclusive Rondônia; (2) exclusive Maranhão e Bahia; (3) após 1989 incluí Tocantins.
Fonte: Diniz (1994: 18, tab. 9).

Aqui é importante ressaltar que as condições de produção de soja nas áreas de cerrados, com a maior produtividade física e menor umidade, têm condicionado o próprio deslocamento não apenas da lavoura em direção à região, mas também da agroindústria processadora, sobretudo dos grandes grupos nacionais. Como mostram Ana Célia Castro e Maria da Graça Fonseca, em pesquisa recente:

> "A década de 80 foi singularmente importante para a região, que teve, neste período, a oportunidade de reafirmar sua vocação agroindustrial. O deslocamento,

140 Cf. Diniz (1994: 19, tab. 10). Observe-se que para este último triênio a produção de Minas Gerais já alcança 5% do total nacional, e a da Bahia, 3%, sendo a maior parte destas lavouras em áreas de cerrado.

durante pouco mais de uma década, de 40% da capacidade de produção de soja do País para as terras agriculturáveis de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, foi acompanhado, com uma defasagem de alguns anos, por grandes grupos voltados para a atuação no mercado de 'commodities' investindo na implantação de uma base de armazenamento, logo seguida por inversões em atividades de esmagamento" (Castro & Fonseca, 1995: 84).

Os números apresentados pelas autoras dão conta de que, no início de 1992, a capacidade de esmagamento de soja do país girava em torno de 100 mil toneladas/dia para produção de óleo bruto, com mais de 100 plantas industriais, a maioria em São Paulo (18), Paraná (32) e Rio Grande do Sul (26).[141] Já nesse ano, como resultado de investimentos datados do final dos anos 80 e início dos anos 90, a capacidade de esmagamento do Centro-Oeste, incluindo-se a parte de cerrados de Minas Gerais e Bahia, alcançava cerca de 19,5 mil toneladas/dia, quase 20% do total nacional. Esse aumento recente pode ser avaliado pelos dados do Levantamento da Soja, realizado pelo IBGE: entre as safras de 1990/91 e 1993/94, a capacidade de processamento de farelo de soja do Centro-Oeste passa de 14,6% para 23,1% do total nacional, enquanto a de óleo bruto evolui de 15% para 22,7%, para as mesmas safras.[142]

De fato, como aponta o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, entre as agroindústrias, o complexo soja foi o único que passou por uma significativa reestruturação produtiva, envolvendo exatamente este deslocamento progressivo da produção de matéria-prima e de plantas esmagadoras do Centro-Sul para a região Centro-Oeste. Esta estratégia foi seguida principalmente pelos grandes grupos nacionais, com o objetivo de contar com uma ampla disponibilidade de matéria-prima, menores custos e incentivos fiscais. Os grandes grupos internacionais, ao contrário, desenvolveram estratégias mais defensivas, sem realizar grandes investimentos na ampliação da capacidade de processamento industrial (ECIB, 1993e).

---

141 A produção de óleo refinado mantém-se fortemente concentrada em São Paulo e, em menor grau, no Paraná e no Rio Grande do Sul: das 66 unidades produtivas listadas pelas autoras, 33 estariam em São Paulo, 14 no Paraná e 6 no Rio Grande do Sul, sendo responsáveis, respectivamente, por 50%, 17% e 14% da capacidade nominal de produção de óleo refinado do país (Castro & Fonseca, 1995: 85).

142 Cf. FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil (1994: 3-39, Tab. 3.19).

Aqui é importante notar que o deslocamento em direção ao Centro-Oeste tem outras implicações, derivadas da própria inserção do complexo soja brasileiro em termos internacionais. Como o desempenho exportador do complexo tem sido menos dinâmico exatamente nos segmentos de farelo e óleo, em relação a grãos, as grandes empresas nacionais do setor (Sadia, Perdigão e Ceval) têm avançado nas estratégias de integração da cadeia de soja e de carnes, enquanto as empresas multinacionais têm concentrado suas atividades na cadeia grãos-óleos-derivados. Com isso, tende também a avançar a integração com o segmento de carnes no próprio Centro-Oeste, sendo mais um vetor de crescimento de sua agroindústria.[143]

Ainda assim, é conveniente ter em vista que o complexo avícola está basicamente concentrado no Sul, responsável por mais de 70% da produção nacional e pela quase totalidade das exportações. A Nota Técnica Setorial do ECIB sobre a Indústria de Abate de Carne avalia, inclusive, que a concentração da produção nos estados do Sul, combinada com novos investimentos nos cerrados, provavelmente gere uma divisão regional da produção nacional: os frigoríficos do Sul se especializando nas exportações e no abastecimento dos principais centros consumidores do Centro-Sul e a região do cerrado se orientando ao mercado local e eventualmente às regiões Nordeste e Norte.[144]

É importante, para finalizar este quadro da evolução regional recente da agropecuária e da agroindústria associada, avaliar o impacto do crescimento em São Paulo da atividade sucro-alcooleira e da indústria de sucos concentrados de laranja, uma vez que foram duas das atividades mais dinâmicas da década de 80, dando grande contribuição para sustentar a renda agrícola do estado.

---

143 "Observa-se, também, que as grandes empresas têm interesse por substituir importação de produtos que atualmente são industrializados em outros estados - como frango congelado -, passando a produzi-los na região." (Castro, A. C. & Fonseca, 1995: 86). Ainda assim, este ainda é um processo incipiente, porque, como indica o ECIB, mesmo favorecido por estímulos financeiros e creditícios, apresenta problemas de transporte e das particularidades da estrutura agrária, que não viabilizam a reprodução nesta região do sistema de integração entre produtores e indústria tal como acontece no Sul. Ver ECIB (1993f).

144 Este estudo chama atenção para as repercussões deste processo sobre o segmento de carne bovina. A estratégia das grandes empresas tem sido de aproveitar sua inserção externa no mercado de carnes brancas, para diversificar as exportações de industrializados de carne bovina, estando a atividade de exportação ainda muito concentrada em São Paulo.

Como já se indicou aqui, o Pró-Álcool teve grande parte de seu impacto centrado em São Paulo, não só por ser o estado o principal mercado consumidor de combustíveis, mas pela posição competitiva de suas usinas. Assim, entre 1976/78 e 1990/91 a produção paulista de álcool passou de 1,1 milhão de litros para 7,9 milhões, com o estado concentrando cerca de 2/3 da produção nacional. Embora a fabricação de açúcar não tenha tido o mesmo dinamismo, com as exportações vindo a crescer apenas nos anos 90, em função da forte elevação dos preços internacionais,[145] o estado preservou sua liderança em termos nacionais, respondendo por cerca de 45% da produção brasileira no início dos anos 90. Mesmo assim, deve-se observar, como mostra a Tabela 7, que esse processo convive com uma relativa desconcentração produtiva tanto da produção de açúcar, como de álcool, comparativamente aos anos iniciais da implementação do Pró-Álcool.

Tabela 7
Distribuição regional da produção de açúcar e álcool
Brasil: estados e regiões selecionados – Médias 1976/78 e 1990/91 (em %)

	Álcool		Açúcar	
Estados e Regiões	1976/78	1990/91	1976/78	1990/91
Norte	0,1	0,1	0,0	0,0
Nordeste	11,7	16,0	36,1	40,8
- Pernambuco	7,6	4,6	16,8	17,5
- Alagoas	2,8	7,0	14,4	17,2
- Paraíba	0,8	2,3	1,7	1,4
Minas Gerais	2,1	3,7	4,9	5,5
Espírito Santo	0,5	0,8	0,5	0,3
Rio de Janeiro	6,0	1,4	6,9	4,6
São Paulo	76,5	66,4	48,0	44,5
Sul	2,8	5,5	3,1	3,1
Centro-Oeste	0,2	6,1	0,4	1,1
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0
Brasil (na)	1.463,0	11.849,7	7.544,2	7.333,3

Obs.: valores absolutos em milhões de litros (álcool) e mil toneladas (açúcar).
Fonte: FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil (vários anos).

O outro segmento com grande performance na agricultura paulista foi o cultivo de cítricos, estimulado pela produção de suco concentrado de laranja, que apresentou volumes crescentes de exportação

145 As exportações paulistas de açúcar saltam de cerca de US$ 85 milhões, em 1991, para US$ 480 milhões em 1993, retardando a crise que se abateria no setor pela queda da demanda de álcool combustível.

durante a década de 80. A produção brasileira está basicamente localizada em São Paulo, que detém 90% da capacidade de esmagamento. Mas, até pela quase exclusividade paulista, a tendência recente é de desconcentração, com a implantação de novos projetos sobretudo no Paraná.[146]

O que estes dois casos-limite revelam é que, apesar do bom desempenho da agricultura paulista na década de 80 e mesmo nos anos 90, o movimento agregado do conjunto da atividade foi no sentido de reforçar a desconcentração espacial que já se verificava nas décadas anteriores, mantendo, como já ocorria, uma participação elevada da renda agrícola do estado no total nacional. Esta perda de participação é retratada na Tabela 8, onde também se evidencia que São Paulo mantém produtividades físicas superiores à média nacional em quase todos os produtos.[147]

Tabela 8
Área, produção e rendimento médio das principais lavouras
São Paulo e Brasil – participação relativa – 1980/94 (em %)

	Área		Produção		Rendimento médio	
Produtos	1980/82	1992/94	1980/82	1992/94	1980/82	1992/94
Trigo	5,5	3,1	6,8	3,1	119,2	94,1
Tomate	44,1	27,6	50,0	32,3	113,3	116,3
Soja	6,4	4,7	7,3	4,5	114,8	95,2
Milho	9,9	10,8	13,4	11,8	135,1	106,1
Laranja	74,8	75,6	78,6	82,4	105,2	109,6
Feijão	9,8	6,3	13,9	10,1	142,0	160,6
Cebola	25,5	18,0	38,2	29,4	149,8	162,8
Cana-de-açúcar	40,1	47,5	48,1	57,5	120,2	121,0
Café em Coco	31,7	15,6	34,2	15,8	110,1	104,4
Batata Inglesa	16,8	15,6	26,3	22,1	156,6	141,1
Banana	9,6	8,1	9,3	10,4	96,9	129,2
Arroz	5,0	3,7	4,6	3,0	90,6	81,5
Amendoim	73,0	84,1	74,1	89,5	101,7	106,4
Algodão Herbáceo	20,6	14,5	33,5	20,0	162,4	137,6

Fonte: FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil (diversos anos).

146 Esta tendência é geral para a indústria de sucos de fruta, pelo crescimento da produção de sucos de laranja, limão, tangerina, abacaxi e maracujá, na região de Sergipe, e novos projetos produtivos no estado do Paraná e no Sul de Goiás. Ver ECIB (1993g).

147 Nesta Tabela nota-se que entre os produtos nos quais a produtividade da agricultura paulista cresce abaixo da média nacional, encontra-se a soja. Movimento que se explica exatamente pelo avanço da produção dos cerrados, que, como já foi comentado, apresenta produtividade superior às médias do Sul e do Sudeste.

Cabe aqui uma última observação sobre o desempenho da agropecuária e o sentido de sua crescente inserção internacional: ainda que os impactos maiores deste processo tenham se concentrado no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste, ele gradativamente disseminou-se pelo país, levando inclusive à modernização de parte da agricultura do Nordeste. Neste caso, deve-se observar com atenção os grandes projetos de irrigação, implantados a partir dos anos 70, e que vêm apresentando elevados índices de crescimento. Os exemplos principais são do pólo de fruticultura do Vale do Açu e do complexo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro.

O primeiro está assentado na produção de frutas para exportação, por meio de empresas como a Maísa, evidenciando o peso que essas atividades vêm adquirindo na agricultura do Nordeste.[148] O segundo, inicialmente apoiado em culturas de irrigação, já apresenta plantas industriais diversificadas como, por exemplo, processamento de alimentos, bens de capital, embalagens, fertilizantes, equipamentos para irrigação e material de construção.[149] Em ambos os casos, a principal fonte de dinamismo é a agricultura irrigada, que vem se tornando cada vez mais capitalizada e tecnologicamente atualizada. Dois fatores fundamentais explicam esse dinamismo. Em primeiro lugar, o papel desempenhado pelo setor público, que vem garantindo não apenas os investimentos em infra-estrutura básica, como também a infra-estrutura de irrigação de forma subsidiada. O outro fator seria o clima favorável da região que permite um número maior de safras por ano.

3.2 A continuidade da desconcentração da atividade industrial

A evolução da indústria de transformação é um retrato desses anos. A taxa média de crescimento entre 1980 e 1994 foi de apenas 0,5%

---

148 Sobre o desempenho recente da agricultura nordestina, ver Duarte (1989). Os dois exemplos citados aqui são, em conjunto com o cerrado baiano, os mesmos indicados por Tânia Bacelar de Araújo em sua avaliação sobre as áreas de modernização agrícola do Nordeste (Araújo, 1995).

149 Ver Katz & Lima (1992) e Lima (1993).

ao ano para o Brasil, um percentual acumulado de apenas 7% no valor da transformação industrial. No caso de São Paulo, em função da queda mais acentuada da atividade industrial nos períodos recessivos, estes números são virtualmente zero. E mesmo que a concentração industrial em São Paulo tenha sido novamente reduzida, de 54,4% em 1980 para 49,5% em 1994, o desempenho "periférico" também mostrou-se acanhado.

Em termos macrossetoriais, configurou-se um comportamento bastante distinto dos anos 70, quando as categorias de indústria que mais cresceram foram os segmentos produtores de bens de capital e de bens duráveis de consumo. Nos anos 80, o melhor desempenho ficou por conta do crescimento de atividades com forte presença na pauta de exportações, como papel e celulose, química, borracha, metalurgia e produtos agroindustriais. A indústria extrativa é um dos poucos exemplos de crescimento, devido ao aumento e diversificação da produção de insumos de origem mineral.

Como salienta o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, "a crise da indústria brasileira ao longo do período 1980/92 não se deu de maneira uniforme. As categorias que mais sofreram foram as de bens de capital (queda de 44% no período) e duráveis de consumo (queda de 8%); exatamente aquelas que lideraram o crescimento no período anterior. Auxiliada pela maturação dos investimentos da segunda metade dos 70 e dinamizada pelas exportações de *commodities*, a categoria de bens intermediários apresentou crescimento modesto (6% entre 1980 e 1992). Finalmente, os bens de consumo não-duráveis cresceram apenas 8% no período" (Coutinho & Ferraz, 1994: 31). Mesmo o melhor desempenho dos duráveis entre 1993/94 não alterou a correção desse diagnóstico, que contrasta com o desempenho das décadas anteriores, que haviam legado ao país uma estrutura industrial com elevado grau de integração intersetorial e diversificação da produção, quase sempre sob os auspícios de estratégias de "ampla e permanente proteção, promoção e regulação".

Evidentemente, como já afirmei, é na indústria de transformação, em especial no complexo metal-mecânico, que se detecta com precisão os efeitos da falta de dinamismo da economia. Ao longo desses anos, o

comportamento da indústria refletiu as diversidades de cada uma das conjunturas e choques colocados pelas rápidas guinadas da política econômica: recessão, crescimento das exportações com retomada do nível de atividade, aceleração do crescimento com o Plano Cruzado, relativa estagnação e instabilidade macroeconômica no fim da década de 80, já com redução da proteção tarifária. Para completar este quadro, no início dos anos 90 tem-se um ajuste ainda mais drástico, quando a indústria é submetida ao ambiente competitivo internacional, numa conjuntura de recessão interna e depois de crescimento, mas com forte apreciação cambial.

O relevante para formar um quadro geral do desempenho industrial é perguntar-se como foi possível ajustar-se a conjunturas tão diversas e a tantos fatores adversos. O mencionado Estudo da Competitividade procura compreender estas estratégias de sobrevivência das empresas, identificando três momentos distintos:

> (...) iniciou-se com um profundo ajuste patrimonial, no começo dos 80, envolvendo redução do endividamento e aumento das receitas não operacionais, através da realização de aplicações financeiras em detrimento de investimentos produtivos; prosseguiu com a redefinição dos mercados, buscando as empresas o aumento de seus coeficientes de exportação (estratégia que apresenta especificidades setoriais, tendo sido particularmente intensa em determinadas indústrias, como calçados, siderurgia, automobilística, petroquímica e abate de aves, entre outras); finalmente a terceira etapa, já ao final da década, atingiu o processo produtivo" (Coutinho & Ferraz, 1994: 31).

Vejamos primeiro o significado desse ajuste dos anos 80, em termos das respostas dadas à instabilidade macroeconômica e às alterações da rentabilidade corrente das empresas industriais. Mariano Laplane e Ana Lúcia Gonçalves indicam que isso basicamente significou uma "reorientação das estratégias de crescimento em favor do mercado externo, redução dos níveis de endividamento, aumento do *mark-up*, investimentos localizados (nos setores exportadores) e de tipo 'defensivo' (racionalização e modernização pontual da capacidade produtiva, em detrimento dos investimentos em expansão ou instalação de novas unidades de produção)" (Laplane & Silva, 1994: 86-7).

Como apontam esses autores, em termos da estrutura industrial, o resultado dessas estratégias empresarias foi um aumento "da

heterogeneidade estrutural intersetorial, intrasetorial (entre empresas exportadoras e não-exportadoras) e intrafirma (entre produtos e linhas de produção atualizados e tradicionais). No que diz respeito ao padrão de crescimento, o reflexo foi o esgotamento do dinamismo associado à expansão do mercado interno e o surgimento de estímulos localizados atrelados às possibilidades de expansão do mercado interno e o surgimento de estímulos atrelados às possibilidades de expansão dos setores exportadores." (Laplane & Silva, 1994: 87).

Fica claro que as possibilidades de expansão no mercado externo não estão abertas a todos os setores de forma indiscriminada, ainda que se tenha assistido a uma convergência entre o peso dos segmentos industriais na pauta de exportação e sua participação no produto industrial como um todo.[150] Prevalece, como seria de esperar em razão das distintas condições setoriais de competitividade, uma certa especialização na inserção internacional da indústria brasileira. O destaque, como diz Otaviano Canuto, foi a ascensão dos ramos de processamento contínuo baseados em recursos naturais (siderurgia, química, celulose, etc.) (Canuto, 1994: 160).

Na verdade, estas opções muitas vezes estiveram concentradas nestes segmentos não só em razão dos investimentos anteriores do II PND, mas também porque estas foram as "oportunidades remanescentes" para a ampliação da base industrial da periferia capitalista e também de muitos países socialistas: setores intensivos em energia e recursos naturais. O contrário disso iria ocorrer com a eletromecânica, que, excluindo-se parcialmente a periferia asiática, não estava disponível. "Nos ramos de processamento contínuo, a sobrecapacidade instalada nos mercados centrais, a exaustão do potencial de inovações de produto e os menores hiatos de aprendizado produtivo significaram menores dificuldades para sua implantação, inclusive em face da ampla disponibilidade mercantil de tecnologia – com raras exceções, como em alumínio. Mercados locais protegidos e/ou vantagens com insumos não-comercializáveis (energia, por exemplo) ou de proximidade a recursos

150 Acerca desta convergência ver Sarti (1994: 106 e ss.).

naturais puderam, neste contexto, constituir vantagens de localização. Foram os exemplos setoriais de mais rápido aprendizado local de produção e investimento, com simultâneo baixo retorno prospectivo para esforços em busca de know-how."[151] Esta era uma indústria transferível, especialmente no que se refere às *commodities*, tornando sua aproximação geográfica a áreas dotadas dos correspondentes recursos naturais um elemento competitivo central.[152]

Em síntese, um balanço do desempenho industrial na década de 80 indica que "a produção de bens intermediários foi dinamizada pela exportação, principalmente das indústrias de papel e celulose, química-petroquímica, de produtos de borracha (pneumáticos) e metalúrgica. O crescimento da produção dos não-duráveis de consumo, por sua vez, foi impulsionado pela demanda interna, menos elástica em relação à renda, de produtos farmacêuticos e alimentares, bebidas e fumo. Entretanto, outros gêneros industriais produtores de bens não-duráveis de consumo tiveram um desempenho negativo (tais como têxtil, vestuário e calçados), apesar de terem orientado uma parcela crescente da produção para o mercado internacional, o que permite avaliar a forte compressão da demanda por esses bens no mercado interno nos últimos dez anos. O mesmo se pode dizer, dentre os bens de consumo duráveis, da produção de autoveículos." Como concluí Wilson Suzigan:

> "Parece claro que a mudança da tendência da produção em termos da liderança setorial nos anos 80 não corresponde à definição de um novo padrão de

---

151 Cf. Canuto (1994: 89-90). Ver também o trabalho citado de Laplane & Silva (1994: 90-1), onde igualmente indica-se que os setores competitivos são "intensivos em recursos naturais, contam com capacidade produtiva tecnologicamente atualizada, escalas adequadas e empresas de boa capacitação gerencial. Este conjunto de setores encontrou condições relativamente mais favoráveis para romper com o quadro de estagnação industrial instaurado no país dos anos 80. A disponibilidade e o baixo custo da matérias-primas e de energia geram vantagens naturais significativas. Os investimentos em capacidade produtiva eficiente e o aprendizado realizado pelas empresas, tanto no plano produtivo como na comercialização internacional, reforçam a competitividade e viabilizam o ingresso no mercado externo." O principal problema destes setores é, como veremos, a sistemática tendência à queda de seus preços internacionais, que só recentemente apresentaram recuperação.

152 Observe-se, como já se fez menção neste texto, que ainda que se presencie nestes anos uma asfixia do setor público, a não concretização de investimento em outros setores não é conseqüência de problemas de financiamento do setor privado. Otaviano Canuto, comentando as estratégias das empresas transnacionais, diz que a não opção por investimentos de peso, parece ser mais uma resposta à estagnação, do que qualquer reorientação estratégica para mercados externos. Ver Canuto (1994: 160).

> desenvolvimento industrial, já que não se trata de uma expansão liderada por novo conjunto de atividades, invertendo certas tendências históricas; mas de um fenômeno de perda global de dinamismo ao qual escapam, embora apenas parcialmente, algumas atividades, importantes em termos de peso no conjunto da produção, mas insuficientes para dar dinamismo sustentado ao crescimento."[153]

O outro grande ajuste da estrutura industrial iniciou-se com a revisão da política aduaneira e ganhou expressão com a abertura comercial do Governo Collor e com a recessão 1990/92. Neste caso pode-se falar de reestruturação da produção propriamente dita: focalização das linhas de produção; terceirização de atividades de apoio; novos métodos organizacionais, etc. A sensível redução do emprego industrial é a faceta mais visível desse ajuste, porque retrata sem mediações suas conseqüências diretas. Vendidas como partes de uma nova política industrial voltada a alavancar a competitividade, a abertura da economia, a desregulamentação e a privatização deveriam, segundo seus autores, patrocinar um rearranjo completo da estrutura industrial, capacitando o país para uma nova inserção internacional, além de servir de instrumento de curto prazo para os desejos de estabilização macroeconômica. Mariano Laplane e Ana Lúcia sintetizam assim, as estratégias das empresas nesse período:

> "A reação (...) foi a implementação de um ajuste defensivo ainda mais profundo que dos anos 80, com redução drástica do emprego (maior que a queda das vendas) provocada pela maior especialização e racionalização da capacidade produtiva. A redefinição do leque de produtos, a desverticalização (via terceirização e importação de insumos e componentes) e a implementação de inovações organizacionais foram os principais eixos de modernização das empresas no primeiro triênio dos anos 90. O estabelecimento de acordos com empresa estrangeiras para atuação no mercado doméstico (complementação de linhas de produtos, prestação de serviços de distribuição e assistência técnica, etc.) foi também componente das estratégias defensivas do período. Os investimentos permaneceram em níveis reduzidos e sua eventual ampliação parece estar condicionada à negociação de acordos setoriais, como no setor automobilístico, que garantam a retomada do mercado interno" (Laplane & Silva, 1994: 88).

Quero chamar atenção aqui para alguns dos aspectos que esses autores destacam, porque iriam assumir grande importância no desenho

---

153 Cf. Suzigan (1992b: 93). O baixo crescimento da produtividade industrial neste período também é indicado por outros autores, como Bonelli (1994).

regional da indústria, nesse período, e provavelmente ganhem expressão maior com o aprofundamento da reestruturação produtiva. Penso especificamente "na adoção de novas técnicas de produção enxuta e compacta e novos *lay-outs,* visando reduzir estoques, aumentar eficiência e qualidade e obter flexibilidade, (...) e concentração seletiva em áreas de competência, com redução dos níveis de agregação local e ampliação das importações de partes e componentes de custo mais elevado" (Laplane & Silva, 1994: 89).

São visíveis as conseqüências desse rearranjo da produção e das novas estratégias empresariais na dimensão regional do desenvolvimento. Em nenhum outro momento as questões de logística assumiram uma importância tão grande. Os exemplos são muitos, embora diferenciados setorialmente: corredores de exportação/importação; questão portuária; custos de transporte; proximidade com mercados finais; proximidade com fornecedores; integração entre as etapas de montagem final e conseqüente proximidade física das plantas; montagem de subsistemas de peças sob responsabilidade dos próprios fornecedores; etc. Além disso, como mostramos na seqüência, a focalização das atividades adquiriu um novo significado em termos do ajuste intrafirma da grande empresa, referido às plantas industriais já existentes e sem necessariamente novas inversões, trazendo sensíveis alterações na dimensão do que produzir e onde produzir.

3.2.1 O desempenho da indústria extrativa

Examinemos mais detidamente a performance regional para cada um dos grandes segmentos da indústria, a começar pela indústria extrativa, que apresentou um desempenho muito superior à média das demais atividades produtivas. Como se sabe, esse extraordinário crescimento – retratado pelo aumento relativo do índice do produto real de 108%, entre 1980 e 1994, ou seja, uma taxa média anual de 5,4%, contra 0,5% da indústria de transformação – é principalmente uma conseqüência do sensível avanço da extração de petróleo e gás natural e do incremento da produção mineral patrocinado pela província de Carajás. A produção petrolífera doméstica passou de 10,1 milhões de m^3, entre 1979 e 1981, para 35,9 milhões de m^3 no triênio 1990/92. A

produção de minério de ferro, por sua vez, passou de 128,6 milhões de toneladas, entre 1979 e 1980, para 357,3 milhões no biênio 1991/92. Vários outros minérios também tiveram aumentos significativos no volume físico da produção, entre eles bauxita (alumínio) e ouro, muito também em função de Carajás.[154]

Em que pesem as oscilações dos preços internacionais dessas matérias-primas, na maior parte com tendências declinantes ao longo do período, o impacto do crescimento dessas atividades para a concentração/desconcentração do valor adicionado pela indústria é evidente. Lembre-se de que a produção brasileira esteve "historicamente concentrada em Minas Gerais à medida que se ampliava e se diversificava a pauta de insumos industriais de origem mineral" (Diniz & Lemos, 1989a, v. 3: 171). A redução na importância, em termos relativos, da produção de carvão e de minério de ferro foi acompanhada pelo salto na extração de petróleo, concentrada na Bacia de Campos, elevando o peso do estado do Rio de Janeiro no valor da transformação industrial (VTI) do setor extrativo e, também, pela ampliação da participação da região Norte devido ao Projeto Grande Carajás. O resultado foi a queda nas participações relativas de Minas Gerais (minérios de ferro) e Santa Catarina (carvão), e também de São Paulo, embora essas atividades não fossem relevantes para a economia paulista.

É difícil precisar dados exatos sobre o impacto regional do deslocamento espacial da extração mineral, na medida em que não se dispõe de informações regionalizadas do VTI do segmento de extração de petróleo, exatamente o que mais cresceu nesse período. A atividade petrolífera respondia por apenas 13% do VTI da indústria extrativa em 1980, mas esse percentual alcançou 66% em 1985, sendo determinante, portanto, do movimento do setor extrativo. Pior ainda, após 1985, as poucas informações disponíveis são ainda menos confiáveis.

---

154 A produção de alumínio (beneficiado e bruto) passa no mesmo período de 4,3 milhões de toneladas (biênio 1979/80) para 23,4 milhões (1991/92), sendo que em 1980 já estava em funcionamento a exploração de bauxita no Pará, que fez a produção nacional passar de 2,9 milhões de toneladas para 6,7 milhões, entre 1979 e 1980.

Na Tabela 9 apresento os dados disponíveis dos censos industriais de 1980 e 1985, e faço estimativas para esses mesmos anos, incluindo a extração de petróleo. Além disso, estimo também a evolução desses percentuais de participação para o período 1985 a 1994, neste último caso admitindo uma precariedade muito maior dos números.[155] Apesar dos problemas metodológicos, esses resultados ratificam as observações feitas acima.[156] Quando se excluem os dados de petróleo, fica evidente uma desconcentração da extrativa para a fronteira Norte, com menor peso do Sudeste. De fato, em 1980, a extração de minério de ferro era realizada exclusivamente em Minas Gerais, mas com o início da operação de Carajás, o Pará passa a ser responsável por parcela crescente da produção nacional, atingindo cerca de 21% desta, no biênio 1991/92, com os restantes 79% tendo origem em Minas Gerais. Mais de 70% da produção de alumínio também está concentrada, no início dos anos 90, no Pará, que responde por ¼ da produção nacional de ouro.[157] Em todos estes casos, a maior participação da região Norte não decorre de queda na produção de Minas Gerais, que em termos físicos tem grande expansão, a exemplo da extração de minério de ferro realizada neste estado, que mais que duplica durante o período.[158]

---

155 Os dados regionalizados para 1980 e 1985 têm por base a soma do valor do VTI exclusive petróleo, mais a participação de cada estado no VTI nacional da extração de petróleo, estimado pela distribuição da extração de óleo bruto, medida em termos físicos. Os dados para 1989 e 1994 foram estimados a partir dos índices da produção física (PIM/PF) que inclui entre os 12 produtos pesquisados tanto petróleo em bruto, como gás natural. O peso desses dois itens no índice da PIM/PF é de 50%, enquanto minério de ferro (bruto e pelotizado) soma 28%, valores próximos ao peso de cada um desses itens no VTI do setor em 1985 (66% e 22%). Contudo, os índices regionais da PIM/PF são incompatíveis com o índice nacional. Projetando-se o crescimento do VTI do Rio de Janeiro e do Nordeste (áreas petrolíferas) pelos índices regionais, obtém-se um percentual maior que o total nacional. Isso me leva a considerar que muito provavelmente os percentuais dessas duas regiões estejam superestimados, em 1990 e 1994, o que representaria uma participação efetiva da região Norte maior no VTI nacional, nestas duas últimas datas. Sobre a PIM/PF, ver FIBGE... (1991, v. 11).

156 Segundo informações do IBGE, o crescimento da produção do Rio de Janeiro nos dados exclusive petróleo, entre 1980 e 1985, é decorrência da contabilização da produção da MBR, cujo departamento de vendas está localizado em Mangaratiba, como sendo originária não de Minas Gerais, mas do Rio de Janeiro.

157 O aumento da capacidade produtiva de alumínio primário deu-se basicamente através da instalação das unidades da Albrás e Alumar, na região Norte, transformando o país num dos maiores exportadores mundiais. Estas unidades são atualizadas tecnologicamente e apresentam custos competitivos, fundamentalmente pelo suprimento de bauxita, por terem energia com custos reduzidos e consumo médio de energia menor que plantas mais antigas. Ver ECIB... (1993c).

158 A extração de ferro é de longe a atividade mineral mais importante, exclusive petróleo, respondendo por 22% do valor adicionado pelo setor extrativo. O valor agregado nesta atividade

Quando se examinam os dados da Tabela 9, incluindo os valores da extração de petróleo, fica claro que ao contrário de desconcentração, o que houve foi um grande fortalecimento da atividade extrativa no Rio de Janeiro, apesar de não haver estagnação do produto real das demais regiões.[159] Esse resultado é conseqüência da extração de petróleo, cujo desempenho depende exclusivamente da capacidade desenvolvida pela Petrobrás. A produção interna supre hoje 55% do mercado nacional, com volumes decrescentes de importação, e a performance da atividade exploratória melhorou consideravelmente, com a empresa assumindo a liderança mundial na exploração de águas profundas. É exatamente este fato que viabilizou, na década de 80, os investimentos em exploração na Bacia de Campos, que hoje responde por 2/3 do total da produção nacional e 90% da produção nacional na plataforma continental.[160]

Exclusive petróleo, o desenvolvimento da extrativa mineral gerou, para alguns analistas, uma expectativa de favorecer uma desconcentração mais acentuada da atividade produtiva, em decorrência dos "desdobramentos da base de recursos naturais".[161] Contudo, é relativamente unânime que essas estruturas produtivas têm baixo

---

responde hoje por mais de 2% do VTI total da indústria, sendo o país o maior exportador mundial. Cerca de 75% da produção brasileira é exportada, com a produção concentrada em poucas grandes empresas competitivas no mercado mundial e, em geral, associadas a grandes consumidores europeus e japoneses. Ver ECIB... (1993b).

159 Refiro-me ao Nordeste e, sobretudo, ao Norte, apesar de não ser disponível um índice de produto real para esta última região. Os índices da produção física da extrativa, disponíveis para Minas Gerais, Nordeste e Sul do país, indicam queda no Sul (-29%) e em Minas Gerais (-14%), entre 1985 e 1994. O Nordeste tem crescimento até 1989 e depois uma queda, ainda assim com um total acumulado de 8% positivos, no mesmo período. Este fato retrata a estagnação da produção petrolífera do Nordeste que era de 11 milhões de barris em 1985, aumenta para 13 milhões em 1989 e volta a cair para 11 milhões. Ver Boletim... (1995: 138, tab. 2).

160 Ver ECIB... (1993p.)

161 Para Clélio Campolina Diniz e Maurício Borges Lemos, o dinamismo da fronteira mineral brasileira poderia constituir importante elemento de desconcentração da produção, pelo fato de a base de recursos naturais ser a "forma clássica de mudança e expansão do espaço econômico", especialmente quando acompanhada do desdobramento de atividades "reprodutíveis" ditas não-naturais. Contudo, esses mesmos autores, após verificarem que não há coerência entre os processos de desconcentração da agropecuária, da extrativa mineral e da indústria de transformação, concluem: "Tudo indica, pois, que o efeito 'desdobramento' da base de recursos naturais não constitui um fator quantitativamente expressivo que viesse a explicar o movimento espacial da indústria de transformação, sendo esse caso muito mais uma 'exceção', como seria Minas Gerais, do que uma 'regra' na maioria das regiões brasileiras. Ver Diniz & Lemos (1989a: 164-7).

encadeamento para trás e para frente com as economias regionais em que estão instaladas. Em geral, esses encadeamentos estão restritos às atividades próprias da metalurgia, mesmo contando que, em alguns segmentos, a estratégia dos fabricantes de metal primário seja verticalizar em direção aos produtos transformados. É este fato que deu origem à denominação de "enclaves" para essas atividades, despertando inclusive uma acentuada crítica de cunho regional.[162]

Tabela 9
Distribuição relativa do produto da indústria extrativa
Brasil: Estados selecionados e regiões – 1980/94 (em %)

	Exclusive petróleo		Inclusive petróleo [1]			
Regiões e Estados	1980	1985	1980	1985	1989	1994
Norte	12,2	16,2	10,6	5,8	5,9	5,7
- Pará	5,4	5,6	4,7	(x)	(x)	(x)
Nordeste	9,1	6,1	18,4	25,1	26,3	22,3
- Bahia	4,4	3,3	9,7	10,4	(x)	(x)
Sudeste	59,4	68,5	54,2	65,8	65,0	69,8
Minas Gerais	33,3	23,9	29,0	8,6	7,5	6,1
Espírito Santo	15,4	5,9	13,9	4,5	3,9	3,2
Rio de Janeiro	2,7	36,9	4,3	52,1	53,0	60,0
São Paulo	8,0	1,8	7,0	0,6	0,6	0,5
Sul	12,1	6,4	10,5	2,3	1,8	1,3
- Santa Catarina	8,1	3,8	7,0	1,4	(x)	(x)
Centro-Oeste	7,2	2,8	6,3	1,0	1,0	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Obs.: [1] Estimativas para 1980 e 1985 (incluindo petróleo) pela regionalização do VTI da extração de petróleo, segundo participação de cada Unidade da Federação na extração de óleo bruto; estimativas para 1989 e 1994 segundo crescimento da produção física regional (Norte e Centro-Oeste estimados pelo índice médio nacional e São Paulo e Espírito Santo pelo índice de Minas Gerais).

Fonte: FIBGE. Censo Industrial (1980, 1985); Anuário Estatístico do Brasil. (vários anos) e PIM/PF (1985-1994).

Há, porém, em termos do desenvolvimento regional brasileiro, que se chamar atenção para um "desdobramento" extremamente

162 Acerca do papel de Carajás no desenvolvimento da região Norte, ver Buarque, Lopes & Rosa (1995: 93-123).

importante do crescimento da atividade extrativa.[163] Em muitos casos, a exploração mineral requereu o desenvolvimento de infra-estruturas próprias, determinadas pelo peso dos custos de transporte no valor final das vendas de minério. Há vários exemplos, tanto de terminais portuários próprios,[164] como de ramais ferroviários, entre os quais o mais importante é a Estrada de Ferro Carajás, que atende exclusivamente à Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). São também evidentes os interesses do setor em torno da privatização do conjunto da malha ferroviária do Centro-Sul do país. A relevância desse fato é que a operação rentável dessas infra-estruturas tende a estimular o desenvolvimento de outras cargas, notadamente grãos. Os estudos de logística das grandes empresas, da qual a CVRD é o exemplo mais notável, enfatizam seu papel como grandes operadoras de cargas, viabilizando e estimulando outras atividades além da exploração mineral. Em todos esses casos, convém frisar, as atividades-chaves estão voltadas para cargas a granel e ao mercado exterior.

3.2.2 O desempenho da indústria de transformação

Vejamos agora o desempenho regional da indústria de transformação. A desconcentração continuou tendo, até 1990, dois sentidos: de um lado, as regiões Norte, Centro-Oeste, os estados da Bahia, Paraná e Minas Gerais; de outro, o interior de São Paulo (Tabela 3).[165]

---

163 Utilizo aqui a expressão "desdobramento" em sentido distinto do empregado por Clélio Campolina Diniz e Maurício Borges Lemos, citados na nota anterior. Naquele caso, os autores pensam na possibilidade teórica de desdobramentos afeitos à criação de "economias de aglomeração" fora da área central, enquanto desenvolvimento urbano-industrial derivado das atividades intensivas em recursos naturais.

164 Por exemplo, os terminais de Tubarão e Ponta do Madeira da CVRD; o terminal de Sepetiba da MBR e de Ponta de UBU da Samarco.

165 O aumento de participação relativa mais expressivo, pela Tabela 3, é do que se denomina "outros estados". Deve-se ter em vista, contudo, que este "resíduo" é calculado a partir da diferença entre os índices de produto real do total "Brasil" e os índices regionais da PIM/PF, tendo por base a estrutura do VTI regionalizado de 1985. A afirmativa do texto, ainda que ancorada nos dados desta Tabela, só tem validade porque é respaldada por informações da produção física setorial das indústrias do Centro-Oeste, do Norte e do Espírito Santo. Após 1990, este desempenho é bem

Assim, nos anos 80, o interior de São Paulo, como na década anterior, ampliou sua participação no produto industrial do país, chegando em 1990 a responder por 23% desse total, quando detinha apenas 14,7% da indústria nacional em 1970 e 20,2% em 1980. A maior participação dessas regiões no total da indústria nacional é a contrapartida da queda verificada na participação da Área Metropolitana de São Paulo e no estado do Rio de Janeiro.[166] Já nos anos 90, os índices da produção física da indústria indicam, inicialmente, um movimento de queda da produção da Área Metropolitana de São Paulo, tal como qualquer período fortemente recessivo. Na retomada, após 1993, a indústria da Grande São Paulo cresce a taxas médias bem mais acentuadas que as demais regiões brasileiras, sobretudo em função do melhor desempenho da automobilística, recuperando a mesma participação que tinha em 1990.[167] Em termos nacionais, a grande diferença, em relação aos períodos anteriores, é a indicação dos índices da PIM/PF de crescimento da indústria do Sul do país, sobretudo no Rio Grande do Sul, bem como de Minas Gerais; em contrapartida, Bahia, Rio de Janeiro e as demais regiões brasileiras (Centro-Oeste e Norte) perdem participação. Antes, contudo, de nos concentrarmos nesse período, é preferível examinar mais detidamente os resultados da década de 70 e do qüinqüênio 1980/85, para o qual dispõe-se de informação censitária.

---

mais problemático, ao menos para a região Norte, como aponto na seqüência, pela queda acentuada da produção da Zona Franca de Manaus, entre 1990 e 1993.

166 Entre os estados nordestinos, a alteração mais significativa fica por conta da Bahia. O restante da região mostra um comportamento muito próximo à média nacional, ao menos pela Tabela 3, cujos valores de 1990 foram estimados a partir de índices da produção física.

167 Wilson Cano pondera que esta tendência última poderia mesmo ser vista como uma inflexão da desconcentração industrial: "Do balanço que se pode fazer do período 1985-94, e de novo advertindo sobre os problemas estatísticos, pode-se dizer que, se havia uma 'tendência' reconhecidamente desconcentradora entre 1970 e 1985, dada a gravidade com que São Paulo é atingido em momentos mais duros da crise entre 1987 e 1990, ela se prolongaria até 1990. Contudo, ela já não se coloca de forma tão clara com os dados do período 1990-1994. Nele, enquanto a indústria de transformação do Brasil acumulou um crescimento de 9,2%, a de São Paulo superou-a, atingindo 10,5%. Por pequena que seja a diferença entre esses números, ela poderia estar revelando não só a inflexão do processo de desconcentração, como talvez, o início de uma 'suave' reconcentração. Ao acumular-se os dados de 1994/1993, ao período 1990-1993, a 'tendência' à desconcentração muda de sentido." (Cano, 1995b, v. 2).

Desde logo, é conveniente salientar a dimensão do processo de desconcentração industrial: entre 1970 e 1985, a participação de São Paulo no VTI da indústria de transformação caiu de 58,1% para 51,9%; ao mesmo tempo, a participação do Rio de Janeiro passou de 15,7% para 9,5%. Juntos perderam cerca de 12,4% do VTI nacional. Mesmo que as razões dessas quedas sejam de natureza distinta, é interessante ter em vista a grandeza desses dois números. O produto industrial brasileiro era, em 1985, cerca de 2,3 vezes maior que o de 1970, e embora esse aumento seja também um resultado do crescimento real do produto industrial do Rio de Janeiro e de São Paulo, cerca da metade dessa expansão ocorreu em outras Unidades da Federação. Se o mesmo raciocínio fosse usado para o agregado Rio de Janeiro mais Área Metropolitana de São Paulo, os resultados seriam ainda mais expressivos: somadas, as duas regiões representavam 59% do VTI em 1970 e apenas 39% em 1985. Perderam 20% de participação no VTI nacional, o que significa que apesar de o produto deste agregado ter tido aumento real de 50% em quinze anos, cerca de 75% de todo acréscimo do produto industrial brasileiro ocorreu fora dessas duas regiões. [168]

Um balanço dos resultados das Tabelas 10 e 11, que trazem a participação no VTI nacional dos estados ou regiões nas datas dos Censos Industriais (1970, 1975, 1980 e 1985), deixa claro que a desconcentração não se restringiu às indústrias voltadas para exportação, ao menos no período 1970/85. Num certo sentido, examinando as participações das Unidades da Federação, pode-se mesmo argumentar que em termos macrosetoriais foi a indústria de bens salários, majoritariamente voltada para o mercado interno, aquela que em termos relativos mais se desconcentrou nesses quinze anos.

---

168 Deste exercício acerca do acréscimo da produção corrente, não se pode inferir que metade do investimento ou do aumento da capacidade produtiva tenha ocorrido fora do eixo Rio-São Paulo. Para tanto teríamos que pressupor grau de utilização média da capacidade idêntico entre as regiões e relação capital-produto também da mesma ordem de grandeza. Estas são hipóteses muito fortes, sobretudo para o qüinqüênio 1980/85, período em que, como indico na seqüência, a perda de participação de São Paulo e Rio de Janeiro é resultado da queda mais acentuada da produção nessas regiões. Isto, contudo, não invalida o raciocínio, que serve para salientar a dimensão desta desconcentração.

Tabela 10
Distribuição percentual do VTI da indústria de transformação Brasil:
Estados e regiões selecionados – 1970 a 1975 (Brasil = 100,0)

1970	Norte	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	São Paulo	R M. [1] S. Paulo	Interior S. Paulo	M Gerais E. Santo	Rio de Janeiro
Ind. de Transformação	0,8	5,7	12,0	0,8	58,1	43,4	14,7	6,9	15,7
Minerais não-metálicos	0,9	11,0	9,9	1,8	49,9	32,5	17,4	13,1	13,5
Metalurgia	0,2	2,5	7,8	0,2	52,7	43,1	9,6	19,1	17,5
Mecânica	0,2	1,5	9,7	0,2	68,5	54,4	14,1	5,6	14,4
Mat. Elet. e Comunic.	0,1	2,7	4,7	0,1	78,9	73,4	5,5	1,6	12,0
Mat. de Transporte	0,1	0,8	4,7	0,1	81,1	71,9	9,1	1,3	11,9
Madeira	4,1	3,7	58,9	2,8	18,8	(x)	(x)	7,6	4,2
Mobiliário	0,7	5,1	17,1	0,8	54,9	(x)	(x)	6,3	15,1
Papel e Papelão	0,1	1,9	17,4	0,1	65,2	(x)	(x)	2,6	12,6
Borracha	2,1	1,0	5,1	0,6	83,9	(x)	(x)	1,2	6,0
Couros e Peles	1,9	5,9	39,5	0,7	27,9	(x)	(x)	6,8	17,3
Química	1,3	8,4	10,1	0,1	54,1	35,6	18,5	3,5	22,5
Farm. e Veterinária	0,0	0,7	1,7	0,0	66,4	(x)	(x)	0,7	30,4
Perfumaria	1,4	3,1	3,5	0,1	68,3	(x)	(x)	0,9	22,8
Prod. Mat. Plástica	0,2	1,9	12,5	0,1	68,3	(x)	(x)	0,5	16,5
Têxtil	1,0	8,0	10,5	0,4	61,7	42,4	19,3	6,8	11,7
Vestuário e Calçado	0,3	6,3	18,3	0,4	56,7	41,8	14,9	2,8	15,3
Prod. Alimentares	1,2	12,4	18,4	2,9	44,0	17,5	26,4	9,8	11,3
Bebidas	1,7	11,5	18,7	0,7	41,7	(x)	(x)	4,4	21,2
Fumo	2,1	14,0	15,8	0,0	36,5	(x)	(x)	8,6	23,0
Editorial e Gráfica	0,8	3,7	7,9	1,2	52,5	(x)	(x)	4,3	29,6
Diversas	1,1	1,2	8,7	0,1	70,5	(x)	(x)	4,0	14,5
Grupo I [2]	1,0	8,4	13,5	1,3	52,9	35,3	17,6	6,4	16,6
Grupo II [2]	1,0	5,4	13,6	0,6	53,2	39,2	14,1	9,9	16,3
Grupo III [2]	0,2	1,5	6,6	0,2	75,6	65,5	10,1	3,0	12,9

1975									Cont.
Ind. de Transformação	1,3	6,6	14,9	1,1	55,7	38,7	17,0	6,9	13,5
Minerais não- Metálicos	1,5	9,7	13,7	3,6	45,1	26,9	18,2	15,3	11,1
Metalurgia	0,4	4,2	8,7	0,4	55,7	44,5	11,2	14,9	15,8
Mecânica	0,3	3,2	13,3	0,3	68,1	48,8	19,3	5,4	9,5
Mat. Elet. e Comunic.	4,9	3,4	6,5	0,2	71,7	58,6	13,2	2,6	10,7
Mat. de Transporte	0,6	1,3	8,9	0,3	73,5	58,2	15,3	2,7	12,8
Madeira	6,1	4,1	58,1	4,0	19,2	(x)	(x)	5,9	2,6
Mobiliário	0,4	4,9	22,8	0,9	53,1	(x)	(x)	6,4	11,5
Papel e Papelão	0,1	3,9	20,6	0,2	61,8	(x)	(x)	2,9	10,4
Borracha	1,7	1,7	6,2	0,6	82,1	(x)	(x)	2,3	5,4
Couros e Peles	0,8	7,0	44,6	0,3	26,3	(x)	(x)	6,2	14,7
Química	0,4	9,5	13,7	0,4	57,6	30,2	27,4	3,3	15,2
Farm. e Veterinária	0,0	1,0	2,2	0,1	66,0	(x)	(x)	1,5	29,1
Perfumaria	2,8	5,8	3,7	0,0	69,9	(x)	(x)	0,8	17,0
Prod. Mat. Plástica	0,4	4,6	15,4	0,1	61,4	(x)	(x)	1,2	16,8
Têxtil	1,4	13,0	10,2	0,3	56,5	35,9	20,6	8,2	10,3
Vestuário e Calçado	1,6	8,2	25,1	0,3	48,1	35,4	12,6	4,0	12,8
Prod. Alimentares	1,7	13,4	23,7	2,9	38,3	15,6	22,7	10,3	9,7
Bebidas	3,3	10,2	17,9	3,3	36,6	(x)	(x)	7,0	21,7
Fumo	3,6	12,5	26,9	0,0	29,7	(x)	(x)	6,8	20,5
Editorial e Gráfica	0,9	3,7	7,4	2,0	49,4	(x)	(x)	3,8	32,8
Diversas	1,4	2,0	8,8	0,3	68,9	(x)	(x)	2,7	16,0
Grupo I [2]	1,5	9,7	17,0	1,5	47,7	31,3	16,5	7,0	15,5
Grupo II [2]	1,0	6,5	15,9	1,1	53,4	35,5	17,9	8,8	13,2
Grupo III [2]	1,5	2,6	10,2	0,3	70,4	53,8	16,6	3,8	11,1

Fonte: FIBGE. Censo Industrial (1970, 1975).

Obs.: [1] Região Metropolitana de São Paulo;

[2] Grupo I - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo não-duráveis;
Grupo II - Indústrias predominantemente produtoras de bens intermediários;
Grupo III - Indústrias preponderantemente produtoras de bens de capital e consumo duráveis.

Tabela 11
Distribuição percentual do VTI da indústria de transformação
Brasil: Estados e regiões selecionados – 1970 a 1975 (Brasil = 100,0)

1980	Norte	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	São Paulo	R M.[1] S. Paulo	Interior S. Paulo	M. Gerais E. Santo	Rio de Janeiro
Ind. de Transformação	2,4	7,8	15,9	1,2	53,4	34,0	19,4	8,6	10,6
Minerais não- Metálicos	1,9	11,3	15,7	4,3	39,8	21,2	18,6	17,3	9,6
Metalurgia	0,7	3,9	9,5	0,4	54,0	39,4	14,6	19,1	12,3
Mecânica	0,7	3,7	12,4	0,4	66,4	42,9	23,5	7,6	8,8
Mat. Elet. e Comunic.	12,9	3,0	7,3	0,4	64,6	52,3	12,3	3,4	8,4
Mat. de Transporte	2,1	0,8	7,0	0,3	68,5	50,1	18,4	7,4	13,9
Madeira	10,6	6,1	51,3	5,8	19,5	11,8	7,7	5,2	1,5
Mobiliário	1,5	6,2	32,2	2,0	44,8	28,0	16,8	6,1	7,1
Papel e Papelão	2,7	4,5	19,5	0,1	53,4	32,4	21,0	11,6	8,2
Borracha	3,6	3,3	9,5	0,5	74,9	56,7	18,2	2,9	5,3
Couros e Peles	1,5	8,5	46,7	0,7	27,6	11,0	16,5	6,2	8,9
Química	0,6	14,8	15,3	0,2	54,2	21,0	33,2	4,8	9,9
Farm. e Veterinária	0,2	1,6	2,9	0,4	65,2	54,6	10,6	1,5	28,2
Perfumaria	2,3	5,7	5,0	0,1	69,5	55,6	13,9	1,2	16,3
Prod. Mat. Plástica	0,9	6,7	17,3	0,2	59,6	48,9	10,7	2,0	13,3
Têxtil	2,3	13,7	13,7	0,4	53,7	32,5	21,2	8,4	7,8
Vestuário e Calçado	0,5	8,8	30,7	0,3	42,4	28,4	13,9	5,3	12,1
Prod. Alimentares	1,9	13,5	23,2	3,8	39,5	16,2	23,3	10,4	7,6
Bebidas	5,4	12,2	25,3	2,8	33,2	14,0	19,2	8,7	12,4
Fumo	2,4	10,8	45,1	0,0	22,0	22,0	0,0	17,7	2,0
Editorial e Gráfica	0,9	5,4	7,6	2,5	50,0	45,2	4,8	5,1	28,5
Diversas	4,2	1,2	10,0	0,1	67,9	49,7	18,2	3,0	13,7
Grupo I [2]	1,7	10,7	20,5	1,9	45,8	29,2	16,6	7,8	11,6
Grupo II [2]	1,7	9,2	16,7	1,2	50,5	28,1	22,4	10,8	9,9
Grupo III [2]	4,4	2,5	9,4	0,3	66,7	48,7	17,9	6,1	10,6

1985									Cont.
Ind. de Transformação	2,5	8,6	16,7	1,4	51,9	29,4	22,5	9,5	9,5
Minerais não- Metálicos	2,9	11,3	15,4	5,5	42,6	21,9	20,6	15,6	6,8
Metalurgia	0,8	5,4	8,7	0,8	46,9	30,1	16,8	25,1	12,3
Mecânica	1,6	3,5	16,8	0,4	64,7	36,5	28,1	6,5	6,5
Mat. Elet. e Comunic.	11,9	4,0	9,4	0,7	64,0	46,5	17,5	2,8	7,2
Mat. de Transporte	2,3	1,3	8,2	0,2	71,6	49,2	22,4	7,5	8,9
Madeira	18,2	5,3	45,6	5,4	18,6	5,9	12,7	5,5	1,5
Mobiliário	1,5	6,5	32,6	1,3	45,3	30,6	14,7	7,0	5,9
Papel e Papelão	0,6	3,5	22,5	0,2	57,5	34,5	23,0	10,6	5,1
Borracha	3,0	2,0	12,2	0,3	74,8	51,8	23,0	1,9	5,9
Couros e Peles	1,4	11,9	49,8	1,1	25,6	17,7	7,9	5,9	4,3
Química	0,4	15,3	12,6	0,9	51,5	18,2	33,3	7,3	11,9
Farm. e Veterinária	0,1	1,9	2,9	0,8	65,0	51,2	13,8	1,7	27,6
Perfumaria	0,7	7,8	7,1	0,1	67,3	51,1	16,1	2,2	14,8
Prod. Mat. Plástica	1,8	6,4	17,5	0,3	57,0	45,2	11,8	3,8	13,0
Têxtil	1,9	15,1	14,3	0,6	50,0	27,1	23,0	10,9	7,2
Vestuário e Calçado	0,2	10,1	33,3	0,5	40,5	24,3	16,2	6,6	8,7
Prod. Alimentares	1,7	13,9	28,1	4,0	37,4	12,7	24,7	8,8	6,0
Bebidas	5,3	12,3	24,6	3,5	38,4	14,0	24,4	7,5	8,5
Fumo	5,0	9,7	55,7	0,1	7,2	6,8	0,4	15,9	6,3
Editorial e Gráfica	1,7	5,7	8,4	2,3	51,3	44,4	6,9	4,8	25,8
Diversas	3,7	1,4	10,1	0,2	67,3	50,9	16,4	3,8	13,6
Grupo I [2]	1,6	11,7	23,9	2,1	43,2	23,3	19,9	8,1	9,4
Grupo II [2]	1,6	9,9	14,4	1,4	49,4	25,3	24,1	12,9	10,3
Grupo III [2]	5,0	2,9	11,8	0,4	66,5	43,5	23,0	5,4	8,0

Fonte: FIBGE. Censo Industrial (1970, 1975).

Obs.: [1] Região Metropolitana de São Paulo;

[2] Grupo I - Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo não-duráveis;
Grupo II - Indústrias predominantemente produtoras de bens intermediários;
Grupo III - Indústrias preponderantemente produtoras de bens de capital e consumo duráveis.

De fato, nas indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo não-duráveis (Grupo I), houve uma sensível queda da participação de São Paulo e do Rio de Janeiro, que em conjunto passaram de 69,5% para 52,6% do correspondente VTI nacional. As maiores reduções ocorreram no ramo de fumo, com avanço das indústrias gaúcha, catarinense e mineira; no de têxtil e em vestuários e calçados a favor das indústrias gaúcha, catarinense e também do Nordeste; na de mobiliário e produtos alimentares a favor dos três estados do Sul; e no segmento de bebidas, em que os maiores crescimentos foram novamente do Sul, e das regiões Norte e Centro-Oeste.[169] Estas variações relativas – decréscimo de 16,9 pontos para o agregado São Paulo e Rio de Janeiro, com aumento de 10,4 para o Sul, 3,3 para o Nordeste e 1,7 para Minas Gerais – são essencialmente o resultado de um crescimento intenso da indústria de bens salários fora do eixo Rio-São Paulo, com seu VTI tendo multiplicado-se por 4,1 em termos reais, entre 1970 e 1985.[170] Como ocorre para praticamente todos os ramos industriais, não há translado físico da capacidade produtiva instalada nos estados mais industrializados, que, ao contrário, também cresceram, ainda que em ritmo bem menor.[171]

No grupo de indústrias predominantemente produtoras de bens intermediários a queda na participação relativa de São Paulo e Rio de Janeiro foi um pouco menor, 69,5% para 59,8%, e deveu-se sobretudo à redução do peso da indústria fluminense.[172] Aqui se inclui uma série de

---

169 A grande expansão da têxtil nordestina data do período 1970-1975, quando é responsável por quase 1/3 do aumento do VTI nacional. Fato similar ocorre com a indústria de vestuário e calçados do Sul, que responde por cerca da metade do aumento do VTI nacional entre 1970 e 1980.

170 No mesmo período, o VTI da indústria de bens de consumo não-duráveis de São Paulo e Rio de Janeiro multiplicou-se por 2,1 em termos reais.

171 Já afirmei que um dos raros casos de deslocamento de empresas foi o translado do segmento de áudio e vídeo de São Paulo para Manaus. Mesmo neste caso deve se ponderar que as novas empresas respondem por parcela substancial da capacidade produtiva da indústria incentivada da ZFM. Outro caso relevante é o acompanhamento que as plantas de esmagamento de soja fazem em direção à fronteira agrícola, deixando expressiva capacidade ociosa nas áreas de agricultura mais antigas.

172 Como um todo, a indústria de bens intermediários paulista perdeu apenas 3,8 pontos percentuais nestes quinze anos. Este é um resultado da menor desconcentração da química, que foi um dos ramos de maior crescimento no período. O excepcional desempenho desta indústria no

segmentos beneficiados com os investimentos do II PND, a maioria voltada para a base de recursos naturais e que atualmente responde por um percentual elevado das exportações de várias regiões. É o caso do ramo de papel e celulose que avançou muito no Espírito Santo, e também no Paraná, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul; da indústria de plásticos, com crescimento expressivo da participação do Sul do país, Nordeste e Minas Gerais; do ramo de couros, em que se destacam o Rio Grande do Sul e o Nordeste; da transformação mineral, que cresceu em praticamente todas as regiões brasileiras, inclusive no Centro-Oeste e no Norte; da química, em que o estado da Bahia ganha 7,2 pontos percentuais no conjunto da produção brasileira, sendo seguido por Paraná e Minas Gerais; e da metalurgia, em que o programa siderúrgico fez ampliar a participação de Minas Gerais, Espírito Santo e Bahia.[173] Como um todo, a queda de 10 pontos percentuais do Rio de Janeiro e São Paulo foi uma decorrência das maiores taxas de crescimento de todas as regiões brasileiras, em especial da Bahia, de Minas Gerais e do Espírito Santo.

A redução do peso paulista e fluminense na indústria predominantemente produtora de bens de capital e de consumo durável é ligeiramente inferior às demais, mantendo-se além disso uma acentuada concentração nesses dois estados: em 1970 eles detinham 88,5% do VTI deste grupo, passando para 74,5% em 1985.[174] Há aqui três situações distintas, que refletem as especializações regionais. O ramo de material elétrico e de comunicações declinou sua posição a favor da região Norte, devido à Zona Franca de Manaus, e também do estado do Paraná.[175] Em material de transportes, os maiores aumentos na participação relativa

---

restante do país (exclusive SP e RJ), que em função sobretudo do pólo petroquímico da Bahia multiplicou por 9,7 seu VTI real, foi contrabalançado por um elevado crescimento em São Paulo (VTI 5,9 vezes maior), decorrente da instalação de duas refinarias de grande porte e também do Pró-Álcool.

173 Entre 1975 e 1980, cerca de 1/4 do aumento do VTI nacional da indústria química é localizado no Nordeste, quase 1/5 no Sul do país e aproximadamente 45% no interior de São Paulo. No mesmo período 1/4 do crescimento da produção de papel e papelão é concentrado em Minas Gerais e no Espírito Santo.

174 Neste caso, quem mais perde participação é São Paulo, o que é uma decorrência exclusiva do fato de o estado concentrar 3/4 da produção em 1970.

175 A grande expansão da Zona Franca de Manaus ocorre entre 1975 e 1980, quando é responsável por ¼ do acréscimo nacional do VTI do gênero de material elétrico e comunicações.

foram de Minas Gerais e Paraná, a partir dos investimentos da FIAT, da Volvo e da Ford nesses estados, e também da Zona Franca de Manaus, no segmento de motocicletas. A mecânica perdeu espaço especialmente para o Sul do país. Novamente, todas as regiões apresentaram crescimento superior à média de São Paulo e Rio de Janeiro, com ganhos elevados para o Sul (5,2 pontos percentuais) e Norte do país (4,8).

Em **síntese**, há uma tendência clara à desconcentração, em que se evidenciam tanto certas especializações regionais, como uma maior dispersão da indústria de bens de consumo leve. Ainda assim, é preciso notar que continuam concentrados em São Paulo os mais dinâmicos segmentos da indústria, que se encadeiam com toda estrutura industrial do estado e com a maior parte das indústrias regionais. Além disso, as Tabelas 10 e 11 dão conta também de outro fenômeno de desconcentração, de dimensões iguais ou por vezes maiores que a descrita acima, que foi rearranjo espacial interno ao estado de São Paulo.[176]

De fato, em paralelo à redução do peso da indústria do Rio de Janeiro e de São Paulo a favor da indústria do restante do país, ocorreu no espaço paulista um acentuado processo de desconcentração da indústria metropolitana. O resultado foi a ampliação da participação do interior no VTI nacional, agora o segundo maior aglomerado industrial do país, atrás apenas da Grande São Paulo. É o que se batizou de "interiorização da indústria paulista", com fortes desdobramentos nas regiões de Campinas, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Sorocaba e Santos, e que foi determinado por um conjunto relativamente amplo de fatores, dos quais convém destacar os seguintes:

- A política de incentivo e subsídios às exportações dinamizou a agroindústria do estado, abrindo mercados para a exportação de produtos dos complexos soja, café, laranja, carne, algodão e cana-de-açúcar;
- O Pró-Álcool também implicou um forte estímulo à produção agrícola e industrial de São Paulo, uma vez que o estado responde por

---

176 Acerca da "interiorização" do desenvolvimento industrial de São Paulo, ver especialmente a tese doutoral de Barjas Negri (1994), em que me baseio para as considerações seguintes.

dois terços da produção nacional de álcool e ainda concentra a maior parte da indústria produtora de equipamentos;

- Os investimentos estatais na siderurgia e no refino de petróleo: como a REPLAN em Paulínia (1972), a Refinaria Henrique Lage em São José dos Campos (1980) e as várias ampliações da Refinaria Presidente Bernardes e da Siderúrgica COSIPA em Cubatão, durante a década de 70;
- A concentração de vários centros de pesquisas no interior de São Paulo, como a UNICAMP, o CPqD da Telebrás ou o CTI, favoreceu a instalação de empresas do setor eletroeletrônico e de informática em Campinas; o que também ocorreu em menor grau em São José dos Campos, no setor aeronáutico, em função do CTA;[177]
- As políticas estaduais de interiorização da indústria e de atração por parte dos municípios, que resultaram em elevados investimentos em infra-estrutura, em especial na malha de transportes;
- As políticas restritivas de ordem ambiental e o fortalecimento das atividades sindicais na Grande São Paulo, aliados ao surgimento de "deseconomias de aglomeração", tenderam a inibir novos investimentos na metrópole e tornar o interior mais atrativo para novas indústrias ou ampliações;
- A grande densidade urbano-industrial prévia de São Paulo, e do próprio interior, foi um grande estímulo a manter, no estado, parte considerável dos novos investimentos privados.[178]

---

177 Estes "Pólos Tecnológicos", como são chamados, ainda que importantes para o desenvolvimento industrial de São Paulo, não têm, nem de longe, a dimensão que muitas vezes uma certa literatura ufanista alarde. Uma visão crítica do significado desses pólos encontra-se em Tapia (1993).

178 Este último aspecto é particularmente destacado nas referências citadas anteriormente. A história industrial prévia do interior de São Paulo e também de suas cidades, fortemente influenciada pelo passado cafeeiro, é um componente fundamental para explicar seu êxito recente. Ver, em especial, Cano (1988b).

Tabela 12
Taxa média real de crescimento da indústria de transformação[1]
Brasil: Estados e regiões selecionados – 1970 a 1985

	Brasil	Norte	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	São Paulo	Região Met. [2] S. Paulo	Interior S. Paulo	M. Gerais E. Santo	Rio de Janeiro
1970/75										
Ind. de Transformação	10,7	21,4	14,0	15,6	17,2	9,8	8,2	14,0	10,7	7,5
Minerais não- Metálicos	11,6	23,8	8,9	19,2	27,8	9,3	7,4	12,5	15,0	7,4
Metalurgia	9,7	24,8	21,8	12,1	26,6	10,9	10,4	13,1	4,4	7,4
Mecânica	19,1	29,2	38,6	26,8	24,0	18,9	16,5	26,8	18,5	9,5
Mat. Elet. e Comunic.	14,3	176,5	19,7	21,9	40,0	12,2	9,3	36,0	26,5	11,8
Mat. de Transporte	18,4	56,7	29,4	34,9	40,1	16,1	13,5	31,3	36,9	20,1
Papel e Papelão	2,2	2,4	18,6	5,8	10,9	1,2	(x)	(x)	4,2	-1,6
Borracha	14,1	9,9	27,7	18,5	11,7	13,6	(x)	(x)	29,3	11,4
Química	11,8	-11,9	14,5	18,8	41,3	13,2	8,2	20,9	10,5	3,4
Prod. Matéria Plástica	16,7	34,2	40,0	21,6	41,3	14,2	(x)	(x)	36,3	17,2
Têxtil	5,0	11,6	15,9	4,5	0,2	3,2	1,6	6,4	9,3	2,3
Vestuário e Calçado	4,3	51,6	10,1	11,1	-1,4	1,0	0,9	1,0	11,8	0,6
Prod. Alimentares	6,6	13,1	8,3	12,2	6,7	3,7	4,1	3,4	7,6	3,3
Bebidas	9,5	25,0	6,7	8,5	47,7	6,6	(x)	(x)	20,0	10,0
1975/80										
Ind. de Transformação	7,2	21,5	10,8	8,7	9,4	6,3	4,5	10,1	12,1	2,2
Minerais não-Metálicos	7,7	12,7	11,2	10,7	11,5	5,1	2,8	8,2	10,4	4,7
Metalurgia	8,4	23,3	7,1	10,3	9,0	7,8	5,8	14,4	14,0	3,2
Mecânica	5,0	28,3	8,3	3,6	9,4	4,5	2,3	9,2	12,3	3,5
Mat. Elet. e Comunic.	10,8	34,8	8,4	13,4	21,2	8,5	8,3	9,4	16,7	5,5
Mat. de Transporte	5,9	38,2	-3,2	1,0	6,9	4,4	2,8	9,9	29,2	7,7
Papel e Papelão	11,6	108,2	14,6	10,4	0,2	8,4	(x)	(x)	47,2	6,4
Borracha	6,5	23,6	21,4	16,2	2,5	4,6	(x)	(x)	11,5	6,2
Química	8,6	19,3	18,9	11,2	-5,1	7,3	1,0	12,9	17,5	-0,3

Cont.

Prod. Matéria Plástica	10,0	28,9	18,6	12,6	18,4	9,4	(x)	(x)	21,9	5,0
Têxtil	5,7	17,4	6,7	12,0	10,3	4,6	3,6	6,2	6,2	-0,1
Vestuário e Calçado	6,6	-14,9	8,1	11,0	9,2	3,9	2,0	8,7	12,7	5,4
Prod. Alimentares	5,1	8,0	5,4	4,7	10,8	5,8	5,9	5,6	5,4	0,2
Bebidas	7,9	18,9	12,0	15,6	4,0	5,8	(x)	(x)	12,7	-3,5
1980/85										
Ind. de Transformação	-0,6	-0,2	1,3	0,3	2,7	-1,2	-3,5	2,4	1,2	-2,9
Minerais não- Metálicos	-3,6	4,8	-3,7	-4,0	1,3	-2,4	-3,0	-1,6	-5,6	-10,2
Metalurgia	-1,0	1,5	5,6	-2,6	12,3	-3,8	-6,2	1,7	4,5	-1,0
Mecânica	-5,5	10,4	-6,6	0,4	-5,7	-6,0	-8,5	-2,0	-8,3	-10,9
Mat. Elet. e Comunic.	-1,2	-3,0	4,4	3,9	11,9	-1,4	-3,5	5,9	-5,1	-4,1
Mat. de Transporte	-4,0	-1,8	5,1	-1,0	-8,5	-3,1	-4,3	-0,1	-3,9	-12,2
Papel e Papelão	2,9	-23,5	-2,1	5,8	19,6	4,5	4,2	4,8	1,0	-6,3
Borracha	-0,5	-4,0	-10,4	4,4	-9,9	-0,5	-2,3	4,3	-8,3	1,6
Química	4,1	-4,5	4,8	0,2	42,5	3,1	1,2	4,2	13,2	7,9
Prod. Matéria Plástica	-2,1	13,2	-3,0	-1,8	9,9	-2,9	-3,6	-0,1	11,8	-2,5
Têxtil	-2,4	-6,2	-0,4	-1,6	4,1	-3,8	-5,9	-0,8	2,8	-4,0
Vestuário e Calçado	-0,7	-22,2	2,3	1,0	10,5	-1,6	-3,7	2,3	4,1	-6,9
Prod. Alimentares	1,3	-0,7	1,9	5,3	2,6	0,2	-3,4	2,5	-2,0	-3,4
Bebidas	-1,1	-1,5	-1,0	-1,6	3,7	1,8	-1,1	3,7	-4,1	-8,4

Obs.: (1) Taxas calculadas com base no deflator implícito do produto real; (x) não passível de cálculo;
(2) Região Metropolitana de São Paulo.

Fonte: FIBGE. Censo Industrial (1970, 1975, 1980, 1985); FIBGE. Contas Nacionais, Índices do Produto Real.

O exame dos determinantes desta "interiorização" ou da desconcentração a favor do restante do país revela, em ambos os casos, um acentuado peso para as decisões de política econômica, ou de investimentos associados a elas, tomadas na segunda metade dos anos 70. Muitos desses investimentos, em particular as metas mais ambiciosas do II PND, acabaram sendo revistos e dilatados no tempo, favorecendo a continuidade desses processos na primeira metade da década de 80. E, se as informações disponíveis dão conta que a desconcentração ainda se fez presente na segunda metade da década de 80, é conveniente ter em vista que esse processo mostrou-se bem menos intenso que no período 1970/80.

Tabela 13
Taxa média real de crescimento da indústria de transformação
Brasil: Estados e regiões selecionados – 1985 a 1994

	Brasil	Nordeste	Sul	São Paulo	Minas Gerais	Rio de Janeiro
1985/89						
Indústria de Transformação	2,8	0,9	3,4	2,0	2,6	4,9
Minerais não-Metálicos	4,5	1,2	5,9	4,5	1,7	5,8
Metalurgia	3,4	5,0	4,3	1,8	3,6	4,7
Mecânica	5,0	(x)	9,8	3,3	(x)	(x)
Mat. Elétrico e Comunic.	4,9	5,1	9,2	1,0	5,9	29,0
Mat. de Transporte	1,8	(x)	(x)	1,3	4,6	-0,9
Papel e Papelão	4,4	1,6	4,0	5,9	1,5	-3,4
Química	0,9	2,0	-0,4	0,4	1,5	3,1
Têxtil	1,6	-2,0	2,0	0,0	2,5	-3,3
Vestuário e Calçado	-2,0	5,1	0,0	-5,0	1,9	-4,0
Prod. Alimentares	1,5	-4,3	1,3	3,0	-0,3	2,0
1989/94						
Indústria de Transformação	-0,3	-0,3	2,0	-0,4	1,0	-3,4
Minerais não-Metálicos	-2,2	-4,3	-2,1	-1,4	-2,2	-3,6
Metalurgia	-0,6	2,8	1,2	-1,0	0,8	1,0
Mecânica	-0,8	(x)	8,7	-2,7	(x)	(x)
Mat. Elétrico e Comunic.	1,0	4,6	1,0	-1,1	9,3	-15,7
Mat. de Transporte	2,4	(x)	(x)	1,5	14,5	-3,4
Papel e Papelão	1,1	-4,0	0,6	1,3	0,4	-5,6
Química	-1,2	1,6	-2,2	-0,5	0,3	-3,6
Têxtil	-1,8	-2,7	3,1	-2,6	-3,6	-5,0
Vestuário e Calçado	-5,7	-7,4	-4,0	-8,0	-13,1	-3,0
Prod. Alimentares	1,4	-0,5	4,9	-0,1	-1,4	-0,9

Obs.: Taxas calculadas com base no índice da produção física e ajustadas pela série revista do produto real; (x) não passível de cálculo.

Fonte: FIBGE. PIM-PF (1985-1994); Contas Nacionais, Índices do Produto Real.

Na verdade, é preciso lembrar que as principais característica da década foram a instabilidade crônica e o baixo crescimento, num quadro econômico radicalmente distinto da década de 70. Assim, é preciso examinar com mais cautela os resultados das Tabelas 10 e 11, que apresentam o peso relativo de cada região no total do VTI nacional. Isto porque os dados da participação relativa encobrem o fato de as taxas de crescimento regionais terem sido muito diferentes nos dois períodos. De fato, a característica que melhor distingue essas décadas, e que é fundamental para esta análise, refere-se a que nos dez primeiros anos a indústria brasileira cresceu significativamente, ampliando a capacidade produtiva e patrocinando uma forte desconcentração espacial em decorrência da localização dos novos estabelecimentos industriais. Entre 1980 e 1985, contudo, os índices de produto real da indústria são, em geral, negativos. Com exceção dos gêneros de papel e papelão, química e produtos alimentares, todos os demais apresentam queda da produção corrente. A desconcentração que ocorre é um resultado da redução mais acentuada da produção em São Paulo, sobretudo na Metrópole, e no Rio de Janeiro, frente aos demais estados.

Entre 1980 e 1994, de acordo com os índices de produto real disponíveis, a indústria brasileira praticamente não cresceu e a produção de São Paulo manteve-se estagnada (Tabelas 12 e 13). Esses números são resultado da composição entre as retrações dos períodos recessivos e do crescimento verificado nos anos 1984/86 e 1993/94. Na verdade, a desconcentração da produção corrente é conseqüência do fato de a indústria paulista e, também, a do Rio de Janeiro crescerem a um ritmo inferior à média nacional, durante os anos de recuperação, e declinarem a taxas maiores nos anos de recessão.[179] Esse comportamento distinto da indústria de São Paulo é determinado por sua própria estrutura e pelo maior grau de encadeamento intersetorial que apresenta, o que a torna mais suscetível aos efeitos negativos da queda do investimento privado. Este é um aspecto bastante importante, porque no contexto de baixo

179 Exceção a este comportamento, como já foi salientado, é o melhor desempenho da Área Metropolitana de São Paulo após 1993, como resultado do crescimento da indústria de material de transporte.

crescimento e de ausência de relocalização de plantas industriais, as estatísticas correntes da produção física ou do valor adicionado tendem a reproduzir as flutuações do nível da atividade. A essas oscilações soma-se também o fato de que os poucos setores com acréscimo de capacidade produtiva estiveram majoritariamente localizados fora do Rio de Janeiro e de São Paulo, especialmente de sua Metrópole.

As Tabelas 12 e 13 salientam exatamente isto: comparativamente à década de 70, o período de 1980 a 1994 é de baixo dinamismo e, em muitos casos, de retração do produto real. Os índices acumulados para esses 14 anos indicam crescimento real de gêneros como papel e papelão, química, borracha, produtos alimentares, material elétrico e de comunicações, fumo, bebidas, perfumaria, e pequeno aumento da metalurgia e da farmacêutica.[180] O gênero de material de transporte tem índice praticamente igual ao de 1980, e há queda real da produção de matérias plásticas, minerais não-metálicos, mecânica, têxtil e vestuário e calçados.[181] Como já indicou-se, em termos macrosetoriais, o melhor desempenho médio é para a produção de bens intermediários, estimulada muitas vezes pelas exportações. O segmento dos bens não-duráveis de consumo tendeu a acompanhar a evolução da massa de salário, deprimida pela queda do salário real, mas crescente com a urbanização. Os gêneros de melhor desempenho foram aqueles de demanda menos elástica em relação à renda. A produção de bens de consumo duráveis, notadamente do setor automotivo, oscilou muito nas diversas conjunturas, ampliando-se nos breves períodos de estabilização e ganhando expressão após 1993. Na média, contudo, seu desempenho foi medíocre.

Vejamos primeiro se houve continuidade da desconcentração nos segmentos que apresentaram um melhor desempenho, a começar pela produção de bens intermediários e insumos básicos. Como já se apontou

---

180 Tomando-se 1980 como base (100), os índices do produto real indicam crescimento, em 1994, nos seguintes casos: índice 181 para perfumaria, sabão e velas; 160 para bebidas; 159 para fumo; 145 para papel e papelão; 123 para borracha; 122 para produtos alimentares; 119 para química e material elétrico e de comunicações; e 106 para farmacêutica e metalurgia.

181 Novamente com o ano base em 1980, os índices de produto real menores que 100, em 1994, são: 98 para material de transporte; 92 para produtos de matérias plásticas; 88 para minerais não-metálicos e mecânica; 86 para têxtil e 67 para vestuário e calçados. Ver Conjuntura... (1995: 37).

acima, há crescimento real do VTI para poucos setores, entre os quais se destacam a indústria química e papel e celulose, não só pelos índices, como pelo peso que a primeira adquire na estrutura industrial e pelo dinamismo das exportações da segunda. Em paralelo é importante investigar o movimento espacial da siderurgia e da produção de minerais não-metálicos, que tendeu a reforçar o processo de desconcentração produtiva.[182]

Entre 1980 e 1985, o crescimento da química foi distribuído entre Nordeste (Bahia, Sergipe e Alagoas), Minas Gerais e Espírito Santo, Rio de Janeiro e o interior de São Paulo, sendo que 1/3 do crescimento real é devido ao interior de São Paulo. Esses resultados refletem a consolidação dos pólos petroquímicos, o aumento do refino de petróleo pela Petrobrás e o Pró-Álcool. Após 1985, os índices do setor são menores mas ainda positivos até 1989 (Tabela 13), indicando um crescimento maior do Nordeste tanto no período 1985/89, como após essa data. Contudo, é preciso certa cautela na análise desses resultados, como indica a queda real da região Sul nos dois períodos. Ocorre que o índice da PIM/PF da química é, pela heterogeneidade do setor, um *mix* de indicadores físicos, diferentes por região, em que preponderam os derivados de petróleo, fertilizantes e adubos, derivados de soja, álcool e produtos da petroquímica. É esta a razão maior para que examinemos alguns dados da capacidade produtiva por região, listados na seqüência.[183]

De fato, como mostra a Tabela 14, assistiu-se no período a uma ampliação da capacidade produtiva dos principais produtos químicos, distribuídos – no que diz respeito aos orgânicos básicos e termoplásticos – de acordo com os pólos de Camaçari, Triunfo e de Mauá/SP, mas com conotação generalizada de desconcentração relativa da capacidade instalada em São Paulo.[184] A produção de eteno e polietileno está

---

182 Além dos indicados na Tabela 12 (química, papel e papelão e produtos alimentares), os ramos de fumo, perfumaria e farmacêutica também tem índices positivos, entre 1980 e 1985.

183 Os índices utilizados aqui são a série revista, base 1991, que tem por suporte o Censo Industrial de 1985. Mesmo assim, a grande defasagem do ano-base pode sugerir alterações na estrutura industrial ou no uso de insumos, não captadas nos pesos da produção física.

184 Na ausência de dados regionalizáveis da produção, e para melhor compreender o sentido do movimento regional da química, procedeu-se aqui ao exame da capacidade instalada de alguns

fundamentalmente concentrada nas centrais dos pólos petroquímicos, com um pequeno aumento da participação dos produtos derivados da alcoolquímica, no caso da Salgema de Alagoas. Nesses casos ocorreu redução da participação de São Paulo, com a desconcentração beneficiando Bahia e Alagoas, no primeiro produto, e Rio Grande do Sul no segundo. O outro orgânico básico selecionado (benzeno), em que também há aumento da capacidade produtiva, igualmente sinaliza uma desconcentração favorável ao Rio Grande do Sul. O mesmo processo é sinalizado quando se examina a produção de amônia, insumo da produção de fertilizantes,[185] e cloro, um dos principais produtos inorgânicos.

Ou seja, o exame desta série de insumos revela uma tendência, na década de 80 e início dos 90, de desconcentração relativa da química, como um resultado da implantação dos pólos de Camaçari e Triunfo e da alcoolquímica e cloroquímica de Alagoas/Sergipe. Evidentemente, esse processo guarda estreita ligação com as opções realizadas quando da implantação do II PND e com a macropolítica do governo federal de patrocinar uma desconcentração espacial da indústria. Deve-se lembrar que o setor petroquímico foi condicionado por um processo de forte regulação estatal, até o início dos anos 90, envolvendo presença direta do Estado, tarifas e controle de preços dos principais insumos, entre eles a própria gasolina.[186]

---

produtos selecionados: orgânicos básicos (eteno e benzeno); termoplásticos (polietileno); intermediário para fertilizantes (amônia) e inorgânico (cloro). Apesar de ser uma amostra reduzida da produção da química, esses produtos respondem por parcela ponderável da produção do setor, fazendo parte dos produtos selecionados pela PIM/PF.

185 O panorama da indústria de defensivos e fertilizantes mudou radicalmente com a redução de tarifas aduaneiras, que implicou o aumento da importação e a desativação de plantas e linhas de produtos, e também com a privatização. Esses setores haviam sido beneficiados com investimentos no contexto do II PND, levando à implantação de uma capacidade produtiva bastante significativa em defensivos e especialmente elevada para fertilizantes fosfatados, neste último caso fortemente concentrados no Centro-Sul do país, embora em condições competitivas bastante problemáticas para os padrões internacionais. Ver ECIB... (1993h).

186 A política de preços para gasolina é um dos aspectos que salientam como a competitividade da petroquímica baseava-se no papel integrador da Petroquisa, maior *holding* do setor e que participava da maioria dos investimentos, além de ser uma subsidiária da Petrobrás. Com a Petrobrás/Petroquisa participando minoritariamente das centrais e afastada das atividades *downstream*, após a privatização, reduzem-se as possibilidades de uma maior integração produtiva entre refino e petroquímica, deixando-se de lado também a possibilidade de reorientar a macrolocalização industrial do país através de investimentos de responsabilidade do Estado. Ver ECIB... (1993i).

Tabela 14

Distribuição regional da capacidade instalada da indústria química produtos selecionados médias trienais 1980/82, 1983/85, 1991/93 – Brasil: Estados e regiões selecionados (em %)

	Eteno (1)			Polietileno (2)			Amônia (3)			Benzeno			Cloro (4)		
Estados	80/82	83/85	91/93	80/82	83/85	91/93	80/82	83/85	91/93	80/82	83/85	91/93	80/82	83/85	91/93
PA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
AL	2,2	4,3	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,2	28,3	27,0
SE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,7	21,9	25,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PE	0,0	2,3	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	2,3	1,3
BA	21,1	31,3	45,7	33,6	24,6	29,5	39,3	26,7	30,8	36,0	39,4	33,4	23,7	22,4	32,6
ES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,6	3,1
MG	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,6	4,3	4,7	3,3	2,2	2,1	1,5
RJ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	7,9	0,4	1,8	1,8	3,8	3,4	3,1	2,7
SP	22,9	31,8	18,1	54,1	41,8	28,5	20,8	14,1	13,4	47,2	32,7	30,9	36,5	38,3	29,2
PR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28,4	29,0	29,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RS	53,8	30,2	30,1	12,3	33,6	42,0	0,0	0,0	0,0	10,7	21,4	28,6	0,0	2,0	1,6
BR	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (5)	1835,3	1391,0	1991,3	475,7	650,3	1124,3	929,6	1365,7	1265,3	359,8	537,5	665,2	729,1	777,9	1080,7

Fonte: ABIQUIM. Anuário Estatístico (vários anos).

Obs.: (1) inclui alcoolquímica;

(2) inclui polietileno de alta e baixa densidade; em 1991-1993 a produção da Poliolefinas foi subdividida entre São Paulo e Rio Grande do Sul, segundo as participações de 1985;

(3) em 1991-1993 a produção da Nitrofértil foi subdividida entre Sergipe e Bahia, segundo as participações de 1985; em 1991-1993 o total da Ultrafértil foi subdividido entre São Paulo e Paraná, segundo as participações de 1985;

(4) em 1991-1993 a produção da Carbocloro foi subdividida entre São Paulo e Rio Grande do Sul, segundo as participações de 1985;

(5) total em ton./ano.

Essa desconcentração não foi maior em razão da implantação das refinarias de Paulínia e São José dos Campos, que correspondem, respectivamente, a cerca de 20% e 14% da capacidade de refino nacional de petróleo, e que somadas à Refinaria Presidente Bernardes, em Cubatão, totalizam 45% da capacidade instalada da Petrobrás.[187] Além disso, como foi mencionado, a produção de álcool está fortemente concentrada em São Paulo e apresentou ampliação significativa dentro do contexto do Pró-Álcool, passando de 1,1 bilhão de litros entre 1976 e 1978, para 8,3 bilhões entre 1992 e 1994.[188]

O outro setor que se expandiu de forma significativa nesse período foi o de papel e celulose. Durante a década de 80, o crescimento dessa indústria foi estimulado pelo financiamento público e por incentivos fiscais, num contexto de elevados preços internacionais desses produtos, processo que teve continuidade nos anos 90, com a ampliação da capacidade e a construção de novas plantas. A expansão mais significativa ficou por conta da produção não-integrada de celulose de fibra curta branqueada para exportação, embora, recentemente, alguns dos novos projetos estejam baseados em modelos de integração.[189]

Como revela a Tabela 15, a produção de papel está muito concentrada em São Paulo, no Paraná e em Santa Catarina (84% da produção do país em 1993/94), com um lento e progressivo aumento da participação do Sul do país no total nacional. Essa lenta desconcentração é até mesmo condicionada pelas características regionais próprias da produção papeleira, com os produtores de Paraná e Santa Catarina tendo

---

187 Estes percentuais são superiores à participação de São Paulo no consumo nacional de derivados de petróleo (quase 40% da gasolina e cerca de ¼ do óleo diesel), tornando-o um exportador líquido de derivados, ainda que o estado seja em termos globais um importador de energia. Em termos nacionais, o parque de refino atende à demanda interna de derivados, com auto-suficiência em derivados, com exceção de GLP e nafta petroquímica.

188 Como mostrado, esta grande expansão da atividade sucro-alcooleira em São Paulo não significou maior concentração da atividade no estado. Ao contrário, há um pequeno decréscimo do percentual paulista no total da produção nacional, ainda que responda por cifras extremamente elevadas.

189 A produção não-integrada refere-se ao processamento da celulose para o mercado livre, não objetivando a produção de papel pelo mesmo fabricante. O caso recente de integração é o projeto Bahia-Sul, que combina a participação do BNDES, da Cia. Suzano (papel) e da CVRD (celulose). O forte crescimento do setor tem estimulado, por outro lado, a entrada de novos grupos econômicos no setor, como o grupo Votorantim. Ver ECIB... (1993m).

se especializado em embalagens *kraft*, papel de imprensa e papel de imprimir de fibra longa, enquanto os instalados em São Paulo voltam-se aos segmentos de imprimir, escrever, cartões, cartolinas e papéis especiais de celulose de fibra curta (ver Tabela 16, sobre a produção de celulose). Em ambos os casos, os volumes físicos da produção foram crescentes e condicionados pelas exportações, que abrangem sobretudo os produtos de tipo *commodities* (papéis de imprimir e escrever), compensando assim a queda da demanda doméstica.[190]

Tabela 15
Distribuição regional da produção de papel segundo tipos
Brasil: Estados e regiões selecionados – Médias 1981/82 e 1993/94 (em %)

	Impressão e escrever		Embalagem e outros		Total	
	1981/82	1993/94	1981/82	1993/94	1981/82	1993/94
Norte	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1
Nordeste (exc. BA)	0,0	0,0	5,9	4,7	4,1	3,0
Bahia	0,1	6,3	1,7	1,3	1,2	3,2
Espírito Santo	0,0	0,0	0,3	0,1	0,2	0,1
Minas Gerais	1,8	0,0	3,7	4,9	3,1	3,1
Rio de Janeiro	7,8	2,1	5,0	4,9	5,9	3,9
São Paulo	74,2	66,5	43,8	33,8	53,3	45,8
Paraná	15,1	22,3	18,8	22,1	17,7	22,2
Santa Catarina	0,7	0,6	18,2	24,8	12,7	16,0
Rio Grande do Sul	0,2	2,0	2,4	2,7	1,7	2,4
Centro-Oeste	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,2
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Brasil (mil ton.)	1000,4	2001,6	2214,3	3475,7	3214,7	5477,3

Fonte: FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil; Anuário da Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose. (vários anos).

A produção de celulose em parte está determinada pela localização do parque papeleiro, na medida em que a maioria dessas empresas são verticalizadas até a base florestal, consumindo a quase totalidade da celulose de fibra curta branqueada que produzem, apenas vendendo o excedente no mercado interno. Fato oposto ocorre com as exportações, altamente concentradas em poucas empresas, em que as

190 O Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira situa esta indústria, e também a de celulose, entre os casos de efetiva competitividade internacional, com as empresas brasileiras apresentando menores custos de produção, basicamente em função das escalas de produção e integração vertical com a base florestal. Ver ECIB... (1993m)

vendas de celulose são realizadas por produtores não integrados à produção de papel, e onde o destaque maior é, sem dúvida, a Aracruz Celulose, localizada no Espírito Santo.[191] É este o sentido da desconcentração regional desse período, em que, além da maior participação capixaba, também ganham peso a Bahia e o Paraná, reduzindo a participação de São Paulo (Tabela 16).[192]

Tabela 16
Distribuição regional da produção de celulose
Brasil: Estados e regiões selecionados (em %) – 1980/82 e 1993/94

	Fibra longa		Fibra curta		Total [1]	
Regiões e Estados	1980/82	1993/94	1980/82	1993/94	1980/82	1993/94
Norte	3,3	11,7	9,3	3,0	7,7	4,8
Nordeste (exc. Ba)	2,6	4,3	3,1	0,4	3,0	1,3
Bahia	3,0	2,4	0,1	11,2	0,8	8,2
Espirito Santo	0,0	0,0	18,8	26,9	13,7	18,2
Minas Gerais	0,0	0,0	13,4	9,5	9,8	6,4
Rio de Janeiro	0,6	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
São Paulo	5,2	5,8	44,3	38,5	33,8	28,0
Paraná	38,9	28,6	2,7	4,1	12,4	16,0
Santa Catarina	43,3	46,0	0,0	0,0	11,6	12,3
Rio Grande do Sul	3,2	1,3	8,4	6,5	7,0	4,7
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Brasil (mil ton.)	765,7	1360,3	2088,8	3832,9	2854,4	5649,9

Obs.: [1] Em 1993 e 1994 inclui celulose de alto rendimento
Fonte: Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose (ANFPC).

Além da química e da indústria de papel e celulose é conveniente examinar a dispersão espacial de alguns outros setores da produção de bens intermediários, de forma a qualificar melhor os dados da produção física da PIM/PF disponíveis. Para este fim, selecionou-se um conjunto de indicadores, que também reforçam a compreensão do que foi a continuidade do processo de desconcentração industrial da década de 80 e

191 O bom desempenho exportador da celulose de eucalipto está baseado em vantagens associadas à alta produtividade florestal e à adoção de espécies de rápido crescimento, que compensam desvantagens competitivas em termos de custos financeiros e atraso tecnológico. Ver ECIB... (1993m).

192 Entre os obstáculos à competitividade desta indústria, o ECIB aponta problemas de infra-estrutura que encarecem o custo de transporte e ampliam o tempo de entrega, situação que afetaria mais as plantas localizadas em São Paulo, já que os exportadores da Bahia e Espírito Santo contam com estrutura própria em terminais portuários e ferrovias. Ver ECIB... (1993m).

do início dos anos 90. Um primeiro conjunto refere-se à siderurgia, em que ganharam peso a produção mineira e a capixaba. Um segundo está referido à produção de cimento, produto mais importante da indústria de minerais não-metálicos.

A siderurgia nacional está concentrada no Sudeste, que responde pela totalidade da produção de ferro-gusa e laminados planos, por 95% da produção de aço bruto e por 81% de laminados não planos. Apenas o Rio Grande do Sul, a Bahia e Pernambuco mantêm uma reduzida participação no caso de não-planos. Estes números são resultado do histórico de constituição, pelo Estado, da grande siderurgia nacional a carvão vegetal, entre as décadas de 40 e 50, concentrada inicialmente em Volta Redonda (CSN), no Rio de Janeiro, na Baixada Santista (Cosipa), em São Paulo, e Ipatinga (Usiminas), em Minas Gerais. De forma significativa, esse quadro só foi alterado, já na década de 80, com o início da operação da Açominas, também em Minas Gerais, e da Companhia Siderúrgica Tubarão, no Espírito Santo, ambas investimento originalmente estatal, hoje privatizadas.[193] É a entrada em operação dessas empresas que explica o processo de rearranjo espacial recente da produção siderúrgica, com a participação de São Paulo na produção de aço bruto caindo de 30,5% para 16,5%, entre o início da década de 80 e os anos 90, ao mesmo tempo em que o peso da siderurgia capixaba passava de 1,3% para 14,9% e, também, ocorria pequeno aumento da participação de Minas Gerais (37,7% para 40,1%, Tabela 17).

Esse processo de rearranjo espacial interno deu-se ao mesmo tempo em que se ampliava a capacidade nominal de produção nacional, no contexto de realocação da produção mundial a favor de países em desenvolvimento, como Coréia do Sul e Brasil, que ganharam crescente participação na produção mundial e nas exportações. No caso brasileiro, note-se, contudo, que os planos de expansão da siderurgia formulados ainda na segunda metade dos anos 70, tiveram sua implementação dilatada no tempo, em razão da crise, com a conversão para exportação sendo muitas vezes mais uma resposta ao quadro recessivo que uma

---

193 Além destas cinco grandes siderúrgicas integradas, estão em operação outras 25 usinas, em sua maioria também localizadas em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

estratégia deliberada. O elevado coeficiente de exportação do setor é, neste sentido, um resultado da retração da demanda doméstica, prevalecendo entre as grandes empresas exportações de produtos de baixo valor agregado, sobretudo produtos semi-acabados, ainda que empresas como a Usiminas mantenham linhas de chapas galvanizadas exclusivamente para exportação.

Tabela 17
Distribuição regional da produção siderúrgica
Brasil e estados selecionados – Médias 1980/82 e 1991/93 (em %)

	SP	MG	RJ	ES	RS	PR	BA	PE	BR	BR (mil ton.)
1980/82										
Ferro-Gusa	20,7	57,5	21,6	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	11434,6
Aço Bruto	30,5	37,7	23,4	1,3	3,0	0,5	1,9	0,0	100,0	13852,9
Laminados Planos	35,4	43,0	21,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	6249,7
Laminados N.-Planos	24,9	33,7	20,3	3,3	7,1	1,1	5,0	3,6	100,0	4990,7
1991/93										
Ferro-Gusa	12,6	53,6	20,4	13,4	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	23276,3
Aço Bruto	16,5	40,1	23,0	14,9	1,8	1,0	1,4	0,8	100,0	23919,3
Laminados Planos	25,7	37,9	36,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	9828,3
Laminados N.-Planos	10,1	46,6	21,5	2,7	7,9	1,4	4,9	3,1	100,0	5964,3

Obs.: Percentuais calculados a partir dos dados da produção física.
Fonte: FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil; Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS).

Afora os problemas de desatualização tecnológica e de competitividade, em que as grandes vantagens nacionais seguem sendo o custo e a qualidade do minério de ferro, é importante ressaltar os efeitos da privatização sobre as perspectivas futuras de rearranjo espacial do setor, na medida em que, tal como a petroquímica, a localização da grande siderurgia nacional assumia uma dimensão estratégica nas mãos do Estado. Com a privatização, a reestruturação da indústria tem como conseqüência a elevação do poder de mercado dos dois maiores grupos siderúrgicos do país e a maior especialização de suas unidades produtivas, com reforço da concentração no Sudeste e no Rio Grande do Sul.[194] A privatização das grandes empresas estatais (Usiminas, CST, Acesita e CSN), por outro lado, parece reforçar os planos de uma presença menos

194 O grupo Gerdau e o grupo Villares iniciaram uma política agressiva de aquisições de usinas tendendo à especialização na produção de ferro-gusa, no primeiro caso, e à concentração no segmento de aços especiais, no segundo. Ver ECIB... (1993j).

instável nos mercados internacionais, através de investimentos em segmentos de maior valor agregado, ao mesmo tempo em que tende a ser reforçada a relação com os consumidores internos mais importantes, sobretudo o setor automobilístico, trazendo vantagens à localização do parque automotivo nas proximidades dos grandes fornecedores, como CSN e Usiminas.

Ainda na produção de bens intermediários, outro segmento de baixo dinamismo nesta década, porque basicamente voltado ao atendimento da demanda doméstica, mas que igualmente dá mostras de desconcentração, é a produção de cimento, principal produto da indústria de minerais não-metálicos. De fato, como mostra a Tabela 18, as participações de São Paulo e, também neste caso, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, reduzem-se, passando de um total agregado para as três regiões de 64,2%, ao início dos anos 80, para 54,3%, entre 1991 e 1993, com ganhos de praticamente todas as demais regiões do país. Isto ocorre simultaneamente à queda da produção corrente, em termos físicos, como apontam a Tabela 18 e o desempenho do índice setorial da PIM/PF.

Tabela 18
Distribuição regional da produção de cimento
Brasil: Regiões e estados selecionados 1980/94 (em %)

Estados e Regiões	1980/82	1991/93
Norte	1,5	2,4
Nordeste	13,6	14,2
- Pernambuco	3,9	1,7
- Bahia	3,1	2,2
Minas Gerais	28,5	25,9
Espírito Santo	2,8	3,6
Rio de Janeiro	11,4	8,7
São Paulo	24,3	19,7
Paraná	7,2	9,4
Santa Catarina	1,2	1,9
Rio Grande do Sul	3,0	5,3
Centro-Oeste	6,5	9,0
Brasil	100,0	100,0
Brasil (mil ton.)	26523,8	25411,9

Fonte: FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil (vários anos).

Embora, neste caso, a concentração regional da produção corrente não seja o melhor indicador para retratar uma eventual desconcentração

espacial da capacidade instalada, em razão dos elevados graus de ociosidade vigentes, decorrentes da queda do consumo doméstico, os números são suficientemente expressivos para assegurar esta hipótese. Este resultado sugere que, na maioria das vezes, a razão para a desconcentração da produção é tanto o acesso às fontes de matérias-primas (calcário), como uma descentralização maior da demanda, possibilitada pelos ritmos diferenciados da urbanização e pelos menores efeitos da crise nas regiões menos industrializadas. Aqui, as conseqüências do rearranjo da produção são derivadas exclusivamente da dinâmica interna, porque apesar do elevado grau de concentração do setor, sua desatualização em termos dos padrões internacionais faz com que as exportações sejam irrisórias.

Este balanço de alguns dos segmentos da indústria de bens intermediários revela uma sensível desconcentração da produção ainda na década de 80, dando seqüência ao movimento iniciado em 1970. É certo que em muitos casos este processo cingiu-se ao Sudeste, com a produção paulista sendo deslocada em termos relativos para Minas Gerais ou Espírito Santo. Contudo não deixaram de ser expressivos os ganhos da indústria gaúcha e da Bahia, especialmente na petroquímica.

De 1980 a 1985, a desconcentração da produção de bens de consumo leves foi sobretudo em direção ao Sul do país e, em menor grau, para o Nordeste, com redução do peso relativo de São Paulo e Rio de Janeiro.[195] Este processo foi conseqüência particularmente do deslocamento da produção de cigarros, vestuário e calçados e da indústria alimentar para a região Sul, enquanto no Nordeste o ganho de participação é resultado do maior crescimento relativo de têxtil, vestuário e calçados e perfumaria.[196] Convém relembrar que parte deste processo explica-se pela queda mais acentuada da produção industrial no Sudeste (casos de têxtil e vestuário e calçados), enquanto em outros setores há de

---

195 Pela Tabela 12, a participação no VTI do grupo predominantemente produtor de bens salários cai, entre 1980 e 1985, 2,5 pontos percentuais em São Paulo e outros 2 pontos no Rio de Janeiro. O resultado é o incremento da participação do Sul (3,5) e do Nordeste (1 ponto).

196 No Sul, todos os gêneros da indústria de bens não-duráveis de consumo crescem acima da média nacional, com a única exceção da indústria de bebidas, que já tinha expressiva presença nessa região em 1980.

fato crescimento real do produto, mesmo que as taxas médias sejam reduzidas (alimentos, farmacêutica, perfumaria e fumo). Para o período pós-1985, os únicos indicadores disponíveis da evolução da indústria de não-duráveis são os índices de produção física da PIM/PF, nem sempre disponíveis para todos os gêneros e regiões.[197]

Entre 1985 e 1994, os gêneros que apresentaram crescimento real são perfumaria, bebidas, alimentar e fumo. No primeiro caso há forte crescimento do índice para São Paulo e, em menor grau para o Sul do país, com quedas acentuadas no Nordeste e no Rio de Janeiro. Na produção de bebidas todas as regiões apresentam índices elevados de crescimento após 1985, com a média brasileira de 6% ao ano de crescimento real, taxa que é a mais elevada entre todos os gêneros da indústria para esse período. Ainda assim, o crescimento do índice real é maior para São Paulo, que tem taxas reais de 10% ao ano, como resultado da instalação de novas grandes plantas de cervejas e refrigerantes no estado. Na indústria alimentar, há crescimento acima da média para todos os estados da região Sul e queda no Nordeste e no Rio de Janeiro. Para a indústria de fumo, há acréscimo significativo dos índices novamente para o Sul do país (Paraná e Rio Grande do Sul) e Minas Gerais, com queda no Nordeste. É preciso, contudo, analisar com certo cuidado esses números, dada a estrutura industrial pouco concentrada na maioria desses gêneros.[198] É provável que os índices do segmento de bebidas e fumo,

---

197 Os índices regionais da PIM/PF são disponíveis para São Paulo, Nordeste (exclusive farmacêutica), Minas Gerais (exclusive perfumaria e farmacêutica), Rio de Janeiro (exclusive fumo), Paraná (exclusive farmacêutica e vestuário e calçados), Santa Catarina (exclusive perfumaria e farmacêutica), Rio Grande do Sul (exclusive farmacêutica e têxtil). Não são disponíveis índices da produção física para o Norte e Centro-Oeste.

198 Analisando os índices da produção física para o período 1985 a 1994, Wilson Cano adverte: "Para suprir essa lacuna estrutural (informações censitárias) os pesquisadores têm utilizado outras informações, como as séries anuais regionalizadas de produção física; estas, contudo, padecem de maior complexidade metodológica, tanto na cobertura de produtos como na de ramos e de regiões (...) Além disso, as altíssimas taxas de inflação verificadas nestes anos certamente alteraram profundamente a estrutura nacional e regional de preços relativos. Por outro lado, a desconcentração regional que ocorre no período não se dá à 'imagem e semelhança' da estrutura dominante (São Paulo), apresentando, na verdade, grandes diferenças de processos produtivos e de produtos, o que também significa o surgimento de grandes diferenças entre as novas estruturas produtivas regionais, dificultando muito a passagem de estimativas de produção física para as estimativas no conceito de valor (produto ou renda)." (Cano, 1995b).

pela forte concentração desses setores, retratem com maior representatividade o movimento efetivo da produção física nesses gêneros, comparativamente aos demais.[199]

Os gêneros da indústria de bens não-duráveis que não apresentaram crescimento real após 1985 são: farmacêutica, têxtil, e vestuário e calçados. No primeiro caso dispõe-se dos índices regionais apenas para São Paulo e Rio de Janeiro, havendo pouco que acrescentar. Para a têxtil, há pequeno crescimento real até 1989 e queda após essa data. Os índices regionais da PIM/PF indicam forte redução dos índices do Nordeste e do Rio de Janeiro em ambos os subperíodos, com crescimento de Minas Gerais e Paraná entre 1985 e 1989, e de Santa Catarina após 1989. No caso de vestuário e calçados os índices do produto real do conjunto do país indicam quedas ainda mais acentuadas da produção, que teria chegado em 1994 a representar tão-somente 68% do produto de 1985. Em termos regionais esse resultado seria conseqüência de reduções drásticas da produção em São Paulo e no Rio de Janeiro, mas também do Sul do país, havendo apenas crescimento real do índice para o Nordeste, no período 1985 a 1989.

Neste último caso o cuidado na interpretação dos índices do produto real deve ser redobrado. Ainda que a demanda doméstica desses bens tenha involuído, em razão da queda do salário real, um movimento tão duradouro de redução do produto real (desde 1980) é improvável, em razão sobretudo do crescimento da massa salarial pela urbanização e, também, porque essa indústria foi exportadora durante a década, especificamente no que se refere a calçados. Neste sentido, os índices da produção física são incongruentes com os dados de emprego disponíveis

---

199 Para o Brasil, a cobertura da amostra da série antiga da PIM/PF (com base no Censo Industrial de 1980), em termos do VTI da amostra sobre o VTI do Censo Industrial de 1980, era significativamente elevada em fumo (97%), bebidas (84%) perfumaria (83%), e menor em farmacêutica (72%), têxtil (71%), vestuário e calçados (71%), e produtos alimentares (58%). Em termos regionais, as coberturas das amostras eram ligeiramente distintas desses valores, mas seguem a mesma variabilidade da amostra nacional.

para o setor, que indicam crescimento do número de pessoas ocupadas até pelo menos 1989.[200]

Se nos basearmos nos dados de emprego regionalizáveis desses gêneros, disponíveis através do Painel Fixo da RAIS para o período 1985 a 1991, os resultados que encontramos são bem distintos daqueles da produção física. Até 1989 há um grande crescimento do emprego industrial na têxtil no Centro-Oeste e no Nordeste, contra queda do produto real, e crescimento um pouco menor no Sul e em Minas Gerais. Para vestuário e calçados a grande expansão do emprego é também no Nordeste, mas não há registro de queda de pessoal ocupado para nenhuma região, lembrando que a metodologia do Painel Fixo tende a subestimar o crescimento do emprego, quando a atividade econômica cresce, pela não-inclusão de novos estabelecimentos entre dois anos consecutivos. No caso da indústria alimentar, o maior crescimento do emprego também ocorre no Nordeste, novamente com índices positivos para todas as regiões.

Mesmo não sendo conveniente ancorar conclusões sobre índices de emprego, em razão dos processos de reestruturação produtiva em curso, que sem dúvida são diferenciados regionalmente e podem estar afetando em maior grau a indústria do Sul e do Sudeste, os dados até 1989 não deveriam ser tão distintos da evolução da produção física. Na verdade, os valores do Painel Fixo são muito mais coerentes com o que se conhece do desempenho setorial que os números da PIM/PF. Isto é importante, porque alguns segmentos da indústria de bens salário assumiram recentemente pesos regionais importantes, pela constituição de certos *clusters* especializados em algumas regiões, a exemplo, entre outros, da indústria de calçados do Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, de Franca e Birigüi, em São Paulo, ou da têxtil de Americana, também em

---

200 A classificação de setores de atividades da RAIS é distinta do Censo Industrial e da PIM/PF, porque agrega vestuário, calçados e tecidos num grupo e o restante da têxtil em outro. Mesmo assim, tomando-se o Painel Fixo da RAIS, o índice de emprego deste primeiro grupo evoluiu de 100 (1985) para 104 (1989) e para 84 (1991). Para a têxtil os índices são, respectivamente, nas mesmas datas: 100, 112 e 88. Os índices do Cadastro Geral de Emprego do Ministério do Trabalho (Lei 4.923, mês de dezembro) indicam, por outro lado, que o nível de emprego em 1994, relativamente a 1989, seria de 84 para têxtil e 85 para vestuário e calçados, evolução que é idêntica à média do emprego no conjunto da indústria de transformação (100 em 1989 e 85 em 1994), nesse mesmo período.

São Paulo, e do pólo de confecções de Fortaleza. Arrisco neste sentido também concluir que continuou havendo desconcentração industrial nesses setores, após 1985. O sentido maior deste processo teria sido o crescimento da indústria alimentar no Sul, no Nordeste e no Centro-Oeste, de vestuário, calçados e têxtil no Sul, principalmente, mas também no Nordeste.[201]

Vejamos, por fim, o movimento da indústria de bens duráveis e de capital na década de 80 e no início dos anos 90. Como se sabe, este segmento da indústria ainda é o que apresenta maior concentração em São Paulo, que responde por cerca de 2/3 do VTI do total dos gêneros de mecânica, material elétrico e de comunicações e de material de transportes. A natureza eminentemente pró-cíclica da demanda por esses bens, que apresentam menores coeficientes de exportação e são muito encadeados com o restante da produção industrial, faz com que seu desempenho seja reflexo das condições gerais da economia, com especificidades para os duráveis no que se refere ao aumento pontual da demanda nas conjunturas de estabilização de preços. Assim, entre 1980 e 1985, há queda real do produto setorial nos três casos, maior ainda no caso da indústria mecânica. De 1985 a 1989, os três segmentos apresentam crescimento real, com taxas menores para material de transporte. De 1989 a 1994, o índice acumulado reflete queda para mecânica e ligeiro crescimento para os demais, já como reflexo do aumento pela demanda de bens duráveis após 1993, sobretudo de autoveículos, linha branca e eletrônica de consumo.

A queda da produção setorial desses bens, entre 1980 e 1985, é maior em São Paulo que nas demais regiões brasileiras, mas não é tão distinta a ponto de representar qualquer alteração significativa do desenho regional da indústria. A única alteração digna de nota é o aumento da

---

201 Vale reproduzir o comentário de Wilson Cano sobre estes indicadores: "Os índices da Indústria do Vestuário e Calçados são, no mínimo, intrigantes: a) em 1980=100, Brasil e São Paulo atingem a 96,7 e 92,8 em 1985, próximos à média do setor industrial; b) com 1985=100 eles atingem 69,1 e 57,4 respectivamente, enquanto a média da indústria atingia 102,2 e 97,4. Como as exportações do ramo passam de 400 milhões de US$ em 1980 a 1 bilhão em 1985 e 1,5 em 1992, os fenômenos de terceirização, informalização e sonegação tributária devem 'explicar' essa inaceitável queda de sua produção." (Cano, 1995b: 8).

participação da região Sul na produção do gênero mecânica, resultado de seu pequeno crescimento, diante da queda do produto das demais regiões. Após 1985, essas alterações parecem ser de maior monta, ao menos pelos índices de produto real disponíveis. Isto porque as taxas regionais apresentam uma variabilidade muito maior, com elevado crescimento da produção de material de transporte em Minas Gerais, mecânica no Sul e material elétrico e de comunicações em Minas Gerais, Sul e região Nordeste, todos comparativamente ao estado de São Paulo. Há, assim, alguma evidência de desconcentração, contudo, deve-se levar em conta que esses índices não são disponíveis para todas as regiões, a começar pelo fato de a PIM/PF não amostrar o gênero de material elétrico da Zona Franca de Manaus.[202]

A Zona Franca de Manaus concentra hoje praticamente toda produção final de bens de eletrônica de consumo do país, e respondia em 1985 por cerca de 12% do VTI de material elétrico e de comunicações. O faturamento da eletrônica de consumo, que era da ordem de US$3 bilhões em 1980, chegando a US$ 4,5 bilhões em 1989, caiu drasticamente no início da década de 90, em razão da recessão e da abertura comercial, retomando em 1994 os valores da década de 80, com grande aumento do volume físico da produção, queda de preços unitários e acentuada redução do emprego. Ainda que reúna outros tipos de indústria (ótica, produtos de matéria plástica, informática, etc.), a eletrônica de consumo é o principal segmento produtivo da ZFM, montado com base num amplo sistema de incentivos fiscais, que tem por base diferenciais de alíquotas de Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto de Importação, tanto para similares importados, quanto para a produção nacional de outras regiões.

Este sistema de incentivos viabilizou a instalação de um parque industrial significativo, deslocando a produção final de áudio e vídeo de São Paulo, que ainda concentra a parte mais importante da indústria de componentes, inclusive cinescópios, articulando-se neste sentido com a

---

202 Como observa Wilson Cano, os resultados da PIM/PF para certos ramos (Alimentação, Química e Material de Transporte) "causam uma certa surpresa por suas baixas desconcentrações recentes, haja vista a alta performance automobilística em MG e de veículos pesados no PR, a montagem dos novos pólos petroquímicos da Bahia e do RS e o espraiamento periférico da moderna agricultura e agroindústria nacional." (Cano, 1995b).

produção da ZFM pelo fornecimento de insumos e peças e sendo o principal destino da produção de bens finais. Contudo, à medida que esse sistema de incentivos mostrava-se progressivamente inadequado para fazer frente à abertura comercial do país, foi sendo substituído por uma abrandamento dos critérios de nacionalização da produção, primeiro através da introdução da sistemática do Processo Produtivo Básico, depois pela flexibilização do próprio PPB. Isto conduziu a um intenso processo de ajuste das empresas instaladas em Manaus, que se refletiu no aumento de sua competitividade em preços com os produtos importados, mas cujo custo foi, além da queda acentuada no emprego e na renda regional, um significativo incremento do componente importado, com repercussões negativas no encadeamento da indústria montadora com a produção de insumos em Manaus ou em São Paulo. O resultado foi uma desconcentração relativa da produção de bens finais, com enfraquecimentos dos nexos intersetoriais da indústria e questionamento crescente da política de incentivos, inclusive porque a exigência de competitividade, em condições adversas de custos de transporte e de produção local de componentes a preços baixos, implicou déficits comerciais crescentes com o exterior, pela importação de insumos, peças e/ou pela desativação de linhas de produtos em segmentos de maior valor agregado.[203]

Vejamos por fim, com maior detalhe, o que ocorreu, em termos regionais, com a indústria de material de transporte, especialmente a automobilística.[204] Como é conhecido, essa indústria sempre esteve concentrada em São Paulo, onde se instalaram as plantas das principais montadoras, tanto no ABC paulista, dentro da área metropolitana, quanto no interior do estado, já na década de 70. Apenas a partir do final dos anos 70, com a instalação da FIAT em Minas Gerais, da Volvo no Paraná, e do crescimento das atividades da Agrale no Rio Grande do Sul, bem

---

203 Acerca do desempenho recente da indústria incentivada da ZFM, ver, entre outros, ECIB... (1993d); Frischtak (1994); Lyra (1994) e Laplane (1995).

204 As observações que se seguem têm por suporte o estudo que fiz acerca das novas tendências locacionais do setor automotivo, especialmente das estratégias da FIAT para o segmento de autopeças e da celeuma criada pela General-Motors com a chamada "planta" do Corsa. Ver Pacheco (1994).

como de várias empresas do segmento de máquinas agrícolas e autopeças também em Minas Gerais e no Sul do país, é que se assistiu a uma pequena desconcentração do produto setorial.[205] A produção de autoveículos é, neste sentido, até mesmo mais concentrada que o total do VTI da indústria de material de transporte: em 1980, São Paulo era responsável por 2/3 do VTI da indústria de material de transporte, enquanto das plantas localizadas no estado saíam 85% dos automóveis e comerciais leves, e cerca de 95% dos caminhões e ônibus produzidos no país (Tabela 19).

Tabela 19
Distribuição regional da produção de autoveículos segundo os tipos
Brasil: Estados e regiões produtoras (médias 1979/81 e 1991/93,em %)

	São Paulo		Minas Gerais		Sul	
Tipos	1979/81	1991/93	1979/81	1991/93	1979/81	1991/93
Automóveis	84,8	70,5	15,2	29,5	0,0	0,0
Comerciais Leves	84,4	69,6	15,6	30,4	0,0	0,0
Caminhões	94,3	89,7	5,2	0,0	0,5	10,3
Ônibus	96,3	93,6	1,0	0,0	2,8	6,4

Fonte: ANFAVEA. Anuário Estatístico (1994).

Na década de 80, como já se apontou a partir dos dados da PIM/PF, as participações de Minas Gerais e do Sul do país ganham maior expressão, pelo peso crescente das montadoras instaladas nessas regiões na oferta global de veículos e autopeças. Para isso contribuiu muito a passividade dos principais fabricantes, sobretudo daqueles localizados em São Paulo, cujo processo de reestruturação foi sendo paulatinamente postergado, enquanto as atenções das respectivas matrizes estavam voltadas para os países da "tríade" ou para os mercados "emergentes" do sudeste asiático. Poucos fabricantes de autopeças, especialmente aqueles cuja participação nos mercados externos era importante, lançaram-se em processos mais arrojados de reestruturação das empresas. A FIAT via-se

205 A instalação da FIAT em Betim foi decorrência sobretudo das excepcionais vantagens concedidas pelo governo mineiro, que entrou com 45% do capital inicial, mas também foi resultado da resistência à sua instalação pelas montadoras já presentes no país, o que viria a reforçar a estratégia de associação com o governo de Minas Gerais. A FIAT assinou o acordo de interesse com o governo de Minas Gerais em 1973 e iniciou a produção de veículos em 1976, com o modelo 147.

beneficiada, não por implantar uma ação mais afirmativa, mas por voltar-se basicamente a modelos de menor valor unitário e baixo padrão tecnológico, sofrendo menos com a queda da demanda doméstica e ampliando sua participação no mercado nacional.

É no final dos anos 80 e no início dos 90 que essa situação altera-se de forma significativa. A reestruturação do parque automotivo quebrou a rotina de estagnação, grande obsolescência de produtos e poucas inovações, que havia caracterizado a década anterior. A face mais visível desse ajuste está na reciclagem dos modelos, que até então limitavam-se a projetos de quase vinte anos.[206] Mas esse ajuste não se ateve à alteração no *mix* de produtos e fez-se presente também numa série de outros aspectos, que perpassam as estratégias das montadoras, as condições de produção e as relações com fornecedores, repercutindo de forma indireta no próprio padrão locacional da atividade industrial.

Os aspectos centrais desse ajuste passam pelo acirramento da concorrência entre as empresas instaladas no país e pela abertura comercial, bem como pelo acordo da câmara setorial, com a alteração da carga tributária que beneficiou especialmente os carros "populares". Como revelam as análises de desempenho do setor, essas mudanças foram, de início, condicionadas pela recessão do começo da década de 90 e pela própria abertura comercial, no contexto da redução paulatina do grau de proteção da economia brasileira, e vieram a se consolidar com a retomada da demanda doméstica, após 1992. O impacto da abertura comercial foi extremamente significativo, tendo induzido um movimento de intensa reestruturação, ainda que muitas vezes de natureza defensiva, voltada mais para a redução de custos, com externalização de atividades secundárias e corte de pessoal.[207] De qualquer forma, a exigência de

---

206 A grande obsolescência de produtos pode ser exemplificada pela situação da General Motors: no início dos anos 90, a montadora trabalhava basicamente com três modelos: o Chevette, um projeto de vinte anos atrás (1973), o Opala, que quando saiu de circulação tinha 23 anos, e a linha Monza, programado para ser o carro mundial da GM no início dos anos 80, mas que não respondeu de forma adequada aos desafios da reestruturação que a GM propunha-se, embora tenha sido um sucesso de vendas.

207 Como salienta o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, a abertura comercial significou a saída do mercado de um grande número de produtores de componentes, ao mesmo tempo em que se assistia a uma crescente terceirização das atividades das montadoras, processo associado à

readequação do setor, impulsionada também pela convivência de modelos importados em contraposição à produção doméstica, acabou por tirar o setor da letargia que se encontrava.[208]

De forma geral, induziram-se estratégias de atualização das plataformas existentes, que embora tenham sido distintas para cada uma das montadoras, podem ser sintetizadas em dois aspectos. De um lado, pela tendência ao aumento do índice de importação no segmento de veículos de passeio de maior valor unitário, quer através da "globalização" da produção local, quer pela importação direta de veículos completos. De outro lado, pela tendência à reciclagem dos modelos de menor valor unitário, em especial após a recuperação do mercado interno de carros "populares", estimulada pela redução do IPI e pelo acordo da Câmara Setorial. De fato, o crescimento da demanda doméstica, após 1992, sancionou uma mudança significativa no comportamento do parque automotivo brasileiro, com uma rápida tentativa de reestruturação. Não melhoraram exclusivamente as vendas, externas e internas, mas se progrediu na quase totalidade dos indicadores de desempenho, como atestam os índices de produtividade do setor de material de transporte.[209]

A retomada da demanda sinaliza para a perspectiva de um aumento ainda maior da produção. Esses fatos apontam no sentido de ampliação da capacidade instalada das montadoras e do setor de autopeças, que se materializa nos planos de expansão de todas as empresas, ou mesmo na instalação de novas montadoras. Isso depende fundamentalmente do ritmo de crescimento do mercado interno e das estratégias das empresas ainda não instaladas no país, fato que se vê

---

seleção e a hierarquização de empresas fornecedoras de componentes, mas diferente das experiências dos países centrais, porque inicialmente concentrado em áreas de serviços e seguindo mais uma lógica de redução de custos do que de reestruturação competitiva no interior da cadeia produtiva. Ver ECIB...(1993n).

208 O desempenho da automobilística é relativamente diferenciado de outros setores econômicos, porque após uma longa estagnação nos anos 80, com as exportações crescendo de forma significativa apenas após 1989, apresenta uma rápida recuperação de 1992 em diante.

209 O tempo médio de montagem de um veículo passou de 48 horas, em 1990, para 39 horas em 1993, com previsão de alcançar 30 horas em 1996. O número de veículos por trabalhador era em média dez carros por ano e passou para quinze, com queda real de preços e aumento dos salários reais. Ver Pacheco (1994).

reforçado pela perspectiva de o país, no contexto MERCOSUL, estar entre as principais áreas de expansão no mundo, ao lado apenas dos mercados asiáticos.

Em paralelo a esses planos de expansão, é preciso reter que a implantação do MERCOSUL acrescenta um componente importante para se compreender as trajetórias do segmento automotivo, mesmo se considerando as dificuldades da consolidação do acordo, no contexto dos programas de estabilização do Brasil e da Argentina. Esse panorama já faz parte das estratégias empresarias do setor, trazendo consigo várias conseqüências para a localização dos novos investimentos, em função da necessidade de equilíbrio de divisas entre as montadoras instaladas na Argentina e no Brasil e de suas respectivas indústrias de autopeças. O resultado concreto do MERCOSUL aparece na reestruturação progressiva do setor na Argentina e no Uruguai, através dos investimentos da FIAT, da General-Motors e da Volkswagen, bem como na expansão da produção de autopeças nestes dois países, haja vista que esse segmento havia praticamente sido sucateado nos últimos quinze anos e estava restrito à produção de peças de reposição.[210]

Mas para compreender o desempenho recente do setor, é preciso avaliar as conseqüências da experiência da Câmara Setorial do Setor Automobilístico, que foi um passo importante para estabelecer uma relação de maior sinergia entre montadoras, fornecedores, sindicatos e governo. Os resultados dos acordos setoriais, com a redução de carga tributária e margens de lucros para os modelos "populares", parecem consolidar uma estratégia quase que geral entre as principais empresas

---

210 O significado do MERCOSUL era, ao menos até o recente regime automotriz brasileiro, muito mais favorável aos países do Cone Sul, com impactos negativos para o parque instalado no país, em que pesem os ganhos advindos do aumento de escala do mercado e da maior sinergia do comércio intrafirma. Este tema é particularmente relevante pelo papel que a grande empresa tem assumido na formulação dos termos do acordo e pela importância que assume nos dias atuais o comércio intrafirma, o que pode trazer flutuações nada desprezíveis no comércio bilateral, em razões das variações nas paridades cambiais, que abrem outras alternativas de negócios para as grandes empresas. Neste sentido, reproduzo vários exemplos no texto já citado, mas chamo atenção para o caso da General Motors, que havia saído da Argentina ao fim da década de 70 e voltou a produzir veículos nesse país, a partir de 1994, tendo transferido inicialmente sua linha de comerciais leves de São José dos Campos para a planta de Córdoba. (Pacheco, 1994: 25).

montadoras instaladas no país, que é de incentivar a linha de modelos de menor valor unitário, visando com isto ao mercado doméstico e sul-americano, dentro de uma estratégia de regionalização da produção. Evidentemente o comportamento dos grandes grupos não coincide plenamente, havendo, por conta inclusive dos dilemas das respectivas matrizes, diferenças nada desprezíveis entre as ações previstas para o mercado brasileiro.

Independente das diferenças, um exame preliminar das estratégias das montadoras parece indicar um abandono temporário do forte discurso "aberturista" do início dos anos 90, com uma tendência ao predomínio de carros "populares" no *mix* da produção local, com a introdução de inovações em tecnologia de produto e processo, adaptando-se modelos desenvolvidos nas respectivas matrizes.[211] Isto traz como conseqüência um relativo abandono das linhas de maior valor unitário, que podem submeter-se a volumes de importação mais elevados, mas acarreta também um esforço de *upgrading* do segmento de autopeças, que tendia a ser mais prejudicado pelo esboço de estratégias mais radicais de *global sourcing* anteriormente em curso, quando do auge do discurso em defesa da abertura comercial.

Essas estratégias de desenvolvimento conjunto (montadoras e fornecedoras) de modelos populares, significativamente mais atualizados que o *mix* de modelos que prevaleceu ao longo de toda a década de 80, também trazem consigo uma mudança organizacional mais ampla dentro do setor, favorecendo a hierarquização de fornecedores, a produção enxuta e a estruturação de processos *just-in-time*. Com isto abre-se um novo desafio ao setor de autopeças, através de sua maior integração com as empresas produtoras de veículos, chegando até a montagem de subsistemas de componentes pelos principais fornecedores. O resultado é uma tendência à maior proximidade física entre as plataformas de

---

211 No início da década de 90, algumas montadoras, em especial a GM, apostavam numa ampla abertura do segmento de autopeças, processo que ela mesma parcialmente abandonou, quando da internalização do Corsa, que é um modelo desenvolvido pela Opel alemã, sua representante no mercado europeu. Neste sentido, a adaptação do modelo ao mercado brasileiro requereu o desenvolvimento, em conjunto com o setor de autopeças, de cerca de 1.000 de um total de 2.000 componentes. Ver Pacheco (1994: 27).

produção final, se não ao conjunto da autopeças, ao menos de suas etapas de montagem de subsistemas. Existe inclusive, no caso da FIAT, e com apoio explícito do governo estadual, uma estratégia de "mineirização" da produção de autopeças, que tem induzido o crescimento do setor em Minas Gerais, nas proximidades de Betim e Contagem. Ao lado dessas mudanças, na ausência de política industrial mais ampla e de fundos industrializantes por parte do governo federal, vem ganhando peso considerável o esforço de estados e municípios em atrair novos investimentos, sobretudo do setor automobilístico. Este fato, patrocinado pelo próprio contexto de crise fiscal, foi potencializado pelas políticas dos acordos setoriais que reduziam a incidência do ICMS nos carros populares e com isto acirravam a disputa entre Unidades da Federação.[212]

Ou seja, o que esses aspectos salientam é que a reestruturação em curso está moldando uma alteração nada desprezível no padrão locacional do setor, quer através de novas plantas, com repercussões indiretas junto ao segmento de autopeças, ou mesmo pelo rearranjo da localização da montagem de subsistemas de peças e componentes em bases mais próximas às atuais montadoras. Todos esses fatos estarão por certo sobredeterminados pelas estratégias das grandes empresas, seus planos de investimento e a forma como direcionam a reestruturação do segmento de autopeças.[213] É previsível, mesmo assim, uma crescente participação do Rio de Janeiro, do Sul do país e de Minas Gerais no produto setorial, não apenas pelas localizações das plantas da Vokswagen, da Mercedez e da Renault, mas também pelos planos de ampliação da FIAT e pela distribuição do segmento de autopeças.

É interessante, neste sentido, deter-se mais no desempenho recente da FIAT, cujos planos para o país envolvem um ambicioso

---

212 Este panorama de guerra fiscal levou, nos casos da planta do Corsa – anunciada diversas vezes pela General-Motors e não implementada –, das novas fábricas da Volkswagem, da planta da Mercedes e da Renault, a uma escala crescente de incentivos dos mais diversos tipos. A tentativa de influenciar as decisões locacionais das empresas está fortemente caracterizada por esta guerra fiscal, que traz consigo uma pressão pela desconcentração espacial do setor automotivo, incluindo neste caso também parte da autopeças.

213 Como indica a Nota Técnica do ECIB, o segmento de autopeças voltado para a exportação tem a perspectiva de conquistar novos mercados a partir dos programas de *global sourcing* implementados recentemente no Brasil pelas principais montadoras. Ver ECIB... (1993o).

projeto de produção de um modelo mundial, com exportações elevadas para os mercados dos países desenvolvidos. A empresa foi a primeira a alterar sua estratégia para o mercado brasileiro, com um comportamento bem mais agressivo que o das demais montadoras instaladas no país.[214] Como aponta Alexandre Comin (1994), dois aspectos são importantes para compreender essa mudança de estratégia: em primeiro lugar, a grande importância da filial brasileira dentro da produção automobilística do grupo;[215] em segundo lugar, o fato de as condições do mercado brasileiro terem favorecido a FIAT, pelas características de sua linha principal de veículos, de menor custo unitário. Estes aspectos podem ser sintetizados pelo fato de a linha Uno não vir a ser mais produzida pela matriz, deixando a produção de carros "populares" sob responsabilidade da filial brasileira, incluindo também a exportação desses veículos.

A compreensão desta estratégia, que acabou alterando significativamente a participação da FIAT no mercado nacional, torna-se particularmente relevante, porque o processo de reestruturação da empresa em Betim é um dos principais determinantes da alteração recente do padrão de distribuição locacional do parque automotivo, tanto pelo maior peso da FIAT na produção doméstica, quanto por estimular o progressivo deslocamento do setor de peças e componentes para Minas Gerais, na chamada "mineirização" da autopeças. Além disso, igualmente ilustra os condicionantes abertos com as novas formas de organização da produção, que passam a exigir um relacionamento mais estreito entre montadora e fornecedoras.

O processo de reestruturação da empresa envolveu sucessivos investimentos em aumento de capacidade, que mais que duplicou em dez anos, com sensíveis ganhos de produtividade, redução de número de

---

214 Ao contrário das demais montadoras, que não depositavam grandes esperanças na reabilitação da demanda, a FIAT foi a grande incentivadora da desoneração tributária dos modelos "populares", para o que contava com o Uno Mille.

215 A FIAT é a principal exportadora de veículos do país. Entre 1993 e 1994, a empresa respondeu por cerca de 55% do total das vendas externas de automóveis e comerciais leves (inclusive CKD), com acréscimo de 15% no número de unidades entre um ano e outro. Em 1994, o total de veículos exportados foi de 180 mil, sendo 121 mil veículos CKD e 59 mil já montados, os primeiros destinados sobretudo ao mercado latino-americano, em especial para a Argentina, enquanto no segundo grupo o principal destino era a própria Itália. (Pacheco, 1993a: 11).

defeitos e sobras, menor tempo de *set-up* de máquina, queda do absenteísmo e menor nível de conflitos trabalhistas. Esses investimentos também estiveram acoplados a alterações na organização da produção, redução de níveis hierárquicos, maior qualidade, novas formas de gestão de mão-de-obra e completa alteração do *lay-out*, com a introdução de novas linhas de montagens, viabilizadas pela redução da área destinada a estoques.

Particularmente relevante, para o novo padrão locacional da automobilística, é o sentido que esse processo assumiu no que diz respeito ao relacionamento da FIAT com seus fornecedores. De fato, a maior inter-relação entre montadoras e fornecedores mostra-se com clareza no aumento do volume de compras da empresa, que saltou de US$600 milhões, em 1990, para cerca de US$2 bilhões, em 1993, enquanto seu faturamento passava de 1,2 para 3,2 bilhões de dólares. Este novo padrão de relacionamento tanto tem implicado hierarquização dos fornecedores, em que se destaca um número menor de empresas, com as quais a FIAT pratica uma administração conjunta de preços e custos, como também tem conseqüências na estruturação de relações do tipo *just-in-time*, que tem induzido o deslocamento de parcela da produção de autopeças, ou sua montagem final, para o estado de Minas Gerais. Nesta linha, dois programas regem a relação da empresa com seus fornecedores: um primeiro é o de "crescimento orientado", responsável pelo apoio ao fornecedor para que ele obtenha o certificado ISO 9000; outro é a "mineirização", ou seja, sua instalação nas proximidades da fábrica de Betim.[216]

---

216 Há vários exemplos nesta direção, mas talvez o dado mais expressivo seja a redução do número total de fornecedores de 510, em 1988, para 230 em 1994, com meta de reduzi-los ainda mais. Ao lado do menor número direto de fornecedores, há um esforço sensível de aproximá-los da própria montadora. Apenas em 1993, 13 novas empresas deslocaram-se para Minas Gerais (ar-refrigerado, escapamentos, chicotes, baterias, etc.), totalizando então 47 fornecedores, que respondiam por 34% das compras da FIAT. Em 1994, já eram 53 fabricantes, que respondiam por 40% das compras da montadora, com previsão de novas transferências de São Paulo nos próximos anos, devendo estar instaladas em Minas Gerais, ainda em 1996, 70 de seus principais fornecedores, suprindo 60% de suas compras. Ver os diversos exemplos listados no documento da nota anterior: Plascar, 3M, Valeo, Blindex, Santa Marina, etc., com destaque para a relação da FIAT com a Usiminas.

O significado desse último processo reflete, evidentemente, o esforço não só da FIAT mas do próprio governo estadual em atrair empresas, através de uma série de incentivos e estímulos de natureza tributária, no âmbito da guerra fiscal que as Unidades da Federação vêm travando sob a justificativa de alavancar novos investimentos.[217] Mesmo assim, não se deve desprezar o significativo efeito que as novas formas de organização, especificamente a introdução do *just-in-time*, trazem para o arranjo espacial da produção, em virtude da necessidade de minimizar os riscos de atrasos nas entregas e diminuir estoques da montadora. Este é o cerne do que se identifica como "mineirização" da produção de autopeças.

É interessante, neste sentido, atentar para os resultados do diagnóstico realizado em 1993 pelo Centro de Estudos Econômicos, da Fundação João Pinheiro, acerca do segmento de autopeças instalado em Minas Gerais. Os dados sobre localização das empresas, mercados finais e respectivos anos de instalação são elucidativos de um padrão que prescreve para o Sul de Minas empresas instaladas na década de 70 e voltadas para São Paulo, contra uma tendência recente de localização no entorno de Belo Horizonte, em função da FIAT. De uma amostra de 42 empresas investigadas, num total de 71 identificadas, 13 foram instaladas entre 1974 e 1979, contra 12 no período 1985 a 1989 e seis entre 1990 e 1993. Grande parte das maiores empresas foi instalada no primeiro desses subperíodos, enquanto depois de 1990 preponderam empresas de pequeno porte. Entre as primeiras, o destino de maior parte da produção é o de montadoras situadas em São Paulo, enquanto no último grupo há uma diversidade maior de alternativas, mas o principal destino é a FIAT. Neste caso, há que se destacar o que o estudo denomina de "empresas atípicas"; ou seja, pequenas empresas pertencentes a grandes grupos, instaladas para

---

217 O Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais – INDI – mantém um grupo de trabalho permanente no setor de autopeças (GT-Auto), que trabalha em conjunto com a FIAT na atração de novas empresas. Como diz um diretor da FIAT, as empresas "são recebidas com tapete vermelho, pelo governo e pelos habitantes". A razão para isto é fácil de entender: os impostos derivados dessas novas empresas totalizam hoje cerca de 115 milhões de dólares, com 5.000 empregos diretos. Apenas em Betim, a FIAT e suas fornecedoras respondem por 45% do total do ICMS arrecadado.

atender ao programa de entrega *just-in-time* da FIAT.[218] A conclusão sobre o padrão locacional da autopeças mineira é clara:

> "A opção pelo Sul de Minas se liga basicamente ao processo de transferência de empresas paulistas em busca de menores custos de operação, infra-estrutura subsidiada, mão-de-obra mais barata e menos politizada; enfim, são empresas de São Paulo que buscaram solo mineiro por terem sido expulsas pelas 'deseconomias' da aglomeração industrial. (...) Quanto à Região Metropolitana de Belo Horizonte, tal concentração se explica pela presença da FIAT e tende a se ampliar pelas transformações que estão ocorrendo nas relações da FIAT com suas fornecedoras, cujas novas exigências nos prazos de entrega, que agora passam a ser diárias ('*just-in-time*'), privilegiam a proximidade" (Fundação... 1994: 50).

Evidentemente, o processo de "mineirização" das autopeças é fortemente induzido pela política de atração de investimento do governo estadual. Esta ação, elaborada em conjunto com a FIAT, cria condições muito favoráveis à instalação de novas empresas no entorno da montadora. O crescimento desta e seus planos de expansão, por sua vez, abrem alternativas novas para o setor de autopeças. Ainda assim, é importante ressaltar que muitas das "novas" empresas instaladas são apenas linhas de montagem final de subsistemas manufaturados em São Paulo, ou mesmo armazéns de estocagem externos à FIAT, que joga a responsabilidade da rotação desses estoques para o setor de autopeças, não apenas reduzindo o espaço para a instalação das novas linhas de montagem do Uno, mas também transferindo o custo desses estoques aos fornecedores. Dessas empresas, um número cada vez menor tem relação direta com a FIAT, em razão da hierarquização. O que também significa um potencial limitado de atrair fornecedores diretos. O destaque, neste caso, continua sendo a siderurgia, sem dúvida o segmento industrial mais importante do estado e cuja proximidade com a montadora ultrapassa em muito a dimensão das demais empresas.

O importante para discutir as modificações no arranjo espacial do setor automotivo é observar, em primeiro lugar, que a retomada da

---

218 "Elas vieram 'pequenas', mais como uma linha de montagem ou em caráter experimental, para maior aproximação com sua cliente, esperando uma possível consolidação do quadro de expansão, para num momento mais seguro completar seu processo de expansão." (Fundação... 1994: 47).

demanda doméstica traz a perspectiva de novos investimentos, quer através da ampliação das plantas já existentes, quer pela possibilidade de novas plantas. Desde a instalação da FIAT, há cerca de vinte anos, um fato desta importância não ocorre. E, até pelo significado que a FIAT assumiu para a desconcentração da indústria, os novos planos de investimentos estão hoje cercados de atenção redobrada, sobretudo por parte dos executivos estaduais e municipais das diversas regiões brasileiras que se candidatam a receber essas unidades produtivas. Há aqui uma questão-chave que remete a quais são, na atualidade, os condicionantes do padrão locacional do setor, após quase vinte anos de uma progressiva desconcentração industrial. Esta questão não é simples e desdobra-se em temas que vão dos determinantes tradicionais de mercado e infra-estrutura, aos novos requisitos locacionais induzidos pela reestruturação industrial, passando pela própria ação do poder público, num contexto de rivalidades crescentes entre as Unidades da Federação e vigência de políticas de atração de investimentos extremamente agressivas.

Para responder a esta questão é preciso, portanto, evidenciar que essa problemática incorpora vários determinantes, parte dos quais é conseqüência das próprias pressões pela desconcentração, no contexto da questão federativa, e parte é resultado do novo quadro econômico, incluindo impactos da consolidação do MERCOSUL e da reestruturação interna do setor. O fundamental, neste processo, é compreender o papel central das estratégias das montadoras, que já eram as principais responsáveis pelo arranjo espacial da indústria de material de transporte, fato que se vê ainda mais reforçado pela intensificação das relações com fornecedores. E isto é relevante não apenas porque as novas plantas industriais trazem conseqüências importantes para o padrão locacional do setor, mas também porque estas alterações locacionais decorrem das mudanças na relação entre montadoras e fornecedores, muitas das quais impõem uma proximidade física maior entre as etapas de montagem final de subsistemas e a linha de produção da automobilística.

O que este panorama mostra, em termos do rearranjo espacial da automobilística brasileira, é que está em curso uma tendência nítida de desconcentração do setor, a partir de São Paulo, com os novos

investimentos localizando-se nas regiões Sul e Sudeste, em áreas industriais não muito afastadas do parque já instalado de autopeças. Tendência que se vê reforçada pelos condicionantes de proximidade física entre as etapas de montagem de subsistemas de peças e componentes e a plataforma da montadora final.

Em parte, esse processo será resultado da alternativa da FIAT em aproximar seus fornecedores da planta de Betim, mas também será induzido pela localização dos novos investimentos. O quão rápido esta tendência poderá se materializar é uma questão em aberto, uma vez que os condicionantes dos novos investimentos dependem sobretudo da evolução da demanda doméstica e da política econômica, quer em termos da abertura comercial, quanto do futuro do plano de estabilização, que traz implicações importantes para todas as variáveis macroeconômicas relevantes.

O certo é que no contexto de novos investimentos, não serão desprezíveis os condicionantes do MERCOSUL e das políticas de atração de investimentos das diversas Unidades da Federação. A primeira questão impõe limites à expansão do parque industrial, em função sobretudo do formato final do acordo e da pequena margem do excedente das exportações brasileiras para a Argentina, ao mesmo tempo em que tende a restringir as opções locacionais internas ao país, reforçando ainda mais as vantagens do Sul e do Sudeste.[219] O segundo tema coloca uma problemática-chave para o relacionamento entre estados e a própria União, no contexto do federalismo fiscal.

O que este panorama da reestruturação da automobilística revela é que, para compreender melhor o rearranjo espacial da indústria brasileira no início da década de 90 é preciso analisar não apenas a mudança relativa da produção corrente, mas também a dimensão locacional que pode ter assumido o ajuste que vem se realizando na

---

219 É importante observar que o novo regime automotriz do Brasil reverte parte das desvantagens do formato anterior dos acordos realizados no âmbito do MERCOSUL. Ainda assim, a revitalização da indústria no Cone Sul só pode ser compreendida pelas dimensões do mercado brasileiro.

empresa e nos principais mercados. Embora um exame completo deste processo seja extremamente problemático, pelo detalhamento que exigiria no plano setorial, é importante reter alguns pontos comuns a diversos segmentos da indústria e que estão relacionados à natureza do ajuste defensivo praticado pelas empresas.

Faço uso aqui das hipóteses levantadas por mim e Barjas Negri, a partir de um estudo do impacto da reestruturação na Área Metropolitana de São Paulo (Negri & Pacheco, 1993). Mesmo tendo um escopo restrito, acredito que esse estudo formula questões que transcendem à problemática específica da metrópole. Independentemente disso, só o aspecto de a Grande São Paulo ainda ser responsável por mais de 1/4 da produção industrial brasileira já seria uma razão suficiente para utilizá-lo,[220] ao que se agrega o fato de que os fenômenos que buscamos avaliar podem trazer impactos significativos para o conjunto da dimensão espacial da indústria brasileira nos próximos anos. O raciocínio central daquele documento poderia ser sintetizado da seguinte forma:[221]

- Nas conjunturas em que o investimento industrial atinge taxas elevadas, sobretudo nos anos 70, a desconcentração pode ser identificada em novas unidades produtivas fora da Grande São Paulo: este é o caso das segundas plantas da automobilística, quase todas no Vale do Paraíba ou em Minas Gerais, no caso da FIAT;
- Em número muito restrito de casos, a indústria já instalada na Grande São Paulo sofreu concorrência direta de outras alternativas locacionais. Isto é válido para o segmento de áudio e vídeo, que parcialmente transladou-se para a Zona Franca de Manaus, e em menor grau para a têxtil, parte da qual foi direcionada para Americana, no interior do estado de São Paulo;
- A desconcentração relativa deve ser explicada, desde o final da década de 70, no contexto do que foi a **matriz setorial de investimentos** da economia brasileira desde então, quer no contexto do II PND, quer no

---

220 Tomando os dados do Censo Industrial de 1985, a Área Metropolitana respondia por quase 30% da produção industrial do país. E, em alguns ramos, este percentual atingia cifras ainda maiores: metade da indústria de material elétrico e comunicações, de borracha e de plásticos; 45% do material de transporte e 42% da mecânica; além de cerca de 30% da metalurgia, têxtil, química e papel.

221 Cf. Negri & Pacheco (1993: 42 e ss.)

ajuste exportador da década de 80: prioritariamente insumos básicos, bens intermediários, bens intensivos em recursos naturais, agropecuária, etc. Evidentemente, a maioria desfavoráveis à Grande São Paulo;

- Grande parte das empresas instaladas na Área Metropolitana de São Paulo realizou no final da década de 80 e no início dos anos 90, um significativo ajuste em suas unidades produtivas.[222] Ainda que esse ajuste muitas vezes revelasse uma mera acomodação passiva às orientações da política econômica, sobretudo durante os períodos recessivos, ele conduziu a ganhos acentuados de produtividade, ampliação do peso dos mercados externos e importantes mudanças organizacionais no interior das empresas.[223]
- Para as empresas que também possuem plantas industriais fora da Grande São Paulo, em geral o ajuste seguiu a lógica de racionalizar as atividades desenvolvidas em suas unidades produtivas localizadas na metrópole. Neste processo, as estratégias adotadas buscavam levar em conta os aspectos em que a metrópole não poderia ser igualada. Em especial, este é o caso da existência de um mercado de mão-de-obra altamente qualificado, dificilmente encontrado em outras regiões brasileiras;
- Em paralelo, na inexistência de pressões de sucateamento das plantas já instaladas, a estratégia das empresas foi de alterar o *mix* de produtos e de atividades (produtivas, de pesquisa e controle de qualidade, ou mesmo administrativas) que realizava na área metropolitana, de maneira a adequar-se às exigências da conjuntura econômica.

Como afirmávamos, referindo-nos à Grande São Paulo, neste tipo de ajuste "a redução ou eventualmente aumento do valor adicionado na empresa explica muito pouco do que efetivamente vem ocorrendo. Na verdade, trata-se muitas vezes de alterar de forma significativa o que é

---

222 Sobre a estratégia de ajuste e as transformações na estrutura organizacional das empresas industriais de São Paulo, ver Souza, M.C.A.F. (1992).

223 O sentido em que utilizamos a expressão ajuste passivo é para salientar que a trajetória das empresas foi fortemente dependente da política econômica e, muitas vezes, o ajuste restringiu-se a mudanças organizacionais que visavam reduzir o volume do emprego. Evidentemente, muitas empresas avançaram programas de reestruturação mais abrangentes, até porque esses programas respondiam a seus interesses em ampliar o volume de exportações. Sobre as limitações desse ajuste em face das transformações internacionais. Ver Suzigan (1992b).

produzido e a forma como se produz" (Negri & Pacheco, 1993: 44). Assim, para compreender o que vem ocorrendo com a indústria em geral e o sentido que pode assumir o processo de desconcentração é preciso perguntar-se exatamente sobre qual a dimensão do ajuste interno da empresa, em especial sobre a externalização de atividades produtivas e serviços, e sobre a alteração do *mix* de produtos e linhas de montagens.

O primeiro desses processos é importante para compreender o ajuste no nível de emprego industrial. De fato, ao longo dos anos 80, e em especial na recessão do início dos anos 90, assistiu-se a uma redução significativa do emprego, que foi gradativamente sendo acompanhada pela externalização de serviços de apoio, no que veio a ser identificado como "terceirização à brasileira".[224]

Mas, evidentemente, a reestruturação da grande empresa não tem se limitado à terceirização, e ainda que este seja o fenômeno mais visível e de maior impacto no emprego, ele retrata apenas uma parte do que está em curso e representa uma mudança pontual, que se implementa uma única vez. O ajuste da empresa tem seguido – e deve se intensificar – na direção de mudanças organizacionais bem mais abrangentes. Neste caso, incluem-se sobretudo as estratégias de especialização da produção ("focalização"), de controle de qualidade e de reestruturação administrativa que caracterizam a cultura empresarial das novas formas flexíveis de produção (Coutinho, 1992: 76). Comparativamente à terceirização, estes processos são ainda muito incipientes. Mas, no que nos toca, eles são importantes porque permitem compreender melhor o segundo conjunto de transformações que procuramos salientar, acerca da mudança das linhas de produtos entre plantas de um mesmo grupo industrial.

A conclusão é que o ajuste que vem ocorrendo na Grande São Paulo traz, em termos da localização espacial da atividade econômica, inúmeras conseqüências relevantes, em especial no caso de empresas que também contam com unidades fabris fora da metrópole. De maneira geral, a tendência é manter na área metropolitana exclusivamente as linhas de

---

224 Ver Sindicato... (1993).

maior conteúdo tecnológico, ou que por diversas razões demandem uma mão-de-obra de maior qualificação. Mais que isto, esta tentativa de reduzir custos e redefinir atividades vem igualmente induzindo a relocação dos próprios centros administrativos ou de atividades de pesquisa e controle de qualidade, que neste caso tendem a ser deslocados do município de São Paulo para o entorno metropolitano.[225] Isto, evidentemente, não descarta os prováveis efeitos negativos de uma reestruturação produtiva mais intensa sobre a metrópole. Em qualquer alternativa, mas sobretudo se assistirmos a uma retomada do investimento, a Grande São Paulo irá continuar perdendo peso na produção industrial do país. Isto porque, mesmo as empresas já instaladas na área metropolitana devem privilegiar inversões em outras regiões.[226] O que se procura evidenciar aqui é que a perda de peso relativo da indústria metropolitana tem um sentido bem mais complexo que o mero transplante da capacidade produtiva anteriormente instalada na Grande São Paulo, e está muito longe de qualquer processo de "desindustrialização".[227]

---

225 Ver, por exemplo, que a justificativa dada por várias empresas para instalar no ABC seus centros de pesquisas, desenvolvimento ou controle de qualidade é, em geral, relacionada à qualidade da mão-de-obra. Ao mesmo tempo, várias outras empresas, na maioria nacionais do segmento de autopeças, justificam seu intuito de sair do ABC pela questão sindical (ABC... 1992).

226 Comentando a mudança da estrutura industrial da cidade de São Paulo, já tínhamos notado que: "As transformações das últimas décadas tiveram como resultado deslocar parcela do parque industrial mais moderno para a periferia da metrópole, ou mesmo para o interior do Estado. As razões maiores desta 'interiorização' já foram apontadas. Mas, especificamente para a Capital, é importante destacar tanto a questão ambiental, expressa no maior controle das agências governamentais, quanto a valorização, relativa escassez de terrenos adequados à expansão industrial e a permanente redefinição do uso do solo para outros fins." (Araújo, M. F. & Pacheco, 1992). Neste mesmo sentido, a chamada "desmobilização" industrial na região do ABC ganhou impulso, após 1990, com a venda de imóveis situados em áreas urbanizadas para implantação de grandes equipamentos de comércio e serviços. Há vários exemplos ilustrativos, embora não se caracterize qualquer "desindustrialização". Ver os exemplos de desmobilizações desta natureza em Novo... (1994).

227 O mais ilustrativo exemplo das dificuldades de reciclagem da indústria metropolitana vem exatamente do seu principal complexo produtivo: o segmento metal-mecânico que gira em torno da automobilística. Como indica José Roberto Ferro, o pólo automobilístico da Grande São Paulo é o mais antigo e importante do país. "As vantagens deste pólo são a proximidade do mercado consumidor, o suprimento de peças e componentes e a proximidade do porto de Santos (...). As suas desvantagens decorrem da idade das plantas, muito antigas e de difícil modernização dentro dos novos conceitos de administração da produção e mesmo de recursos humanos (...). Além disso, a excessiva concentração industrial (...) gerou problemas complexos na administração dos transportes, poluição, etc., dificultando sua expansão." É interessante observar a situação particularmente

Para finalizar, quero tentar aqui fazer um balanço do sentido que adquiriu o conjunto desses movimentos espaciais da indústria brasileira na década de 80 e no início dos anos 90, apesar de já ter assinalado várias vezes que, em termos dos diversos gêneros industriais, esse processo foi distinto setor a setor. Na verdade, menos que uma regra rígida, chamo atenção para alguns poucos aspectos mais importantes e que dão sentido mais geral à análise:

Em primeiro lugar, é preciso evidenciar que os investimentos do final da década de 70 ainda repercutiram, no início dos anos 80, sobre as bases regionais da indústria brasileira e trouxeram consigo um forte componente de desconcentração. Este fato é especialmente válido para a indústria de bens intermediários herdada do II PND, do qual a química e a extrativa mineral são os melhores exemplos.

Em segundo lugar, quero novamente enfatizar que o esforço exportador possibilitou alternativas localizadas de dinamismo econômico, que embora incapazes de ancorar um novo padrão de crescimento para o conjunto da economia, foram extremamente importantes para algumas regiões, a exemplo dos investimentos em papel e celulose, extrativa mineral ou siderurgia, da qual os maiores beneficiários foram o Espírito Santo, o Pará e o Maranhão.

Em terceiro lugar é preciso deixar claro que ocorreu um acirramento das tendências de as novas atividades industriais localizarem-se fora das áreas metropolitanas, fugindo das "deseconomias de aglomeração" próprias das grandes cidades (menor disponibilidade de terrenos, maiores custos de instalação e operação, etc.). Evidente que esse processo guarda forte sintonia com o perfil setorial do investimento que ocorreu na década de 80, de pequena monta e situado na maioria das vezes em setores intensivos em recursos naturais.[228]

---

desvantajosa das unidades instaladas no município de São Paulo. De fato, restaram na capital paulista, além das autopeças, as plantas mais antigas da Volkswagen (ex-Vemag) e da Ford (ex-Willis). Ver Ferro (1990: 113 e ss.).

228 Os dados censitários da indústria de transformação das metrópoles nacionais e respectivas Unidades da Federação revelam que, com exceção de Curitiba e de Belém (cuja "metrópole" reúne apenas dois municípios), em todas as demais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo

Em quarto lugar, quero chamar atenção para um determinante específico do processo de desconcentração recente: o impacto diferenciado da crise sobre as estruturas econômicas regionais, acentuando os aspectos mais problemáticos exatamente nas áreas de maior densidade industrial. De fato, nas regiões mais industrializadas a produção corrente tendia sempre a cair mais rapidamente, em termos relativos, em função da dependência que manifestava para com a demanda intra-industrial. As chamadas "periferias", sobretudo aquelas assentadas sobre a agroindústria e a indústria de bens intermediários, viam-se em melhor posição relativa, ou porque a produção primária tinha um forte peso no seu produto total, ou porque sua indústria de bens intermediários conseguiu mais facilmente ampliar suas exportações.[229]

Em quinto lugar, é importante observar que à medida que os programas de investimento patrocinados pelo Estado vão maturando e não são substituídos por políticas ativas e, ao contrário, a privatização e a crise fiscal reduzem o grau de intervenção pública, a desconcentração industrial perde fôlego e abrangência. Isto é particularmente visível para a economia nordestina, que passa a ser cada vez menos beneficiária da desconcentração, que tem efeitos maiores no Sul, no próprio Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo) e no Centro-Oeste.

Por fim é necessário ter em conta a dimensão do ajuste microeconômico da empresa industrial, que traz consigo uma série de impactos locacionais, que nem sempre são captados pelas estatísticas da produção corrente. Em especial saliento dois aspectos: o exemplo já discutido da automobilística, com a tendência a reforçar a relação entre

---

Horizonte, Recife, Fortaleza, Salvador e Porto Alegre) a evolução do VTI e do pessoal ocupado, entre 1980 e 1985, foi sempre mais favorável ao interior dos estados que à respectiva metrópole.

229 Este aspecto é salientado por Wilson Cano, referindo-se ao período 1980 a 1992: "há inequívocos indicadores de que a economia paulista teria perdido importantes pontos no contexto nacional. Isto se deve não só à profunda crise que afeta a economia nacional no período, mas principalmente ao fato de que por ser seu centro produtivo dominante, São Paulo foi muito mais afetado pela crise do que a média do restante do país". Ou ainda: "a crise da década de 1980, que parece ter afetado mais a economia de São Paulo, aumentando a desconcentração, muito mais pelas quedas mais altas da produção paulista do que por 'maiores altas' na produção periférica, constituindo, talvez, uma desconcentração mais de caráter 'estatístico' ..." (Cano, 1995b).

fornecedores e montadora, bem como o rearranjo de *mix* de produto e linhas de produção nos segmentos multiplantas.

O resultado global desses quinze anos não deixou de ser uma sensível alteração na dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro. Houve continuidade da desconcentração econômica da década anterior, ainda que de forma menos intensa, e foram a Região Metropolitana de São Paulo e o estado do Rio de Janeiro os que mais perderam peso na indústria. Em paralelo, essa trajetória mostrou uma crescente heterogeneidade no desenvolvimento interno das regiões brasileiras, com o surgimento de "ilhas" de produtividade em quase todas as regiões, crescimento relativo maior das "antigas periferias" nacionais e uma importância maior do conjunto das "cidades médias". Esta própria tendência locacional, sobretudo em São Paulo, tendeu a favorecer municípios de porte médio, dotados de infra-estrutura e próximos à malha de transportes, mas distantes dos problemas crônicos das grandes cidades. Cabe, na seqüência, perguntar-se sobre quais as perspectivas futuras desse processo, tendo em vista os efeitos de uma reestruturação produtiva da indústria nacional. Vejamos antes, contudo, como é possível apreender esse processo através dos indicadores de comércio inter-regional e de comércio exterior das diversas regiões.

4

O balanço comercial das regiões:

Comércio inter-regional e comércio exterior no contexto da desconcentração produtiva

Pretendo analisar aqui os dados mais recentes disponíveis sobre o comércio inter-regional do período 1975 a 1985, bem como o desempenho do comércio exterior das diversas regiões até o início da década de 90, buscando compreender como as transformações das estruturas produtivas alteraram o sentido das transações comerciais entre as regiões e sua inserção externa.

Para o comércio exterior analiso as importações, segundo domicílio declarado pelo importador, e as exportações regionais, segundo região produtora, alertando desde logo para o fato de esses dados superestimarem a participação dos estados em que se realiza o embarque/desembarque. Em relação ao comércio inter-regional, infelizmente não se dispõe de dados de matrizes de comércio interestadual para o período recente, tendo o IBGE deixado de realizar os

levantamentos que levava a cabo anteriormente.[230] Valho-me, neste sentido, dos dados das Balanças Comerciais Interestaduais publicados pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, com base em dados da Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIA), que fornecem informações sobre operações tributadas e operações globais (tributadas, isentas, etc.) das entradas e saídas de mercadorias transacionadas bilateralmente pelas Unidades da Federação. Estas informações, que são as únicas disponíveis para os anos mais recentes e deixaram de ser apuradas após 1986, precisam ser avaliadas com certa cautela, porque estão sujeitas a vários tipos de problemas.[231]

Contudo, apesar dos problemas, os resultados desta análise mais que compensam os problemas das fontes de informação: é possível compreender melhor como avançou o processo de integração do mercado nacional no período recente e o sentido que adquiriu o ajuste exportador em termos regionais. Estas informações são ainda complementadas por um detalhamento mais fino da pauta de exportação regional, no início dos anos 90, facilitando compreender as "especializações" de cada economia regional, que são resultado da forma diferenciada com que se integraram ao mercado nacional, ou da natureza de sua inserção internacional recente.

---

230 O ano de 1969 é o último para o qual se dispõe de uma matriz completa sobre os fluxos de comércio entre as regiões brasileiras. A análise destes dados encontra-se em Galvão (1984b, 1993). Contudo, mesmo as informações existentes até 1969 apresentam diversos problemas, a começar da necessidade de compatibilizar o comércio por vias internas e os dados de cabotagem. Para o período posterior a 1969, além dos dados aqui utilizados, dispõem-se das estimativas realizadas por Clélio Campolina Diniz e Maurício Borges Lemos para o comércio inter-regional nos anos de 1970 e 1980. Contudo, como advertem os autores, trata-se de um exercício preliminar, em que a metodologia adotada traz inúmeras distorções aos resultados. Por conta disto, os autores chegam a encontrar uma queda generalizada, entre 1970 e 1980, nos coeficientes de exportação e importação estimados. Ver Diniz & Lemos (1989b).

231 As Guias de Informação e Apuração do ICMS são preenchidas pelo próprio contribuinte, o que por si só gera inúmeros problemas de fidedignidade dos dados. O levantamento parcial de informações é outro problema, com o Ministério da Fazenda estimando que os dados estejam referidos a apenas 60% do universo, concentrando-se nos maiores contribuintes. Além disto, as operações com produtos agrícolas estão fortemente subestimadas, reduzindo a participação no comércio dos estados com estruturas produtivas concentradas no primário. A inconsistência entre valores das operações bilaterais leva, também, que se considere correto o maior valor dentre os informados pelas Unidades da Federação envolvidas na operação. Ver Revista... (vários anos).

4.1 A balança comercial inter-regional

Vários autores já chamaram atenção para o sentido das alterações do comércio inter-regional de mercadorias, a partir do processo de integração do mercado nacional. Wilson Cano, analisando a evolução do comércio entre São Paulo e agregado "Brasil exclusive São Paulo", observou que:

> "Entre 1955 e 1968 - tomados os valores em cruzeiros constantes – enquanto as exportações de São Paulo para o exterior aumentavam 58%, suas vendas para o resto do Brasil aumentavam espetacularmente 505%; suas importações provenientes do exterior cresceram 98% ao passo que suas importações vindas do resto do Brasil aumentavam 176%, mostrando o grande avanço do grau de complementaridade para com a periferia nacional. Embora o resto do País tenha duplicado suas vendas para o mercado internacional, demonstrou de forma insofismável que a variável 'exportações para São Paulo' (que quase triplicam) sobrepassou a importância das exportações para o exterior, na determinação da renda" (Cano, 1985: 261-2).

Tabela 20
Coeficientes de comércio inter-regional e comércio exterior
São Paulo e "Brasil exceto São Paulo": 1955 a 1985 (em % do PIB)

	São Paulo				"Brasil exceto São Paulo"			
Anos	X_{SP}	V_{SP}	M_{SP}	C_{SP}	$X_{BR\text{-}SP}$	$V_{BR\text{-}SP}$	$M_{BR\text{-}SP}$	$C_{BR\text{-}SP}$
1955	9,2	12,2	12,0	12,0	7,3	6,7	7,1	6,9
1968	8,0	40,0	13,0	17,9	7,9	9,7	6,4	21,8
1975 (a)	6,3	23,2	14,3	13,2	8,1	8,9	7,9	15,6
1980 (b)	9,8	42,6	12,2	26,3	9,2	10,4	9,8	26,0
1985 (c)	14,1	30,7	7,3	24,1	11,6	13,2	5,9	16,9

Obs.: X_{SP} = exportações de São Paulo para o exterior; V_{SP} = exportações (vendas) de São Paulo para "Brasil exclusive São Paulo"; M_{SP} = importações de São Paulo com origem no exterior; C_{SP} = importações (compras) de São Paulo com origem em "Brasil exclusive São Paulo"; $X_{BR\text{-}SP}$ = exportações de "Brasil exclusive São Paulo" para o exterior; $V_{BR\text{-}SP}$ = exportações (vendas) de "Brasil exclusive São Paulo" para São Paulo; $M_{BR\text{-}SP}$ = importações de "Brasil exclusive São Paulo" com origem no exterior; $C_{BR\text{-}SP}$ = importações (compras) de "Brasil exclusive São Paulo" com origem em São Paulo.

Fonte: para 1975 a 1985, Tabelas 22, 24 e 26; para 1955 e 1968, ver Cano (1985: 263-4); ver nota 235 sobre os problemas de comparabilidade destas duas séries.

Ou seja, a integração do mercado nacional corresponde a uma vigorosa expansão dos mercados de São Paulo e, também, do agregado "Brasil menos São Paulo", a um ritmo incomparavelmente maior do que o

crescimento do comércio internacional dessas duas "regiões", fazendo com que o peso das relações comerciais com o exterior baixasse significativamente. Esta é a contrapartida da perda de importância do setor externo na determinação da renda nacional e na demanda agregada de qualquer recorte regional do país. Os números indicados pelo autor não deixam dúvidas, como mostra a Tabela 20, que recompõe os valores calculados por Wilson Cano, para 1955 e 1968, e na qual complemento essa série até o ano de 1985.

Assim, entre 1955 e 1968, o valor das vendas internas de São Paulo para o resto do país passa de 12,2% de seu produto regional para 40% (exportações para "Brasil exclusive São Paulo"), enquanto os índices equivalentes para "Brasil exceto São Paulo" passam de 6,7% para 9,7%. Em ambos os casos, notadamente para São Paulo, o mercado interno (das demais regiões) ultrapassa em importância as vendas para o exterior.[232] A contrapartida deste processo é o aumento do peso que as importações de outras regiões brasileiras passam a ter no produto local. Em ambos os casos, novamente, elas tornam-se mais relevantes que as importações provenientes do exterior.[233]

Mas quero chamar atenção para um aspecto desses números que salienta uma diferença no sentido da integração econômica entre os períodos anterior e posterior a 1968. Até esta data, a unificação do mercado nacional permite uma expansão vigorosa das "exportações" internas, que constituem um grande estímulo ao crescimento econômico. Mesmo assim, este fato é inegavelmente mais importante para São Paulo, enquanto criação de mercados externos à economia paulista, que para o restante do país. É certo que o que se identifica aqui como restante do país é uma "economia continental", relativamente a São Paulo, e por

---

232 Não estão computadas aqui as vendas para a própria região, tanto no caso de São Paulo, como para o resto do país, que dariam um significado muito mais expressivo ao "mercado interno". Contudo, isto não enfraquece o raciocínio, porque o objetivo é exatamente salientar a importância dos demais mercados regionais. A determinação, para o ano de 1985, dos coeficientes de comércio incluindo uma estimativa dos mercados locais pode ser encontrada em Castro, N. (1989).

233 "A impressionante expansão dos fluxos do comércio inter-regional, a partir dos anos 50 (...) testemunha o notável avanço no processo de integração econômica do país e a formação de um mercado nacional virtualmente unificado". (Galvão, 1993, v. 1: 257).

conta disso teria de qualquer forma coeficientes de abertura menor que os encontrados para São Paulo.[234] Mas os números são evidentes: as vendas paulistas aos demais mercados passam a representar 40% de seu PIB, com grande acréscimo em relação ao percentual de 1955; para "Brasil exclusive São Paulo", este aumento ocorre, mas é bem menor.

Após 1968, em que pese seja evidente a dificuldade em encadear estas séries, os aumentos desses percentuais passam a ser mais importantes para "Brasil menos São Paulo" que para a própria economia paulista.[235] Se compararmos os percentuais de 1975 e de 1985, os resultados indicam que há crescimento das vendas internas de São Paulo para o resto do Brasil até 1980, com percentuais declinantes a partir dessa data. A contrapartida desse fato é que as compras de "Brasil menos São Paulo" sobem até 1980 e depois caem em relação ao seu PIB, embora mantendo percentuais elevados para estes indicadores de "integração" econômica. Fato distinto ocorre com as vendas do resto do Brasil para São Paulo: seu peso no PIB do agregado "Brasil exceto São Paulo" torna-se crescente, mostrando o peso progressivamente maior que o mercado paulista assume, enquanto destino da produção dos bens elaborados nas demais Unidades da Federação.

Se os mercados externos a São Paulo foram importantes para o crescimento da economia paulista durante o período da industrialização,

---

234 De fato, se adotássemos outros agregados em vez de São Paulo (Sudeste, por exemplo), os coeficientes cairiam. Caem, desde logo, por conta da maior "auto-suficiência" destas "economias", e também em razão de que a dimensão dos demais mercados vê-se reduzida.

235 A inconsistência entre os dados até 1968 e a série seguinte fica evidente quando se verifica a queda do percentual das vendas e compras internas entre 1968 e 1975, para todas as regiões. Evidentemente este processo não ocorreu, havendo, ao contrário, aumento destes percentuais relativos. Isto se deve ao fato de os dados da GIA/ICMS subestimarem as operações internas. Apenas para efeito comparativo, se adotarmos uma correção nestes percentuais, tomando a afirmativa de que as séries de comércio inter-regional após 1975 correspondem a cerca de 60% do conjunto das operações, teríamos percentuais similares ou mais elevados em todos os casos, denotando os efeitos do avanço da integração do mercado nacional. As vendas de São Paulo para o resto do Brasil seriam as únicas que se manteriam no mesmo patamar de 40%; as vendas de Brasil para São Paulo teriam passado de 9,7% para 14,8%; as compras de São Paulo de 17,9% para 22%, enquanto as compras do resto do Brasil, com origem em São Paulo, evoluiriam de 21,8% para 26%. É claro que não é possível adotar estes números, uma vez que se desconhece a variabilidade do grau de cobertura da amostra, entre as diversas regiões e anos indicados. Por isto, preferi apresentar, na Tabela 20 e seguintes, os dados originais do Ministério da Fazenda.

em que se presenciava uma maior concentração produtiva no estado, pode-se dizer que este processo adquiriu uma nova configuração. Após 1975, o crescimento do mercado paulista foi mais importante para o resto do Brasil, que o comércio no sentido oposto. A evidência disso é que cai a grande diferença que havia no saldo comercial favorável a São Paulo, ainda que o estado continue sendo superavitário em relação ao resto do país.[236] Na verdade, essa alteração é ainda mais significativa, porque modifica radicalmente a lógica do período anterior: São Paulo era deficitário em relação a seu comércio exterior e amplamente superavitário nas trocas internas; agora passa a ser superavitário com o exterior e tem uma sensível queda no superávit interno. Voltaremos a este tema, pela inegável importância que tem para as formas de articulação entre as diversas economias regionais. Antes, contudo, vejamos alguns outros indicadores que sancionam a compreensão da maior integração do mercado nacional.

A Tabela 21 traz a participação do comércio inter-regional em termos do conjunto das vendas interestaduais das Unidades da Federação de uma determinada região. Em outras palavras, o percentual das operações comerciais (vendas e compras) realizadas com estados de fora da região, em relação à totalidade das vendas e compras, incluindo nestas as operações intra-regionais (estados da mesma região). O sentido geral desses números é um crescimento da importância do comércio inter-regional diante das operações intra-regionais. Lembrando as diferenças que existem entre as informações de 1969 (comércio por vias internas mais comércio de cabotagem, segundo o trabalho de Olímpio de Arroxelas Galvão, já citado), e as que utilizo para o período 1975 a 1985,

---

236 A questão de ser ou não superavitário não é, neste contexto, impeditiva do desenvolvimento, nem representa por si uma condição de restrição ao crescimento econômico do restante do país. Se o financiamento destes déficits e superávits se realiza por transferências tributárias, incentivos fiscais ou mesmo por poupanças privadas (investimentos produtivos), não há por que obstaculizar o crescimento. Ao contrário, pode até mesmo representar uma transferência de recursos reais capaz de alavancar o desenvolvimento regional. É neste sentido que entendo a observação de Francisco de Oliveira, acerca dos incentivos fiscais, quando diz que a taxa de investimento do Nordeste não dependeu de sua base produtiva, porque foi mais elevada pelo aporte de recursos dos fundos públicos. Ver Oliveira, F. (1990: 73). Ver, também, as observações de Diniz & Lemos (1989b) acerca das transferências inter-regionais de recursos que "financiam" estes déficits e superávits, bem como Cano (1985: 43).

quero salientar o aumento progressivo do percentual de vendas inter-regionais: estas passam de 47% do total, em 1969, para 67% em 1985.

Tabela 21
Balança comercial interestadual – Brasil: macrorregiões – 1969 a 1985
Participação do comércio inter-regional no comércio interestadual (%)

	1969		1975		1980		1985	
Macrorregiões	Vi	Ci	Vi	Ci	Vi	Ci	Vi	Ci
Norte	60,4	82,0	91,5	96,0	91,7	93,2	88,0	90,9
Nordeste	36,4	63,5	56,5	74,7	57,6	71,7	59,6	71,6
Sudeste	38,4	29,3	47,2	30,5	49,3	37,5	64,5	56,2
Sul	78,8	76,5	77,1	83,2	72,7	77,2	70,4	69,1
Centro-Oeste	90,6	96,2	76,6	92,4	86,2	93,0	83,7	91,3
Total	47,0	47,0	53,8	53,8	56,9	56,9	67,2	67,2

Obs.: Vi é o peso das exportações (vendas) inter-regionais no total das exportações (vendas) interestaduais das Unidades da Federação da região; Ci é o peso das importações (compras) inter-regionais no total das importações (compras) interestaduais das Unidades da Federação da região

Fonte: Tabelas A1, A2 e A3 do Anexo, e, para o ano de 1969, Galvão (1984: 328, tab. 5-4).

Este aumento é sobretudo derivado das alterações que ocorrem no Sudeste e no Nordeste. De fato, os percentuais de vendas inter-regionais do Norte e do Centro-Oeste já eram altos em 1969.[237] Ainda que as vendas inter-regionais do Norte do País tenham ganho importância maior, em face do ao comércio entre os seus estados (para o que certamente contribuiu a Zona Franca de Manaus, que transformou o Amazonas em um estado sistematicamente superavitário nas trocas internas), elas já eram elevadas e têm peso relativo menor no conjunto das operações comerciais do país. A região Sul apresenta, por estes mesmos dados, até uma certa redução das trocas inter-regionais, em relação ao conjunto de seu comércio.[238] Como conseqüência, a explicação para esse aumento médio dos índices nacionais de comércio inter-regional deve ser buscada

237 "(...) tal como em 1943, em 1947 e 1961, o comércio nas regiões Sudeste e Nordeste, em 1969, era preponderantemente intra-regional, enquanto o das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul assumia a forma de um intercâmbio inter-regional" (Galvão, 1984: 334).

238 Observe-se, como se apontou em nota anterior, que os dados das GIA/ICMS subestimam o valor do comércio das atividades agropecuárias, o que é especialmente problemático para o Sul e o Centro-Oeste do país. Isto significa, por outro lado, que os dados da Tabela 21 referem-se grosso modo ao comércio de manufaturas, o que por si auxilia a compreender o sentido da maior articulação do Nordeste e do Sudeste com o restante do país.

na maior integração do Nordeste e do Sudeste com o conjunto da economia nacional.

Há, na verdade, um aumento entre 1969 e os anos seguintes dos percentuais de vendas e compras inter-regionais do Nordeste, em que pese ser conveniente sempre lembrar que as fontes são distintas. No caso do Sudeste, esse processo é bem mais evidente: o aumento ocorre para todos os anos da série, de forma progressiva. Mais ainda, aumentam tanto o percentual das vendas, quanto o das compras. Neste último caso é interessante observar que é apenas após 1980 que as compras inter-regionais do Sudeste adquirem expressão maior que as operações comerciais entre os estados da região. Este fato deve-se sobretudo ao aumento do fluxo comercial com a região Sul, mas também é decorrência do maior volume de operações entre Sudeste e Nordeste. O peso do Nordeste no conjunto das operações comerciais do Sudeste (inclusive compras internas à região), que era de apenas 8% em 1975 e 9% em 1980, passa para 14% em 1985. Um percentual ainda baixo, mas que deve refletir o processo de crescimento da indústria de bens intermediários e o papel da demanda intra-industrial como destino desta produção.

Esse resultado é bastante coerente com o que se conhece acerca da chamada nova indústria nordestina. Os levantamentos da SUDENE permitem avaliar que o destino final da produção da indústria incentivada foi progressivamente deslocando-se em direção a mercados externos à região Nordeste, que em 1986 respondia apenas por 36% dessa demanda, enquanto o Sudeste era destino de 44% do valor da produção.[239]

Como mostra Aldemir do Vale Souza, com base na matriz industrial de 1985, o crescimento industrial do Nordeste, com a consolidação de sua integração à economia nacional, tem como contrapartida um expressivo aumento das exportações no total da demanda. Como diz esse autor:

> "Esses resultados não devem surpreender e apenas expressam o reforço da tendência de crescente participação dos bens intermediários na industrialização

239 Ver: SUDENE... (1992: 45, tab. 4.4.1b). Como indicam outros levantamentos, os percentuais de vendas no Nordeste, em anos anteriores, eram: 58% em 1968, 42% em 1977, apud Souza, A.V. (1995: 72, nota 12).

regional que (...) configura também um padrão de consolidação do processo de integração inter-regional do Nordeste às regiões mais desenvolvidas da economia brasileira.

Por outro lado, os resultados dão substância à conhecida hipótese de complementaridade da indústria de transformação regional em relação à parte mais importante da indústria brasileira, em particular àquela da região onde está mais concentrada. Ou, dito de outro modo, as chamadas 'indústrias-chave' regionais são aquelas que, de modo mais evidente, estão articuladas a nível intra-setorial e inter-regional." (Souza, A.V., 1995: 135-6).

Tabela 22
Balança comercial interestadual
Entradas e saídas em relação ao PIB regional
Brasil e Unidades da Federação –1975 a 1985 (% em relação ao PIB)

	1975		1980		1985	
Regiões e Estados	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas
Sudeste	17,8	23,4	32,6	40,2	24,9	30,6
- São Paulo	13,2	23,2	26,3	42,6	24,1	30,7
- Minas Gerais	25,2	23,8	44,7	35,0	27,4	31,8
- Rio de Janeiro	24,8	24,1	40,5	37,0	21,8	29,2
- Espirito Santo	34,1	19,8	45,4	40,2	48,4	32,3
Sul	25,0	18,3	48,7	40,8	45,2	47,3
- Paraná	28,1	14,0	56,2	44,6	43,8	48,3
- Santa Catarina	28,1	26,4	52,1	44,3	68,3	71,5
- Rio G. do Sul	21,5	18,8	41,8	36,5	36,4	36,1
Nordeste	27,2	15,3	44,0	28,7	43,3	29,9
- Maranhão	21,4	3,1	38,2	12,3	51,8	19,3
- Pernambuco	34,6	25,7	54,9	37,3	59,9	48,8
- Bahia	24,8	14,5	35,8	34,2	34,4	32,6
- Restante NE	25,6	11,6	47,1	21,2	42,7	20,4
Norte	20,1	9,4	40,9	33,5	43,7	33,3
- Pará	25,1	6,8	35,6	14,3	36,4	15,5
- Amazonas	18,9	16,2	47,9	68,2	49,8	68,8
- Restante NO	5,5	0,9	42,0	17,0	50,2	15,2
Centro-Oeste	29,5	8,0	46,3	21,6	54,8	27,0
Total Brasil	20,7	20,7	37,7	37,7	33,3	33,3

Obs.: Operações Globais (operações tributadas e isentas de ICM); PIB regional calculado pela participação das UFs no PIBcf, exclusive imputação de serviços financeiros.

Fonte: Revista de Finanças Públicas (vários anos); FIBGE. Contas Regionais, Anuário Estatístico do Brasil (1992).

Por fim, quero ainda comentar o sentido da redução relativa do comércio interestadual no período 1980 a 1985, fenômeno especialmente importante no caso do Sudeste do país. Como mostra a Tabela 22, em termos dos respectivos PIBs regionais, há para muitos estados e regiões

brasileiras um decréscimo ou estagnação dos coeficientes de comércio inter-regional entre esses anos. É visível que esse processo atuou de forma mais intensa nas economias com estruturas industriais mais complexas, coerente com os efeitos depressivos da conjuntura do início dos anos 80. Alerto, contudo, que os diferentes graus de cobertura da amostra do levantamento da GIA/ICMS exigem cautela para afirmações mais contundentes.[240]

Creio, mesmo assim, como se aponta na seqüência, que parte desse processo está determinada pela forma de ajuste à crise, na medida em que se ampliam no mesmo período os coeficientes de comércio exterior das mais diversas regiões, com algum grau de deslocamento da demanda doméstica pela maior participação no mercado internacional.[241]

Alguns outros fatos também chamam atenção nesta Tabela: a evolução dos coeficientes de comércio da economia baiana dá conta do forte impacto da instalação da indústria química sobre o perfil das trocas regionais, ampliando sensivelmente suas exportações para outras Unidades da Federação, sendo um forte indutor do crescimento regional; o mesmo pode ser visto para o caso do estado do Amazonas, que, em razão da Zona Franca de Manaus, torna-se amplamente superavitário, com um peso das vendas internas no PIB que tem poucos paralelos no restante do país; por fim, observe-se que a evolução da economia do Sul do país também tende a torná-la superavitária em termos do comércio interestadual, mesmo não estando computadas aqui parte das vendas internas de produtos agrícolas.

4.2 O desempenho das exportações regionais

Faço aqui um balanço do desempenho regionalizado do comércio exterior das diversas regiões brasileiras, procurando enfatizar como essa

---

240 Ver, em particular, as observações que faço no fim deste capítulo, acerca da variabilidade dos graus de cobertura da amostra da GIA e do sentido da redução do superávit de São Paulo.

241 São disponíveis também dados referentes a 1991 acerca da entrada e da saída de mercadorias por Unidade da Federação, segundo estimativas feitas pela Secretaria da Fazenda de Pernambuco e Varsano. Não os utilizo aqui porque são atualizações dos dados de 1985 apresentados na Tabela 22. Ver Dain & Rosa (1995: 88-9).

performance auxilia a explicar o movimento dessas economias regionais. Como já foi dito, após 1980, o aumento das exportações foi um fenômeno generalizado para distintas atividades econômicas, inclusive com a ampliação do peso dos manufaturados, que passaram a representar mais da metade da pauta de comércio exterior.[242] Evidentemente, em algumas economias regionais as exportações apenas substituíram demanda interna. Mas, o que se quer salientar é que esse aumento foi importante para muitas regiões, inclusive para o interior do estado de São Paulo e muitas áreas "periféricas". Na verdade, a avaliação do significado regional do esforço exportador permite compreender melhor o sentido que assumiram certas "especializações" regionais, para usar uma expressão de Leonardo Guimarães (1995: 25).

Em termos nacionais, ainda que a estratégia de ajuste via exportações tenha mostrado seus limites enquanto opção macroeconômica,[243] a característica desse período é de aumento dos coeficientes setoriais de exportação, sobretudo da indústria, com o direcionamento de parcela crescente da produção para o mercado internacional. Como afirma Wilson Suzigan, referindo-se especificamente à indústria:

> "Com o fim dos grandes blocos de investimentos do II PND a indústria deixou de gerar sua própria demanda, e as possibilidades de expansão tendo por base o mercado interno ficaram restringidas pela crise. Assim, a orientação da produção para o mercado internacional, em boa parte apoiada em incentivos-subsídios, compressão dos salários e desvalorizações cambiais periódicas, representou uma saída para a crise no mercado interno, antes que uma estratégia de expansão das empresas, embora em alguns poucos casos essa estratégia se verifique, inclusive com base em significativos avanços tecnológicos."[244]

---

242 "Com relação ao desempenho competitivo no mercado internacional, o Brasil possui uma pauta de exportação diversificada em termos de setor de origem dos produtos, embora concentrada em bens de consumo intermediários (participação de cerca de 70% no valor exportado nos últimos vinte anos). O peso dos produtos manufaturados vem aumentando sistematicamente, evoluindo de cerca de 30%, em meados dos anos 70, para mais de 60% em 1992, período em que também dobrou a participação dos semimanufaturados." (Coutinho & Ferraz, 1994: 252).

243 Essa inconsistência macro pode ser sintetizada pelo fato de o crescimento das exportações ser incapaz de sustentar um nível mínimo de emprego e mostrar-se incompatível com o aumento da demanda interna. Além disso, a recorrente inconsistência das estruturas de ativo e passivo dolarizados, entre o setor público e o setor privado, acabaria por imobilizar a política econômica. Ver Carneiro (1991).

244 Cf. Suzigan (1992b: 95). Segundo o autor, "essa expansão das exportações de produtos industrializados foi fortemente concentrada em segmentos dos complexos metal-mecânico, químico-petroquímico e celulose-papel."

Deve-se ter em vista, até para confrontar este panorama dos últimos quinze anos com aquele que prevalece após a implementação do Plano Real – valorização cambial decorrente, tanto da paridade definida na conversão da URV, quanto da política cambial que se segue –, que esta inserção internacional do país está longe de sugerir uma ampla e generalizada capacidade de competir da indústria nacional. Como salienta o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, a perda de importância do país no comércio internacional, na segunda metade da década de 80, revela exatamente uma erosão dos parâmetros de competitividade.[245] A fragilidade da inserção internacional do país é decorrência exatamente da grande dependência da pauta de exportação brasileira em relação a bens comercializáveis de menor dinamismo, quer em termos do crescimento físico da demanda mundial, quer sobretudo em termos de seus preços internacionais:

> "Embora o perfil das exportações brasileiras tenha evoluído no sentido de maior presença de produtos industrializados, a inserção atual da indústria brasileira no mercado internacional (...) caracteriza-se pela exportação de '*commodities*' intensivas em recursos naturais e/ou energia e de bens intensivos em mão-de-obra barata: por exemplo, '*commodities*' como celulose, papel, suco de laranja, farelo de soja e minérios semiprocessados têm tido excelente desempenho exportador."[246]

Ou seja, apesar de a trajetória de industrialização do país ter sido concretizada através de uma elevada participação do capital transnacional, especialmente nos setores que comandavam a acumulação e com este capital assumindo em geral o papel de empresas líderes de seus setores, apesar deste fato, repito, "poucos setores foram estruturados visando o mercado mundial. Mesmo entre os setores que apresentam atualmente alto coeficiente de exportação, encontram-se realmente direcionados ao mercado externo apenas alguns segmentos de insumos metálicos (como minérios de ferro e alumínio) e da agroindústria (café e

---

245 A participação brasileira nas exportações mundiais, que era de cerca de 1% entre 1978/1980, passou para 1,5%, entre 1984 e 1985, mas voltou a cair para 1% no início dos anos 90, com crescimento inferior ao do comércio internacional. As importações também se revelam baixas, com peso sistematicamente decrescente, até 1993. Conforme Coutinho & Ferraz (1994: 35).

246 Cf. Coutinho & Ferraz (1994: 36). Nesse texto, os autores também advertem para os riscos de a competitividade brasileira nesses produtos vir a ser questionada pela saturação dos mercados e tendência declinante dos preços.

sucos), além de celulose de mercado (não integrada à produção de papel). Com a instabilidade macroeconômica e a perda de dinamismo do mercado interno a partir do final dos anos 70 diversas empresas buscaram se ajustar à conjuntura adversa direcionando a produção para o mercado internacional." (Coutinho & Ferraz, 1994: 253).

O impacto regional desse processo não poderia deixar de ser muito heterogêneo, como resultado da própria diferenciação do grau de competitividade em termos setoriais e de seus distintos coeficientes de exportação. Isto evidencia que, apesar de frustrada enquanto articulação de um novo padrão de crescimento, a trajetória de ajuste não foi irrelevante para o desempenho de regiões específicas. Ao contrário, os números da Tabela 22 indicam crescimento absoluto das exportações em quase todas as regiões do país, entre o início da década de 80 e os anos 90, com uma pequena queda relativa da participação de São Paulo, sobretudo pelo aumento das exportações originárias do Centro-Oeste (produtos básicos), do Maranhão (semimanufaturados), do Norte (básicos e semimanufaturados) e de Minas Gerais (tanto básicos, semimanufaturados como manufaturados).[247]

Mas há ainda outros aspectos destes dados que chamam atenção. Em primeiro lugar, é preciso não subestimar o elevado peso de São Paulo nas exportações brasileiras. A participação paulista era de aproximadamente 35% no início da década de 70, subiu ligeiramente para 37%, no início dos anos 80, e hoje situa-se novamente próxima de 35%. Ocorre que as exportações deste estado estão concentradas em produtos manufaturados, que atualmente respondem por cerca de 80% do total. Em termos exclusivamente dos produtos manufaturados, sua participação chega hoje a cerca de 55% das exportações de manufaturas do país. Número que reflete a ainda elevada concentração industrial em São Paulo (49% do total nacional em 1990, conforme a Tabela 23), e também a própria estrutura da indústria paulista, em que é menor o peso dos

---

247 O sentido destes mesmos números, referidos a 1993 e 1994, não é distinto da Tabela 26. Apenas há um aumento do peso das exportações dos estados com forte participação de produtos agrícolas: Sul e Centro-Oeste, reduzindo-se ligeiramente a participação de São Paulo e Minas Gerais.

segmentos voltados para o "mercado interno", comparativamente ao conjunto das demais Unidades da Federação.[248]

Tabela 23
Crescimento absoluto e percentual sobre as exportações brasileiras principais Estados e regiões – Médias 1980/1981 e 1990/1991 (US$ milhões FOB)

	Crescimento absoluto 1980/81-1990/91			Percentual do total (%)	
Regiões e Estados	Básicos	Manufaturados	Semimanufaturados	1980/81	1990/91
Sudeste	36,5	4277,3	1999,8	57,0	59,5
- São Paulo	-269,0	3127,4	94,8	37,0	35,1
- Minas Gerais	430,0	875,6	994,8	10,2	14,3
- Rio de Janeiro	-268,4	123,2	344,9	5,9	4,8
- Espirito Santo	144,0	5,6	565,3	3,8	4,9
Sul	-519,8	1685,3	10,7	24,6	20,9
- Paraná	564,8	246,0	-36,3	9,7	5,7
- Santa Catarina	158,7	460,0	-33,8	4,0	4,6
- Rio G. do Sul	-113,8	979,3	80,8	10,8	10,5
Nordeste	-581,1	555,5	458,8	11,2	9,2
- Bahia	147,5	318,0	1,0	5,3	4,3
- Maranhão	-7,2	39,5	415,2	0,1	1,4
- Restante NE	-426,4	197,9	42,7	5,8	3,5
Norte	681,2	-22,4	490,2	2,8	5,6
Centro-Oeste	424,0	20,8	35,5	0,4	1,8
Total - Brasil	145,3	6516,5	2995,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil (diversos anos) apud Pacheco (1993a: 8).

Mas, mesmo retendo a importância de São Paulo, é também necessário chamar atenção para o impacto das exportações sobre as demais regiões e sobre o papel que tiveram ao reforçar o movimento de desconcentração. Isto fica claro quando comparamos a década de 80 com o período anterior. Em termos absolutos, o aumento das exportações totais de São Paulo entre 1972/73 e 1980/81 foi de cerca de 6,5 bilhões de dólares, dos quais 5,5 bilhões em produtos manufaturados. No mesmo intervalo, o incremento das exportações do restante do país foi de 10,7 bilhões de dólares, dos quais apenas 3,8 bilhões em manufaturados e 6,9

248 Esta especialização da estrutura industrial de São Paulo pode ser avaliada pelos dados da Tabela 11, que revelam números distintos para a concentração industrial, no ano de 1985, segundo os diferentes grupos e ramos da indústria. Enquanto no segmento predominantemente produtor de bens duráveis e de capital (Grupo III) esta concentração atinge 66,5%, nos bens intermediários (Grupo II) é de 49,4% e nos bens de consumo leves (Grupo I) é de apenas 43,2%.

bilhões nos demais produtos (básicos e semimanufaturados). Ou seja, entre a década de 70 e o início dos anos 80, os principais componentes desse aumento são os manufaturados produzidos em São Paulo (5,5 bilhões) e os não-manufaturados do restante do país (6,9 bilhões). Ainda que nesse período tenha ocorrido um crescimento da exportação de manufaturas das demais regiões brasileiras, esse valor foi significativamente menor que o apresentado por São Paulo. É o sentido desse movimento que se inverte na década de 80.

Ao longo dos anos 80, o crescimento do conjunto das exportações foi menor que no período anterior, até porque estas já haviam atingido um patamar relativamente elevado. Em termos regionais, entre 1980/81 e 1990/91, o incremento das exportações foi de aproximadamente 3 bilhões de dólares para São Paulo e 6,7 bilhões para os demais estados. No caso paulista, o aumento deveu-se apenas aos manufaturados, inclusive com queda nos básicos, em razão da redução da cultura cafeeira no estado. Nos demais estados, o aumento esteve dividido em 3,4 bilhões de dólares para manufaturados e 3,3 bilhões para não-manufaturados. Ou seja, ainda que a exportação de produtos básicos e semimanufaturados tenha sido importante, como reflexo da continuidade dos investimentos na fronteira agrícola e mineral, a alteração mais significativa ficou por conta das manufaturas, que em termos absolutos tiveram um aumento superior às exportações paulistas, de forma bem distinta da década anterior.

Esse desempenho exportador, visto região a região, esteve condicionado à performance geral das exportações brasileiras: isto implica, em quase todos os casos, coeficientes de exportação crescentes até 1985 e declinantes a partir dessa data, quando calculados em dólares correntes.[249] Ocorre que os coeficientes são bastante distintos entre as diversas regiões brasileiras, como mostra a Tabela 24. A abertura comercial de São Paulo, pelo seu peso e pela diversificação da pauta, é um retrato da situação brasileira, não se diferenciando muito da média

249 Como se observou na Tabela 5, no Capítulo 2, os coeficientes do país calculados em dólares constantes são crescentes, sobretudo em relação ao PIB da agropecuária e da indústria. O mesmo é válido para todas as regiões brasileiras, exceção feita ao Nordeste, exclusive Maranhão.

nacional.[250] Mas o impacto do crescimento das exportações é evidente nos seguintes casos: Minas Gerais e Espírito Santo, em que os coeficientes em 1994 eram, respectivamente, 9,8% e 21,2%;[251] no Pará e no Maranhão, em que os mesmos percentuais eram de 16,8% e 8,9%;[252] e nos estados da região Sul, cujo coeficiente médio é da ordem de 12,5% em 1994.[253]

---

250 Tradicionalmente se aferem coeficientes de exportação em relação ao PIB total. Mas, um número relevante para servir de parâmetro a estes percentuais é a participação das Unidades da Federação na renda agrícola e industrial do país. Segundo as contas regionais de 1985, este agregado para São Paulo representava 38% do PIB setorial da agricultura e da indústria do Brasil. Ou seja, as exportações de São Paulo situavam-se num patamar ligeiramente abaixo de sua participação no valor agregado da indústria e da agricultura nacionais. É preciso, contudo, ter sempre em conta que há uma tendência, já referida, de as estatísticas de exportação superestimarem a participação dos estados onde se realiza o embarque das mercadorias. Ainda que os levantamentos da Funcex sejam segundo estados produtores, os dados são distorcidos pelo fato de o domicílio fiscal do exportador não obrigatoriamente coincidir com o local da produção. Para São Paulo isto implica registrar como paulistas exportações realizadas por Santos, mas com origem em outros estados. O exame das exportações do complexo soja e café revela uma diferença grande entre a participação de São Paulo nas exportações e na produção primária destes bens ou em seu processamento. Na soja, na média entre 1992 e 1993, São Paulo é responsável por 17% das exportações de grãos, 7% das exportações de farelo e 3,5% da de óleo bruto, mas a produção paulista é apenas 5% do total nacional, e mesmo sua maior capacidade instalada de esmagamento não justifica aqueles percentuais. No caso do Centro-Oeste ocorre o oposto: responsável por 40% da produção de grãos e por 23% da capacidade de esmagamento, suas participações nas exportações de 1992/93 são: 25% em grãos, 6,7% em óleo bruto e 17% em farelo. O café é outro exemplo ilustrativo: São Paulo aparece como origem de 41% das exportações de grãos, na média 1992/93, ainda que seu valor da produção agrícola de café seja apenas 17% do total nacional, subestimando as exportações de Minas Gerais (responsável por 47% do produção agrícola em valor e apenas 35% das exportações). Em síntese, os coeficientes de São Paulo estão ligeiramente superestimados, ainda que a diferença seja pequena. Mas os coeficientes do Centro-Oeste, em especial, estão muito subestimados, pelo peso que as exportações de grãos tem diante do produto regional.

251 Em termos médios, o coeficiente de exportação do agregado "Minas Gerais mais Espírito Santo" é de 11,4% em 1994. Esta média tem sentido porque o escoamento de parte da produção mineira pelos portos do Espírito Santo faz com que se contabilizem exportações de Minas Gerais como sendo capixabas, a exemplo de minério de ferro. Além disso, várias atividades importantes na pauta de exportação do Espirito Santo são desdobramentos da extração mineral realizada em Minas Gerais, em especial as usinas de pelotização e a siderurgia.

252 Novamente é conveniente definir um coeficiente médio para Pará e Maranhão, pelas mesmas razões apontadas na nota anterior. Neste caso a média é de 14%, praticamente o dobro do coeficiente nacional em 1994.

253 Um ponto de vista diferente deste é apresentado por Leonardo Guimarães, também tomando por base os coeficientes de exportações regionais: "A análise dos dados mostra que a maior abertura da economia brasileira, entre 1970 e 1990, decorreu do desempenho da região Sudeste, cujo coeficiente quase duplicou entre o primeiro e último ano da série considerada, e Sul, que também registrou aumento das exportações em relação ao seu produto interno". As diferenças entre este ponto

Nas demais regiões, Norte exceto Pará e Nordeste exceto Maranhão, não apenas os coeficientes seguem a tendência nacional de declínio após 1985, mas há uma evidente perda de importância das exportações, comparativamente à década de 70. E mesmos as atividades mais dinâmicas que se instalaram nestas regiões não foram capazes de reverter este quadro. Se, em parte, estes menores coeficientes são resultado de que os PIBs regionais cresceram acima da média nacional, reduzindo a importância relativa das atividades primário-exportadoras que mantinham nas décadas anteriores, de outro lado é reflexo da própria falta de dinamismo dessas atividades tradicionais, tanto em termos de seus índices de produção física, quanto em valor.

No caso nordestino este quadro é fundamentalmente uma conseqüência da menor importância das exportações de açúcar e algodão. Ainda que tenham crescido as exportações de cacau e seus derivados, caju, cera de carnaúba, sisal e outros produtos regionais, como seria de se esperar, a partir desta pauta é impossível constituir o comércio exterior como um componente dinâmico importante para as economias regionais. Mesmo a diversificação da pauta, especialmente pelo maior peso dos produtos químicos (Bahia, Sergipe e Alagoas), e mais recentemente pela exportação de frutas frescas e sucos de fruta (Rio Grande do Norte, Sergipe e Pernambuco), mostra-se incapaz de reverter este panorama.

---

de vista e o que se afirmou aqui decorrem de dois aspectos: a) separei para efeitos da análise as décadas de 70 e 80, procurando destacar o desempenho das exportações de São Paulo do restante do Sudeste; b) os coeficientes indicados pelo autor não incluem as exportações de café para os anos da década de 70, cujos dados tradicionalmente não eram regionalizados (vendas do IBC). Neste sentido, os coeficientes apresentados aqui (Tabela 24) diferem daqueles utilizadas na pesquisa da FUNDAP/IESP, porque regionalizei os dados de exportação de café segundo o porto de embarque (grãos e café solúvel), critério que é o mesmo adotado, quando se passa a divulgar a regionalização da conta café, para as informações divulgadas pela antiga CACEX e atualmente pela FUNCEX. Além disso, os dados de 1970 utilizados pela referida pesquisa são aqueles divulgados pelo Anuário Estatístico do IBGE (1971: 294), que classificam as exportações segundo locais de embarque. Preferi, para manter a comparabilidade do conjunto da série, utilizar as informações de 1972 de exportações segundo estados produtores, estimando os valores de 1970 através do percentual de participação dos estados nas exportações de 1972 e o valor absoluto das vendas externas do ano de 1970. Evidentemente isto resulta em sensível diferença nos coeficientes, até porque as exportações de café, concentradas no Sul e no Sudeste, respondiam naquela data por 27% do total das exportações brasileiras. Ver Guimarães Neto (1995: 22).

Tabela 24
Coeficientes de exportação segundo Unidades da Federação e regiões
Exportações totais em relação ao PIB regional
Estados e regiões produtoras – 1970 a 1994 (em %)

Regiões e Estados	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Total	7,6	7,4	9,4	12,5	7,4	7,8
Sudeste	6,4	6,0	9,1	13,6	7,9	7,7
- São Paulo	7,6	6,3	9,8	14,1	8,0	8,0
- Minas Gerais	7,8	11,3	10,1	14,7	10,5	9,8
- Rio de Janeiro	2,8	2,1	4,3	7,8	3,2	3,3
- Espírito Santo	8,0	4,3	28,0	38,2	19,5	21,2
Sul	12,5	11,2	13,3	16,5	9,6	12,5
- Paraná	20,1	12,6	15,9	16,9	7,1	10,5
- Santa Catarina	5,4	6,3	11,7	14,8	10,4	14,3
- Rio Grande do Sul	9,9	11,9	12,2	16,9	11,5	13,5
Nordeste	9,0	11,4	8,9	8,9	4,9	4,5
- Maranhão	0,7	0,6	0,6	3,9	7,9	8,9
- Pernambuco	12,8	14,5	8,8	3,1	4,0	2,8
- Bahia	9,0	12,1	11,7	15,3	6,0	5,8
- Demais estados do NE	8,0	10,7	7,8	6,2	3,4	3,0
Norte	8,2	7,9	8,3	6,2	8,9	8,4
- Amazonas	4,3	3,1	3,1	1,8	2,6	1,6
- Pará	8,2	6,7	12,4	10,4	17,1	16,8
- Demais estados do NO	15,5	24,8	7,3	4,1	1,5	2,1
Centro-Oeste	1,5	0,8	0,6	1,3	2,2	3,3

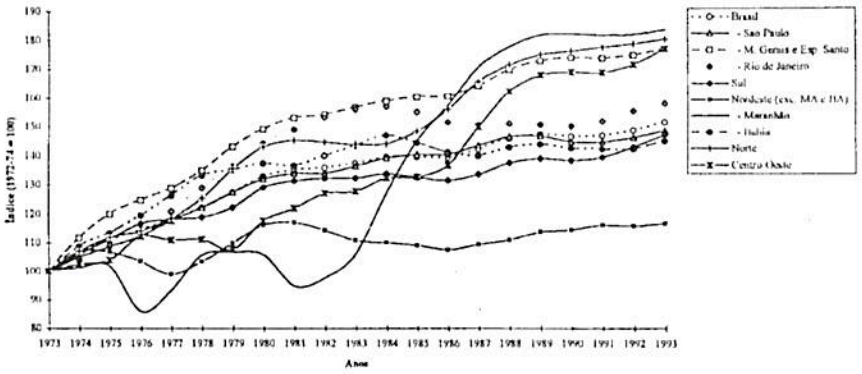
Fontes: CACEX – Banco do Brasil; FUNCEX; IBGE. Anuário Estatístico do Brasil; FGV/PPE/EBAP.

Obs.: (1) Exportações de 1970 estimadas pela participação das UFs nas exportações de 1972; (2) PIB em US$ calculado pela taxa média de câmbio do ano; (3) PIB regional calculado pela participação das UFs no PIBef, exclusive imputação de serviços financeiros; (4) Exportações de café de 1972, 1980 e 1985 regionalizadas segundo o porto de embarque; (5) PIBs de 1990 e 1994 estimados pela taxa de crescimento do PIB regional calculada pela FGV/PPE/EBAP e pelo PIB de 1985 da FIBGE.

Para a região Norte, a pauta de exportação também apresenta certa diversificação. Mas, excetuando-se o Pará, estava e está ancorada em produtos igualmente pouco dinâmicos. Até 1970, as exportações eram basicamente compostas de madeira bruta ou compensada, manganês, látex de borracha e castanha-do-pará. Estes produtos ainda hoje respondem por mais de um terço da pauta, e, apesar da diversificação, resultado da exportação de bens originários da Zona Franca de Manaus, o volume

absoluto das exportações é ínfimo, não chegando a 0,5% do total nacional.[254]

Gráfico 1
Índices de crescimento das exportações
Média móvel trienal - Escala Logarítima



O Gráfico 1 sintetiza estes argumentos ao retratar os índices de crescimento das exportações regionais no período 1972 a 1994, avaliadas em dólares correntes.[255] A evolução da média móvel trienal desses índices salienta exatamente o maior crescimento das exportações de Minas Gerais e Espírito Santo, Pará (Norte), Maranhão e Centro-Oeste, vis-à-vis ao restante do país. Fica evidente que são as exportações do Nordeste (exclusive Maranhão e Bahia) aquelas que apresentam menor dinamismo. Esta tendência não seria muito diferente, caso tomássemos como base não o início da década de 70, mas os ano iniciais da década de 80. Neste caso,

---

254 A indústria incentivada da Zona Franca de Manaus está voltada, quase que exclusivamente, para o mercado doméstico, tendo aumentado suas exportações, entre 1990 e 1993, em decorrência da queda brutal da demanda interna. Apenas algumas poucas atividades exportam parte de sua produção, destacando-se motocicletas e produtos descartáveis (canetas, aparelhos de barba, etc.). Isto é um reflexo da própria política de incentivos fiscais, que acaba por colocá-la em xeque toda vez que amplia-se o consumo interno, porque se reflete simultaneamente em déficits comerciais com o exterior crescentes e aumento da renúncia fiscal.

255 Adota-se uma escala logarítmica em razão do acentuado crescimento dos índices de algumas regiões, cujas exportações no início do período são exageradamente baixas.

o gráfico evidenciaria também forte crescimento das exportações do Maranhão, do Centro-Oeste e do Norte, nesta ordem, e em menor medida de Minas Gerais e Espírito Santo.

A Tabela 25 traz o que pode ser entendido como o resultado desse processo: as exportações por região no ano de 1991, segundo os principais tipos de produtos.[256] Um rápido exame das pautas já evidencia tanto as "especializações" regionais, quanto a maior diversificação das exportações do Sul e sobretudo de São Paulo.[257] Em algumas regiões, chama atenção que um número limitado de itens, em geral de produtos homogêneos, responda pela quase totalidade do comércio exterior. Este é o caso do Norte, onde os produtos de origem mineral, incluindo-se o alumínio processado, representam 70,3% das exportações, e madeira e pasta de celulose representam outros 14,7%.[258] Este mesmo perfil repete-se para o Maranhão, em que as exportações de alumínio respondem por mais de 90% do total, para o Centro-Oeste, em que o complexo soja representa 65% da pauta regional,[259] e também para o Espírito Santo, em que os quatro principais itens são responsáveis por cerca de 95% das exportações do estado.

---

256 Utilizo-me aqui da síntese dos dados de exportações regionais do ano de 1991, que preparei para um seminário do IPEA acerca da avaliação da desconcentração industrial nos anos 80 (Pacheco, 1993a: 10). Este resultado não difere substancialmente dos dados de 1992 e 1993 que também tive oportunidade de examinar.

257 A agregação da classificação das exportações brasileiras por mercadorias (NBM), adotada na Tabela 25, procura identificar cadeias produtivas ou itens homogêneos, com objetivo de assegurar um detalhamento maior que a tradicional classificação por ramos. Para o conjunto do país, os produtos selecionados respondem por 83,7% das exportações. Em razão do grau de diversificação das pautas, este mesmo percentual é variável segundo regiões, e está representado entre parênteses ao lado do nome da respectiva região.

258 Os dados de exportação da região Norte refletem a estrutura da pauta de comércio exterior do Pará, na medida em que o estado é responsável por mais de 85% das exportações regionais.

259 O fato de as exportações do complexo soja estarem subestimadas no caso do Centro-Oeste, como já foi observado aqui, faz com que estes números sejam na verdade maiores. Calculo, com base na participação do Centro-Oeste na produção de grãos e na capacidade de esmagamento, que a exportação destes produtos deve ter alcançado o valor de US$ 750 milhões entre 1992 e 1993, representando quase 80% das exportações originárias da região.

Tabela 25

Exportações do Brasil por região e principais produtos: 1991 (em mil US$ FOB)

Região/Produtos	Valor	(%)	Região/Produtos	Valor	(%)
Norte (89,9%)			Rio de Janeiro (68,8%)		
Minério de ferro	600116	34,1	Siderurgia (aço e ferro)	734099	41,7
Alumínio	346613	19,7	Navios de grande calado	173485	9,8
Madeiras	161673	9,2	Derivados de petróleo	96629	5,4
Minério de alumínio	159775	9,0	Prod. Químicos orgânicos	56347	3,2
Pasta de celulose	98144	5,5	Aparelhos ópticos	53979	3,0
Minério de manganês	72617	4,1	Alumínio	49672	2,8
Pimenta-do-reino	48259	2,7	Pneus	46260	2,6
Caulim	33973	1,9	Total	1759077	100,0
Crustáceos	31651	1,8	São Paulo (77,2%)		
Minério de estanho	27395	1,5	Veículos (inc. partes)	1201783	10,8
Total	1757115	100,0	Suco cítrico (e outros deriv.)	997395	8,9
Maranhão (96,6%)			Siderurgia (ferro e aço)	854499	7,7
Alumínio	434688	91,1	Café	828924	7,4
Ferro-Gusa	25949	5,4	Autopeças	710119	6,3
Total	476705	100,0	Prod. Químicos (não farmac.)	466318	4,2
Nordeste* (85,8%)			Papel e produtos afins	451874	4,0
Açúcar	389337	36,0	Complexo soja	383479	3,4
Caju (castanha, suco, etc.)	115640	10,7	Áudio e vídeo	316861	2,8
Plásticos (PVC, etc.)	77414	7,2	Aviões (inc. partes)	289064	2,6
Crustáceos	76642	7,1	Mot.Elétricos e compres.	274407	2,5
Fiação (algodão e sintét.)	68456	6,3	Carne bovina	261035	2,3
Frutas (frescas, sucos, etc.)	35348	3,3	Pneus	225602	2,0
Prod. de Sisal	32933	3,0	Maq. Elevadoras	222395	2,0
Cera de carnaúba	31024	2,9	Alumínio (inc. prod.)	214776	1,9
Vest. e confecções	26990	2,4	Têxteis (alg. e sintéticos)	174846	1,6
Soda cáustica	25899	2,3	Calçados	158644	1,4
Pilocarpina	17870	1,7	Derivados de petróleo	152778	1,4
Comp. eletrônicos	15753	1,5	Fios (alg. e sintéticos)	150320	1,4
Tecidos de algodão	14874	1,4	Mat. Fotográfico	105100	0,9
Total	1082155	100,0	Total	11170443	100,0

Continuação

Bahia (90,4%)			Sul (88,0)		
Produtos químicos	429901	33,0	Complexo soja	1293040	19,6
Cacau (bruto, pasta, etc.)	229984	17,6	Calçados	1066027	16,1
Siderurgia de cobre	156744	12,0	Fumo e cigarros	752267	11,4
Siderurgia de ferro	119820	9,2	Aves de corte (cong./resf.)	387909	5,9
Deriv. de petróleo	112384	8,6	Vestuário e confecções	334000	5,1
Sisal e derivados	52899	4,0	AP. de Refriger. (inc. partes)	279945	4,2
Alumínio	27710	2,1	Prod. Químicos org.	236935	3,6
Algodão	25682	2,0	Couro bovino	195854	3,0
Frutas (frescas/sucos)	20577	1,6	Papel	184849	2,8
Total	1300909	100,0	Metalurgia (ferro e aço)	157568	2,4
Minas Gerais (92,6%)			Onib. e caminhões (peças)	137232	2,1
Aço	1611498	33,2	Café	120423	1,8
Minério de ferro	1445795	29,8	Madeiras (Compensados)	106473	1,6
Veículos (inc. partes)	517047	10,7	Carne bovina	95339	1,4
Café	298173	6,2	Pasta de celulose	85263	1,3
Ferro-gusa	246718	5,0	Prod. de madeiras	74001	1,1
Pasta de celulose	127859	2,6	Algodão	73750	1,1
Alumínio	82409	1,7	Motores elétr. e geradores	66544	1,0
Silício	77828	1,6	Cerâmica	64257	1,0
Zinco elét.	42997	0,9	Derivados de petróleo	56620	0,9
Complexo soja	35689	0,7	Máq. Agrícolas	48834	0,7
Total	4843073	100,0	Total	6611230	100,0
Espírito Santo (97,7%)			Centro-Oeste (91,7%)		
Metalurgia de ferro	556405	32,8	Complexo soja	373229	65,0
Min. de ferro pelotizado	541931	31,9	Minério de ferro	48273	8,4
Pasta de celulose	264598	15,6	Pedras preciosas	47574	8,2
Café	251682	14,8	Carne bovina	33726	5,8
Cacau e derivados	44083	2,4	Amianto	23690	4,1
Total	1694220	100,0	TotaL	574195	100,0
Brasil (83,7%)			Brasil	31620459	100,0

Obs.: (*) Exclusive Bahia e Maranhão.
Fonte: FUNCEX (Dados brutos) apud Pacheco (1993: 10).

Mesmo em regiões com maior base industrial, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e os demais estados do Nordeste (exclusive Bahia e Maranhão), a concentração das exportações em poucos produtos principais revela uma certa especialização da base produtiva local. Em Minas Gerais é o caso da siderurgia (aço e ferro-gusa), com 38%, e da exportação de minério de ferro, com outros 30%. A siderurgia é responsável por mais de 40% das exportações fluminenses. Na Bahia, o pólo de Camaçari exporta 1/3 do total estadual; e nos estados selecionados do Nordeste, o açúcar representa sozinho 36% das exportações, e os derivados do caju, outros 11%. Deste ponto de vista, ressalta a diversificação das pautas exportadoras de São Paulo e do Sul do país. Nestas, ainda que haja uma forte presença da agropecuária (sucos cítricos, complexo soja, carnes, café, couro, etc.), há também, em contrapartida, um peso maior de outros segmentos: metal-mecânica, química, têxtil, confecções, material elétrico, etc.

Uma desagregação ainda maior dos dados da Tabela 25 poderia mostrar que as diferenças não se limitam às características de quais cadeias produtivas conformam as bases da indústria de cada região. Também as diferenças em termos da presença ou não de bens com maior valor adicionado são relevantes, sobretudo quando são analisados segmentos comuns a várias regiões. Alguns exemplos são marcantes. No complexo soja, enquanto as exportações do Centro-Oeste são majoritariamente de grãos ou de soja triturada (52%), em São Paulo e no Sul estas exportações são essencialmente de farinha derivada da extração do óleo ou do próprio óleo (65% e 90%, para cada uma das regiões). No alumínio temos três situações distintas: no Norte, 1/3 das exportações ainda é de minério e o restante do metal já processado; no Maranhão a exportação é exclusivamente de alumínio bruto; no caso de Minas Gerais e São Paulo, além de não se exportar minério, há uma diversificação da pauta, que inclui, além do alumínio bruto, uma série de outras ligas, perfis, chapas, fios e um conjunto de produtos elaborados.[260]

---

260 As exportações de alumínio e seus derivados estão distribuídas regionalmente da seguinte forma: o Norte responde por 38,8%, e o Maranhão por 31,8%. Os demais exportadores importantes são Rio de Janeiro com 3,9%, Minas Gerais com 6,4% e São Paulo com 16,4%. Em

Uma série de exemplos adicionais poderia ser construída, como papel versus pasta de celulose; madeira bruta versus madeira compensada e móveis; café em grão versus café solúvel, etc. O importante é ressaltar o sentido deste processo, porque este é um aspecto relevante para as perspectivas futuras da indústria de cada uma das regiões brasileiras: uma política industrial que tenha por objetivo alcançar uma maior agregação de valor nos setores que já exportam, e portanto apresentam certa competitividade internacional, pode em muitos casos favorecer a continuidade da desconcentração econômica.[261]

O significado essencial destes números é que se abriram alternativas localizadas de dinamismo, mesmo num quadro geral de crise, com baixo crescimento médio e por vezes retração da demanda interna. Muitas dessas possibilidades situaram-se no próprio interior de São Paulo, outras em regiões de fronteiras. E, por vezes, esse dinamismo apresentou pouca ou nenhuma correspondência com o desempenho do conjunto da economia, em particular com os segmentos que apresentam maiores graus de encadeamento na estrutura produtiva.[262]

Convém aqui, antes de concluir este tópico, reter o resultado geral destas alterações no comércio exterior e inter-regional do país, em termos de seus impactos na forma de articulação das diversas economias regionais. Como já foi salientado, o processo de integração do mercado nacional correspondeu à redução do peso do comércio exterior, que no entanto continuou sendo relevante para boa parte da "periferia" nacional. A controvérsia sobre o financiamento da industrialização concentrada em São Paulo tinha um de seus pilares exatamente no fato de o saldo de comércio exterior das demais regiões ser positivo, enquanto São Paulo era deficitário. Além disso, as regiões industrializadas paulatinamente

---

relação ao Rio de Janeiro, a diferença é a maior presença de alumínio ligado, o que também ocorre para São Paulo e Minas Gerais. Nestes dois últimos estados, o que chama atenção é a exportação de produtos de alumínio (perfis, tubos, fios, utensílios domésticos, etc.).

261 Ver as conclusões do documento referido acima: Pacheco (1993a: 57 e ss.), onde observo que os termos em que foram gerados os saldos comerciais da década de 80 não obrigatoriamente asseguram bases de competitividade para os próximos anos.

262 Isto ocorre mesmo em atividades que são pouco significativas no conjunto da pauta de exportação das regiões. É o caso de frutas e sucos de frutas no Nordeste, celulose na região Norte, soja nos cerrados de Minas Gerais e Bahia, e carne bovina para o Centro-Oeste.

tornavam-se superavitárias em relação às demais, com a integração beneficiando a todos, mas sendo especialmente importante na geração de novos mercados para São Paulo. É este padrão que se modifica nos anos 80. Para tanto é conveniente observar também a dimensão das importações regionais do exterior e os saldos de comércio nesse período. A Tabela 26 traz estimativas dos coeficientes de importação das principais regiões brasileiras para o período 1975 a 1994.[263]

O sentido geral da evolução dos coeficientes retrata a queda do peso das importações brasileiras, quando aferidas em relação ao PIB em dólar corrente, o que prevaleceu até a implantação do Real. A diferenciação regional não impediu que se verificasse uma convergência destes percentuais, cujas grandes exceções são os estados do Amazonas e do Espírito Santo. No primeiro caso as importações são decorrentes da compra de peças e componentes para a indústria incentivada da Zona Franca de Manaus, que reexporta os bens finais para o conjunto do país. No segundo caso, trata-se de uma distorção dos dados, em razão do domicílio fiscal do importador ser declarado como sendo o Espírito Santo, quando na verdade o bem se destina para outra Unidade da Federação.[264]

---

263 Por não dispor de dados regionalizados, estimei os valores de 1994 pelos percentuais de participação nas importações regionalizadas de 1993 e pelo total de importações de 1994. Esta aproximação não distorce os resultados finais e permite compará-los com os coeficientes de exportação apresentados na Tabela 27, bem como leva em conta o aumento das importações que ocorre em 1994. Observe-se aqui, a mesma consideração já feita para os coeficientes de exportações calculados em relação ao PIB: os coeficientes seriam muito maiores se calculados em dólares constantes.

264 Esta distorção tem por origem outra muito mais significativa: no contexto da "guerra fiscal" que as Unidades da Federação travam entre si, o Estado do Espírito Santo financia sem correção monetária, através do Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP), parte do recolhimento de ICMS pago pelas importações. Com isto, e também em razão das boas condições operacionais de seus portos, acabou concentrando grande parte do total das importações de automóveis, que cresceram significativamente nos últimos anos. As estatísticas registram a importação como tendo destino o estado, em razão do domicílio fiscal da *Trading* responsável pela operação.

Tabela 26
Coeficientes de importação segundo Unidades da Federação e regiões
Importações totais em relação ao PIB regional
Estados e regiões importadoras – 1975 a 1994 (%)

Regiões e Estados	1975	1980	1985	1990	1994
Total	10,5	10,7	6,4	5,0	6,0
Sudeste	13,7	13,0	8,7	6,5	7,1
- São Paulo	14,3	12,2	7,3	6,5	8,0
- Minas Gerais	4,7	4,4	2,1	2,0	2,0
- Rio de Janeiro	16,3	20,6	18,3	10,5	7,3
- Espírito Santo	28,4	20,4	7,3	8,2	16,5
Sul	4,6	9,2	3,3	3,1	5,5
- Paraná	2,8	3,0	1,7	2,4	4,9
- Santa Catarina	2,9	17,7	5,8	2,3	3,9
- Rio Grande do Sul	6,5	10,2	3,5	4,1	6,7
Nordeste	4,6	5,3	2,7	2,4	3,3
- Maranhão	0,7	1,4	3,1	1,8	3,3
- Pernambuco	6,5	5,8	3,1	2,3	4,6
- Bahia	6,0	8,6	3,7	3,7	3,1
- Demais Estados do NE	2,9	2,3	1,5	1,2	2,9
Norte	13,7	10,9	6,0	6,9	10,5
- Amazonas	29,6	24,9	14,9	17,1	27,3
- Pará	4,7	3,9	1,9	2,4	3,1
- Demais Estados do NO	3,6	2,2	0,5	0,3	0,4
Centro-Oeste	1,1	0,6	0,8	0,7	0,9

Obs.: (1) Importações segundo local de domicílio fiscal do importador; (2) PIB em US$ calculado pela taxa média de câmbio do ano; (3) PIB regional calculado pela participação das UFs no PIBcf, exclusive imputação de serv. financeiros; (4) PIBs de 1990 e 1994 estimados pela taxa de crescimento do PIB regional calculada pela FGV/PPE/EBAP e pelo PIB de 1985 da FIBGE.
Fonte: CACEX – Banco do Brasil; FUNCEX; IBGE. Anuário Estatístico do Brasil; FGV/PPE/EBAP.

Este mesmo problema metodológico também afeta em menor grau os demais estados com estruturas portuárias importantes, subestimando as importações dos demais. Se fosse possível corrigir esta distorção, seria reafirmado ainda mais o que já foi anunciado: uma convergência entre os coeficientes de importação regionais para níveis inferiores àqueles vigentes nos anos 70, em termos correntes, ainda que as importações situem-se em patamares superiores nos estados mais industrializados, ou com dimensão mais significativa de mercado consumidor final.[265]

265 Esta convergência reflete-se tanto nos desvios padrão destes coeficientes de importação, quanto em seus coeficientes de variação. Os primeiros são declinantes para todo o período, quando se

O balanço final destas operações comerciais aparece retratado na Tabela 27. Fica claro que o sentido do ajuste exportador da década de 80 e no início dos anos 90 modificou completamente o sinal da balança comercial de São Paulo, que era deficitário até meados dos anos 70 e tornou-se superavitário nos anos 80, com equilíbrio entre importações e exportações nos anos iniciais da década de 90. A existência de saldos positivos no comércio exterior foi reforçada no caso das economias de Minas Gerais e Sul do país, que também apresentam saldos mais elevados na metade dos anos 80, enquanto foram sendo construídos superávits comerciais no caso do Pará, do Maranhão, do Espírito Santo e do Centro-Oeste. O desempenho da economia nordestina é que reflete uma mudança mais problemática: desaparece o superávit que mantinha nas operações externas, quando se excluem desses números Maranhão e Bahia.[266] No caso baiano, o superávit que apresentava nos anos 70 e que havia se ampliado durante a década de 80 cai para um patamar bem menor, como reflexo do desempenho da indústria química, mas também das exportações de cacau.

---

excluem os dados do Espírito Santo e do Amazonas. Os coeficientes de variação (desvio padrão sobre a média) sobem ligeiramente até 1985 e depois caem a menos da metade do valor inicial, também excluindo os dois estados. A inclusão do Espírito Santo e do Amazonas faz com que o coeficiente de variação médio final seja maior que o calculado para 1975.

266 Este fato é decorrência sobretudo do fraco desempenho das exportações nordestinas, especialmente açúcar, cujos preços internacionais mantêm-se fortemente deprimidos durante toda a década de 80, voltando a recuperar-se apenas depois de 1992.

Tabela 27
Coeficientes de comércio exterior e de comércio interestadual
Exportações, importações e entradas e saídas em relação ao PIB regional.
Brasil e Unidades da Federação – 1975 a 1985 (% em relação ao PIBcf)

Regiões e Estados	1975			1980			1985			1990	1994
	A	B	A+B	C	D	C+D	F	G	F+G		
	X-M	Vi-Ci		X-M	Vi-Ci		X-M	Vi-Ci	A+B	X-M	X-M
Sudeste	-7,7%	5,7%	-2,0%	-3,9%	7,6%	3,7%	4,9%	5,8%	10,6%	1,4%	0,7%
- São Paulo	-7,9%	10,0%	2,1%	-2,4%	16,3%	13,9%	6,9%	6,6%	13,5%	1,6%	0,0%
- Minas Gerais	6,6%	-1,4%	5,2%	5,7%	-9,7%	-4,0%	12,6%	4,5%	17,0%	8,5%	7,9%
- Rio de Janeiro	-14,3%	-0,7%	-15,0%	-16,2%	-3,5%	-19,7%	-10,5%	7,4%	-3,1%	-7,3%	-4,0%
- Esíirito Santo	-24,1%	-14,3%	-38,4%	7,6%	-5,2%	2,4%	30,9%	-16,1%	14,8%	11,3%	4,7%
Sul	6,6%	-6,7%	0,0%	4,1%	-7,9%	-3,8%	13,2%	2,1%	15,3%	6,5%	7,0%
- Paraná	9,8%	-14,1%	-4,3%	12,9%	-11,6%	1,3%	15,2%	4,5%	19,7%	4,7%	5,6%
- Santa Catarina	3,3%	-1,7%	1,7%	-6,0%	-7,9%	-13,9%	9,0%	3,2%	12,2%	8,0%	10,5%
- Rio G. do Sul	5,4%	-2,8%	2,6%	2,0%	-5,3%	-3,3%	13,4%	-0,3%	13,1%	7,3%	6,8%
Nordeste	6,7%	-11,9%	-5,1%	3,6%	-15,3%	-11,7%	6,2%	-13,3%	-7,1%	2,5%	1,2%
- Maranhão	-0,1%	-18,3%	-18,4%	-0,8%	-25,9%	-26,7%	0,8%	-32,5%	-31,7%	6,1%	5,6%
- Pernambuco	8,0%	-8,9%	-0,9%	3,0%	-17,6%	-14,6%	0,0%	-11,1%	-11,1%	1,7%	-1,8%
- Bahia	6,1%	-10,3%	-4,2%	3,0%	-1,6%	1,5%	11,6%	-1,8%	9,8%	2,3%	2,7%
- Demais Estados	7,8%	-14,1%	-6,3%	5,4%	-25,9%	-20,5%	4,8%	-22,3%	-17,5%	2,2%	0,1%
Norte	-5,7%	-10,7%	-16,4%	-2,6%	-7,4%	-10,0%	0,2%	-10,4%	-10,2%	2,0%	-2,1%
- Pará	1,9%	-18,3%	-16,4%	8,5%	-21,3%	-12,8%	8,5%	-20,9%	-12,4%	14,7%	13,7%
- Amazonas	-26,5%	-2,6%	-29,2%	-21,8%	20,3%	-1,5%	-13,1%	19,0%	5,9%	-14,5%	-25,7%
- Demais Estados	21,2%	-4,6%	16,5%	5,1%	-25,0%	-19,9%	3,5%	-35,0%	-31,5%	1,2%	1,7%
Centro-Oeste	-0,3%	-21,6%	-21,9%	0,0%	-24,7%	-24,7%	0,6%	-27,8%	-27,2%	1,5%	2,3%
Total Brasil	-3,1%	0,0%	-3,1%	-1,3%	0,0%	-1,3%	6,1%	0,0%	6,1%	2,5%	1,8%

Fonte: Tabelas 22, 24 e 26.

Obs.: X - exportações; M - importações; Vi - vendas internas (saídas); Ci - compras internas (entradas).

Vistos em conjunto com os dados disponíveis para o comércio inter-regional, de 1975 a 1985, estes resultados revelam uma significativa inversão no tipo de articulação que as economias regionais mantinham entre si e com o exterior. Quero especificamente salientar o seguinte. Até meados da década de 70, os efeitos somados do comércio interno e externo eram no sentido de elevado superávit para São Paulo, pequeno superávit para Minas Gerais, equilíbrio para a região Sul, e déficits para o restante do Sudeste, do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.[267] Ao fim desses dez anos, São Paulo mantém-se superavitário, agora ao lado de Minas Gerais, Espírito Santo, todo o Sul do país mais Bahia e Amazonas. As razões dessas mudanças é que precisam ser vistas em detalhe, pois ora são decorrentes do comércio entre regiões, ora são devidas a alterações no comércio exterior.

O superávit global de São Paulo amplia-se até 1980, tendo por base o comércio inter-regional, e em que pese a queda dos saldos comerciais com as demais regiões do país, após essa data, a melhora no comércio exterior faz com que o estado continue mantendo um superávit das mesmas dimensões.[268] Minas Gerais e o Sul do país, quer pela melhora nas contas externas, quer pelo desempenho do comércio interno, passam a ter, nas suas relações comerciais, fortes estímulos ao aumento da demanda agregada, ainda que no contexto dos anos 80, parte desta demanda seja substituição a mercados internos relativamente estagnados.[269] Para o Nordeste, onde há forte heterogeneidade interna,

---

267 Advirto que as operações internas estão subestimadas, ante o comércio exterior, como já apontei no item anterior. Isto significa que o superávit global de Minas Gerais, em 1975, é ligeiramente menor, enquanto o virtual equilíbrio da região Sul pode ser um pequeno déficit. O saldo negativo do Nordeste deve ter sido maior nessa data, o mesmo ocorrendo com o superávit de São Paulo. Se a cobertura da amostra do ICMS fosse de fato 60%, o saldo global de São Paulo teria sido cerca de 9% positivos em 1975, enquanto o déficit do Nordeste como um todo seria de -13%, ao contrário dos números indicados na Tabela, respectivamente de 2% e -5%.

268 Novamente advirto que, pelo fato de as estatísticas de comércio inter-regional estarem subestimadas, há na verdade uma queda do superávit global de São Paulo, entre 1980 e 1985.

269 Os números para 1985, tanto do Sul, quanto de Minas Gerais, devem ser ainda mais expressivos, quer pelo fato de a GIA/ICMS captar apenas parte das operações comerciais de bens industriais, quer, especificamente para o Sul, por praticamente não incluir produtos agrícolas. Chamo atenção, neste último caso, para o fato de que há um comportamento muito mais homogêneo entre os três estados do Sul no final do período em comparação ao início, em razão do crescimento da indústria paranaense.

revela-se um comportamento específico para a Bahia e outro para os demais estados. O caso baiano é paradigmático do crescimento da indústria de bens intermediários: no âmbito interno ao país, reduz-se praticamente a zero o grande déficit que tinha no início do período, enquanto passa a gerar saldos no comércio exterior relativamente importantes até 1985. Ao contrário, no restante do Nordeste, tem-se uma redução do superávit externo, que vai sistematicamente desaparecendo, fenômeno que é acompanhado, até 1980, por aumento de seu déficit comercial interno, que cai ligeiramente após essa data. Na região Norte e no Centro-Oeste prevalecem altos déficits internos, em geral não contrabalançados por suas contas externas. A exceção é o estado do Amazonas, cujo superávit interno é contrapartida de um elevado déficit nas operações internacionais, conseqüência, como já foi dito, da sistemática de funcionamento da Zona Franca de Manaus. Façamos uma síntese desses resultados, para melhor identificar o que há de realmente importante.

Em primeiro lugar, há que se salientar que o saldo comercial de São Paulo com as demais regiões do país perde importância para a economia paulista, sendo substituído, até 1985, pela demanda externa.[270] Esta redução do superávit interno é decorrência de apresentar agora um equilíbrio maior nas operações comerciais internas ao Sudeste, sobretudo Minas Gerais, bem como com a Bahia, além de déficit nas trocas com o estado do Amazonas e redução do superávit com o Sul do país. Continua havendo superávits crescentes com o Norte (exceto Amazonas), o

---

270 Nas estatísticas do ICMS há variações bastante significativas ano a ano, e entre as informações declaradas pelos vários estados nas mesmas operações bilaterais. Assim, a afirmação de que São Paulo perde, em termos relativos, mercados das demais regiões, deve ser melhor qualificada. Há, na verdade, de forma relativamente clara, uma tendência de redução do superávit comercial entre o início da série coletada pelo Ministério da Fazenda (1974) e seu término (1986). Esta tendência é manifesta pela redução progressiva da razão entre saídas e entradas no Estado de São Paulo, que cai de uma média de 1,7 no seu início, para 1,6 nos anos intermediários e 1,4 no final. Os dados de 1980 e 1985 situam-se relativamente afastados destes valores médios: 1,63 para 1980 e 1,27 para 1985. Isto poderia reforçar, de forma incorreta, a tese de redução do superávit de São Paulo, por superestimar, no primeiro ano, e subestimar, no outro, o saldo comercial do estado. Fiz uma simulação dos saldos com as diversas regiões supondo as relações médias indicadas acima. Os resultados encontrados apontam uma queda bem menor: anteriormente o saldo caia de 16% do PIB em 1980 para 7% em 1985; refeitas as contas cai de 15% para 10% do PIB de São Paulo. A razão para a queda continua sendo a mesma, e a hipótese adotada aqui também se sustenta.

Nordeste (exceto Bahia) e o Centro-Oeste. A grande reversão para o estado é a transformação de seu déficit exterior em superávit, até 1985, e depois equilíbrio nas trocas internacionais. [271] Esta tese é a mesma já anunciada por Leonardo Guimarães, examinando também os dados da GIA do Ministério da Fazenda:

> "Algumas indicações sugerem que o saldo positivo do Sudeste, produzido sobretudo pelo Estado de São Paulo em suas relações com os estados e regiões menos industrializados, tenha perdido sua importância relativa nos últimos anos. De fato, levando-se em conta a crescente diversificação das economias das regiões e estados menos industrializados e a presença de grandes empresas e grupos econômicos nessas regiões e estados, e, em termos muito específicos, a presença do pólo eletroeletrônico da Zona Franca de Manaus, na região Norte, do Pólo Petroquímico da Bahia, e de um parque industrial incentivado nos demais estados nordestinos, era de se esperar que o saldo negativo que estas regiões tinham com o Sudeste, e com São Paulo em particular, registrasse uma redução relativa."[272]

Em segundo lugar, em conformidade com as tendências de desconcentração produtiva já discutidas aqui, os maiores estímulos ao crescimento regional, por conta de seu impacto na demanda agregada,

---

271 As vendas internas e compras de São Paulo às demais regiões brasileiras, como já se indicou aqui, crescem entre 1975 e 1980 e têm queda em 1985, quando avaliadas em relação ao PIB regional. Tomando-se o crescimento real do PIB, com os dados corrigidos indicados na nota anterior, o valor real das vendas de São Paulo, entre 1975 e 1985, teria duplicado, e o valor das compras (vendas das demais Unidades da Federação) teria sido multiplicado por 2,5. Nesses mesmos dez anos, o PIB de São Paulo teria crescido em termos reais 30%, e o PIB do agregado "Brasil menos São Paulo", cerca de 60%.

272 Cf. Guimarães Neto (1995: 24). Em que pese concordar com esta avaliação do autor, saliento aqui, contudo, que discordo da interpretação que dá a este processo, enquanto um relativo "fechamento" da economia paulista às demais regiões: "Concentrando a atenção na economia do Estado de São Paulo, observa-se (...) que a economia estadual mais industrializada do País, e que tem um papel de maior relevância na articulação comercial e na integração produtiva dos demais estados e regiões brasileiras, vem abrindo-se mais para o comércio internacional - da perspectiva das exportações - e fechando-se mais em relação às demais regiões brasileiras." (p. 24). Ou ainda: "O 'fechamento' com relação ao comércio por vias internas ocorre a partir de 1980, com significativa redução das exportações e relativamente pequena diminuição das importações inter-regionais. Disso resultou para a economia de São Paulo, importante redução do saldo comercial que, tradicionalmente, esse Estado mantinha em suas relações com o restante da economia nacional. É provável que esta diminuição das exportações de São Paulo para as demais regiões esteja influenciada não só pelo declínio do mercado interno e pela crescente preferência dos produtores paulistas pela venda para os mercados externos mais dinâmicos, mas também pelo fato de o processo de diversificação e desconcentração espacial, que favoreceu as demais regiões e estados, mesmo no contexto de uma 'especialização' industrial, ter reduzido, em cada região, o espaço econômico antes ocupado pela produção originária de São Paulo." Ao contrário, como mostro na nota anterior, mesmo entre 1980 e 1985 houve crescimento real das compras inter-regionais de São Paulo.

aparecem manifestos nos superávits globais de Minas Gerais, Sul do país, Espírito Santo, Bahia e o estado do Amazonas, havendo também redução do déficit global do Pará e do Rio de Janeiro. Os estados deficitários seguem sendo o restante do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O que, por outro lado, também precisa ser qualificado, na medida em que esses desequilíbrios nas relações comerciais podem encontrar formas adequadas de ser financiados, mesmo sendo evidências da fragilidade das economias regionais, quer do ponto de vista interno, quer do ponto de vista da possibilidade de vir a consolidar inserções internacionais mais dinâmicas.

Ora, o financiamento desses déficits refere-se basicamente a operações comerciais internas ao país, sem envolver diretamente uma questão cambial. Seu equacionamento é possível através de transferências tributárias, incentivos fiscais ou mesmo por poupanças privadas.[273] Neste sentido, como já apontei, ser superavitário ou deficitário não é obrigatoriamente um estímulo/obstáculo ao crescimento econômico, podendo se constituir em transferência de recursos reais que auxilia a superar o quadro de subdesenvolvimento prévio, como em parte o foi na montagem da indústria incentivada no Norte e no Nordeste, ou apenas sustentar níveis mais elevados de consumo, que seriam impossíveis em outras condições.[274] Evidentemente, ainda que extremamente importante, o exame desta questão foge aos objetivos deste trabalho, em que desejo apenas salientar a fragilidade da estrutura produtiva regional cronicamente deficitária.[275]

---

273 Ver o texto já mencionado de Diniz & Lemos (1989b: 154), em que são feitas indicações acerca do peso no PIB regional do conjunto das transferências estimadas pelos autores. Ver, também, Cano (1985: 202-3, nota 76).

274 Uma avaliação preliminar das transferências inter-regionais a partir das receitas e dos gastos do Governo Federal, e dos mecanismos de incentivos, bem como das mudanças no sistema tributário, encontra-se em Diniz & Oliveira (1993).

275 Um detalhamento desta questão envolve perguntar-se do perfil das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional e, também, à superação da pobreza. Como mostra a literatura especializada, os determinantes da pobreza são progressivamente mais complexos e multidimensionais, relacionando-se de forma cada vez mais mediada com as estruturas produtivas em que convivem. Sem dúvida é na natureza do Estado e nas formas de apropriação do excedentes e sua transformação em bens e serviços públicos que se encontram as raízes da dificuldade em superar este quadro. Mesmo a problemática do emprego e dos rendimentos encontra no setor público uma

Anexo

Tabela A1
Balança comercial interestadual
Brasil e Unidades da Federação – 1975 (Cr$ milhões)

	Regiões de destino					Exportações inter-regionais e totais		
Região de origem	NO	NE	SE	SU	CO	X - Inter (C)	X - Total (D)	C/D (%)
Norte	163	279	1.341	90	43	1.752	1.915	91,5
PA	133	259	198	56	40		686	
AM	29	20	1.117	34	3		1.203	
AC	1	0	25	0	0		26	
Nordeste	517	7.602	8.313	820	226	9.877	17.479	56,5
MA	31	103	56	0	31		221	
PE	216	3.387	2.537	323	65		6.529	
BA	59	887	3.867	278	35		5.125	
PI	2	394	34	0	13		443	
CE	126	1.059	639	55	23		1.902	
RN	18	350	264	65	22		719	
PB	50	671	491	59	25		1.296	
AL	14	608	242	25	11		900	
SE	1	143	183	15	2		344	
Sudeste	2.994	20.020	75.074	34.198	9.976	67.189	142.263	47,2
SP	2.147	13.788	37.075	27.988	6.909		87.907	
MG	231	2.121	13.921	1.330	1.813		19.417	
RJ	587	3.900	22.367	4.830	1.240		32.923	
ES	29	211	1.711	50	14		2.015	
SUL	257	2.024	20.743	7.138	958	23.981	31.119	77,1
PR	71	315	6.006	1.791	304		8.487	
SC	67	504	4.898	1.642	187		7.297	
RS	119	1.205	9.839	3.704	467		15.335	
Centro-Oeste	154	163	2.498	205	921	3.020	3.941	76,6
MT	5	0	749	139	9		902	
GO	140	137	1.565	57	645		2.544	
DF	10	26	185	8	266		495	
M- Inter-regionais (A)	3.922	22.486	32.895	35.313	11.203	105.818	196.715	53,8
M - Totais (B)	4.085	30.088	107.968	42.450	12.123	196.715		
A/B (%)	96,0	74,7	30,5	83,2	92,4	53,8		

Obs.: Operações Globais (tributadas e isentas de ICM); X - Inter = Exportações para Unidades da Federação de outras Macrorregiões (inter-regionais); M - Inter-regionais = Importações de Unidades da Federação não localizadas na mesma Macrorregião.

Fonte: Revista de Finanças Públicas, v. 38, n.336, p. 5-45, out./nov./dez. 1978.

---

mediação fundamental para explicar os padrões de reprodução social, cada vez menos deduzíveis diretamente da análise da estrutura produtiva.

Tabela A2
Balança comercial interestadual
Brasil e Unidades da Federação – 1980 (Cr$ milhões)

	Regiões de destino					Exportações inter-regionais e totais		
Região de origem	NO	NE	SE	SU	CO	X - Inter (C)	X -Total (D)	C/D (%)
Norte	10.486	9.589	97.358	6.998	1.613	115.558	126.044	91,7
PA	3.572	6.550	13.385	2.050	859		26.416	
AM	4.745	2.319	78.486	3.040	571		89.160	
AC	695	243	669	32	5		1.645	
AP	123	391	1.124	401	32		2.071	
RO	1.208	61	3.459	1.344	139		6.211	
RR	142	26	235	132	8		543	
Nordeste	16.094	178.731	195.231	26.496	4.572	242.393	421.124	57,6
MA	1.321	5.605	3.867	618	754		12.165	
PE	5.595	65.472	30.496	5.828	938		108.329	
BA	3.236	35.817	120.595	10.999	1.140		171.786	
PI	295	8.621	1.238	501	278		10.933	
CE	2.853	23.576	13.837	2.812	577		43.656	
RN	597	7.041	7.134	2.584	272		17.628	
PB	1.373	16.549	9.390	1.803	355		29.470	
AL	691	10.982	3.923	432	152		16.180	
SE	133	5.067	4.752	919	107		10.978	
Sudeste	111.311	378.295	1.432.902	681.708	221.316	1.392.630	2.825.531	49,3
SP	89.301	268.636	733.630	558.426	174.218		1.824.211	
MG	6.406	35.889	273.750	38.660	24.678		379.382	
RJ	15.060	67.879	366.703	82.149	21.968		553.758	
ES	544	5.892	58.818	2.474	452		68.180	
Sul	13.440	58.757	472.453	217.257	35.233	579.882	797.139	72,7
PR	4.154	17.327	179.375	76.747	17.515		295.117	
SC	2.437	15.389	88.050	61.189	3.949		171.015	
RS	6.848	26.042	205.028	79.321	13.769		331.007	
Centro-Oeste	2.692	5.846	94.800	19.372	19.654	122.711	142.365	86,2
MS	102	366	30.693	12.172	2.112		45.445	
MT	491	433	8.847	3.835	1.717		15.323	
GO	1.382	3.474	48.695	2.592	9.179		65.320	
DF	718	1.574	6.565	774	6.647		16.277	
M-Inter-regionais (A)	143.537	452.488	859.842	734.574	262.733	2.453.174	4.312.202	56,9
M Totais (B)	154.022	631.219	2.292.744	951.831	282.387	4.312.202		
A/B (%)	93,2	71,7	37,5	77,2	93,0	56,9		

Obs.: Operações Globais (tributadas e isentas de ICM); X - Inter = Exportações para Unidades da Federação de outras Macrorregiões (inter-regionais); M - Inter-regionais = Importações de Unidades da Federação não localizadas na mesma Macrorregião.

Fonte: Revista de Finanças Públicas, v. 42, n. 352, p. 38-76, out./nov./dez. 1982.

Tabela A3
Balança comercial interestadual
Brasil e Unidades da Federação – 1985 (Cr$ bilhões)

Região de origem	Regiões de destino					Exportações inter-regionais e totais		
	NO	NE	SE	SU	CO	X - Inter (C)	X -Total (D)	C/D (%)
Norte	2.143	1.633	12.396	1.384	334	15.747	17.891	88,0
PA	528	1.140	1.630	401	132		3.831	
AM	1.283	444	9.838	652	137		12.355	
AC	61	5	186	4	8		265	
AP	59	35	38	14	0		147	
RO	167	7	670	291	51		1.186	
RR	46	1	34	22	4		107	
Nordeste	2.634	22.400	25.987	3.416	1.022	33.059	55.459	59,6
MA	634	862	824	71	174		2.566	
PE	724	8.487	4.852	743	243		15.048	
BA	511	3.951	15.758	1.233	275		21.727	
PI	55	786	176	83	9		1.109	
CE	317	2.549	1.945	419	223		5.452	
RN	157	1.888	845	330	37		3.257	
PB	54	1.282	560	302	23		2.222	
AL	94	1.431	324	119	32		1.999	
SE	87	1.164	702	117	7		2.077	
Sudeste	15.692	45.811	82.188	57.453	30.254	149.210	231.398	64,5
SP	12.378	32.935	29.374	42.175	21.474		138.336	
MG	1.373	5.004	24.497	4.216	4.903		39.993	
RJ	1.708	6.975	23.307	10.443	3.720		46.153	
ES	233	898	5.010	619	157		6.916	
Sul	2.543	7.891	56.014	30.398	5.952	72.400	102.798	70,4
PR	950	2.203	19.811	11.543	2.897		37.404	
SC	641	2.640	16.890	8.703	1.100		29.974	
RS	953	3.048	19.313	10.152	1.955		35.420	
Centro-Oeste	466	1.193	11.247	5.619	3.598	18.524	22.122	83,7
MS	99	43	3.386	3.200	1.572		8.300	
MT	153	110	1.621	1.541	303		3.728	
GO	142	626	5.392	721	802		7.682	
DF	72	413	848	158	922		2.411	
M- Inter-regionais (A)	21.335	56.528	105.644	67.871	37.562	288.940	429.668	67,2
M - Totais (B)	23.478	78.928	187.832	98.270	41.160	429.668		
A/B (%)	90,9	71,6	56,2	69,1	91,3	67,2		

Obs.: Operações Globais (tributadas e isentas de ICM); X - Inter = Exportações para Unidades da Federação de outras Macrorregiões (inter-regionais); M - Inter-regionais = Importações de Unidades da Federação não localizadas na mesma Macrorregião.

Fonte: Revista de Finanças Públicas, v. 47, n. 369, p. 5-45, jan./fev./mar. 1987.

5

Os dilemas da nova problemática regional: especialização e fragmentação do espaço econômico nacional

Pretendo, nesta parte final, sintetizar os argumentos desenvolvidos no capítulo anterior, de forma a buscar sentido analítico ao movimento de desconcentração econômica dos últimos quinze anos, bem como indicar que a característica mais relevante desse processo foi configurar maior heterogeneidade das estruturas produtivas regionais, com reforço de certas "especializações". Esta não é uma tarefa simples, como veremos, porque este fenômeno revela-se bastante complexo, diferenciado segundo setores de atividade, e seus determinantes não se restringem a um ou outro aspecto particular da realidade. Na verdade, tal como foi a trajetória de desenvolvimento anterior a 1970, a compreensão da mudança nas estruturas produtivas das diversas regiões brasileiras só pode ser realizada à luz do entendimento da natureza complexamente determinada desses processos.

Por fim, a partir da análise da desconcentração dos últimos anos, e do que tem sido chamado "riscos de reaglomeração" ou "bloqueio e declínio da desconcentração", procuro fazer uma avaliação inicial do que considero central para a configuração regional futura do país. Ou seja, avaliar o impacto das possibilidades abertas de nossa inserção internacional à nova ordem econômica que vai se formando e, também, as conseqüências das novas formas de organização da grande empresa sobre a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro. Insisto que se trata de uma formulação inicial do problema que, considero, irá permear todo o debate regional do país nos próximos anos.

5.1 Os determinantes da desconcentração: um balanço

De início, não é demais novamente chamar atenção para a rápida mudança do desenho regional brasileiro ocorrida nos últimos vinte anos, depois de décadas de um processo de forte concentração da atividade econômica em São Paulo.[276] Os determinantes dessa desconcentração relativa foram muitos: o deslocamento da fronteira agrícola e mineral; o processo de integração produtiva do mercado nacional; o perfil relativamente desconcentrado do sistema urbano brasileiro;[277] o surgimento de "deseconomias de aglomeração" e pressões ambientais nas áreas mais intensamente industrializadas; as próprias políticas de governo

---

276 Já mencionei que se fizéssemos uma avaliação da distribuição do acréscimo da produção corrente da indústria de transformação, considerando os índices do produto real, teríamos em 1994 um produto industrial cerca de 2,5 maior que o de 1970. Este "acréscimo" de capacidade instalada teria se localizado principalmente no interior de São Paulo (29%), no Sul do país (23%), em Minas Gerais (10%) e no Nordeste (9%). A contribuição da Grande São Paulo teria sido de apenas 16% e a do Rio de Janeiro de 4%. Estes números revelam as alterações essenciais da produção correntes, embora se deva ter em mente as restrições que já apontei a este tipo de raciocínio.

277 Embora grande parte dos estudos demográficos tenha sempre salientado, até a divulgação dos resultados do Censo Demográfico de 1991, o peso da metropolização do Sudeste, a exemplo dos estudos de George Martine (Martine, 1989 e Martine, Camarano, Neupert, & Beltrão, 1989), chamo atenção para o fato de que há hoje um reconhecimento maior de o fato do sistema urbano brasileiro estar longe de ser concentrado, como indicam as interpretações do significado da reversão da migração nos anos 80 (Martine, 1992). Na verdade, a interpretação original, que antes mesmo do Censo de 1991, mostrava a natureza dispersa do sistema urbano está situada em Faria (1976).

– a política econômica, as diversas diretrizes setoriais e as políticas de desenvolvimento regional – e o investimento do setor produtivo estatal; e, por fim, já na última década, os impactos diferenciados que a crise econômica e a orientação exportadora, bem como o ajuste microeconômico das novas formas de organização da grande empresa, assumiram em cada região.

Se esta é uma síntese adequada dos fatos, duas perguntas têm freqüentado a mente dos analistas. Primeira: por que este momento da integração do mercado nacional foi contemporâneo de um intenso processo de desconcentração, se até então a unificação do mercado havia sido identificada com a concentração da produção material em São Paulo? Segunda: como dar sentido analítico ao entendimento deste processo, fugindo de uma interpretação descritiva, que arrola uma lista de fatores explicativos?

Creio que Barjas Negri tem grande razão quando, ao apontar os dilemas de interpretação da problemática da desconcentração industrial, identifica dois percursos analíticos distintos (Negri, 1994: 2 e ss.). Um primeiro, em que o enfoque é fortemente influenciado pelos estudos dos processos de "reversão da polarização", ocorridos nos países desenvolvidos.[278] Um segundo, de que derivam abordagens mais abrangentes, que sistematicamente iriam ampliar o leque dos argumentos explicativos da desconcentração, para se perguntarem, ao final, se é possível formular uma abordagem consistente, que permita avaliar teoricamente a situação regional brasileira.[279] Tentemos responder às duas questões iniciais, analisando o sentido desses dois percursos analíticos.

O primeiro conjunto de interpretações procurava associar as chamadas "polarizações reversas" com o surgimento de "deseconomias de aglomeração" derivadas do crescimento urbano-industrial nas grandes cidades, em paralelo ao desenvolvimento de novas economias de

---

278 Grande parte desta literatura foi influenciada pelo trabalho de Richardson (1980).

279 Como já indiquei anteriormente, esta é a pergunta central de Clélio Campolina Diniz (1991: 32).

aglomeração em outros espaços urbanos.[280] Para os autores que inicialmente trataram desse tema, o Brasil seria o primeiro caso de "reversão da polarização" entre os países em desenvolvimento.[281] Aqui, como já indicou Carlos Roberto Azzoni, a questão central do debate residia exatamente no fenômeno das economias de aglomeração.[282] O próprio Azzoni, crítico da noção de reversão da polarização, também centra sua argumentação sobre estes aspectos. Senão vejamos.

O ponto de partida dessas análises é a tradicional divisão das vantagens aglomerativas em economias de escala (internas à planta), de localização (internas ao setor) e de urbanização.[283] As primeiras referem-se à diminuição nos custos unitários de produção devida ao aumento da escala de produção da própria firma. As economias de localização referem-se às reduções de custo decorrentes da localização da empresa junto a outras firmas de um mesmo setor. As economias de urbanização, por sua vez, seriam para Azzoni:

> "(...) aquelas vantagens, auferidas por uma firma pelo fato de localizar-se em um ponto no espaço em que ocorra uma grande concentração de atividades econômicas (todos os setores produtivos), população, renda, etc. Os exemplos usualmente oferecidos referem-se à existência de mão-de-obra qualificada, apta a trabalhar em atividades industriais, de serviços de manutenção, de setor de serviços bem desenvolvido etc. Em um sentido dinâmico, a localização em um grande centro facilitaria contatos, troca de experiências, conhecimento de novas técnicas de produção, novos produtos, etc. A aglomeração é considerada aqui

---

280 "Por 'deseconomias de aglomeração' entendia-se um conjunto de variáveis entre as quais se destacam os maiores custos de transportes, de terrenos, de serviços e de infra-estrutura urbana, incluindo-se outras que provocavam alteração na organização da produção e na sua produtividade, como maiores dispêndios de tempo com transporte, ampliação do poder sindical da classe trabalhadora, questões ambientais, com deterioração das condições de vida nos grandes centros urbanos, queda na produtividade do trabalho, etc." (Negri, 1985: 2).

281 Ver Redwood III (1985) e Townrow & Keen (1984). Como aponta Barjas Negri: "(...) se estes primeiros ensaios tinham o apego de reproduzir processos em curso em outras economias, e para tanto, contavam com o suporte das metodologias que se desenvolviam para avaliar estes mesmos fenômenos, ainda assim, comportavam inúmeras dificuldades. Em primeiro lugar, a própria fragilidade da base empírica utilizada, muitas vezes restrita a indicadores demográficos e sem uma qualificação precisa de dados econômicos, em particular da indústria de transformação. Em segundo lugar, e bem mais problemática que a primeira, era a fragilidade dos conceitos que buscavam explicar a 'reversão da polarização' (...)" (Negri, 1985: 3).

282 Ver Azzoni (1986a, 1986b).

283 Ver, entre outros, Richardson (1977: 143 e ss.).

como um centro gerador de 'inovações', entendidas estas em seu sentido mais amplo."[284]

Assim formulados, estes conceitos permitiriam organizar um ponto de partida teórico para enfocar o caso brasileiro: a existência de economias de aglomeração justificaria o perfil concentrado da indústria nacional; o surgimento de deseconomias de aglomeração seria, por outro lado, a questão central para explicar a "reversão da polarização", sempre que acompanhadas pelo desenvolvimento de novas economias de aglomeração em outros locais do espaço econômico. Nas palavras de Clélio Campolina Diniz e Maurício Borges Lemos:

> "Com isto, a desconcentração das atividades econômicas no espaço deixa de ser uma 'utopia' ou um 'desejo' subjetivo dos analistas da questão regional para se tornar uma possibilidade teórica." (Diniz & Lemos, 1989b: 165, grifo no original).

Creio que os limites desta análise já foram indicados pelo próprio Azzoni, porque dentro do corpo teórico em que estes conceitos foram produzidos, o máximo que se consegue avançar é exatamente mostrar que não há reversão da polarização, e que, ao contrário, tem-se apenas um espraiamento da indústria em direção a certas localidades do interior de São Paulo. Raciocínio em que, nos termos em que está posto, o autor está coberto de razão.

O percurso do trabalho de Azzoni é bem conhecido. Segundo o autor, as decisões locacionais são determinadas tanto por fatores aglomerativos, que definem o grau de concentração regional da atividade econômica, quanto por custos associados a estas decisões, que são crescentes segundo o tamanho das cidades. Aqui, seu argumento volta-se ao exame da natureza dos fatores de aglomeração, especialmente das

---

284 Cf. Azzoni (1986b: 72). O próprio autor lembra que esta última definição assemelha-se muito ao que se identifica como "economias de escopo". Num sentido ligeiramente distinto, Diniz e Lemos utilizam uma definição mais restrita, fazendo referência explicitamente à "produção de serviços", o que é especialmente importante em sua abordagem teórica, uma vez que se valem dos conceitos enunciados antes por Lemos, acerca do sobrelucro urbano e da renda fundiária como categorias-síntese deste processo: "As economias de urbanização seriam basicamente os ganhos de escala na 'produção de serviços' num centro urbano, enquanto que as economias de localização decorreriam da aproximação das atividades, principalmente a indústria com intensas relações interindustriais que, ao se aglomerarem, tendem a minimizar, por exemplo, os custos de transporte." (Diniz & Lemos, 1989b: 164).

economias de urbanização, que não deveriam ser identificadas apenas com as áreas centrais das grandes cidades, e que, no caso paulista, ao contrário, teriam uma dimensão regional.[285] Em suas palavras:

> "A idéia básica consiste em admitir que as vantagens aglomerativas estão compostas de aspectos urbanos, os quais tradicionalmente são classificados como economias de urbanização, e de aspectos supra-urbanos, na linha da polarização psicológica, do transporte de idéias, da região como ambiente industrial, campo de inovações, etc. Assim, a região é considerada como um **campo aglomerativo**, exercendo poder de atração sobre novos investimentos industriais. Dentro dessa região estão as cidades, também exercendo atração sobre decisões, mas seu poder de atração está condicionado pela atratividade da região em que se inserem. Assim, a tradicional consideração do tamanho da cidade como indicador de economias aglomerativas fica questionada, enfatizando-se a necessidade de considerar também o aspecto regional.
>
> Pelo lado dos custos, todavia, reconhece-se o forte componente urbano, notadamente nos casos de mão-de-obra, terrenos e serviços, havendo variação no custo desses itens com o tamanho urbano. Como resultado, encontram-se razões para que as cidades situadas dentro do campo aglomerativo da grande região industrial brasileira apresentem crescimento superior ao da própria cidade central, na medida em que esse seria explicado pela possibilidade de usufruir um nível satisfatório de vantagens aglomerativas, sem a necessidade de cobrir os custos locacionais incorríveis na cidade grande."[286]

A proposta é interpretar a "interiorização" da indústria paulista, a partir da consolidação deste campo aglomerativo, em que as vantagens econômicas transcenderiam a Região Metropolitana de São Paulo, enquanto os custos locacionais seriam basicamente urbanos e definidos

---

285 Enfatizo aqui a análise que Azzoni faz das economias de aglomeração. É preciso advertir, contudo, que o ponto de partida do autor é uma avaliação dos diferenciais de produtividade, salário e excedente entre as várias regiões brasileiras, de onde conclui que mesmo tendo ocorrido uma queda no diferencial de São Paulo em relação aos demais estados, esta não é suficiente para justificar um processo de reversão da polarização. A partir desta conclusão é que o autor pergunta-se o que poderia explicar o crescimento do interior de São Paulo, socorrendo-se para tanto da análise dos fatores aglomerativos e custos locacionais.

286 Cf.Azzoni (1986b: 124-5, grifo meu). Aqui fica claro que o autor não tem na Área Metropolitana de São Paulo uma referência de análise, tal como adotamos no presente texto. Ao contrário, as economias de urbanização ultrapassariam a metrópole, para se tornarem economias de regionalização, definindo um "campo aglomerativo" que incluiria as localidades inseridas num raio de 150 quilômetros da cidade de São Paulo, podendo mesmo ampliar-se este campo, a partir de avanços tecnológicos, ao mesmo tempo que reduziria o próprio poder de atração do centro. Nesse "campo aglomerativo" não existiriam grandes diferenças quanto às economias de aglomeração, mesmo existindo diferenças de custos locacionais, segundo o tamanho das cidades.

pelo tamanho das cidades.[287] O resultado seria a tendência da indústria de fugir dos custos elevados da metrópole, em especial da cidade central, localizando-se no entorno metropolitano, em particular nas cidades de menor porte, nas quais teria custos locacionais mais baixos, no âmbito das mesmas economias regionais existentes no campo aglomerativo. É esta a razão para que Azzoni conclua por não se verificar uma reversão da polarização, mas apenas um espraiamento da indústria, em um processo do tipo "desconcentração concentrada":

> "(...) longe de significar um debilitamento econômico do potencial do estado de São Paulo, pelo fato de ter uma porção relativamente menor da produção nacional, o processo que se observa indica mais uma transformação marginal pois, embora a produção se encontre mais dispersa, a decisão, o poder de mando, o efeito catalisador, o ambiente inovador, os serviços essenciais de ordem superior, etc. continuam concentrados na grande metrópole hegemônica paulista.
> (...) O quadro que se forma, portanto, é de uma ampliação da 'mancha industrial', em termos geográficos, sem que com isto se criem 'pólos' independentes, capazes de adquirir vida autônoma a partir de uma massa crítica mínima" (Azzoni, 1990: 367-94).

Os limites dessa abordagem já foram apontados por Clélio Campolina Diniz, que, apesar de ressaltar a contribuição de Azzoni ao entendimento da problemática regional da indústria interna ao estado de São Paulo, lista um conjunto de questões não resolvidas pelo autor: a) por que São Paulo e Rio de Janeiro, tendo índices de excedentes superiores à média nacional, reduzem suas participações na produção industrial do país, enquanto regiões com índices de excedentes inferiores à média nacional ampliam suas participações; b) o modelo de Azzoni parte de variáveis de resultado, portanto referidas ao passado, para investigar alterações locacionais derivadas de decisões de investimento presentes, sem incorporar elementos prospectivos e de estratégia das empresas; c) o modelo de Azzoni não leva em conta a importância que a ação pública assumiu no passado recente, quer através de investimento direto, quer por meio de incentivos ou gastos em infra-estrutura; d) o campo

---

287 Assim, "longe de prenunciar uma independência do crescimento industrial com relação à atração exercida pela área central, a dinâmica industrial do anel externo à Área Metropolitana Paulista guarda estreita relação com a Capital, caracterizando uma fuga dos custos locacionais maiores do centro, para o caso daquelas empresas que encontram condições práticas para fazê-lo". (Azzoni, 1986a: 66).

aglomerativo, tal como indicado por Azzoni, não explica o desenvolvimento industrial de certas regiões do estado de São Paulo, a exemplo de Ribeirão Preto e São José do Rio Preto; e tampouco de outros estados da Federação (Diniz, 1991: 87 e ss.).

Mas, independentemente das críticas que se possa fazer a Azzoni, quero salientar dois aspectos que me parecem cruciais em sua análise. Em primeiro lugar, sua crítica aos enfoques da polarização reversa é absolutamente coerente e coberta de razão no que tem de essencial: não há reversão da polarização, se pensarmos no surgimento de novos pólos autônomos capazes de imprimir por si uma dinâmica locacional nova para a indústria brasileira. Em segundo lugar, pensada nos marcos das economias de aglomeração não há justificativa capaz de explicar a desconcentração econômica das últimas décadas. Isso porque a perda de importância relativa da Área Metropolitana de São Paulo seria sempre compensada pelo crescimento do interior de São Paulo, no mesmo campo aglomerativo da metrópole. Ou seja, o autor está coberto de razão quando afirma que não houve reversão da polarização; da mesma forma que as economias de aglomeração (urbanas) não são, **por si mesmas**, capazes de explicar o que ocorreu. Sua grande dificuldade é não se dar conta de que, **de fato**, verificou-se uma significativa desconcentração espacial da indústria, o que, para ser compreendido, exigiria desde logo romper com o arsenal metodológico em que se move.

Insisto nisto, porque a temática das economias e deseconomias de aglomeração foi incorporada às mais diversas análises do problema regional brasileiro. Assim, há entre os economistas uma tendência a generalizar a tese de Azzoni, estendendo o raio do espraiamento industrial para além dos 150 km preconizados inicialmente, até onde os dados disponíveis revelem haver ocorrido uma desconcentração significativa. A razão principal reside, a meu ver, na busca de um referencial teórico capaz de dar coerência e simplicidade às análises, fugindo das abordagens descritivas. É este o motivo da ênfase dada por Maurício Borges Lemos e Clélio Campolina Diniz ao que identificam como as possibilidades de desconcentração abertas pelo que chamam de "dialética das economias de aglomeração versus deseconomias de aglomeração":

> "Ou seja, embora complexa e dependente de várias variáveis, a desconcentração tende a ser teoricamente possível, ficando na dependência da combinação 'economias de aglomeração' mais 'economias de desaglomeração' em cada região do espaço econômico" (Diniz & Lemos, 1989b: 165, nota 3).

Não creio, contudo, que este conceito reúna **em si** os requisitos para explicar a desconcentração espacial da economia brasileira.[288] Não porque não tenham ocorrido pressões de custo para o deslocamento de atividades realizadas antes nas grandes metrópoles, ou porque não houvesse alternativas locacionais mais atrativas para a instalação industrial. Ambos estes fatos ocorreram e foram determinantes para as possibilidades de desconcentração produtiva. Mas sua dimensão foi muito mais microlocacional e limitada regionalmente do que abrangente o suficiente para explicar a desconcentração que se verificou no país. É em especial nesse sentido – internamente a São Paulo – que a tese de Azzoni é particularmente correta, ainda que não leve em conta um conjunto muito mais amplo de questões que estiveram por trás da chamada "interiorização" da indústria paulista.[289]

É a dificuldade de ancorar uma explicação abrangente a partir deste referencial que fez com que grande número de economistas paulatinamente incorporasse outras dimensões analíticas, como bem alerta Barjas Negri:

---

288 Ann Markusen já notou, ao discutir as dificuldades em definir região, que o conceito de forças aglomerativas assume nas abordagem da *regional science* uma dimensão exageradamente ampla: "Quando nenhum fator se evidencia (critério dominante para determinar uma região), conceitos guarda-chuvas (*umbrella concepts*) como economias de aglomeração tornam-se substitutos de aspectos do comportamento humano. Uma vez que aglomeração nunca foi adequadamente definida, a definição de região torna-se menos precisa." (Markusen (1987: 254).

289 Chamo atenção aqui para a análise da "interiorização do desenvolvimento" em São Paulo realizada no âmbito do NESUR/IE/UNICAMP: Cano (1988b) e Negri (1995). Neste último trabalho, o autor faz uma série de observações à tese de Azzoni: que a análise relega dimensões importantes da organização industrial que seriam úteis para qualificar o comportamento das empresas diante dos custos locacionais crescentes e do quadro mais amplo de unificação do mercado nacional; que mesmo sendo possível internalizar parcialmente a ação pública na análise, por esta se constituir num elemento fundamental de custos urbanos para as empresas e por estruturar novas economias de aglomeração (infra-estrutura, qualificação de mão-de-obra, etc.), seu marco analítico inevitavelmente subestima o papel do Estado; o mesmo ocorre com um conjunto de outras determinações externas à indústria e ao plano microeconômico das decisões locacionais que se constituíram também em determinantes específicos de desconcentração (desenvolvimento agrícola, exportações, urbanização e o movimento sindical), além da própria história prévia da indústria e da agricultura do interior de São Paulo.

> "(...) há que se levar em conta a dificuldade destes modelos explicativos, quando as decisões locacionais são avaliadas fora do contexto econômico em que se realizam. Nos referimos, em particular, ao movimento cíclico recente, aos perfis setoriais de investimento em cada momento e à forma de inserção internacional que sinalizavam. Aqui é que se encontram as razões para se diferenciar os distintos efeitos espaciais dos investimentos do 'milagre', do II PND, ou os investimentos intensivos em recursos naturais dos anos 80 e destinados às exportações. Várias destas críticas foram explicitadas por Diniz. Neste caso, em que pese (...) existir alguma correspondência entre a idéia de um 'desenvolvimento poligonal' e a de um 'campo aglomerativo' no entôrno da Grande São Paulo, o que chama a atenção é a busca de uma explicação mais ampla dos determinantes do processo de desconcentração."[290]

Ou seja, a reconhecida insuficiência desses modelos em dar conta de uma diversidade de situações concretas, todas imbricadas por uma forte regulação pública, determinada quer pela política econômica stricto sensu, quer por ações setoriais, incentivos, gastos em infra-estrutura, e imersas em conjunturas tão distintas, não poderia ter outro destino que exigir um percurso analítico distinto, que abrisse o leque de questões afins, de modo a incorporar outros determinantes à análise. Três contribuições me parecem mais relevantes para confirmar esta abordagem alternativa: a de Clélio Campolina Diniz, que justifica seu enfoque partindo exatamente do reconhecimento da debilidade do quadro metodológico anterior,[291] e as de Leonardo Guimarães e Wilson Cano.[292]

O primeiro autor identifica cinco questões-chaves para formar um quadro explicativo adequado: a) a distribuição espacial da base dos recursos naturais, por seu papel na abertura das fronteiras e pelo peso que tem na estrutura industrial do país, ainda que o avanço tecnológico tenda a reduzir a importância relativa destes recursos; b) a ação do Governo

---

290 Cf. Negri (1995: 8). A referência do autor é ao trabalho de Diniz (1991).

291 Os argumentos que Diniz utiliza, para arrolar outros temas que considera centrais na análise, são claros: "dada a insuficiência da teoria da localização e do desenvolvimento regional para a análise das condições contemporâneas de localização industrial, reforçadas pelas transformações estruturais em curso e dada a especificidade setorial da indústria brasileira e sua etapa histórica de desenvolvimento, entendo que, pelo menos, cinco aspectos teóricos ou metodológicos deverão ser considerados, de forma alternativa ou conjunta para analisar a dinâmica geográfica da indústria brasileira nos anos recentes." (Diniz, 1991: 22-3).

292 Ver Guimarães Neto, 1995; entre os trabalhos de Wilson Cano, ver particularmente: Cano (1995b). Em paralelo, também tivemos oportunidade de adotar um ponto de vista distinto das abordagens convencionais, no estudo já referido: Pacheco (1993a).

Federal e dos estados, através de investimentos diretos, incentivos fiscais e construção de infra-estrutura básica; c) a unificação do mercado, consolidada nas últimas décadas, com fortes implicações para a concorrência interempresarial no plano regional, através de investimentos viabilizados pela extensão da infra-estrutura, por incentivos fiscais e pela existência de algum potencial de mercado nas áreas menos desenvolvidas, apesar de a unificação do mercado bloquear a possibilidade de as demais regiões virem a constituir uma indústria integrada como a de São Paulo; d) a contradição entre economias e deseconomias de aglomeração, na medida em que a partir de um certo ponto a concentração (custos crescentes) abre a possibilidade de desconcentração, para o que se requer novas economias de aglomeração em outros pontos do espaço, e que assume várias possibilidades em função das características do país;[293] e) a concentração regional da pesquisa e da renda, pessoal e regional, cria obstáculos à desconcentração, tanto pelos novos requisitos locacionais das atividades intensivas em conhecimento, como pelo fato de o perfil distributivo da renda não permitir criar um mercado de consumo de massa que poderia ser um componente da desconcentração industrial.[294] Este arcabouço mais amplo levaria Diniz a qualificar a idéia de "campo aglomerativo", tal como proposto por Azzoni, dando origem ao que denominou **"desenvolvimento poligonal"**:

> "Em síntese, o efeito combinado de mudanças nas economias de aglomeração, crescente integração do mercado nacional, relativa disponibilidade de recursos naturais, conflitantes esforços entre os níveis federal e estadual para o desenvolvimento regional, desigualdade regional do gasto em pesquisa, mercado de trabalho profissional e renda tendem a confinar o crescimento econômico nacional na região que vai de Belo Horizonte a Porto Alegre (...) Isto permite conciliar a idéia de reversão da polarização da Área Metropolitana de São Paulo, que de fato ocorreu, com a idéia de uma aglomeração neste grande polígono. Esta mudança, no entanto, não representa uma mudança macroespacial, como foi o caso

---

293 O autor identifica três possibilidades: 1) desconcentração microlocacional ou intra-urbana, com deslocamento das atividades produtivas para a periferia do centro original, a exemplo da suburbanização; 2) desconcentração interurbana, porém dentro de uma área limitada, a exemplo do "campo aglomerativo" de Azzoni, dentro de redes urbanas hierarquizadas e geograficamente integradas; 3) desconcentração macroespacial para cidades ou regiões distantes, a exemplo das áreas de fronteira dinâmicas em que ocorrem crescimento das cidades e expansão do consumo, ou em regiões densamente ocupadas e pobres, embora o autor reconheça que esta é a alternativa de menor possibilidade. (Diniz, 1991: 33-4).

294 Ver Diniz (1991: 24-37). Ver, também, Diniz (1993a: 35-64).

americano ou uma repolarização no Estado de São Paulo (...) Este não é, em última análise, um verdadeiro caso de desconcentração, como desejado por aqueles preocupados em alcançar um desenvolvimento regional mais equilibrado no país."[295]

Leonardo Guimarães, por sua vez, após apontar as várias formas da desconcentração (inter-regional, intra-regional e da grande empresa) e seus impactos (estrutura produtiva, relações com o exterior, mercado de trabalho e condições de vida), procura identificar seus determinantes da seguinte forma:

> "São **múltiplos e complexos** os fatores explicativos do processo de desconcentração espacial, dentre os quais, podem ser considerados: a desaceleração da economia após o ciclo expansivo da primeira metade dos anos 70, cujos efeitos negativos se concentraram na região e nos estados mais industrializados do país; as políticas setoriais, em alguns casos somadas à atração dos incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional; as vantagens locacionais e possibilidades de exploração de recursos naturais, até então não incorporados ao sistema produtivo, surgidas com a criação pelo Estado de infra-estrutura de transporte e comunicações em novas áreas" (Guimarães Neto, 1995: 34, grifo meu).

A estes fatores de desconcentração, o autor também agrega: aspectos microeconômicos ligados às deseconomias de aglomeração em alguns espaços nacionais; a possibilidade de as empresas ocuparem certos espaços econômicos fora da área central, visando garantir posições oligopolísticas; a ação do Estado, através da política econômica. Ao que ainda acrescenta um rol de causas específicas, referentes a alguns casos particulares de desconcentração (interior de São Paulo – política de exportação, Pró-Álcool, investimentos do setor produtivo estatal, instituições de pesquisa, políticas estaduais de interiorização do desenvolvimento, restrições ambientais, ação sindical; para Amazônia e Nordeste - a sistemática de incentivos fiscais e financeiros; para o Norte – a montagem dos grandes projetos minerais; para o Nordeste – as políticas setoriais do II PND; para o Sul – a política de modernização agrícola e os

---

295 Cf. Diniz (1991: 57-8). Lembro aqui que a análise de Clélio Campolina Diniz incorpora também uma dimensão prospectiva. É neste sentido que interpreto sua inclusão da problemática da concentração da renda e da pesquisa. Fosse de outra maneira, como referência a aspectos que bloquearam uma maior desconcentração produtiva no passado, creio que a lista seria bem mais ampla, a começar pela infra-estrutura, pela capacidade de acumulação e pela concentração prévia da atividade industrial em São Paulo.

investimentos do setor produtivo estatal; e para o Centro-Oeste – os incentivos fiscais e os programas específicos do Governo Federal).[296]

Wilson Cano, por sua vez, identifica seis principais determinantes da desconcentração produtiva em nível nacional: a) o processo de integração do mercado nacional, cujo estímulo sobre as bases produtivas periféricas implicou transformações estruturais que geraram efeitos cumulativos de longo prazo; b) a marcha para o Oeste, tanto a colonização do Paraná, de Goiás e de Mato Grosso, entre 1930 e 1970, quanto a ocupação do Norte e do Centro-Oeste a partir de fins da década de 50, como a colonização recente da Amazônia, que dinamizaram a agricultura e a agroindústria dessas regiões; c) as políticas de desenvolvimento regional que, a partir de 1960, criaram incentivos ao capital, primeiro para o Nordeste, depois para a Amazônia e para o Espírito Santo, intensificando a migração do capital produtivo para essas regiões; d) as políticas de incentivo às exportações, que a partir da segunda metade dos anos 60, em conjunto com o crédito rural, promoveram uma modernização conservadora na agricultura e na agroindústria; e) os incentivos e investimentos do II PND, notadamente aqueles voltados a substituir importações de insumos básicos, bens de capital e energéticos, que implantados a partir da segunda metade da década de 70 e com repercussões no quinquênio seguinte, impuseram um uso maior das bases periféricas de recursos naturais, alterando as estruturas de seus bens produtivos e de exportação; f) por fim, a própria crise da década de 80, que teria afetado mais a economia de São Paulo, aumentando a desconcentração, muito mais pelas quedas mais altas da produção paulista do que por "maiores altas" na produção periférica, constituindo, talvez, uma desconcentração mais de caráter "estatístico" (Cano, 1995b: 2-3).

Além desses aspectos, o autor também chama atenção para determinações específicas que atuaram no vetor Grande São Paulo-Interior do estado de São Paulo, a exemplo das políticas de descentralização dos governos estaduais (infra-estrutura, sobretudo rodoviária, instituições de pesquisas e sistema de informações); das políticas de atração municipal (subsídios fiscais, infra-estrutura local,

---

296 Ver Guimarães Neto (1995: 35-6). Apesar desta lista, o autor conclui resumindo estas causas nos pontos também indicados acima por Diniz, baseado em trabalho anterior de Diniz e Lemos, já citado aqui.

distritos industriais, etc.); dos custos (efetivos e imputáveis) da concentração na área metropolitana, que se traduziam em aumento de tempo de deslocamento, poluição industrial, insegurança pessoal e o surgimento de um novo sindicalismo moderno e organizado no ABCD; dos investimentos federais no Interior de São Paulo, a exemplo das refinarias da Petrobrás e dos centros de pesquisa; e das políticas de incentivo às exportações e Pró-Álcool, que resultaram em modernização, diversificação produtiva e crescimento agroindustrial (Cano, 1995b: 4).

Façamos um balanço do que isto significa. Como se nota no Quadro 1, que foi organizado exclusivamente para facilitar esta leitura, mas que advirto não deve inspirar outras conclusões,[297] há de fato aqui um cipoal de causas. Não porque os autores se excedam na listagem dos vários aspectos que determinaram esse processo. Ao contrário, estão cobertos de razão ao abandonar a elegante explicação per si dos fatores aglomerativos, o que é corroborado pelo elevado grau de coincidências entre suas abordagens. Ocorre que é preciso perguntar-se como dar ordem a este conjunto tão díspar de aspectos. Como dar um tratamento adequado a esta longa série de fatores de desconcentração.

Creio que já enunciei no início deste trabalho que entendo a questão regional como um desdobramento da problemática do desenvolvimento capitalista e da conformação de padrões de divisão do trabalho que se diferenciam espacialmente, com a subsequente diferenciação econômica do espaço. Naquela ocasião, afirmava que a **elaboração teórica** sobre este processo não teria como fugir da fixação de suas condições históricas, abandonando qualquer formulação abstrata do desenvolvimento. O significado disto é buscar um entendimento da problemática regional que separe melhor os distintos planos de análise, hierarquizando estas determinações, sem com isto cair na **vacuidade** dos conceitos gerais. Na verdade, acredito que Leonardo Guimarães já fez antes este percurso, em texto menos conhecido.[298] Antes, contudo, de

---

297 Refiro-me ao fato de este quadro apenas organizar e pontuar os argumentos, quando as qualificações e os desdobramentos da análise devem ser buscados nos próprios autores.

298 Em texto anterior aos já citados, a opção do autor na organização dos argumentos explicativos da desconcentração parece-me mais adequada. Desde logo, porque separa melhor os planos de análise, iniciando pelo que é mais geral: as formas de articulação e integração das regiões, onde discute a passagem da articulação comercial para a integração produtiva e, também, chamo atenção, tratando no mesmo plano analítico as formas de inserção do país na economia mundial. Ver Guimarães Neto (1990).

encerrar esta síntese dos determinantes da desconcentração, é necessário ainda pontuar algumas questões.

Quadro 1
Determinantes da desconcentração econômica, segundo o autor

Carlos A. Pacheco	Wilson Cano	Clélio Campolina Diniz	Leonardo Guimarães Neto
integração produtiva do mercado nacional	processo de integração do mercado nacional	unificação do mercado e a concorrência interempresarial	possibilidade de as empresas ocuparem espaços fora da área central, visando a posições oligopolísticas
deslocamento da fronteira agrícola e mineral	marcha para o Oeste	distribuição espacial da base dos recursos naturais	vantagens da exploração de recursos naturais, criadas pela infra-estrutura
políticas de governo: econômica diretrizes setoriais políticas de desenvolvimento regional investimento do setor produtivo estatal	políticas de desenvolvimento regional políticas de incentivo a exportações e crédito rural investimentos do II PND	ação do Governo Federal e dos Estados: investimentos diretos incentivos fiscais infra-estrutura básica	políticas setoriais políticas de desenvolvimento regional (incentivos fiscais e financeiros) política econômica
efeitos da crise nas áreas mais industrializadas	crise da década de 80, que teria afetado mais a economia de São Paulo		desaceleração da economia, com efeitos negativos concentrados nas regiões mais industrializadas
deseconomias de aglomeração e pressões ambientais nas áreas mais industrializadas		contradição entre economias e deseconomias de aglomeração	aspectos microeconômicos ligados às deseconomias de aglomeração em alguns espaços nacionais
perfil desconcentrado do sistema urbano brasileiro			
impacto diferenciado da orientação exportadora			
novas formas de organização da grande empresa			
		a concentração regional da pesquisa e da renda	

Obs.: Não estão incluídas aqui as indicações de causas específicas indicadas por Wilson Cano no caso do interior de São Paulo (políticas de descentralização dos governos estaduais; políticas de atração municipal; custos da concentração na área metropolitana; investimentos do setor produtivo estatal; políticas de incentivo às exportações e o Pró-Álcool); e por Leonardo Guimarães para várias regiões (interior de São Paulo – política de exportação, Pró-Álcool, investimentos do setor produtivo estatal, instituições de pesquisa, políticas estaduais de interiorização, restrições ambientais, ação sindical; para Amazônia – incentivos fiscais e financeiros e grandes projetos minerais; para o Sul – política de modernização agrícola e investimentos do setor produtivo estatal; para o Centro-Oeste – incentivos fiscais e programas do Governo Federal; para o Nordeste – políticas setoriais do II PND e incentivos fiscais e financeiros).

Todos os autores referidos acima e especialmente Wilson Cano já mostraram que a desconcentração econômica perdeu fôlego após 1980, em razão sobretudo da crise.[299] Este é um aspecto importante porque as maiores diferenças do Quadro 1 referem-se a alguns aspectos com que procuro qualificar o sentido da desconcentração produtiva exatamente nos anos 80 e no início dos anos 90. Vejamos melhor a argumentação de Wilson Cano sobre o que identifica como sendo um comportamento contraditório durante a década de 80.

Para o autor, entre os principais fatos que teriam deprimido o crescimento periférico nacional e infletido a desconcentração, encontram-se: a) o desmantelamento do Estado Nacional e de vários órgãos de desenvolvimento regional; b) a abertura do comércio exterior, a exemplo do impacto na Zona Franca de Manaus; c) a conclusão dos investimentos do II PND; d) a debilidade fiscal e financeira do governo federal e dos estaduais, com queda nos investimentos em infra-estrutura; e) a queda dos preços reais de produtos básicos, contendo o crescimento do valor das exportações; f) a diminuição do ritmo de crescimento das exportações de manufaturados de indústrias tradicionais; g) a localização em São Paulo dos principais investimentos de informática, microeletrônica, telecomunicações e automação, associada à forma reconcentradora da atual reestruturação produtiva do país (Cano, 1995b: 7-8).

Ao lado dessas razões de bloqueio, Wilson Cano também indica determinantes que teriam contribuído para a continuidade da desconcentração: a) os investimentos na extração de petróleo e refino; b) a dinâmica agrícola, com novos projetos agroindustriais; c) algumas políticas estaduais combinadas com projetos privados de novas

---

299 Leonardo Guimarães diz explicitamente: "(...) a interrupção do processo de desconcentração espacial, ou ao menos a redução de sua intensidade, pode ser creditada ao aprofundamento da crise e da instabilidade no final dos anos 80 e, sobretudo, à intensificação da crise fiscal e financeira do setor público, o qual, através de seus gastos e de sua capacidade de financiamento e do seu poder de articulação das distintas frações do capital, foi o elemento indutor das grandes transformações ocorridas no país desde o início de sua industrialização." Guimarães Neto (1995: 37). De forma análoga, Clélio Campolina Diniz também afirma: "(...) na década de 80 a economia brasileira foi atingida por uma forte crise (...) Como na economia brasileira as transformações regionais da indústria se fazem fundamentalmente em função da orientação locacional dos novos investimentos, e não pela relocalização de plantas já existentes, o processo de crise freou ou congelou as alterações regionais da produção." (Diniz, 1993: 58).

localizações para suas plantas; d) a redução da migração inter-regional para São Paulo, com crescimento das capitais, grandes cidades periféricas e das cidades médias, com aumento do emprego em serviços e novas oportunidades de inversão para indústrias "leves"; e) as políticas de incentivo ao turismo nacional, notadamente para o NE, com efeitos positivos similares aos do item anterior (Cano, 1995b: 8). Sua conclusão, tal como a de Leonardo Guimarães e a de Clélio Campolina Diniz, é de que a desconcentração fica cada vez mais problematizada:

> "Do balanço que se pode fazer do período 1985-94, e de novo advertindo sobre os problemas estatísticos, pode-se dizer que, se havia uma 'tendência' reconhecidamente desconcentradora entre 1970 e 1985, dada a gravidade com que São Paulo é atingido em momentos mais duros da crise entre 1987 e 1990, ela se prolongaria até 1990. Contudo, ela já não se coloca de forma tão clara com os dados do período 1990-1994. Nele, enquanto a indústria de transformação do Brasil acumulou um crescimento de 9,2% a de São Paulo superou-a, atingindo 10,5%. Por pequena que seja a diferença entre esses números, ela poderia estar revelando não só a inflexão do processo de desconcentração, como talvez, o início de uma 'suave' reconcentração. Ao acumular-se os dados de 1994/1993, ao período 1990-1993, a 'tendência' à desconcentração muda de sentido..." (Cano, 1995b: 9).

Estas observações são importantes, porque me auxiliam a qualificar o sentido da desconcentração que ainda se fez manifestar nos anos 80 e, também, no início dos anos 90. Creio já ter demonstrado que há de fato desconcentração também nesse período. Na verdade, como mostra Wilson Cano, não vejo razão nos argumentos que identificam uma total paralisia neste processo.[300] Têm razão os autores, e muita, ao indicar os limites estreitos dessa desconcentração pontual e pífia, como aliás foi o desempenho econômico nesses anos.

Relevante, aqui, é salientar que este processo está longe de representar um caso de reversão da polarização, no que concordo

---

300 Mesmo a observação de Wilson Cano acerca dos índices da produção física do período 1990/94, que como já observei são especialmente produto do melhor desempenho do complexo automotivo, não invalida o raciocínio exposto aqui. Em parte, porque é conhecido o efeito de maior crescimento da indústria paulista nos períodos de recuperação da atividade econômica; de outro lado, porque uma análise dos grandes investimentos anunciados entre 1994 e 1995, especialmente em bens de consumo duráveis, indica continuidade da desconcentração. É verdade, e voltaremos a este ponto, que este processo tem cada vez menos a ver com uma efetiva desconcentração econômica e está cada vez mais limitado ao Sul e ao Sudeste.

plenamente com Azzoni: a acumulação é e continua sendo comandada por São Paulo. As razões para isso vão além das apresentadas pelo autor, porque se encontram na natureza da articulação da estrutura produtiva da indústria paulista com o restante do país, em que São Paulo comanda o processo de acumulação de capital, liderado pelos segmentos de bens de capital e de consumo durável. Ou seja, não apenas no sentido por vezes caricato da "metrópole de negócios", mas sobretudo no que se refere à maior articulação intra-setorial, à direção dos fluxos comerciais e à ainda forte complementaridade inter-regional que se estabeleceu entre a economia paulista e o restante do país. Acredito que esta última formulação encontra pouca resistência nas análises indicadas anteriormente.[301] Mas ela tem dois componentes que considero centrais e que talvez sejam mais polêmicos.

Em primeiro lugar, afirmo que há desconcentração, mas não reversão da polarização porque fundamentalmente não existem alternativas de polarização externas a São Paulo. Neste sentido considero a "dialética" economias de aglomeração versus desaglomeração um argumento extremado para a realidade brasileira. Não porque, como já indiquei, não ocorram pressões de custo para desconcentração das indústrias metropolitanas, mas porque não reside aqui a explicação plausível para a desconcentração macrorregional da indústria brasileira nesse período. Na realidade, esta formulação, vista isoladamente, traz um sentido de continuidade ao espaço econômico nacional que não encontra correspondência nos fatos.[302]

---

301 A centralidade de São Paulo no sistema produtivo nacional é objeto de várias investigações de Wilson Cano. Este mesmo ponto é indicado por Leonardo Guimarães, quando analisa a desconcentração da grande empresa, mas salienta a centralização dos núcleos decisórios em São Paulo. O mesmo pode-se dizer das qualificações que Clélio Campolina Diniz faz do processo de desconcentração.

302 Formulamos este ponto de vista em trabalho já citado: Negri & Pacheco (1993: 68-9). Barjas Negri retomou-o, com uma argumentação que considero central. Faz críticas à analogia indevida do trabalho de Diniz com o de Azzoni, salientando que há um problema na formulação da hipótese de desenvolvimento poligonal, porque mesmo tendo sido a região do polígono "a maior beneficiária da desconcentração dos últimos vinte anos (...) isto não foi incompatível com o crescimento de regiões fora deste polígono. Ao contrário, entre 1970 e 1990, as únicas quedas relativas devem-se à Grande São Paulo e ao Rio de Janeiro. Enquanto o Nordeste (exclusive Bahia) praticamente manteve o mesmo percentual, Espírito Santo, Bahia, os estados do Norte e Centro-Oeste também ampliaram seu peso no total nacional (...) O significado (...) é de que a desconcentração não

Há também que se perceber, neste sentido, que o desenho concentrado que assumia a indústria nacional tem muito a ver com a história regional prévia. O espaço, neste sentido, não é uma continuidade, tal como transparece nos modelos tradicionais, em que os fatores locacionais e aglomerativos definem alternativas variadas. Há aqui um componente da história regional que circunscreve as possibilidades do desenvolvimento material. Refiro-me a histórias como a da Zona Franca de Manaus, da siderurgia de Minas Gerais, do papel da Cia Vale do Rio Doce no Espírito Santo, do pólo de Camaçari, do pólo integrado de base de Sergipe, da cloroquímica de Alagoas, dos pólos de calçados de Franca e Vale dos Sinos, da indústria têxtil de Santa Catarina, etc.

Não seria preciso insistir no papel da história, mas quero salientar que, mesmo entre analistas da geografia econômica, esta importância assume uma dimensão cada vez mais reconhecida. Já fiz menção, neste sentido, ao fato de que a modelagem dos chamados retornos crescentes tem despertado grande atenção dos economistas, motivados inclusive pela nova literatura sobre distritos industriais, economias de escopo e a importância das externalidades no desempenho competitivo das empresas.[303] Curioso que parte dessa mesma literatura sobre retornos crescentes chame a atenção para que "a existência de equilíbrios múltiplos neste tipo de modelos, e a sensibilidade das soluções dinâmicas a pequenas diferenças nas condições iniciais, ou relativamente a pequenas perturbações, conferem um escopo realista ao papel que os eventos históricos jogam na dinâmica dos sistemas espaciais."[304]

---

se circunscreveu ao polígono indicado. Primeiro, porque houve significativo crescimento da indústria de outras regiões; (...) Segundo, é preciso destacar que internamente ao polígono mencionado, não foram apenas a Região Metropolitana de São Paulo e o Estado do Rio de Janeiro que perderem peso no total nacional. Na verdade, este polígono reúne realidades bastante heterogêneas (...) Resumidamente, o que se procura chamar a atenção é que, se as limitações indicadas por Diniz para uma efetiva desconcentração são reais, a tese do desenvolvimento poligonal não explica as expansões industriais fora do polígono, apontadas acima e, muito menos, explica a decadência do Rio de Janeiro que encontra-se no polígono" (Negri, 1995: 14-5).

303 Ver, pela influência que exerceu no debate, uma das propostas de Krugman (1991).

304 O sentido desta observação de Paul David e Joshua Rosenbloom é de resgatar a crítica às abordagens essencialmente a históricas de Von Thünen e dos escritos iniciais de Weber. Enfatizam que a abordagem destes críticos buscava salientar que a determinação da localização industrial se assemelhava mais a um processo geológico no qual sucessivas camadas eram depositadas necessariamente reconstruindo e adaptando o espaço que tinha sido criado pelas formações

Na verdade, a **construção** do espaço econômico nacional só pode ser totalmente entendida no âmbito do processo de integração do mercado interno e da política econômica, lato sensu. As empresas, neste sentido, não se movem num vazio. Foi o Estado, especialmente no caso brasileiro, através do câmbio, do crédito, dos inúmeros incentivos e diferenciais tributários, além da infra-estrutura, que auxiliou a moldar as condições de desenvolvimento regional recente.[305] Todas sobredeterminadas pela história prévia das regiões, notadamente de seu "núcleo" industrial, quer do ponto de vista do potencial de acumulação, quer em termos das trajetórias de desenvolvimento e urbanização de cada região.

Em segundo lugar, voltando ao outro componente que considero central, quero dizer que há desconcentração sim, mas que ela se manifesta mais sob a forma de uma flagrante **fragmentação da economia nacional**, do que no crescimento solidário das regiões, com acréscimo de capacidade produtiva nos principais espaços econômicos da nação. Isto significa que a trajetória da economia brasileira nos anos 80 e 90 **sobredeterminou** as possibilidades regionais, circunscrevendo-as, no que tinha de dinâmico, aos poucos incentivos ao incremento da atividade exportadora. O que, repito, foi determinante para a continuidade da desconcentração. E mais, foi um componente de ruptura – ou ao menos de problematização – nas formas de encadeamento intra-setoriais e inter-regionais que estavam na base da história industrial do país, até 1980. Quero com isto enfatizar o fato de que o dinamismo de algumas regiões não encontrou correspondência no desempenho agregado da economia nacional. Como diz Leonardo Guimarães, referindo-se à articulação de São Paulo com as demais economias regionais:

> "Esse processo não significa, seguramente, uma desarticulação da economia nacional ou de seu mercado interno. No entanto, ele aponta para novas formas de articulação que a constatada desconcentração espacial, a diversificação industrial de algumas regiões periféricas, a maior abertura para o comércio internacional e as

---

locacionais prévias. E completam citando o próprio Alfred Marshall para mostrar como inúmeras localidades industriais americanas foram definidas através de acidentes da história. (David, 1990: 368).

305 Tem muita razão Francisco de Oliveira ao dizer, referindo-se aos mecanismos financeiros dos incentivos fiscais, que a integração do Nordeste foi subproduto do papel dos fundos públicos nos processo de constituição do capitalismo contemporâneo. A crise fiscal revela com crueza a importância que o Estado assumia para o desenvolvimento regional. (Oliveira, F. 1990).

dificuldades econômicas do país provocaram nas últimas décadas" (Guimarães Neto, 1995: 25).

Têm certa razão, portanto, os autores citados, quando indicam uma redução do ritmo da desconcentração, em função da paralisia dos investimentos e, também, pelo fato de que a desconcentração econômica no Brasil quase sempre foi movida mais pelas distintas opções locacionais das novas plantas industriais e áreas de expansão agrícola, do que por desmobilização de investimentos em áreas maduras. Mas, como diz Barjas Negri, se "há razão sobre o menor ritmo da desconcentração, esta ainda continuou sendo dominante ao longo dos anos 80 e os bloqueios à sua continuidade não se prenderam ao surgimento de novos determinantes decorrentes da atualização tecnológica do parque produtivo. Ao contrário, a desconcentração prevaleceu, sobretudo, em virtude do perfil setorial do investimento dos anos 80, fortemente associado a bens intensivos em recursos naturais e típicos do padrão industrial da II Revolução Industrial" (Negri, 1995: 15).

Essa é a questão-chave, para a qual buscamos chamar a atenção em textos anteriores.[306] Foi a natureza da inserção internacional do país, através de produtos manufaturados padronizados (*commodities*) na sua maioria ligados ao processamento de recursos naturais, que determinou o perfil dos poucos investimentos desses últimos quinze anos, parte dos quais responde à maturação das metas do II PND. Mesmo com um investimento agregado baixo, esse tipo de aumento de capacidade produtiva acabaria por resultar em continuidade da desconcentração.

Quero concluir retomando a questão dos múltiplos determinantes da desconcentração econômica e de como entendê-la teoricamente, se isto é possível. Acho desnecessário estender-se ainda mais na afirmativa da complexidade deste processo, e do pequeno alcance das explicações "mais singelas e, eventualmente, mais elegantes" (Negri, 1995: 16). Já indiquei no início deste tópico, as questões que considero importantes para poder explicá-la. Talvez, mais que qualquer outro aspecto, seja útil destacar uma dimensão deste processo: **o papel central que atribuo ao**

---

306 Ver Pacheco (1993a); Negri & Pacheco (1993) e Negri (1995).

processo de integração produtiva do mercado nacional, amparado pelo Estado, e contemporâneo da relativa maturação do padrão industrial ancorado sobre o complexo metal-mecânico-químico e com forte presença de investimentos acoplados à base de recursos naturais da economia brasileira. São estas circunstâncias históricas que, creio, dão unidade à análise.

O significado disto transparece com clareza quando se qualificam os momentos que caracterizaram a desconcentração das décadas de 70 e 80. São os distintos perfis setoriais do investimento de cada conjuntura desses vinte anos que permitem compreender melhor seu impacto em termos regionais.[307] No fim dos anos 70, com desdobramentos que ainda se manifestariam na década seguinte, foram decisivos os investimentos do setor produtivo estatal, ou induzidos por este, e destinados a completar a estrutura industrial. Ao seu lado, os incentivos regionais patrocinavam a expansão simultânea da indústria de bens de consumo leve, sancionando a integração do mercado nacional. Nos anos 80, ao contrário, a paralisia do investimento industrial bloqueava um movimento mais intenso de desconcentração; mas, ao mesmo tempo, o ajuste da economia brasileira abria alternativas de inversão pontuais nos setores aptos a beneficiar-se com os estímulos à exportação. Muitas dessas alternativas mostraram-se importantes em termos regionais, ainda que relativamente frustrantes em termos do ajuste macroeconômico.

Ou seja, especificamente para o período posterior a 1980, quero salientar o papel que assumiu a inserção pontual da economia brasileira em alguns segmentos do comércio internacional. Saliento este fato, **exclusivamente** porque estas foram as poucas atividades dinâmicas do período e, também, porque iriam beneficiar diferenciadamente as diversas regiões do país, favorecendo a desconcentração. Com isto não desejo

---

307 A consciência de que a desconcentração econômica no país tem ocorrido muito mais pelo acréscimo de capacidade instalada do que por desmobilização de capital fixo faz com que se considere o exame do perfil setorial do investimento uma boa indicação, pelos padrões locacionais que prevalecem nos diversos setores, do movimento de diferenciação das estruturas produtivas regionais. Lembro, contudo, como já indiquei, que a reestruturação industrial tem implicado, crescentemente, mudanças internas nas plantas já instaladas, através da focalização das atividades da empresa. Isto traz um componente novo à análise, dificultando que se visualizem as alterações regionais exclusivamente através dos novos investimentos.

insistir em nenhuma tese do tipo "integração competitiva" ou *drive* exportador, como já deixei claro em tópicos anteriores.

Aqui, é bom que se diga, a natureza acanhada da desconcentração fundada neste movimento tem muito a ver com a falência do Estado Nacional e das políticas que amparavam a construção do mercado interno. Uma observação que é particularmente válida quando examinamos os dados disponíveis para o período posterior a 1985, momento em que se revela um esgotamento do crescimento industrial do Nordeste, que seria secundado pela crise do início dos anos 90 na Zona Franca de Manaus, só resolvida por uma política ainda mais abrangente de incentivos e facilidades, ressaltando novamente a centralidade que o Estado e a política econômica assumem para a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro.

Não creio que estas considerações devam obscurecer o papel do conjunto dos demais determinantes já indicados: o surgimento de deseconomias de aglomeração na metrópole de São Paulo; os efeitos da crise sobre as áreas industrializadas; a evolução da própria urbanização brasileira, com tendências à desconcentração de seu sistema urbano e, em menor grau, dos próprios mercados de consumo final; e o ajuste microeconômico interno às empresas, com externalização de atividades e focalização da produção. Mas, quero deixar claro que a proposta explicitada aqui é de que, entre tantas determinações, o que confere unidade à análise são a política econômica e o perfil setorial do investimento, determinados pelas características da acumulação que vige em cada uma dessas conjunturas e pela natureza da inserção internacional da economia brasileira.

5.2 O resultado da desconcentração econômica recente: diferenciação e especialização econômica das regiões

O processo de integração produtiva do mercado nacional e a desconcentração econômica das últimas décadas legaram uma configuração econômica ao país bastante distinta do que este possuía em

1970. O desenvolvimento da agricultura, da agroindústria e da indústria "periférica" não apenas modificou a dimensão dos fluxos de comércio inter-regionais, mas transformou as estruturas produtivas das diversas regiões, resultando numa significativa diferenciação econômica do espaço nacional, inclusive em termos intra-regionais. Este fenômeno foi intensificado na última década e meia, em razão do impacto diferenciado da crise econômica e do surgimento de pequenas "ilhas" de prosperidade, dentro de um contexto de estagnação da economia nacional.

Esta crescente "especialização" das economias regionais foi a contraface do processo de integração comandado a partir de São Paulo, uma vez que estavam bloqueadas as possibilidades de industrializações autônomas, capazes de configurar estruturas produtivas à imagem e semelhança da indústria paulista.[308] Assim, a contrapartida da integração se fazia presente pela maior complementaridade inter-regional. Se o crescimento "periférico" tinha a possibilidade de estar ancorado na produção de bens e serviços voltados para a própria região, concorrendo neste espaço com a produção nacional, tinha também a alternativa de especializar-se na produção de manufaturas ou produtos agrícolas voltados igualmente ao mercado nacional. Como afirma Leonardo Guimarães:

> "(...) não obstante a desconcentração econômica, e sobretudo a industrial, o que atualmente caracteriza a economia brasileira, da perspectiva territorial, é a presença de um Centro, comandado por São Paulo, no qual se localiza uma estrutura produtiva que contempla a quase totalidade dos segmentos produtivos estratégicos da economia nacional. Com a integração comercial e produtiva ocorrida na fase histórica recente, essa região se articula com as demais, ajustando e consolidando estruturas econômicas complementares e especializadas nas regiões periféricas, inclusive através da implantação de grandes unidades produtivas privadas ou estatais. Nesse processo surgem, ampliam-se e consolidam-se espaços voltados para atividades específicas, definindo (...) 'especializações' (...)"[309]

---

308 Utilizo o termo especialização para denotar o fato de as estruturas produtivas regionais estarem concentradas em certos ramos particulares de atividades econômicas. Como alerta Wilson Cano, deve-se ter em vista que essas estruturas sempre foram "especializadas", como resultado da própria complementaridade inter-regional. Em certo sentido, pode-se até afirmar que foram mais "especializadas", no passado, do que são hoje, isto porque a industrialização lhes possibilitou diferenciar suas bases produtivas.

309 Cf. Guimarães Neto (1995: 43). No mesmo texto, o autor complementa esta observação: "a desconcentração verificada (...) foi extremamente seletiva não apenas do ponto de vista espacial,

Como já foi dito, a evolução do comércio inter-regional retrata este fato. De um lado, era um forte estímulo ao crescimento de todas as economias regionais, pelo impulso adicional que trazia para a demanda agregada. De outro, ainda que no primeiro momento possa ter sido mais importante como fonte de expansão para os mercados de São Paulo, após 1975 passou a representar também um componente progressivamente mais importante para a demanda das demais regiões brasileiras, com crescimento real muito superior ao produto regional.

A Tabela 28 sintetiza essas mudanças, mostrando a participação dos principais setores de atividade na composição do produto regional, bem como a distribuição do VTI da indústria segundo categorias de demanda final (bens de consumo, bens intermediários, bens de capital e duráveis, incluindo também a extrativa mineral). De um lado, chama atenção para o fato de que, em todas as regiões, as atividades industriais já eram, em 1985, mais importantes na geração do produto que a agropecuária, embora o percentual da renda agrícola no PIB também seja, para o restante do país, significativamente mais elevado do que aquele verificado para São Paulo e Rio de Janeiro. Por outro lado, detalhando a composição dos principais itens do produto agropecuário e industrial fica evidente que estas pautas regionais estão concentradas em poucos produtos agropecuários e ramos industriais específicos.

Na região Norte, a produção agropecuária está concentrada em Rondônia e no Pará, basicamente em torno de produtos alimentares, especialmente no primeiro caso, e com maior importância da pecuária de corte no segundo. Neste caso, o que chama atenção é que o elevado peso que a indústria assumiu no PIB regional é resultado, de um lado, da atividade extrativa mineral, que responde por 18% do VTI da indústria da região Norte (Tabela 28), com forte presença do Pará; de outro, é conseqüência do funcionamento da Zona Franca de Manaus, na medida

---

mas também do setorial. De fato, observa-se que as regiões e estados menos industrializados tendem a se articular com a região e os estados mais industrializados através da 'especialização' de suas economias, no quadro de uma divisão mais ampla do trabalho. Algumas dessas 'especializações' foram responsáveis pela desarticulação de espaços regionais maiores." E, também, salienta o papel da abertura ao comércio exterior: "É importante considerar, ainda, que em algumas das sub-regiões nas quais mais recentemente vêm sendo desenvolvidas certas 'especializações', as articulações tendem a ocorrer mais fortemente com o comércio internacional." (p. 39-43).

em que o segmento de material elétrico e de comunicações responde sozinho por 29% do VTI de toda a região Norte.[310] Dos demais gêneros, apenas "madeira" tem participação relevante no total da indústria (10% do VTI).[311]

Tabela 28
Distribuição do PIB segundo setor de atividade e do valor da transformação Industrial (VTI) por grupos da indústria
Brasil: regiões e estados selecionados – 1985 (em %)

	Composição setorial do PIB (Total = 100,0)					Dist. percentual do VTI (Total = 100,0)			
	Agro-pecuária	Total Indústria	Comércio	Administr. pública	Outros serviços	Ext. mineral	Grupo I	Grupo II	Grupo III
Brasil	11,8	45,1	9,0	7,6	26,5	8,8	28,4	39,3	23,6
Norte	16,1	43,2	9,7	9,0	22,0	18,4	16,2	23,0	42,5
Nordeste	17,6	39,2	11,0	9,5	22,7	2,4	41,1	48,1	8,4
Sudeste	7,6	49,9	8,2	6,5	27,9	3,2	25,8	42,7	28,2
M. Gerais - E. Santo	20,3	39,1	9,0	5,9	25,8	9,8	23,9	53,0	13,3
Rio de Janeiro	1,7	42,7	7,4	10,8	37,4	11,9	27,3	41,4	19,4
São Paulo	5,5	55,9	8,2	5,1	25,2	0,1	25,9	40,9	33,1
Sul	18,7	41,4	10,1	6,2	23,6	1,3	43,9	36,7	18,1
Centro-Oeste	18,0	20,2	9,5	18,7	33,7	6,7	45,4	40,8	7,1

Obs.: PIB a custo de fatores, exclusive intermediação financeira; Grupo I - indústrias predominantemente produtores de bens de consumo não-duráveis; Grupo II - indústrias predominantemente produtoras de bens intermediários; Grupo III - indústrias preponderantemente produtoras de bens de capital e consumo duráveis.

Fonte: FIBGE. Censo Industrial (1985), Contas Nacionais.

Na região Nordeste, de forma similar às demais regiões brasileiras, há igualmente uma significativa especialização da produção, ainda que o processo de crescimento industrial e agrícola tenha implicado aumento da heterogeneidade entre as diversas estruturas econômicas estaduais. Em termos da agropecuária, o valor da produção continua concentrado em poucos produtos, com destaque para cana-de-açúcar, mandioca, feijão, cacau, milho e arroz. A produção açucareira segue

310 É este dado que explica a elevada participação do grupo de indústrias predominante produtoras de bens de consumo duráveis e bens de capital (Grupo I) no total do VTI regional (42,5% em 1985, segundo Tabela 27).

311 O texto da pesquisa IESP/FUNDAP, referente à região Norte, salienta as conseqüências desta diferenciação intra-regional do espaço – no que chamam "arquipélago espacial" –, sob a forma da constituição de três grandes eixos dinâmicos: Zona Franca de Manaus; o complexo mineral de Carajás, ao Sul do Pará; e o eixo agrícola do extremo ocidental, concentrado no Estado de Rondônia. Ver Buarque (1995: 104).

concentrada em Pernambuco e Alagoas, que por conta exclusivamente disto, respondem por cerca de 20% do valor da produção agrícola regional. É apenas na Bahia que se verifica uma estrutura mais diferenciada, onde, apesar do maior peso da produção de cacau, feijão, mandioca e da pecuária, há tanto diversificação decorrente da progressiva expansão dos cerrados, como também uma pauta de produção mais ampla.[312] Este último processo, visto da perspectiva do Nordeste como um todo, é conseqüência da expansão das atividades agrícolas que se mostraram mais dinâmicas nos últimos anos: soja no cerrado baiano e no Maranhão; produção de frutas frescas e de sucos de fruta (com presença em praticamente todos os estados, sobretudo no Rio Grande do Norte, em Sergipe, em Pernambuco e na Bahia); hortifrutigranjeiros (Pernambuco, Bahia e Ceará), muitas delas tendo por suporte a irrigação. Mesmo assim, é conveniente ter em vista que essas atividades não foram capazes de alterar radicalmente o quadro da agricultura nordestina, sendo importantes do ponto de vista microrregional, mas não modificando o peso dos produtos tradicionais no total do valor do produto agropecuário.[313]

Mas, se a produção agrícola do Nordeste está concentrada em alguns principais produtos, este processo de "especialização" regional é ainda muito mais evidente do ponto de vista da indústria: como mostra a Tabela 28, a indústria de bens intermediários é responsável por 48,1% do valor da transformação industrial, com outros 41,1% sendo decorrentes da produção de bens de consumo.[314] Em termos dos principais ramos, a

---

312 Em menor grau, esta é uma situação que também ocorre com a agricultura do Maranhão.

313 Como afirma Leonardo Guimarães: "Outras atividades, como a moderna produção irrigada e a produção de grãos na parte ocidental da região (Nordeste), ainda não influenciaram de maneira relevante as informações estatísticas disponíveis" (Guimarães Neto, 1995: 20).

314 A atual configuração industrial do Nordeste é, em grande parte, um produto da política de incentivos fiscais, como se depreende dos informes da SUDENE, em que estas empresas respondem, em média, por mais da metade do valor da produção industrial e cerca de 1/3 do emprego (SUDENE, 1992: 29). Isto denota desde logo a concentração dos incentivos em grandes estabelecimentos, sendo o segmento de bens intermediários um dos maiores beneficiados pelos incentivos, reforçando a integração do parque produtivo com o Sudeste, por conta do peso das vendas extra-regionais. Isto implicou "mudança no peso dos gêneros industriais mais importantes. O par clássico da indústria nordestina, produtos alimentares mais indústria têxtil, foi substituído pelo par indústria química-produtos alimentares" (Oliveira, F. 1990: 80). Além dos textos já citados, ver

química sozinha representa 30,1% do VTI regional, enquanto produtos alimentares somam 18,9% e têxtil outros 10,2%.[315]

Na região Sul, a grande expansão da agricultura fez-se através do cultivo de grãos, que responde por cerca de 2/3 do valor da produção de lavouras, concentrada sobretudo em soja e trigo, no Paraná e no Rio Grande do Sul, milho nos três estados e arroz no Rio Grande do Sul.[316] A integração com o complexo de carnes representa outra particularidade da pauta da produção da região, que detém cerca de 1/3 dos efetivos nacionais de aves e suínos. Afora esses produtos principais, aparecem com importância alguns cultivos regionais específicos: fumo no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, maçã neste último estado; bem como algodão, cana-de-açúcar e feijão no Paraná.[317]

Neste caso, o que traz uma especificidade maior à estrutura produtiva da região Sul é a forte integração (tanto em termos do processamento, quanto da oferta de máquinas e insumos) da atividade agrícola com a indústria. Isto fica evidente pelo peso do segmento de bens de consumo no total do VTI (43,9%), que é resultado sobretudo da importância que tem a indústria de alimentos (20%). Afora esta última, os principais ramos são: química (12,9%), vestuário e calçados (10,2%) e a indústria mecânica (9,1%). Estes últimos segmentos têm ainda a particularidade de assumir uma distribuição microrregional muito específica, materializada em regiões como o pólo calçadista do Vale dos Sinos e a indústria mecânica da Grande Porto Alegre e do Nordeste de

---

também, Gomes (1993) onde remete-se a uma bibliografia mais ampla e sintetiza-se os estudos do BNB sobre o desempenho recente da economia nordestina.

315 Este resultado é fruto fundamentalmente do pólo petroquímico de Camaçari, na medida em que tão-somente a indústria química da Bahia representa, isoladamente, 23% de todo VTI regional. Ver Araújo, T. B. (1995: 130).

316 Tomando-se apenas a produção de arroz (14%), soja (10%), milho (5%) e trigo (3%) do Rio Grande do Sul, soja (8%) e milho (9%) do Paraná, e milho de Santa Catarina (5%), tem-se cerca de 54% do valor da produção agrícola do início dos anos 90, considerando-se uma média do valor da produção dos 28 principais cultivos.

317 A estrutura da produção agrícola de Santa Catarina diferencia-se da dos outros dois estados pelo menor peso da produção de grãos, sobretudo soja.

Santa Catarina, o Pólo Petroquímico de Triunfo, no Rio Grande do Sul, e a Refinaria de Araucária e o Distrito Industrial de Curitiba, no Paraná.[318]

O menor desenvolvimento industrial do Centro-Oeste reforça o aspecto da especialização setorial de sua economia, que é fortemente dependente da renda agrícola e, também, em função de Brasília, da Administração Pública, que é outro componente elevado do PIB regional. Excluído o Distrito Federal, a renda agrícola do Centro-Oeste correspondia a praticamente 1/4 de seu PIB, em 1985.[319] Grande parte deste percentual é decorrente do avanço da produção de grãos, com a soja respondendo por 40% do valor dos principais cultivos e o milho por mais 15%, bem como pelo deslocamento da pecuária de corte para a região, que hoje detém quase 1/3 do rebanho nacional, atraindo um elevado número de frigoríficos, através de programas estaduais de concessão de incentivos fiscais.[320] Um reflexo dessa importância da atividade agropecuária é o peso da indústria alimentar, que chegava a 1/3 do valor da transformação regional registrado pelo Censo Industrial de 1985. Neste caso, os demais segmentos industriais com relativa importância também são retrato desta preponderância das atividades primárias: nessa mesma data, a química respondia por cerca de 11% do VTI, lembrando que aqui se classificam as atividades de produção de óleo e farelo de soja, bem

---

318 A especificidade desta regionalização interna aos três estados é salientada por Pedro Bandeira, que também destaca os mecanismos de incentivos fiscais atrelados ao ICMS adotados pelos estados em seus esforços de atração de investimentos (Bandeira, 1995: 232-4). Uma bibliografia específica sobre a economia dos três estados encontra-se nas seguintes publicações: Ensaios FEE e Indicadores FEE, Porto Alegre; Revista Paranaense de Desenvolvimento e Análise Conjuntural, ambas editadas pelo IPARDES, Curitiba.

319 "O impulso verificado na expansão e modernização agropecuária do Centro-Oeste, a partir da década de 70 e nos anos 80 - inclusive com a viabilização dos cerrados e da área norte da região -, se dá num novo contexto: a agricultura passa a adquirir importância central na expansão e diversificação das exportações, para garantir uma oferta adequada de divisas, e a se inserir em um processo de verticalização, como fornecedora de matéria-prima para a indústria." Galindo & Santos (1995: 159). Ver, neste documento, a síntese que os autores fazem dos programas governamentais voltados ao desenvolvimento do Centro-Oeste. (p. 161-4).

320 Nestes percentuais estão incluídos os 23 principais produtos agrícolas de Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul. Um exame destes dados revela que a agricultura que se diversificou de forma mais acentuada foi a do Estado de Goiás, em que soja e milho também são os principais produtos, mas seu peso é menor e encontra-se uma pauta bem mais variada: arroz, cana-de-açúcar, mandioca, feijão, laranja, tomate, etc.

como de álcool; o outro ramo importante é o de minerais não-metálicos (16% do VTI), abarcando sobretudo insumos para construção civil.

Nos estados da região Sudeste, evidentemente, encontram-se situações de maior diversificação das estruturas produtivas, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro. Mesmo assim, apesar de toda desconcentração intra-regional ocorrida nas últimas décadas,[321] especialmente do crescimento da economia de Minas Gerais e Espírito Santo, as estruturas econômicas desses dois estados ainda refletem um acentuado peso da extração mineral, da siderurgia e, no tocante às atividades agrícolas, do café. Tomados em conjunto, Minas Gerais e Espírito Santo têm ainda na renda da agropecuária um componente importante de seu PIB (20%), enquanto a indústria está voltada preponderantemente para a produção de bens intermediários (53% do VTI), com peso expressivo da extração mineral (10% do VTI, Tabela 28). Na verdade, apenas o ramo da metalurgia, isoladamente, respondia por 29% do valor da transformação industrial, em 1985. Em termos agrícolas, o café é atualmente responsável por 35% do valor da produção de lavouras, sendo o milho o segundo cultivo em importância (18%).[322] O destaque, neste caso, é o progressivo aumento da produção de soja em Minas Gerais, que já é a terceira lavoura em importância no estado.

A economia do Rio de Janeiro é essencialmente urbana, com peso ínfimo da produção agrícola, restrita a uma pequena produção de cana-de-açúcar, laranja e alguns produtos olerícolas mais importantes, a exemplo de tomate. O PIB regional distribui-se basicamente entre indústria e serviços, com peso elevado de quase todos os gêneros de serviços, incluindo Administração Pública.[323] A produção industrial revela uma

---

321 Uma síntese das transformações recentes destas duas economias, em que se destacam os programas estaduais de incentivos para a industrialização, encontra-se em Diniz & Santos (1995: 210).

322 Tomo aqui os valores da produção dos 34 principais produtos dos dois estados, no início dos anos 90. Além das lavouras, é de se ressaltar que o rebanho bovino de Minas Gerais é isoladamente o maior do país, com peso tanto da pecuária de corte, como da produção de leite e derivados.

323 Está excluída da Tabela 27 a imputação de serviços de intermediação financeiros. Os demais serviços com peso elevado no PIB são, de acordo com a metodologia do PIB, transportes e comunicações, aluguéis e outros serviços.

maior especialização na extrativa mineral (12% do VTI regional), em função da atividade petrolífera de Campos, e também na química (19%) e na siderurgia (14%).[324]

É praticamente apenas em São Paulo que se tem uma estrutura produtiva mais diversificada, do ponto de vista macrossetorial. A atividade agropecuária, apesar de ter menor peso no PIB regional, representava 17% da renda agrícola nacional, em 1985. E, ainda que o valor da produção esteja concentrado em duas linhas de produtos principais, cana-de-açúcar (35%) e cítricos (29%), há uma grande diversidade de cultivos com peso elevado no total nacional, tanto na produção animal, como entre lavouras, com destaque para hortifrutigranjeiros e frutas. Do ponto de vista da indústria, visualiza-se um equilíbrio maior entre o segmento de bens intermediários, bens de consumo não-duráveis e bens duráveis e de capital, com peso inexpressivo para a extrativa mineral. O principal exemplo dessa maior complexidade da estrutura produtiva é o peso do complexo metal-mecânico: juntos, mecânica, metalurgia, material de transporte e material elétrico e de comunicações respondiam por 40% do VTI regional, em 1985. Ao lado destes, a indústria química era, isoladamente, responsável por 17% do mesmo VTI.

Mas, além dessa especialização e da complementaridade, quero especificamente chamar atenção para o significativo aumento da heterogeneidade intra-regional que acompanhou este processo. De fato, na medida em que, em termos relativos, diminuiu a desigualdade, como conseqüência do menor crescimento do PIB dos estados mais industrializados, e que se assiste a uma "convergência" dos índices de renda per capita,[325] aumentaram ao mesmo tempo as medidas de desigualdade na distribuição da renda intra-regional. Já chamei atenção para este fato, em outra ocasião:

> "A continuidade da desconcentração industrial dos anos 70, a retração dos investimentos, o surgimento de algumas 'ilhas de produtividade', muitas voltadas para o comércio exterior, estimularam uma maior heterogeneidade interna da estrutura produtiva. No plano regional, ainda que as desigualdades tenham se

---

324 Ver Diniz & Santos (1995: 206-7).
325 Ver Diniz & Ferreira (s.d.).

'reduzido', pelo menor crescimento médio das áreas industrializadas do Sudeste, o resultado foi um nivelamento por baixo, com desigualdades ainda maiores internamente às grandes regiões brasileiras" (Pacheco, 1993b: 2).

As feições desta maior heterogeneidade estão retratadas não apenas no confronto entre novas áreas dinâmicas e regiões estagnadas, mas aparecem inclusive no exame do desempenho do emprego e da renda das grandes metrópoles. O caso da Grande São Paulo é bem ilustrativo. O deslocamento da indústria em direção a regiões como o interior paulista ou o restante do país acentua o descompasso entre a localização da "nova" atividade produtiva e o crescimento da metrópole, um fenômeno anteriormente bem mais evidente no Rio de Janeiro. Assim, o crescimento do emprego passa a depender sobretudo das ocupações terciárias, o que – num contexto de relações *inorgânicas* no mercado de trabalho – tende a evidenciar uma maior "precariedade" das ocupações.[326] Se este fenômeno pode não representar a multiplicação pura e simples de bolsões de emprego informal, no sentido da pequena produção mercantil ou de estratégias de sobrevivência, é, por outro lado, acompanhado pela deterioração do conjunto da estrutura ocupacional.[327]

Contudo, não é a performance das metrópoles o que mais desperta a atenção dos analistas. Ao contrário, em razão da estagnação da economia nacional, acaba-se salientando exatamente o que tem sido designado como pólos dinâmicos. Muito dessa ênfase é também decorrência, de um lado, da proliferação na literatura especializada da discussão sobre "novos distritos industriais" ou "sistemas produtivos locais",[328] e, de outro, da crescente importância das políticas de implantação de pólos tecnológicos nos mais diversos países.[329] Quero,

---

326 Isto mesmo na metrópole de São Paulo, que concentra serviços modernos e dinâmicos, decorrentes de sua posição privilegiada no sistema urbano brasileiro.

327 Apóio-me aqui em observações que fiz sobre o desempenho do emprego "organizado" e "não-organizado" nas principais metrópoles nacionais (Pacheco, 1992a). Mas, para compreender as conseqüências da estagnação e do desenho regional recente, seria suficiente um exame da literatura sobre condições de vida produzida nos últimos anos, em que fica clara uma grande ênfase no que se identifica como a "metropolização" da pobreza.

328 O texto mais influente é sem dúvida de Piore & Sabel (1984). Ver, também, o estudo comparado de Schmitz & Musyck (1993); bem como a coletânea de Benko & Lipietz (1992). A revista Ensaios FEE de Porto Alegre, dedica um número especial a este tema: v. 14, n. 1, 1993.

329 Ver Cano (1993: 174 e ss.).

aqui, exclusivamente evidenciar como este dinamismo local se articula com a maior heterogeneidade intra-regional, sem entrar no mérito específico das políticas de desenvolvimento regional.[330]

Ainda que não exista um levantamento detalhado que abarque a diversidade de situações encontradas no país, é hoje possível fazer uma mapeamento relativamente abrangente destas chamadas áreas dinâmicas. Especificamente para o Nordeste, dispõem-se de alguns estudos,[331] do que Tânia Bacelar Araújo chamou áreas de modernização intensa e assim sintetizou:

> "Nos anos recentes, movimentos importantes da economia brasileira tiveram repercussões fortes na região Nordeste. Tendências da acumulação privada reforçadas pela ação estatal, quando não comandadas pelo Estado brasileiro, fizeram surgir e se desenvolver no Nordeste diversos subespaços dotados de estruturas econômicas modernas e ativas, focos de dinamismo em grande parte responsáveis pelo desempenho relativamente positivo apresentado pela atividade econômica na região (...) Dentre eles cabe destaque para o complexo petroquímico de Camaçari, o pólo têxtil e de confecções de Fortaleza, o complexo mínero-metalúrgico de Carajás, no que se refere a atividades industriais, além do pólo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro (com base na agricultura irrigada do submédio São Francisco), das áreas de moderna agricultura de grãos (que se estendem dos cerrados baianos atingindo, mais recentemente, o sul dos Estados do Maranhão e Piauí), do moderno pólo de fruticultura do Rio Grande do Norte (com base na agricultura irrigada do Vale do Açu), do pólo de pecuária intensiva do agreste de Pernambuco; e dos diversos pólos turísticos implantados nas principais cidades litorâneas do Nordeste" (Araújo, T. B., 1995: 132).

Não cabe aqui fazer um detalhamento das características de cada um destes empreendimentos,[332] mas é importante reter que a análise existente procura chamar atenção para o potencial de encadeamento

---

330 Fizemos, em outra ocasião, um balanço crítico de três situações típicas: os pólos tecnológicos; o que chamamos de pólos de modernização empresarial, e as ditas áreas dinâmicas (Pacheco, 1993a: 43). Esta avaliação era particularmente cética com relação ao sucesso dos pólos tecnológicos brasileiros, especificamente pelo baixo grau de encadeamento destes com as respectivas estruturas produtivas dos locais onde estavam instalados: "(...) a principal conclusão deste levantamento é que as experiências de pólos tecnológicos e pólos de modernização podem e devem constituir um instrumento importante de uma política industrial preocupada com o desenvolvimento regional. Mas há também que concluir que o desenho destas iniciativas deve pautar-se pela preocupação central de associá-las da forma mais interativa possível à dinâmica de inovação do *network* produtivo, o que nem sempre é uma tarefa simples." Ver, também, Tapia (1993).

331 Ver os estudos sobre as experiências nordestinas em Katz & Lima (1993).

332 Uma síntese das principais características destes pólos, baseada nos textos já referidos, encontra-se em Pacheco (1993a: 48-50).

dessas iniciativas, muitas delas determinadas pelo comportamento da demanda externa. Isto é particularmente verdadeiro para a agricultura irrigada, para a produção de grãos e para a metalurgia de não-ferrosos. Contudo, é conveniente advertir que o exame da pauta de exportações nordestina, ou mesmo do valor da produção agropecuária, não revela que esse dinamismo tenha se traduzido em melhoria dos indicadores disponíveis, com exceção exclusiva das exportações maranhenses de alumínio. Aqui, desejo sobretudo evidenciar a conclusão que Tânia Bacelar Araújo retira deste balanço:

> "No Nordeste, esses movimentos criaram novas áreas de expansão que abrigam, hoje, estruturas modernas e dinâmicas, as quais convivem com áreas e segmentos econômicos tradicionais, contribuindo, assim, para tornar a realidade regional muito mais **diferenciada** e **complexa**."[333]

Um enfoque similar, que igualmente salienta a emergência de centros dinâmicos e a maior heterogeneidade intra-regional, encontra-se na avaliação do desempenho da região Norte realizada para a mesma pesquisa do IESP/FUNDAP. Dizem os autores:

> "A tese central do trabalho é de que a região Norte se integrou intensamente à dinâmica econômica brasileira e estabeleceu vínculos econômicos importantes com o exterior, mas de uma forma bastante seletiva e concentrada em poucos eixos e pólos de modernidade" (Buarque, Lopes & Rosa, 1995: 94).

Um exame das áreas de modernização do Sul do país, do Centro-Oeste, de Minas Gerais e do Espirito Santo, ao longo dos anos 80 e no início dos anos 90, não daria um resultado muito distinto deste quadro. A performance destas economias, ainda que melhor que a média brasileira, também reflete o contexto da crise nacional. Mesmo assim, há exemplos os mais variados de modernização e dinamismo: a expansão industrial do entorno de Belo Horizonte, do Sul de Minas Gerais e do triângulo mineiro, neste estado; do entorno de Vitória no Espírito Santo; das áreas de agricultura de cerrado no Centro-Oeste e Minas Gerais; da agroindústria de Mato Grosso do Sul e de Goiás; do distrito industrial de Curitiba, no Paraná; do complexo grãos-carne do Oeste de Santa Catarina e da indústria no Nordeste deste estado; do pólo calçadista do Vale dos Sinos e do conjunto da indústria do entorno de Porto Alegre, no Rio

---

333 Ver Araújo, T.B. (1995: 152). É neste sentido que a autora fala de "vários Nordestes".

Grande do Sul; e, também, até mesmo das regiões de Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, em São Paulo, menos afetadas pela crise que as demais áreas industrializadas do estado de São Paulo.[334]

O que esses fatos revelam, em primeiro lugar, é que a desconcentração produtiva e agroindustrial conviveu com maior heterogeneidade intra-regional,[335] como seria de se esperar, na medida em que o desenvolvimento não teria por que homogeneizar internamente as regiões brasileiras, como não o fez com São Paulo.[336] Mas revelam, também, em segundo lugar, que aumentou significativamente a heterogeneidade pela forma pontual e pelo baixo encadeamento dos poucos projetos que se mostraram dinâmicos no período, boa parte deles voltadas para a demanda externa.[337]

Na verdade, pelas suas dimensões continentais e pelas características da estrutura produtiva, a dinâmica cíclica do conjunto da economia brasileira continua sendo determinada endogenamente, pelo consumo e investimento, público e privado. Como já foi dito, qualquer recuperação do nível de atividade, patrocinada por um incremento das exportações ou por um efeito renda decorrente de uma momentânea estabilização dos preços, traz à tona a liderança dos segmentos de bens de consumo duráveis e bens de capital. Assim, é nas condições de acumulação desses setores que se decide a sorte da continuidade do movimento cíclico, havendo poucas possibilidades de sustentar um crescimento duradouro exclusivamente sobre o desempenho exportador. E se este argumento é válido para o conjunto do país, também o é para

---

334 Um exame dos dados censitários das microrregiões homogêneas do IBGE, com mais de 10 mil pessoas ocupadas na indústria em 1980, encontra-se em Diniz & Crocco (1995).

335 Referindo-se ao Nordeste, no texto já citado, Tânia Bacelar Araújo conclui exatamente reforçando esta conclusão: "nunca houve um nordeste economicamente homogêneo" (...), "mas a heterogeneidade cresceu na última década." (1995: 139).

336 Um exame de indicadores de produto e renda de áreas ao Estado de São Paulo revela grandes diferenças internas, com regiões fortemente deprimidas como o Vale do Ribeira, o Pontal do Paranapanema ou mesmo o Médio Vale do Paraíba.

337 O baixo encadeamento dessas atividades está relacionado tanto com a natureza pontual e dirigida desses empreendimentos, como pela progressiva redução da incidência tributária na maior parte das atividades exportadoras, que, ademais, para reforçar seu grau de competitividade, em contexto de fragilização do parque produtivo interno, apresentam por vezes elevados coeficientes de importação.

praticamente todas as regiões, em razão do elevado grau de complementaridade de suas estruturas produtivas.

Isto não impede que sejam abertas alternativas pontuais de dinamismo voltadas quer para segmentos específicos da demanda doméstica, quer para o mercado exterior. O resultado global é que se mostra acanhado, ainda que em termos microrregionais desempenhe funções relevantes na sustentação da renda, do emprego e, em menor grau, das finanças públicas.[338] É este quadro de inversões de pequeno porte, em termos agregados, em projetos pontuais e com baixo encadeamento interno, que reforça a disputa entre as Unidades da Federação, manifesta na agressividade crescente das políticas de atração de investimento.

Este panorama já foi identificado como o de uma maior fragmentação da economia nacional, na medida em que os segmentos mais dinâmicos, atrelados à demanda externa e incapazes de sustentar o crescimento interno, ganham autonomia em relação ao desempenho econômico agregado, sustentando trajetórias de melhor desempenho para algumas sub-regiões específicas. Este, na verdade, é o risco maior da opção da abertura comercial num país de características continentais.[339]

---

338 Policarpo Lima salienta estes efeitos dinâmicos "microrregionais" dos pólos nordestinos, mas também dá ênfase a aspectos mais abrangentes destas experiências: "Embora com características e potencialidades distintas essas 'Frentes' já produziram efeitos importantes sobre o nível de emprego, renda e mesmo sobre a diversificação da economia de cada um de seus subespaços. Dada a divisão interna de atividades prevalecente na economia brasileira ao Nordeste vem cabendo o papel crescente de produção de bens intermediários, estando suas chances maiores de expansão industrial ligadas à disponibilidade de matéria-prima e atuando de forma complementar à estrutura produtiva nacional. Os Pólos aqui comentados integravam-se a esse modelo e é dentro desta lógica que devem ser encarados. As evidências acima mostram que os mesmos em certos casos já geraram efeitos diversificadores que transcendem a simples integração complementar à economia nacional. Mais importante ainda é entendermos que esses avanços ocorrem mesmo em uma fase de estagnação da economia e que com a retomada do crescimento seus efeitos de encadeamento serão certamente potencializados, não cabendo, portanto, associar aos mesmos a idéia de enclaves" (Lima, 1993, v. 1: 319).

339 Leonardo Guimarães chama atenção para o fato de que as conseqüências deste processo e das novas formas de articulação entre Unidades da Federação e sub-regiões tem induzido alguns estudos a repensar uma nova partição do território brasileiro. Alerta, contudo, que apesar de a partição regional do país ter ficado obsoleta, pela produção de novos espaços e pela fragmentação de outros, "as diferentes análises sugerem que ainda não há, até o presente, uma percepção profunda do significado, da continuidade e, sequer, de uma nova regionalização a partir da qual se percebem, mais

5.3 Os novos desafios ao desenvolvimento brasileiro: riscos de fragmentação da economia nacional

O panorama que descrevemos para a questão regional brasileira durante a década de 80 assumiu uma dimensão ainda mais problemática nos anos 90, especialmente em razão do impacto diferenciado da abertura comercial, da implantação do MERCOSUL, da falência dos sistemas de incentivos fiscais e da abdicação do Estado de patrocinar políticas regionais e industriais mais ativas, voltadas para a reconversão do parque produtivo. Este novo horizonte trouxe uma crescente preocupação com a possibilidade de ver-se bloqueada a trajetória de desconcentração produtiva, em curso desde os anos 70. A esta preocupação, somavam-se as advertências de grande probabilidade de reaglomeração espacial da indústria, salientada pela recente literatura acerca da temática dos "novos requisitos locacionais da acumulação flexível".[340]

Essa literatura ganhou vulto a partir da intensificação dos processos de reestruturação produtiva em curso nos principais países industrializados. Através de estudos de caso e, também, de tentativas mais amplas de generalização, esses textos procuravam refletir sobre as conseqüências da reestruturação econômica nos padrões de localização da atividade econômica. Fundamentalmente, chamava-se atenção para o fato de a acumulação flexível estar caracterizada pela progressiva externalização da produção e formação de estruturas organizadas na forma de redes. Nessas redes, a necessidade de inter-relações muito intensas entre as diversas etapas da produção, entre produtores e fornecedores, ou mesmo entre produtores e consumidores finais, tenderia a recriar forças aglomerativas, ainda que a tipologia resultante fosse diversa setor a setor, e dependente das estratégias das grandes empresas.

---

claramente, os aspectos fundamentais do processo de reestruturação territorial e de desconcentração em curso" (Guimarães Neto, 1995: 18).

340 Uma avaliação das principais contribuições deste debate encontra-se em Pacheco (1993a: 17 e ss.); Diniz (1991, cap. 1 e 4). Ver, também, Haddad (1990).

Na versão de Allen Scott e Michael Storper,[341] parte deste raciocínio baseava-se, em algum grau, no fato de as novas formas de organização da produção e das relações empresarias implicarem uma "desintegração vertical dinâmica", que buscaria ganhos de escala e escopo no conjunto de uma rede de empresas, derivando um aprofundamento maior da divisão social do trabalho. Este processo estaria limitado pelo crescimento dos custos de transação envolvidos, o que, por fim, tenderia a repor tendências de reaglomeração, ainda que materializadas em "novos espaços industriais", muitas vezes distintos dos tradicionais centros da produção em massa do fordismo. Este novo padrão espacial estaria condicionado por questões não contempladas nas tradicionais teorias locacionais de corte weberiano e implicaria, durante algum intervalo de tempo, a abertura de novas alternativas para a localização da atividade produtiva. Contudo, essas novas alternativas tenderiam a fechar-se na medida em que as empresas encontrassem dificuldades crescentes em dispensar as economias de aglomeração agora disponíveis nos "novos espaços industriais".

Nessa abordagem, em particular no que se refere à chamada indústria de alta tecnologia, os novos espaços industriais tenderiam a situar-se inicialmente em regiões não contaminadas pelas formas prévias da produção em larga escala do fordismo e por suas relações de trabalho. As características de "flexibilidade" do mercado de trabalho, o aparato institucional de apoio à pesquisa, a qualidade de vida urbana, ou mesmo um ambiente cultural propício às novas relações entre empresas, empregadores e empregados seriam características comuns das novas alternativas locacionais.[342]

---

341 Entre outros textos, ver Scott & Storper (1988, 1990) e Scott (1988).

342 Não há consenso acerca das conseqüências espaciais dos processos de reestruturação produtiva. Ao contrário, as teses de Scott e Storper desencadearam uma grande controvérsia acerca desses impactos. Estas críticas passam pelo questionamento da visão microeconômica dos autores e do que eles identificam como custos de transação, até estudos de caso que apontam uma grande diversidade de situações concretas e a dificuldade em compreendê-las a partir de um referencial analítico geral; além disto, o enfoque dos autores procura sobretudo explicar os novos espaços da indústria de alta tecnologia e deixa de lado parte significativa da produção manufatureira e também dos serviços. Ver Pacheco (1993a).

Outras vertentes de interpretação, ainda que salientando a dimensão dos vários arranjos possíveis, para as quais o Estado e as políticas territoriais passam a desempenhar papel fundamental, não deixam de dar ênfase ao grande conjunto de restrições que se colocam à desconcentração da produção.[343] As razões para este prognóstico derivam tanto do reconhecimento das novas forças de aglomeração relacionadas às atividades de maior conteúdo tecnológico, como da natureza dos requisitos locacionais dessas atividades: "presença de centros de ensino e pesquisa; mercado de trabalho profissional; relações industriais articuladas geograficamente; facilidade de acesso; base educacional e cultural; clima de negócios; concentração de recursos de pesquisa, entre outros" (Diniz, 1993b: 39).

Com isto economistas e geógrafos passam a dar maior importância ao conjunto de externalidades tidas como pré-requisitos locacionais das atividades intensivas em tecnologia ou das novas formas de organização da produção. Para usar uma expressão de Georges Benko e Alain Lipietz, estas análises acabaram conduzindo à emergência de uma nova ortodoxia, na qual "o sucesso e o desenvolvimento das regiões industriais seriam essencialmente devidos à sua dinâmica interna" (Benko & Lipietz, 1992: 24). O debate sobre os novos distritos industriais, influenciado decisivamente por Piore & Sabel (1984), é o principal derivativo dessas interpretações.[344]

A crítica mais contundente a esta interpretação centra-se exatamente no que considera uma ênfase exagerada nos aspectos microeconômicos de uma forma particular de arranjo produtivo, calcado na pequena e média empresa e na generalização indevida da experiência italiana. Com isto, na verdade, procura-se salientar que os determinantes da nova "geografia econômica" dificilmente poderão ser resolvidos no âmbito de uma abordagem tão restrita, havendo necessidade de apreender o sentido mais geral da reestruturação produtiva, do ponto de vista

---

343 Ver, por exemplo, Leborgne & Lipietz (1988).

344 Como apontam Georges Benko e Alain Lipietz, esta endogenização do desenvolvimento regional também aparece na contribuição de Scott e Storper, em razão da ênfase nos efeitos externos de reaglomeração decorrentes da acumulação flexível.

espacial, **fundamentalmente**, enquanto um subproduto das ações do Estado e da grande empresa internacional.

É essa questão que permeia a parte final do presente trabalho: creio que muitos autores já salientaram os riscos de reaglomeração industrial no Brasil, decorrentes dos chamados "novos requisitos locacionais".[345] Contudo, pouca atenção é dada aos condicionantes maiores da reestruturação produtiva e da inserção internacional do país, especialmente às estratégias das grandes empresas diante do cenário de "globalização" da economia mundial.[346] Questão que só transparece com clareza, quando se avaliam as explicações correntes do bloqueio à desconcentração em confronto com as estratégias das empresas transnacionais, já no contexto dos anos 90.

Este na verdade é o desafio que se coloca para a interpretação das conseqüências da reestruturação produtiva sobre o território brasileiro: como se apropriar dos estudos de caso e das avaliações mais gerais, sem abandonar os marcos do que é plausível em função de nossa história regional e da natureza da inserção do país no cenário internacional. A resposta que este texto formula é procurar remeter-se à natureza dos processos que já se encontram em curso, para, a partir deles, qualificar as possibilidades de reordenamento espacial da indústria brasileira. Ou seja, é preciso pensar os efeitos de uma provável reestruturação produtiva, sempre tendo em vista o que são hoje as estruturas industriais regionalizadas, o que foi a desconcentração econômica dos últimos vinte anos, e quais são os desafios colocados ao país pela "nova ordem internacional".

Há ainda que se lembrar que o futuro desenho regional irá depender em muito das possibilidades de o Estado Nacional patrocinar políticas estruturantes, que foram fundamentais para favorecer a desconcentração, e que também continuam sendo imprescindíveis, ainda

---

345 Cito especificamente o trabalho coordenado pelo autor, em que a ênfase acaba derivando para este aspecto (Pacheco, 1993a).

346 Um dos poucos trabalhos em que se busca partir exatamente dos efeitos de reestruturação internacional e inserção do Brasil, para depois perguntar-se sobre seus impactos regionais, é o de Cano (1990).

mais quando grande parte das condições de competitividade assume uma dimensão sistêmica e passa a depender destas "externalidades construídas". Este aspecto é fundamental não só em razão da distribuição relativa da indústria no espaço nacional, mas também em termos do papel do Brasil nas novas formas de divisão internacional do trabalho, que trazem inúmeros desafios à periferia recém-industrializada, em especial a países como o nosso, em que apesar da relativa modernidade do aparato produtivo, há um significativo atraso nas formas de organização do capital e em sua capacitação tecnológica.

Já salientei, diversas vezes, que, diante de um mundo em rápida transformação, o movimento de desconcentração dos últimos anos esteve basicamente condicionado por velhos determinantes da localização produtiva. Não é por outra razão que a preocupação central do debate recente recaia nas possibilidades de um bloqueio à continuidade da desconcentração. De fato, são as dificuldades para organizar as bases da continuidade desse processo, no contexto do estrangulamento da capacidade de financiamento e de coordenação do setor público, que colocam a temática regional no centro das preocupações sobre o desenvolvimento do país.

Vale lembrar que são muitos os desafios postos pela rápida transformação da atividade produtiva e da forma de organização da empresa. Em especial, é importante salientar que a mudança técnica incide significativamente sobre a indústria e os serviços, afetando as estruturas ocupacionais e o emprego, modificando os requisitos de infra-estrutura e a ação pública, trazendo consigo inevitáveis impactos na dimensão espacial da localização econômica. Estas implicações são conseqüências do que Luciano Coutinho designou como as principais tendências da mudança tecnológica: o peso crescente do complexo eletrônico; a automação integrada flexível; a revolução nos processos de trabalho e na organização gerencial; as transformações das estruturas e estratégias das empresas; as novas bases de competitividade; a "globalização" como aprofundamento da internacionalização; e as novas formas de competição através de "alianças tecnológicas" (Coutinho, 1992).

Em termos espaciais, pensando sobretudo na localização da indústria, alguns desses processos já se mostram visíveis em muitos países desenvolvidos e começaram a aflorar no país nos anos 90. É com base nesta experiência e nas próprias características da mudança técnica, que hoje se formula um conjunto ainda preliminar de hipóteses sobre as alterações no padrão locacional induzidas, de um lado, pela revolução nos processos produtivos, e, de outro, pelas transformações na estrutura dos mercados e nas formas de organização das empresas. Mesmo preliminares, esses processos parecem apontar para as seguintes tendências:

- as mudanças técnicas viabilizam e exigem uma articulação cada vez mais generalizada entre empresas (fornecedoras, produtoras e distribuidoras, associadas e conexas), que passam a funcionar coordenadamente, muitas vezes a partir de relações *on-line* de produção, oferta e distribuição, buscando minimizar estoques de peças e componentes e flexibilizar o processo produtivo;
- a formação dessas redes de empresas e o avanço dos sistemas flexíveis de automação atribuem um papel cada vez mais relevante à capacidade de coordenação entre o fluxo do processo fabril, marketing, comercialização, finanças, desenho e desenvolvimento, tornando mais complexa a relação com fornecedores, que tende assumir, de um lado, a forma de sistemas do tipo *kan-ban* e *just-in-time*, e, de outro, de redes de distribuição;
- esses processos trazem consigo requisitos locacionais novos, com a tendência a reduzir a distância física nos sistemas de suprimento das indústrias montadoras finais, implicando portanto maior proximidade das plantas produtivas e reforçando aspectos de reaglomeração espacial da atividade econômica;
- ao mesmo tempo, em algumas indústrias, é possível que o avanço da flexibilidade nos processos produtivos e a "customização" em massa passem também a requerer proximidade maior entre usuário e produtor, entre consumidor final e a indústria, atendendo aos imperativos da competição pela qualidade e diferenciação de produtos, reforçando ainda mais os componentes da reaglomeração produtiva;
- além disso, a natureza dos novos processos produtivos e a automação reforçam o papel das "economias de aglomeração" de certas regiões,

derivadas da concentração de serviços profissionais, da existência de universidades e centros de pesquisa, que, em conjunto com outras infra-estruturas, constituem "novas externalidades" benignas que viabilizam o desenvolvimento de pólos inovadores de indústria e serviços em pequenas e médias cidades, ou rejuvenescem pólos antigos de alta qualificação, desconcentrando atividades que normalmente se localizariam em grandes cidades ou áreas metropolitanas;

- estas "novas" externalidades, se por um lado representam a abertura de alternativas locacionais, diante dos "velhos" centros industriais, por outro reforçam o papel de certas condições sistêmicas favoráveis, que, por si mesmas, sobretudo em países como o Brasil, são entraves à desconcentração produtiva, ao menos em ampla escala;
- em paralelo, as transformações em curso trazem consigo também novos requisitos de qualificação, polivalência e escolaridade da mão-de-obra, que são resultado da introdução da produção flexível, do aumento das tarefas de autocontrole, das novas formas de gerência, da descentralização das decisões e do aumento de importância de aspectos intangíveis do processo de trabalho;
- com isto, as alterações na composição e no perfil da força de trabalho na produção, na engenharia e na gerência parecem reforçar o papel de centros urbanos onde as características de qualificação do mercado de trabalho se fazem presentes, excluindo das novas opções locacionais as regiões com sistemas educacionais e culturais debilitados, que tendem a ser repositórios de atividades de baixos salários, baixa qualificação e baixa qualidade de vida, realimentando processos viciosos de exclusão;
- ao mesmo tempo, as novas exigências de atitudes cooperativas no âmbito das relações de trabalho colocam restrições às áreas industriais maduras, sobretudo aquelas marcadas por conflitos trabalhistas estéreis e freqüentes, derivados do conservadorismo tanto de empresários como de trabalhadores;
- por fim, é também preciso levar em conta as implicações da estruturação de sofisticadas redes produtivas em escala internacional, dentro do processo de "globalização", que trazem consigo um avanço das várias formas de *sourcing* global, tanto para suprimento de peças e componentes padronizados ou de matérias-primas, como de conhecimentos tecnológicos e recursos humanos qualificados;

- a intensificação dessas formas de globalização abre possibilidades marginais de inserção no mercado mundial, por vezes em contextos de relativa autonomia locacional, dentro de um panorama de desconcentração restrita tanto da pesquisa tecnológica, como de fornecedores e prestadores de serviços.[347]

São essas implicações da revolução tecnológica em curso que devem nortear o debate sobre as conseqüências da mudança tecnológica no perfil do desenvolvimento regional brasileiro dos próximos anos. Quanto mais forte a velocidade de reestruturação do aparato produtivo, maior será o papel destas "novas externalidades", enquanto fatores locacionais para o investimento. Com efeito, um tecido industrial cooperativo, com a presença de fornecedores aptos, confiáveis e rápidos, e também de um contingente de trabalhadores qualificados e capazes, tende a funcionar como poderoso fator de atração de investidores. No mesmo sentido, quanto mais débeis os condicionantes sistêmicos das regiões atrasadas, quanto menos capacitadas estiverem para enfrentar os desafios destes novos requisitos, maior será nossa dificuldade em proporcionar-lhes um horizonte animador.

Mas há um aspecto particular dessas transformações que traz implicações ainda mais abrangentes. Refiro-me especificamente ao processo de globalização e às respectivas estratégias dos grandes grupos empresarias com relação ao país. Isto é especialmente relevante no contexto da formação do MERCOSUL e das respostas colocadas pelos processos de reorganização das empresas transnacionais. Como se sabe, esta não é uma discussão simples, até pela forte carga ideológica que o conceito de globalização assumiu na imprensa internacional.[348] Contudo,

---

347 Faço aqui uma síntese livre das hipóteses levantadas por Luciano Coutinho acerca dos impactos da revolução industrial sobre a questão urbana e regional (Coutinho, 1995b).

348 François Chesnais diz que é preciso decifrar este sentido ideológico, que dá um caráter inexorável ao processo de globalização. Em razão disto rebatiza-o como sendo um fenômeno de mundialização. Para o autor, a expressão "global" aparece no debate dos anos 80 nas grandes escolas de administração americanas e é popularizada pela imprensa econômica, no contexto de uma visão neoliberal, em que a reorganização das empresas e suas novas estratégias estão associadas à maior liberalização, à desregulamentação e ao avanço da telemática. Esta carga ideológica é clara nas afirmativas de seus principais ideólogos: um mundo sem fronteiras, ou em que as grandes empresas teriam perdido sua nacionalidade. (Chesnais, 1994: 14 e ss.).

é possível hoje identificar melhor os processos que estão por trás dessa reorganização do sistema mundial. Na verdade, a globalização identifica-se com um estágio mais avançado do processo histórico de internacionalização do capitalismo, que, na síntese proposta por Luciano Coutinho, se caracterizaria pelos seguintes aspectos:

> "a) aceleração intensa e desigual da mudança tecnológica entre as economias centrais; b) reorganização dos padrões de gestão e de produção de tal forma a combinar os movimentos de globalização e regionalização; c) difusão desigual da mudança tecnológica, reiterando os desequilíbrios comerciais e de balanço de pagamentos, resultando num policentrismo econômico que substitui a bipolaridade do pós-guerra e se expressa na fragilização do dólar vis-à-vis o fortalecimento do iene e do marco; d) significativo aumento do número de oligopólios globais, dos fluxos de capitais e da interpenetração patrimonial dentro da tríade; e) a ausência de um padrão monetário mundial estável, no contexto de taxas de câmbio flutuantes, magnifica a especulação, e os mecanismos de especulação não são, entretanto, capazes de prevenir a possibilidade de rupturas sistêmicas."[349]

Quero especificamente chamar atenção para os aspectos mais diretamente associados à reorganização da grande empresa, no que esta traz de impactos para a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro. Ou seja, na forte mudança tecnológica, com inovações técnicas e novas formas de organização da produção e da gestão, caracterizada pela articulação da cadeia de suprimentos e distribuição através de redes; na difusão do novo padrão de organização da produção que acentua o peso do comércio regional intra-indústria, sobretudo porque as estratégias de produção e mercado são regionais ou macrorregionais, enquanto suas estratégias tecnológicas e financeiras são globais; e no avanço da concentração dos mercados dentro dos blocos regionais que fez aprofundar a oligopolização no plano mundial (Coutinho, 1995: 24).

É de se imaginar as conseqüências que um processo dessa natureza tem para os limites do desenvolvimento das nações e para a

---

349 Cf. Coutinho (1995: 25). Charles Oman identifica esse processo de forma ligeiramente distinta. Para esse autor, globalização envolve quatro fenômenos: declínio da hegemonia americana; internacionalização e crescimento dos mercados financeiros; preocupação generalizada com meio ambiente; e, no que nos interessa mais de perto, globalização das atividades empresariais na indústria e nos serviços, facilitada pela desregulamentação e pelas novas tecnologias de informação, como também pela globalização financeira. É, neste último sentido, que se tem competição global entre empresas e cooperação mediante alianças tecnológicas, que transparece também no crescimento do investimento direto estrangeiro. (Oman, 1994: 7-8).

autonomia dos Estados Nacionais. François Chesnais já disse que a globalização é a expressão das "forças de mercado" enfim liberadas. E que, na verdade, quando postula-se que os países se adaptem às estratégias privadas, deixando de lado qualquer intenção de orientar ou controlar este novo processo, quer-se afirmar: liberalização do movimento das empresas e que todos os domínios da vida social sejam submetidos à valorização do capital privado (Chesnais, 1994).

O sentido da afirmação de Chesnais é chamar atenção para o fato de que, realmente, os traços mais distintivos da mundialização se situam menos no comércio e mais no âmbito das empresas: a liberalização do comércio beneficia especialmente os grandes grupos industriais multinacionais. Vale a pena reproduzir a passagem de um estudo da OCDE citado pelo autor:

> "Historicamente, a expansão internacional foi feita sobretudo através do comércio, mas nos anos 80, por um desenvolvimento considerável do investimento direto estrangeiro e pela cooperação interempresas. O que é novo é que as empresas recorreram a combinações novas entre investimentos, comércio e cooperação internacional para assegurar sua expansão internacional e racionalizar suas operações. As estratégias internacionais do passado, fundadas sobre as exportações, ou as estratégias multidomésticas, que repousavam sobre a produção e as vendas ao estrangeiro, estão dando lugar às novas estratégias que combinam toda uma gama de atividades transfronteiras: exportação e aprovisionamento no estrangeiro, investimentos estrangeiros e alianças internacionais. As empresas que adotam estas estratégias podem tirar proveito de um grau elevado de coordenação, de diversificação de suas operações e de sua implantação local" (OCDE apud Chesnais, 1994: 17-8).

Há assim que se distinguir entre globalização e multilateralismo: globalização e comércio internacional não são sinônimos. Como diz Charles Oman:

> "Embora (...) hoje haja uma tendência ampla, especialmente entre os economistas, de equiparar globalização com a redução dos entraves políticos à movimentação de mercadorias e serviços entre fronteiras, esta definição não leva ao entendimento da especificidade da globalização."[350]

---

350 Cf. Oman (1994: 8). Esse documento é uma síntese conclusiva da pesquisa coordenada pelo autor, para o Centro de Desenvolvimento da OECD, envolvendo o tema regionalização/globalização e suas conseqüências para os países em desenvolvimento.

O autor é claro em dar ênfase aos processos de mudança na empresa e em suas estratégias:

> "A partir de uma perspectiva política, é possível entender a globalização de forma mais útil como um fenômeno microeconômico impulsionado pelas estratégias e comportamento das empresas. Embora três fenômenos em especial – a desregulamentação implementada pelos governos, o advento e difusão das novas tecnologias de informação e a globalização dos mercados financeiros – tenham desempenhado e continuem desempenhando papéis centrais na facilitação e no estímulo da globalização desde o fim da década de 70, a força motriz da globalização é constituída hoje pelo amadurecimento e pela difusão internacional do novo sistema de organização empresarial e interempresarial diversamente referido como produção 'flexível' ou 'enxuta', ou como 'a nova competição'" (Oman, 1994: 8).

O entendimento da força motriz dessa mudança auxilia a compreender melhor as conseqüências da globalização para os países em desenvolvimento. Isto porque permite entender as reais possibilidades de as nações formularem políticas vis-à-vis as estratégias das empresas. Oman diz que aqui há duas questões relevantes: de um lado, declínio da parcela de custo variável da mão-de-obra; de outro, maior importância da vizinhança física entre produtores e clientes, como entre produtores e fornecedores. A implicação desses fatos é que "a tendência hoje é no sentido da construção de *networks* de produção e montagem **regionais** e não-globais", ainda que isto ocorra exatamente no momento em que um número expressivo de países formula estratégias de tornarem-se exportadores com base em mão-de-obra barata.[351]

Os riscos são claros, na medida em que o novo sistema passa a ser relativamente mais exigente em termos tanto de seus recursos humanos, como de sua necessidade de uma eficiente infra-estrutura de transporte e comunicações. "Ambos os casos suscitam sérias dúvidas

---

351 Ver Oman (1994: 11). Aqui Oman indica o que identifica como outra ironia: "muitos países em desenvolvimento buscaram nas décadas de 50 e 60 a industrialização orientada para dentro e, em conseqüência, não participaram do crescimento rápido das exportações de produtos manufaturados que acompanhou a redução significativa das barreiras ao comércio nas economias líderes naquele período de globalização. Hoje, em contraposição, quando um grande número de países em desenvolvimento está justamente liberalizando suas políticas comerciais e se voltando para estratégias de industrialização voltadas para fora, a globalização é acompanhada por pressões protecionistas crescentes e pela adoção de barreiras não tarifárias nas economias líderes. Muitas das quais impostas às importações procedentes de países em desenvolvimento".

quanto à sua validade em muitos países em desenvolvimento e devem chamar a atenção para a importância do investimento a longo prazo, tanto público como privado, em infra-estrutura moderna e sobretudo no desenvolvimento de recursos humanos" (Oman, 1994: 12). A conclusão do autor é ainda mais direta:

> "Em resumo, para muitos países em desenvolvimento e para grandes segmentos da população mundial, o risco de exclusão da dinâmica de crescimento da globalização reveste-se hoje de maior importância ainda que no passado."[352]

Mas estas afirmações não precisariam ser apenas pessimistas em relação aos países em desenvolvimento. Bastaria atentar para os efeitos regionais da globalização na própria periferia da OCDE, como alertam alguns documentos oficiais:

> "Afora essas tendências cíclicas, uma forte pressão menos visível na forma de fatores estruturais também está moldando a questão regional. Uma das mais importantes tendências estruturais é a internacionalização das economias dos países da OCDE em geral e a globalização da indústria em particular. Um recente relatório da OCDE sobre a questão sugere que os efeitos da globalização na forma de investimento direto estrangeiro oferecem pouca ajuda para reduzir as disparidades regionais. Na maior parte dos países analisados, estes investimentos tendem a se direcionar mais para regiões prósperas do que atrasadas. Globalização também parece reforçar a especialização das regiões. Regiões estruturadas sobre uma particular indústria têm grande chance de se especializar ainda mais nesta atividade, em decorrência de investimentos diretos estrangeiros. Esta tendência pode mostrar-se indesejada em termos do ponto de vista da política regional, uma vez que a especialização aumenta a vulnerabilidade e põe em risco as frágeis bases econômicas das regiões atrasadas."[353]

Aos eleitos sobra a alternativa de participar do jogo do grande capital. De "preferência", como ensina Michael Porter, apoiando a busca

---

352 Cf. Oman (1994: 12). Wilson Cano faz observação similar, ao chamar atenção para a falta de perspectivas econômicas da África, da América Latina e do Leste Europeu no contexto da reestruturação produtiva. Ver Cano (1993).

353 Cf. OECD (1992: 66). A menção aos efeitos do movimento cíclico lembra e muito o caso brasileiro: além da piora nos desequilíbrios regionais internos a alguns países, os que melhoram o fazem exclusivamente em decorrência de a recessão afetar primeiro as áreas mais industrializadas, no que se identifica como *negative regional re-balance*. A mesma observação é reafirmada em 1994: "As regiões dos países da OECD mais afetadas são freqüentemente aquelas que eram no passado prósperas, ou que tinham como especificidade uma estrutura industrial pouco diversificada, além daquelas especializadas em atividades de defesa. As desigualdades regionais diminuíram como resultado dos impactos negativos sobre as áreas anteriormente mais industrializadas, embora seja difícil prognosticar o futuro, e a redução das diferenças seja lenta e custosa" (OECD, 1994: 55).

da estratégia adequada a uma determinada indústria ou segmento, e criando as condições para que as empresas sejam elas mesmas competitivas. Mas não há, nesta visão, possibilidade maior de ação ao Estado, porque as vantagens nunca são nacionais; falta ao governo sobretudo poder para criar a própria vantagem.[354]

Esta perspectiva não difere muito do que se lê em vários documentos oficiais. Em geral, a produção internacional integrada é identificada, mais e mais, pelo fato de as atividades internacionais das empresas serem parte das operações da companhia como um todo, em vez de apenas um complemento discreto de sua ação doméstica. Assim, progressivamente as condições competitivas em um mercado determinam as atividades das afiliadas estrangeiras em todos os mercados. Para ganhar importância dentro desta estratégia de integração global, os países em desenvolvimento deveriam servir de alavanca à maior competitividade das empresas transnacionais. Neste quadro, alguns países podem encontrar-se relativamente marginalizados se não oferecem as vantagens locacionais requeridas pelas firmas globalmente integradas, tais como trabalho qualificado, comércio aberto, ambiente favorável ao investimento, infra-estrutura de transporte e telecomunicações, e redes de fornecedores locais com as quais as transnacionais possam interagir (United... 1992: 259). Na verdade, este quadro não é tão simples, na medida em que quase toda literatura diferencia as formas típicas de integração das atividades, pelas implicações distintas que têm para o escopo geográfico da produção: estratégias multidomésticas; estratégias regionais e globais, ainda que no último caso ocorra certa hierarquia na escala de valor.[355]

---

354 Michael Porter não desconsidera as vantagens advindas da melhor ou pior base nacional de operação da grande empresa, mas seu ponto de vista liberal, quanto às políticas de governo, é extremamente claro: empresas globais mantêm seus mais variados tipos de atividades onde quer que seja vantajoso, e aos governos cabe dispor os recursos nacionais de forma a obter o melhor resultado para suas empresas, buscando altos e crescentes níveis de produtividade. Seu papel é, neste sentido, secundário ou parcial. (Porter, 1993: 80, 146, 691 e ss.).

355 Algumas estratégias de empresas para o MERCOSUL são hoje identificadas como regionais, a exemplo da automobilística, em que se converteram plataformas voltadas para um mercado específico em redes regionais mais integradas para servir a um mercado mais amplo. Ver United... (1993: 128-30).

François Chesnais diz que há três aspectos a considerar, ao analisar-se as estratégias de mundialização dos grandes grupos econômicos: um primeiro, referente às vantagens específicas que os grupos procuram tirar de seus países de origem, por pertencerem a estes espaços e pelas características de competitividade estrutural da economia de origem (competitividade de seus setores de bens de capital, relações bancos-empresas, e externalidades – mão-de-obra, ciência e tecnologia, infra-estrutura); um segundo, relacionado à aquisição de insumos estratégicos à produção, na medida em que toda grande empresa organiza seu aprovisionamento em bases mundiais, tanto em termos de matérias-primas vitais, como em termos de insumos científicos e tecnológicos, de forma a complementar sua própria pesquisa e desenvolvimento; um terceiro aspecto diz respeito às atividades correntes de produção e comercialização, em que o papel central é desempenhado pelo quadro geopolítico de integração industrial nos macromercados da tríade. É neste último sentido, em particular, que as empresas procuram tirar partido da dimensão e da homogeneidade dos mercados, das disparidades entre países, tanto em termos da especialização da produção, determinada pelas possibilidades da produção flexível, como em matéria de custos salariais, legislação do trabalho e regime fiscal. Isto não conduz a um único modelo de organização, na medida em que as estratégias são distintas por setores, embora em todos os casos ocorram crescentes trocas de produtos finais ou semifinais entre unidades do próprio grupo e crescimento do comércio intrafirma (Chesnais, 1994: 90 e ss.).

A dimensão tecnológica também joga um papel relevante em diferenciar estas estratégias, como já mostrou Otaviano Canuto. Aqui, na realidade, a "regionalização de grandes mercados" e a "globalização da concorrência" provocaram uma onda de investimento direto estrangeiro, como também a formação de redes de produção com núcleo regional, ou seja, processos produtivos integrados e relativamente autônomos no nível regional de cada "macromercado", em arranjos que são diferenciados por setores, em função sobretudo de sua dinâmica tecnológica (Canuto, 1994: 140-1). Os exemplos do autor buscam distinguir situações como eletromecânica e automobilística; de outras *commodities* onde há maior desconcentração em direção à periferia mundial, e de indústrias

tradicionais, em que se assiste à montagem de "cadeias de valor hierarquicamente controladas", que tenderiam a ser transformadas em redes regionais pelo protecionismo dos países centrais e pela formação de macromercados.[356]

Isto nos remete diretamente às estratégias dos principais países e das próprias empresas de estruturar respostas regionais à globalização. Como diz Charles Oman: "a globalização é impulsionada por forças microeconômicas que tendem a promover tanto a integração regional **de facto**, como os ajustes regionais **de jure**, entre os governos. Já, a regionalização promove a globalização na medida – e só na medida – em que incrementa as forças competitivas dentro das regiões."[357]

O que desejo salientar neste rápido balanço acerca das estratégias das empresas e da globalização é exatamente isto: as estratégias de integração internacional da produção são bastante diferenciadas por setor e dependentes da dinâmica de inovação, mas carregam consigo uma tendência à presença das grandes empresas nos principais mercados, identificados sobretudo pela Tríade, resultando tanto em maior distribuição das atividades das empresas entre países quanto numa maior concentração regional de aglomerações industriais especializadas. Ao contrário do que se poderia esperar, a globalização reforça as estratégias de especialização regional. A regionalização, assim, é de um lado resultado da própria dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas, como também é uma forma de resposta dos Estados Nacionais para enfrentar os desafios destrutivos da globalização, diante de seus

---

356 Ver Canuto (1994: 158). A expressão "cadeias de valor hierarquicamente controladas" é tomada de Chesnais.

357 Cf. Oman (1994: 7). A visão de Oman acerca deste ponto é no mínimo controversa. Em geral, o autor identifica as relações entre regionalização e globalização como sendo de reforço mútuo; porém a regionalização pode assumir o papel de instrumento de proteção, em sentido pejorativo para o autor, "na medida em que a utilização da regionalização como instrumento de proteção regional corrói seus efeitos internos de melhoria da competição, ao deixar de desintegrar os poderes de oligopólios e grupos de interesse instalados". Sua ênfase na competitividade não permite, neste caso, que identifique esta proteção enquanto práticas defensivas nacionais aos efeitos destrutivos da globalização.

rivais extra-regionais, ainda que as políticas e o discurso sejam de defesa da concorrência.[358]

Mário Presser aponta estes aspectos ao chamar atenção para o fato de que "os *global networks* são superpostos à estrutura anterior de especialização internacional, dando lugar a uma nova configuração da estrutura industrial mundial. Nessa nova configuração, a empresa deve orientar suas estratégias segundo duas dimensões: a local/regional, pois as locações específicas têm vantagens competitivas, construídas por empresas que otimizam os retornos crescentes de uma determinada área, e a internacional, donde provêm os estímulos para a inovação, para a diferenciação dos produtos, para a necessidade de organizar-se em *networks,* etc." O resultado, como indica o autor, é uma interação complexa entre atores globais e redes econômicas com vantagens construídas e especificidades territoriais, estruturadas ao redor de aglomerações econômicas já existentes. É isto que dá origem ao conceito híbrido de "globalização".[359]

Dentro da mesma tradição de ênfase nas aglomerações da produção, anteriormente indicada, Presser também afirma que com a "globalização", as dimensões espacial e territorial, paradoxalmente, recobram importância. "Para alcançar maiores externalidades de proximidade, as empresas procuram se implantar em territórios competitivos (*sites*), onde possam alcançar sinergias funcionais. Portanto, os *sites* são localidades competitivas, capazes de reter os seus fatores de produção e atrair investimentos."[360]

---

358 Como mostra Mário Presser, há um forte componente liberal no discurso oficial da CEE para a política industrial, que se opõe hoje às políticas setoriais dos anos 70 e 80, voltando-se para reforçar a base tecnológica e melhorar a competitividade. O Tratado de Maastricht sequer menciona a política industrial como um campo de ação comunitária. O objetivo da competitividade resume a ação comunitária: a preservação de um ambiente concorrencial é a melhor garantia de atingir esse objetivo. (Presser, 1995: 13).

359 Cf. Presser (1995: 4). Há aqui duas referências importantes: De Vet (1993) e Courlet (1993).

360 Cf. Presser (1995: 4-10). Aqui, o autor indica três enfoques para a análise da territorialização: 1) distritos industriais e sistemas industriais localizados, ligados à problemática marshalliana; 2) meio ambiente inovador, ligado aos evolucionistas; e 3) os ligados à tradição de organização industrial. Na verdade todos estariam inseridos no que Benko e Lipietz chamariam de nova ortodoxia da endogenização do desenvolvimento regional.

Estes aspectos já chamaram atenção de Michael Porter, ao enfatizar a dimensão regional da competitividade, vis-à-vis a nação como um todo. Os setores competitivos de um país não se distribuiriam igualmente pela economia. E os aspectos sistêmicos da competitividade promoveriam o agrupamento (setorial) das indústrias competitivas. Aquelas bem-sucedidas estariam, geralmente, ligadas através de relações verticais (comprador/fornecedor) ou horizontais (clientes, tecnologia, canais de comunicação, etc.). São palavras do autor: "O fenômeno do agrupamento das indústrias é tão generalizado que parece constituir o aspecto central das economias nacionais adiantadas" (Porter, 1993: 179-80).

Os competidores de sucesso internacional, e por vezes grupos inteiros de indústrias, estariam localizados numa única cidade ou região dentro de um país. Estas aglomerações, envolvendo mesmo rivais internos, estariam freqüentemente cercadas de fornecedores e localizadas em áreas com concentração de clientes sofisticados e significativos. A cidade ou região tornar-se-ia ambiente excepcional para a competição. Como assinala Porter:

> "O fluxo de informação, visibilidade e fortalecimento mútuo dentro dessa localização dá sentido à penetrante observação de Alfred Marshall de que em certos lugares uma indústria está 'no ar'. Embora nem todas as indústrias sejam tão notáveis assim, a proximidade física de rivais de classe mundial é tão comum nos vários países que proporciona importantes conhecimentos sobre o processo de competição." E várias seriam as razões para este ambiente competitivo: concentração geográfica promovendo eficiência e especializações; influência na melhoria e inovação; pesquisa universitária; clientela; atração de talentos, etc. A proximidade facilitaria contatos, aumentando a velocidade da informação e a visibilidade do comportamento do competidor (1993: 186-9).

O curioso em Michael Porter é, como já assinalei citando Krugman e Obstfeld, que seu livro "A vantagem competitiva das nações" é, na verdade, um tratado sobre regiões subnacionais, em que evidencia um grande papel aos governos locais. Para o autor, a redução dos custos de comunicação e transporte e das barreiras ao comércio e à competição tornaria ainda mais importantes as vantagens que a localização teria para a inovação nas indústrias. A vantagem competitiva seria determinada pelo conhecimento diferenciado, pelas habilitações e pelo ritmo de inovação, materializados em pessoal qualificado e rotinas de organização, questões

eminentemente locais. A conclusão é a mesma já apontada antes: "Paradoxalmente, portanto, quanto mais aberta a competição global, mais importante é a base nacional, não menos" (Porter, 1993: 190).

Ainda que estabeleça um papel ativo para as ações de governo, sobretudo nas instâncias locais, Michael Porter é cético com relação às políticas regionais adotadas para estimular o desenvolvimento econômico nas áreas relativamente pobres. "Essas raramente têm sido eficientes porque, em geral, envolvem subsídios indiscriminados para induzir ou 'subornar' as empresas a sediar fábricas e outras instalações numa determinada região (...) Subsídios para induzir as empresas a localizar atividades onde preferiam não localizá-las dificilmente seriam maneira de fomentar uma sólida base econômica ou criar vantagens cooperativas." As políticas seriam mais eficientes, para o autor, se estivessem voltadas para atrair grupos, na forma de universidades, laboratórios de pesquisa, infra-estrutura especializada ou reserva de mão-de-obra qualificada. "A melhor política regional identifica núcleos de vigor industrial e trabalha sobre eles para estimular os grupos geograficamente concentrados" (Porter, 1993: 732).

Insisto nessas citações de Porter, porque a progressiva inter-relação entre a dimensão econômica regional e internacional não se esgota apenas nos determinantes da produção regionalizada. Na verdade, a dimensão regional assume importância por dois outros motivos: há uma crescente dimensão de política industrial de conteúdo eminentemente local, às vezes ao estilo Porter, mas não só; e há, muito diferente do proposto pelo autor, uma dimensão crescente das políticas regionais voltadas a resguardar as regiões dos efeitos destrutivos da globalização.

Como apontam Mariano Laplane e Ana Lúcia Silva, em quase todos os países membros da OECD, "os governos têm considerado imperativo contrabalançar o grau elevado de abertura do exterior mobilizando uma gama de instrumentos visando melhorar a competitividade de suas empresas, tanto no que se refere às exportações quanto ao mercado interno. Os programas de apoio ao setor industrial nos países da OECD abrangem os seguintes objetivos principais: a) aumento da capacidade de concorrência externa por meio de apoio à exportação, medidas setoriais e apoio a empresas em dificuldades; b) fomento às

atividades de P&D e à difusão tecnológica; c) salvaguarda do tecido industrial por meio de políticas industriais regionais, apoio a pequenas e médias empresas e apoio ao emprego e à formação profissional e d) suporte geral ao investimento."

O sentido dessas ações é muito claro para os autores:

> "As políticas industriais implementadas nos países desenvolvidos nos anos 80, com diferenças de estratégia e resultados, podem ser caracterizadas como **'respostas nacionais'** ao desafio de capturar oportunidades para a revitalização da indústria, associadas ao surgimento de novos produtos e processos, em um contexto de acirramento da concorrência internacional" (Laplane & Silva, 1994: 85, grifo meu).

De fato, um exame dos relatórios de política industrial da OCDE revela que não houve redução dos recursos para políticas regionais, apesar das restrições fiscais.[361] Há, sim, redirecionamento das políticas para aspectos sistêmicos da competitividade, com prioridade para infra-estrutura, descentralização de recursos e responsabilidades para níveis subnacionais, destinados sobretudo a melhorias econômicas de *clusters* industriais, e ajuda para eliminar as barreiras de comércio inter-regionais. "Para estes propósitos, as autoridades públicas têm aumentado seus recursos para medidas discricionárias, melhorado a coordenação entre políticas regionais e setoriais, e usando as iniciativas de desenvolvimento regional mais ativamente para combater o desemprego. A maior parte dos países tem evitado a queda do orçamento para programas regionais, apesar das condições fiscais e cíclicas desfavoráveis."[362]

---

361 Um balanço das políticas regionais da CEE é realizado por Mário Presser no texto já indicado (Presser, 1995: 15 e ss.). Neste documento o autor mostra que, nos anos 80, tanto a admissão dos países mediterrâneos, como o início do programa para o Mercado Único Europeu, concederam nova prioridade às políticas regionais na agenda comunitária. A Comissão Européia passou a exercer um papel importante e autônomo, complementando ou substituindo as políticas nacionais. Em 1987, reformaram-se os *Structural Funds* (*European Agricultural Guidance* and *Guarantee Fund* e o *European Social Fund*), dobrando-se o seu gasto real entre 1988-1993. Desde o Tratado de Maastricht, em 1991, a coesão (diminuir a disparidade nos níveis de renda per capita) e a integração (aumentar os benefícios do mercado único) foram umbilicalmente ligadas para assegurar a formação da UE. Em 1992, criou-se o *Cohesion Fund* para os quatro Estados membros mais pobres, em adição aos *Structural Funds*. Entre 1993/99, a alocação orçamentária da UE para esses fundos deve aumentar 50%.

362 Cf. OECD (1994: 55). O relatório de 1992 indica alguns dados sobre os montantes destes programas de apoio à industria, que em média envolviam recursos da ordem de US$ 66 bilhões anuais, entre 1986/89, ligeiramente declinantes ao longo destes anos. Para as políticas de

Quero, mais especificamente, após esta longa digressão sobre globalização/regionalização e políticas nacionais de proteção, chamar atenção para a fragilidade das condições de nosso país em enfrentar um quadro desta natureza. Há aqui, de forma **correta e perversa** diria, um discurso similar ao encontrado no mundo inteiro sobre a ineficiência dos instrumentos clássicos de incentivos regionais, sobre a necessidade de maior descentralização das políticas regionais, incluindo uma participação local na formulação de políticas industriais, e, também, sobre as eventuais vantagens de vincular-se aos novos fluxos de comércio e investimentos internacionais, patrocinados pelos "nichos" de *sourcing* global. Digo que esta é uma formulação perversa por vários motivos.

Primeiro, porque em sua maior parte é derivada de uma visão fiscalista, cujo objetivo maior é alcançar equilíbrio orçamentário e redução dos níveis de renúncia fiscal. Não que essas metas não sejam importantes, mas o que a experiência internacional demonstra é que o enfrentamento das disparidades regionais num quadro de globalização irá requerer uma ação pública ainda mais ativa, sobretudo no que concerne aos gastos com infra-estrutura, que, nas áreas em questão, são inimagináveis de serem legados ao setor privado.

Em segundo lugar, porque a política de desenvolvimento regional irá também requerer uma política industrial de âmbito nacional, com ações setoriais voltadas para amparar a competitividade das estruturas regionais especializadas.[363] Nesse sentido, a descentralização das políticas "industriais" do final dos anos 80 e início dos anos 90 é perversa. Isto porque é apenas uma contrapartida da ausência de política industrial do governo federal, que relega aos estados a disputa por novos investimentos, dentro de um contexto amplamente desfavorável, quer em termos do baixo volume de investimentos, quer no que diz respeito ao

---

desenvolvimento regional a média do período é de US$ 11 bilhões, sem apresentar queda, envolvendo 162 programas, afora 117 programas para pequenas de médias empresas, com recursos de US$ 3 bilhões em média por ano (OECD, 1992: 17).

363 "As dimensões continentais do país e as fortes desigualdades econômicas regionais praticamente impõem a necessidade de políticas regionais de desenvolvimento industrial articuladas com a política industrial geral do país. Além da redução das desigualdades, essas políticas regionais devem ter por objetivo o aproveitamento de potencialidades locais, estimulando atividades com vínculos internos à economia regional" (Suzigan & Villela, 1995: 40-1).

imenso poder de barganha demonstrado pela grande empresa, no novo cenário internacional de globalização.[364]

E também é crítica, por fim, porque a inserção do país neste novo contexto será amplamente diferenciada, alimentando ainda mais as desigualdades. Não, talvez, da forma tradicional como estas desigualdades se materializaram no decorrer das últimas décadas, mas provavelmente com aumento maior dos diferenciais intra-regionais, salientando a profunda assimetria deste novo estilo de crescimento da economia mundial e alimentando, igualmente, bolsões novos de pobreza em áreas anteriormente prósperas. É a isto que me refiro como tendência de **fragmentação** da economia nacional, pela quebra dos laços de solidariedade econômica que existiam entre as regiões brasileiras e que manifestavam um enorme potencial de crescimento nas fases de aceleração cíclica.

É nesse sentido que Rui Affonso está coberto de razão ao indicar os aspectos que estão por trás da crise da Federação no Brasil:

> "Além da globalização da economia mundial, que subtraiu a capacidade regulatória dos estados nacionais, houve uma longa crise externa da economia brasileira, que dificultou a sinergia via mercado entre as regiões. Ora num momento de crise prolongada e em que se agravam as interconexões e a solidarização das regiões pelos fluxos econômicos via mercado, seria exatamente o momento de maior necessidade de fundos públicos para costurar estas alianças, compensando desequilíbrios e tornando possíveis pactuações" (Affonso, 1995: 28).

Mas este quadro geral é importante também por outras razões. De um lado, pela evidência que traz do inevitável impacto desigual do MERCOSUL sobre o espaço econômico nacional, ao salientar a importância que a regionalização assume neste contexto internacional e mostrar que seus efeitos mais sinérgicos tendem a se concentrar em parte específica do território nacional, a saber o Sul e o Sudeste. De outro, porque fica claro que as alternativas de inserção internacional do país até

---

364 Como indicam Villela e Suzigan, a "concessão de isenções ou descontos fiscais para atrair investimentos, sempre houve e continuará a existir. Mas assumiu proporções de 'guerra' na medida em que a disputa entre estados por investimentos foi sendo ampliada com a incorporação de objetivos como os de intensificar a utilização de portos e usar bancos estaduais para financiar ICMS na exportação e na importação" (Suzigan & Villela, 1995: 42).

podem seguir estimulando certos pólos dinâmicos pontuais, calcados em alguma especialização. O que é problemático, para uma economia continental, é ancorar suas possibilidades de crescimento sobre este tipo de inserção. Não apenas porque os segmentos líderes vão estar voltados, não de forma exclusiva, mas majoritariamente, para o mercado interno. Também porque a questão mais importante neste aspecto não é tanto se é possível realizar volumes crescentes de exportação, mas a "a fragilidade da inserção internacional brasileira", na medida em que "os produtos com maior participação na pauta e que mais cresceram (nos últimos quinze anos) são os produtos menos dinâmicos do mercado mundial" (Sarti, 1994: 112). O que é reforçado pelo fato de o aumento do peso dos bens intermediários no conjunto das exportações reduzir seus efeitos de encadeamento para trás com o restante da economia.

Com isto problematizam-se mais ainda as possibilidades de encaminhar uma trajetória de redução dos desequilíbrios regionais, para usar uma expressão consagrada. Nem tanto porque não possa haver continuidade de uma certa desconcentração econômica, que pode até vir a ocorrer, tanto no sentido de reduções marginais do peso de São Paulo em benefício dos demais estados do Sudeste e do Sul, como pela agroindustrialização da fronteira agrícola. Ocorre que há razões de sobra para se vislumbrar um quadro de dificuldades para grande parte do território nacional, inclusive para aquelas áreas que podem vir a ganhar peso no produto nacional. Há várias razões, entre as quais considero mais relevantes estas três:

Primeiro é importante atentar para o fato de que os efeitos da abertura comercial do país e do novo ambiente competitivo internacional tendem a ser bastante negativos para as regiões brasileiras não integradas ao mercado regional em que pode se transformar o MERCOSUL, que em certo sentido pode ser uma resposta de política de "regionalização" ante a globalização.[365] Isto porque a maior parte das grandes empresas internacionais que prevêem investimentos no Brasil o faz na perspectiva de ampliar sua capacidade produtiva diante do potencial de crescimento

365 Da mesma forma que também é, em sentido oposto, uma construção privada da grande empresa que opera no Brasil e na Argentina.

do MERCOSUL, integrando suas atividades entre os vários países, dentro de estratégias de atuação regionais. Obviamente, o espaço em que se inserem não contempla o conjunto do país.

Por esta razão salientei que o balanço dos efeitos negativos da globalização, sobre certos recortes dos espaços nacionais de outros países, tem conduzido exatamente a uma ênfase grande em políticas de desenvolvimento regional, tanto ancoradas em diferenciais tributários, como calcadas em aspectos da competitividade sistêmica, sobretudo educação e infra-estrutura.

Em **segundo** lugar, não se deve desconsiderar as restrições que o ajuste fiscal do setor público traz para a formulação de políticas de desenvolvimento regional, quer pelo menor volume de recursos para infra-estrutura, quer pelas pressões para reduzir a renúncia fiscal. Esses limites, explicitados nos documentos cujos critérios de avaliação da política regional são meramente fiscalistas, colocam uma série de obstáculos à implementação de uma intervenção efetiva, dados os valores atualmente alocados para este objetivo no orçamento federal.

Em **terceiro** lugar, é preciso deixar claro que apesar da tendência geral ser caminhar no sentido da proposição de políticas de competitividade para as regiões brasileiras atrasadas, esta formulação tem muitos limites enquanto política de desenvolvimento regional, e este problema transparece nas propostas que têm por origem a preocupação em formatar políticas industriais de corte setorial. Isto porque, nas condições atuais, a maior competitividade da indústria regional é alcançada através de aumento do peso do componente importado, enfraquecendo os nexos interindustriais internos ao país e reduzindo seus efeitos globais de encadeamento. O resultado é que a menor agregação de valor reduz a eficácia do incentivo enquanto estímulo à economia local e quebram-se nexos internos de solidariedade que tinham sido importantes, tanto para sustentar a política de incentivos regionais, quanto para estimular o crescimento da economia nacional.

Evidentemente, estas questões não abarcam a totalidade de problemas em que está imersa a questão regional brasileira, a começar pela questão social. Seu mérito, se assim pode-se dizer, reside em instigar

que outros pesquisadores se dediquem a analisar aspectos que podem mostrar-se relevantes para compreender o impacto das mudanças técnicas no padrão de distribuição espacial da indústria brasileira. São, sobretudo, indicações dos desafios colocados ao país nos próximos anos, derivados da inevitável reestruturação de seu sistema produtivo.

Estas questões talvez até não respondam pelo conjunto das razões que, no futuro próximo, venham orientar o rearranjo espacial da atividade econômica do país. Por certo, parte inquestionável dos determinantes do desenvolvimento regional brasileiro ainda estará relacionada às características da antiga base produtiva, ao desenho de seu sistema urbano e às dimensões continentais do Brasil, à evolução de sua fronteira agrícola e mineral, ou às próprias demandas colocadas para o poder público e que se manifestam no imperativo de desconcentração do gasto social e em infra-estrutura.

Mas, tenho certeza, as questões derivadas da transformação da base técnica do capitalismo, que sintetizam o que se tem identificado como uma nova revolução tecnológica e industrial, e a forma de inserção da economia brasileira ante a globalização, são questões que vieram para ficar. Suas múltiplas conseqüências no emprego, na organização da sociedade e na reestruturação das empresas e dos mercados não deixarão incólume a dimensão regional do desenvolvimento. Seus resultados, mediados sempre pela realidade nacional e pela ação pública, não deixarão de influenciar significativamente as alternativas abertas às várias regiões brasileiras.

Aqui, em nosso espaço nacional, ao lado de questões que jamais perderam relevância, como a infra-estrutura, a logística de transporte, o perfil do gasto público e do investimento do setor produtivo estatal, o sistema tributário, o papel das fronteiras agrícola e mineral, a questão federativa e vários outros temas; aqui – repito – estes novos temas terão, inclusive, importância muito maior que em vários outros países, incluindo nestes muitas das nações desenvolvidas. Isto é um derivativo natural da própria dimensão continental do Brasil e das imensas desigualdades que caracterizaram nosso desenvolvimento. Mas é, também, uma conseqüência do próprio processo recente de desconcentração econômica e da demanda social por um desenvolvimento mais equilibrado, em seus múltiplos aspectos, incluindo a dimensão regional.

Conclusão

Grande parte das conclusões deste trabalho já foi anunciada previamente, ao longo de seus capítulos anteriores. Quero aqui, apenas, realçar alguns aspectos que me parecem cruciais para compreender a problemática regional recente e seus dilemas futuros.

Procurei mostrar, inicialmente, que nos últimos quinze anos continuou a ocorrer um processo de desconcentração econômica no país, determinado pelo deslocamento da fronteira agrícola e mineral, pela integração produtiva do mercado nacional, pelo perfil relativamente desconcentrado do sistema urbano brasileiro, pelo surgimento de deseconomias de aglomeração e pressões ambientais nas áreas mais intensamente industrializadas, pelas políticas de governo e pelo investimento do setor produtivo estatal, pelos impactos diferenciados da crise econômica, pela orientação exportadora, bem como pelo ajuste microeconômico das novas formas de organização da grande empresa.

Este processo, num contexto de estagnação da economia nacional e crise do Estado, acabou criando alternativas pontuais de dinamismo em algumas poucas regiões, sustentando níveis de emprego e renda melhores que a média nacional nestas subáreas, e também corroborando com a desconcentração produtiva. Mas, como seria de se esperar, estes focos de dinamismo não foram capazes de por si sós reverter o quadro de crise. Os determinantes da acumulação em escala nacional, ao contrário, são os de uma economia industrial relativamente integrada e ancorada nos segmentos de bens de capital e de consumo duráveis, que, em conjunto com o gasto público, acabam no limite definindo a possibilidade ou não

de continuidade do crescimento. Ainda assim, o dinamismo apresentado por estas áreas reforçou as tendências de maior heterogeneidade intra-regional, num contexto de convergência da renda per capita.

No fim dos anos 80 e no início da nova década, passa a emergir um conjunto novo de determinantes da problemática regional brasileira. Com a abertura comercial e a intensificação dos processos de ajuste das empresas, ganha expressão a dimensão da reestruturação produtiva e começam também a se evidenciar os dilemas da inserção do país em um mundo globalizado. A experiência internacional mostra quão problemático pode ser este processo, em termos de reforçar desequilíbrios regionais anteriores e criar dificuldades para áreas previamente dinâmicas.

Salientou-se, sobretudo, que este novo panorama internacional traz hoje, e no futuro trará com mais intensidade, um conjunto de desafios significativos. O principal será o de reforçar as desigualdades, nem tanto pelas formas tradicionais com que se manifestavam, mas especialmente por colocar desafios de uma maior fragmentação do espaço nacional, em que algumas regiões mais dinâmicas podem se beneficiar das formas regionalizadas com que a globalização tende a se manifestar, ou pontualmente inserir-se nos fluxos de comércio internacional, enquanto as demais verão bloqueadas suas possibilidades de crescimento, o que é sancionado pela crise do Estado brasileiro e pela inexistência de políticas industriais e regionais estruturantes.

Neste contexto, problematizam-se sobretudo os nexos econômicos de solidariedade entre regiões que haviam sido fundamentais para criar um grande mercado interno e soldar os diversos interesses conflitantes da nação. A falta de clareza sobre estes desafios, ou a opção de não dotar o Estado dos meios para enfrentá-lo, só alimenta a possibilidade de ver-se agravado o dilema regional do país.

O que isto significa é que a problemática regional brasileira carece mais que nunca de um projeto nacional. O dinamismo do longo período de crescimento econômico vivenciado pelo Brasil até 1980, mesmo diante de um quadro de profunda desigualdade social, tinha um de seus pilares na integração do mercado nacional e nos efeitos de sinergia que esta integração patrocinava. Largada ao mercado, sem políticas ativas,

o que se vislumbra são iniciativas pontuais e isolacionistas que fraturam a nação e alicerçam o regionalismo. Nada mais longe de um efetivo enfrentamento do problema das desigualdades regionais.

O discurso em moda, ao contrário, vaticina um Estado submisso à lógica privada, que apenas alavanque as estratégias exitosas das grandes empresas e conceda às esferas subnacionais um papel progressivamente mais importante na atração de investimentos. Para um país com os níveis de desigualdade do Brasil pode-se imaginar o que isto significa. Reforçam-se assim as disputas entre regiões e Unidades da Federação, enquanto as políticas federais, formuladas ad hoc, sancionam uma trajetória de conflito entre os diversos interesses regionais. Não é difícil avaliar a inviabilidade de sustentar um quadro destas proporções, ainda que o horizonte das propostas em discussão não permita identificar alternativas consistentes de construção de um projeto nacional.

Bibliografia

ABC; a capital da indústria muda de cara. *Exame*, 2 set. 1992. p. 34-8.

ABLAS, Luiz. Impactos da nova divisão internacional do trabalho sobre a organização territorial do Brasil. In: CARLEIAL, Liana M., NABUCO, Maria R. (Org.). *Transformações na divisão inter-regional do trabalho no Brasil.* ANPEC/CAEN/CEDEPLAR, 1989. p. 35-54.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. A crise da federação no Brasil. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-37, 1994.

_____. Federalismo, crise do planejamento e planejamento regional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 84, p. 27-34, jan./abr. 1995.

AGUIAR, Geraldo, CARNEIRO, Ricardo, JATOBÁ, Jorge. Efeitos espaciais da política nacional de desenvolvimento agrícola. In: PIMES. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro.* Recife: SUDENE, 1984. v. 2, cap. 1, p. 138-217.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti; Cavalcanti, Clóvis de Vasconcelos. *Desenvolvimento regional no Brasil.* 2. ed. Brasília: IPEA, 1978.

ARAÚJO, Maria de Fátima I.; Pacheco, Carlos Américo. A trajetória econômica e demográfica da metrópole nas décadas de 70-80. In: Cano, W. (Coord.). *São Paulo no limiar do século XXI*; cenários da urbanização paulista – A região administrativa da grande São Paulo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão/SEADE, 1992. v. 6, p. 55-92.

ARAÚJO, Tânia M. Bacelar de. Industrialização do Nordeste; intenções e resultados. In: MARANHÃO, Sérgio (Org.). *A questão Nordeste.* Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1984. p. 71-82.

ARAÚJO, Tânia M. Bacelar de. Nordeste, Nordeste; que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Brito A., SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (Federalismo no Brasil). São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. p. 125-56.

AZEVEDO, Beatriz. A dimensão local do desenvolvimento; uma aplicação ao caso dos países em desenvolvimento. *Indicadores FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 241-54, nov. 1995.

AZZONI, Carlos Roberto. A lógica da dispersão da indústria no estado de São Paulo. *Estudos Econômicos – FIPE*, São Paulo, v. 16 (n. especial), p. 45-67, 1986a.

_____. Indústria e reversão da polarização no Brasil. *Ensaios Econômicos – IPE/USP*, São Paulo, n. 58, 1986b.

_____. La nueva dirección de la industria en São Paulo; ¿reversión de la polarización en Brasil? In: LLORENS, Francisco A., MATTOS, Carlos A., FUCHS, Ricardo J. (Ed.). *Revolución tecnologica y reestructuración productiva; impactos y desafios territoriales*. Buenos Aires: ILPES/IEU/PUC, Grupo Editor Latinoamericano, 1990. p. 367-94.

BALÁN, Jorge. Migrações e desenvolvimento capitalista no Brasil; ensaio de interpretação histórico-comparativa. In: BALÁN, J (Org.). *Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Ed. DIFEL, 1974. p. 109-84.

BANDEIRA, Pedro Silveira. A economia da região Sul. In: AFFONSO, Rui de Brito A., SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (Federalismo no Brasil). São Paulo: FUNDAP, Ed. UNESP, 1995. p. 225-51.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Formação de capital e transferência de recursos ao exterior. *Revista de Economia Política*, v. 7, n. 1, p.10-28, jan./mar. 1987.

BECKER, Bertha K., EGLER, Cláudio A. G. *Brasil*; uma nova potência regional na economia mundo. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1993.

BEGG, Iain, GUDGIN, Graham, MORRIS, Derek. The assessment; regional policy in the European Union. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 11, n. 2, p. 1-17, 1995.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, CARDOSO DE MELLO, João Manuel. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*; ensaios sobre a crise. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982. p.141-58.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, COUTINHO, Luciano Galvão. Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981. In: BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*; ensaios sobre a crise. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982. p. 159-93.

_____, TAVARES, Maria da Conceição. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*; ensaios sobre a crise. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982. p. 122-40.

BENDESKY, León. Economía regional en la era de la globalización. *Comércio Exterior*, v.. 44, n. 11, p. 982-9, nov. 1994.

BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain (Org.). *Les régions qui Gagnent - Distrits et réseaux*; les nouveaux paradigmes de la géographie économique. Paris: Presses Universitaries de France, 1992.

BIELSCHOWSKY, Ricardo A., STUMPO, Giovanni. Empresas transnacionales y cambios estruturales en la industria de Argentina, Brasil, Chile e México. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 55, p. 139-64, abr. 1995.

BODDY, Martin. Reestruturação industrial, pós-fordismo e novos espaços industriais; uma crítica. In: VALADARES, Licia, PRETECEILLE, Edmond (Coord.). *Reestruturação urbana*; tendências e desafios. Rio de Janeiro: NOBEL/IUPERJ, 1990. p. 44-58.

BOISIER, Sergio. Crisis y alternativas en los processos de regionalización. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 52, p. 179-90, abr. 1994.

BOLETIM CONJUNTURAL DO NORDESTE DO BRASIL, Recife, SUDENE, n. 3, jul. 1995.

BONELLI, Regis. Productividad, crescimento y exportaciones industriales de Brasil. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 52, p. 71-89, abr. 1994.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Especial Mista sobre o Desequilíbrio Econômico Inter-regional Brasileiro. *Relatório Final*. Brasília, 1993. 3 v.

BRASIL. Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2. ed. Recife: SUDENE, 1967.

BUAINAIN, Antônio Márcio, REZENDE, Gervásio de Castro. Ajuste, inflação e agricultura no Brasil; a experiência dos anos oitenta. In: RAMOS, Pedro, REYDON, Bastiaan P. (Org.). *Agropecuária e agroindústria no Brasil*. Campinas: ABRA, 1995. p. 23-41.

BUARQUE, Sérgio C., LOPES, Antéro Duarte, ROSA, Teresa Cativo. Integração fragmentada e crescimento da fronteira norte. In: AFFONSO, Rui de Brito A., SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (Federalismo no Brasil). São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. p. 93-123.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Ed. T. A. Queiroz, 1981.

_____. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil;* 1930-1970. São Paulo: Ed. Global/UNICAMP, 1985.

_____. O processo de interiorização do desenvolvimento e da urbanização no estado de São Paulo (1920-1980). In: CANO, W. (Coord.). *A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980).* São Paulo: SEADE/FECAMP, 1988a. p. 1-105.

_____. (Coord.). *A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980).* São Paulo: SEADE, 1988b. (Coleção Economia Paulista, 3 v.).

_____. Reestruturación internacional y repercuciones inter-regionales en los países subdesarrolados; reflexiones sobre el caso brasileño. In: LLORENS, F. A.; de MATTOS, C.A.; FUCHS, R. J. *Revolución tecnologica y reestruturación productiva*. Buenos Aires: ILPES/IEV-PUC/GEL, 1990.

_____. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional.* Campinas: Ed. UNICAMP, 1993.

_____. Concentración, desconcentración y descentralización en Brasil. In: CURBELO, J. L. et al. Territorios en transformación. Madrid: FEDER, CSIC, 1994.

_____. Algumas implicações espaciais da Terceira Revolução Industrial no Brasil. In: GONÇALVES, Maria Flora (Org.). *O novo Brasil urbano.* Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 1995a. p.123-32.

_____. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23, Salvador, 1995. *Anais...* Salvador: ANPEC, 1995b. v. 2.

_____, CARNEIRO, Ricardo. A questão regional no Brasil. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 7, p. 1-6, 1985.

_____, GUIMARÃES NETO, Leonardo. A questão regional brasileira; traços gerais de sua evolução histórica. *Pensamento Íbero Americano - Revista de Economia Política*, n. 10, p. 167-84, jul./dez.. 1986.

CANO, Wilson, PACHECO, Carlos Américo. Cenários demográficos para as décadas de 1980 e 1990; implicações econômicas para as projeções populacionais do estado de São Paulo. In: CANO, W. (Coord.). *São Paulo no limiar do século XXI.* São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão/SEADE, 1992a. v. 4.

_____, _____. Trajetórias econômicas para a década de 1990. In: CANO, W. (Coord.). *São Paulo no limiar do século XXI.* São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão/SEADE, 1992b. v. 1, p. 219-67.

_____, _____, SEMEGHINI, Ulysses Cidade. *Recent transformations in the Brazilian regional and urban growth.* Lisboa, Portugal, ago. 1991. (Presented at the 31st European Congress of the Regional Science Association).

_____, _____, _____, ZIMMERMANN, Gustavo. Cenários da urbanização paulista – Documento básico: O processo de urbanização paulista no período 1970-1989. In: CANO, Wilson (Coord.). *São Paulo no limiar do século XXI.* São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão/SEADE, 1992. v. 5.

CANUTO, Otaviano. Ajustamento estrutural e orientação exportadora; nota sobre as lições da Coréia do Sul e do México. *Indicadores Econômicos FEE*, Análise Conjuntural, v. 21, n. 1, p. 229-48, 1993.

_____. *Brasil e Coréia do Sul;* os (des)caminhos da industrialização tardia. São Paulo: Nobel, 1994.

CARDOSO DE MELLO, João Manoel. Conseqüências do neoliberalismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, p. 59-67, ago. 1992.

_____. *O capitalismo tardio*; contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

_____. Prefácio. In: BELLUZZO, Luiz G. M. *O senhor e o unicórnio.* São Paulo: Brasiliense, 1984.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. A trajetória do Plano Cruzado. In: CARNEIRO, R. M. (Org.). *A política econômica do Cruzado.* São Paulo: Ed. UNICAMP/Bienal, 1987. p.1-40.

_____. *Crise, estagnação e hiperinflação* (A economia brasileira nos anos 80). Campinas: UNICAMP. IE, 1991. (Tese, Doutorado).

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros, MIRANDA, José Carlos. Os marcos gerais da política econômica. In: CARNEIRO, R. M. (Org.). *Política econômica da Nova República.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CASTELLS, Manuel. High technology and urban dinamics in the United States. In: DONAN, M., KASARDA, J. D. *The metropolis era.* California: SAGE, 1988. p. 85-110.

CASTRO, Ana Célia, FONSECA, Maria da Graça D. O potencial do agrobusiness na fronteira. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 20, Campos do Jordão, 1992. *Anais...* Campos do Jordão: ANPEC, 1992.

_____, _____. *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste.* Brasília: IPEA, 1995. (Série IPEA, n. 148).

CASTRO, Antônio Barros. Ajustamento X transformações; a economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, A. B., SOUZA, F. E. P. *A economia brasileira em marcha forçada.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p.12-95.

_____. *Sete ensaios sobre a economia brasileira.* Rio de Janeiro: Forense, 1969/1971.

CASTRO, Newton. Perspectivas de desenvolvimento regional. In: INPES – Instituto de Pesquisas. *Perspectivas da economia brasileira – 1989.* Rio de Janeiro: IPEA, 1989. p. 287-317.

CHESNAIS, François. *La mondialisation du capital.* Paris: Syros, 1994.

CIATEC. *Levantamento das potencialidades e dificuldades das empresas de alta tecnologia de Campinas.* Campinas, 1991. (Mimeo.).

COLLETIS, Gabriel. Sistemas industriais localizados. O exemplo alemão. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 76-93, 1993.

COMIN, Alexandre. *Relatório de pesquisa da estratégia dos grandes grupos econômicos;* setor automotivo. Campinas: FECAMP/IE-UNICAMP, 1994. (Mimeo.).

CONJUNTURA ECONÔMICA. Contas Nacionais 1990-1994, nov. 1995.

COORDENADORIA DE AGRICULTURA/IPEA. Análise dos dados do Censo Agropecuário de 1985. *Dados Conjunturais da Agropecuária*, Brasília, Edição Especial, , jul. 1987.

COURLET, Claude. Novas dinâmicas de desenvolvimento e Sistemas Industriais Localizados (SIL). *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 9-25, 1993.

_____, PECQUEUR, Bernard, SOULAGE, Bernard. Industrie et dynamiques de territoires. *Revue d'Économie Industrielle*, n. 64, p. 7-21, 2° trim. 1993.

COUTINHO, Luciano Galvão. Desigualdades regionais; uma revisão da literatura. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de janeiro, v. 13, n. 3, p. 63-75, jul./set. 1973.

COUTINHO, Luciano Galvão. A terceira revolução industrial e tecnológica. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, p. 69-87, 1992.

_____. Nota sobre a natureza da globalização. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 4, p. 21-6, jun. 1995a.

_____. O desenvolvimento urbano em contexto da mudança tecnológica. In: GONÇALVES, Maria Flora (Org.). *O novo Brasil urbano.* Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 1995b. p. 41-62.

_____, FERRAZ, João Carlos (Coord.). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira.* Campinas: Ed. UNICAMP/Papirus, 1994.

CRUZ, Paulo R. Davidoff C. Notas sobre o financiamento de longo prazo da economia brasileira do após-guerra. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3, p. 65-80, dez. 1994.

DAIN, Sulamis, ROSA, José Rui Gonçalves. *Os incentivos fiscais e a renúncia de arrecadação relativa à Zona Franca de Manaus nos projetos de reforma tributária;* diagnóstico e perspectivas. Campinas: Convênio SUFRAMA/UNICAMP. IE. FECAMP, 1995. (Mimeo.).

DAVID, Paul A., ROSENBLOOM, Joshua L. Marshallian factor market externalities and the dynamics of industrial localization. *Journal of Urban Economics,* v. 28, p. 349-70, 1990.

DEDECCA, Claudio S., PACHECO, Carlos A. Mercado de trabalho não-agrícola; mitos e realidade. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.4, n. 3/4, p. 57-63, jul./dez. 1990.

_____, _____. Emprego e crise; as transformações na estrutura do emprego no estado de São Paulo na década de 1980. In: CANO, W. (Coord.). *São Paulo no limiar do século XXI*; cenários da urbanização paulista - A região administrativa da grande São Paulo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão/SEADE, 1992. v. 4.

DELGADO, Guilherme da Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil;* 1965-1985. São Paulo: Ed. Ícone/UNICAMP, 1985.

DE VET, Jan Marten. Globalisation and local & regional competitiveness. *STI Review*, v. 13, p. 89-122, Dez. 1993.

DIAS, Guilherme L. S. *Ajustamento da economia e setor agrícola.* Campinas: UNICAMP. IE, 1990. (Mimeo.).

DIGNAN, Tony. Regional disparities and regional policy in the European Union. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 11, n. 2, p. 64-95, 1995.

DINIZ, Clélio Campolina. *Capitalismo, recursos naturais e espaço*. Campinas: UNICAMP. IE, 1987. (Tese, Doutorado).

_____. *Dinâmica regional da indústria no Brasil*; início de desconcentração, risco de reconcentração. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1991. (Tese, Professor Titular).

_____. Desenvolvimento poligonal no Brasil; nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 31, n. 1, p. 35-64, set. 1993a.

_____. *Competitividade industrial e desenvolvimento regional no Brasil*. Campinas: UNICAMP. IE/ IEI/UFRJ, 1993b. (Mimeo.). (Nota Técnica da Pesquisa Estudos da Competitividade da Indústria Brasileira, MCT/FINEP/PADCT).

_____. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Brasília: IPEA, nov. 1994.

_____, CROCCO, Marco Aurélio. O novo mapa da indústria brasileira; aglomerações industriais relevantes. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 7, Belo Horizonte, 1995. *Anais*... Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1995. v. 2, p. 17-40.

_____, FERREIRA, Afonso Henriques Borges. *Convergência entre as rendas per capita estaduais no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, s/d. (Mimeo.)

_____, LEMOS, Maurício Borges. Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. In: PARA a década de 90; prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA-IPLAN, 1989a. v. 3, p. 161-99.

_____, _____. Notas introdutórias sobre o balanço de pagamentos inter-regionais no Brasil; fluxos comerciais e de capitais. In: CARLEIAL, Liana M., NABUCO, Maria R. (Org.). *Transformações na divisão inter-regional do trabalho no Brasil*. ANPEC/CAEN/CEDEPLAR, 1989b. p. 141-65.

_____, MARTINE, George. *Economic and demographic concentration in Brazil; recent inversion of historical patterns*. Ahmedabad, Índia: IUSSP, 1989. (Presented at the Seminar on Urbanization in Large Countries).

_____, OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Federalismo, sistema tributário e a questão regional no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, abr. 1993. (Mimeo.).

_____, SANTOS, Fabiana Borges Teixeira dos. Sudeste; heterogeneidade estrutural e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Brito A., SILVA, Pedro Luiz

B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (Federalismo no Brasil). São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. p. 195-251.

DUARTE, Renato. Dinâmica e transformação da economia nordestina na década de 70 e nos anos 80. *Rev. Econ. do Nordeste*, Fortaleza, v. 20, n. 4, p. 339-78, out./dez. 1989.

EGLER, Cláudio. *Crise e questão regional no Brasil*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993. (Tese, Doutorado).

EMMANUEL, A. *A troca desigual*. Lisboa: Ed. Estampa, 1973.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Nota técnica setorial da metalurgia dos não ferrosos*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993a.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Nota técnica setorial da extração e beneficiamento de minério de ferro*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993b.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Nota técnica setorial da metalurgia dos não ferrosos*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993c.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Nota técnica setorial da indústria de bens eletrônicos de consumo*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993d.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Nota técnica setorial da indústria de óleos vegetais*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993e.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Nota técnica setorial da indústria de abate e preparação de aves*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993f.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Nota técnica setorial da indústria de sucos de frutas*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993g.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Notas técnicas sobre indústria de fertilizantes e defensivos agrícolas*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993h.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Notas técnicas sobre indústria petroquímica*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993i.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Notas técnicas setoriais da indústria siderúrgica.* Campinas: UNICAMP. IE, 1993j.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Notas técnicas setoriais das indústrias de papel e celulose.* Campinas: UNICAMP. IE, 1993m.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Notas técnicas setoriais da indústria automobilística.* Campinas: UNICAMP. IE, 1993n.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Notas técnicas setoriais da indústria de autopeças.* Campinas: UNICAMP. IE, 1993o.

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA – ECIB. *Extração e refino de petróleo.* Campinas: UNICAMP. IE, 1993p.

FAO. *The state of food and agriculture*. Roma: FAO, 1994. p.162-80. (FAO Agriculture Series, n. 27).

FARIA, Vilmar. Pobreza urbana, sistema urbano e marginalidade. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 9, p. 129-51, jul./set. 1974.

_____. O sistema urbano brasileiro – Um resumo das características e tendências recentes. *Estudos CEBRAP,* São Paulo, n. 18, p. 91-115, out./dez. 1976.

_____. O processo de urbanização no Brasil; algumas notas para seu estudo e interpretação. In: ENCONTRO DA ABEP, 1, Campos de Jordão, 1978. *Anais...* Campos de Jordão: ABEP, 1978. p. 89-108.

_____. Cinqüenta anos de urbanização no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 29, p. 98-119, mar. 1991.

FERNANDES, Rubens Cezar (Org.). *Dilemas do socialismo*. Rio de Janeiro: 1982. p. 159 apud OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa (1985).

FERRO, José Roberto. *Para sair da estagnação e diminuir o atraso tecnológico da indústria automobilística brasileira*. Campinas: Convênio IPT/FECAMP, UNICAMP. IE. NEIT, 1990. (Mimeo).

FIBGE. *Indicadores Conjunturais da Indústria*. Rio de Janeiro, 1991. (Série Relatórios Metodológicos, v. 11).

FONSECA, Rinaldo Barcia, SALLES FILHO, Sérgio. A agropecuária brasileira. In: CANO, Wilson (Coord.). *São Paulo no limiar do século XXI.* São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão/SEADE, 1992. v. 2. p.35-55.

FÓRUM GAZETA MERCANTIL. *FMI x Brasil*; a armadilha da recessão. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983.

FRISCHTAK, Cláudio R. (Coord.). Programa de competitividade da Zona Franca de Manaus. *Interbusiness*, 1994. (Mimeo.).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Competitividade industrial de Minas Gerais; autopeças. Belo Horizonte, 1994. v. 2.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil.* 15. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

_____. *A fantasia organizada.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. *O Brasil pós-milagre.* São Paulo: Paz e Terra, 1981, p. 122 apud Guimarães Neto, Leonardo (1989).

_____. *Brasil* – A construção interrompida. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1992.

GALINDO, Osmil, SANTOS, Valdeci Monteiro dos. Centro-Oeste: evolução recente da economia regional. In: AFFONSO, Rui de Brito A., SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (Federalismo no Brasil). São Paulo: FUNDAP, Ed. UNESP, 1995. p. 157-94.

GALVÃO, Olímpio de Arroxelas. Efeitos espaciais da política nacional de comércio exterior. In: PIMES. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro.* Recife: SUDENE, 1984a. v. 2, cap. 1, p. 220-311.

_____. Integração econômica, comércio e desenvolvimento regional. In: PIMES. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro.* Recife: SUDENE, 1984b. v. 1, cap. 5, p. 302-75.

_____. Comércio interestadual por vias internas e integração regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 21, Belo Horizonte, 1993. *Anais...* Belo Horizonte: ANPEC, 1993. v. 1, p. 257-79.

GAROFOLLI, Gioacchino. Economic development, organization of production and territory. *Revue d'Économie Industrielle*, v. 64, p. 22-37, 2. trimestre 1993a.

_____. Sistemas industriais localizados; o exemplo italiano. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 49-75, 1993b.

GEIGER, Pedro Pinchas. *A evolução da rede urbana brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1963. (Coleção Brasil Urbano, n.1).

_____, DAVIDOVICH, Fany R. The spatial strategies of the state in the political-economic development of Brazil. In: SCOTT, Allen J., STORPER, Michael (Ed.). *Production, work, territory* – The geographical anatomy of industrial capitalism. Boston: Allen & Unwin, 1986. p. 281-98.

GLAIS, Michel La jurisprudence de la Commission des Communautés vis-à-vis des aides acordées à leurs enterprises par les états members. *Revue d'Économie Industrielle*, v. 64, p. 82-94, 2° trim. 1993.

GOLDIN, Ian, REZENDE, Gervásio C. *A agricultura brasileira na década de 80*; crescimento numa economia em crise. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Série IPEA, n. 138).

GOMES, Gustavo Maia. Diretrizes para um Plano de Ação do BNB (1991-1995) – Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste. *Rev. Econ. do Nordeste*, v. 24, n 1/4, p. 9-149, jan./dez. 1993.

GOTTDINER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

GUDGIN, Graham. Regional problems and policy in the UK. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 11, n. 2, p. 18-63, 1995.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Brito A., SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (Federalismo no Brasil). São Paulo: FUNDAP/ Ed. UNESP, 1995. p. 13-59.

_____. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: FUNDAJ, Ed. Massangana, 1989.

_____. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 20, Campos do Jordão, 1992. *Anais...* São Paulo: ANPEC, 1992.

_____. Questão regional no Brasil; reflexões sobre os processos recentes. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v. 6, n. 1, p. 131-64, jan./jun. 1990.

HADDAD, Paulo Roberto. Padrões locacionais das atividades de alta tecnologia; a questão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento reexaminada. *Rev. de Econ. do Nordeste*, v. 21, n. 2, p. 225-86, abr./jun. 1990.

_____. Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento; algumas reflexões. *Indicadores Econômicos FEE*: Análise Conjuntural, Porto Alegre, v. 21, n. 2, ago. 1993.

HARVEY, David. A condição pós moderna. São Paulo, Ed. Loyola, 1992.

HENRY, Nick. The new industrial spaces; locational logic of a new production era? *International Journal of Urban and Regional Research*, v.16, n. 3, p.375-96, 1992.

HIRSCHMAN, Albert. Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). *Economia regional;* textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p.35-52.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da posse da terra no Brasil em 1980 e 1985. *Dados Conjunturais da Agropecuária*, Brasília, jul. 1987.

HOLLANDA, Nilson. Uma política de desconcentração industrial para o Brasil. In: VELLLOSO, João Paulo R. (Org.). *A nova estratégia industrial e tecnológica*; o Brasil e o Mundo da III Revolução Industrial. Ed. José Olympio, 1990.

JATOBÁ, Jorge, REDWOOD III, John. Efeitos espaciais da política nacional de desenvolvimento Industrial. In: PIMES. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro.* Recife: SUDENE, 1984. v. 2, cap. 1, p. 4-135.

KAGEYAMA, Ângela A., SILVA, J. Graziano da. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. *Estudos Econômicos*, v. 13, n. 13, p.537-59, set./dez. 1983.

_____. *Modernização, produtividade e emprego na agricultura* – Uma análise regional. Campinas: UNICAMP. IE, 1986. (Tese, Doutorado).

KASZNAR, Istvan K. *Análise da evolução do PIB por estados.* Rio de Janeiro: PEE/EBAP/FGV, dez. 1990. (Mimeo.)

KATZ, Fred, LIMA, Policarpo. Inovações tecnológicas e desenvolvimento na periferia; estudos de casos no Nordeste brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 20, Campos do Jordão, 1992. *Anais...* São Paulo: ANPEC, 1992.

KRUGMAN, Paul. *Geography and trade.* 5. ed. MIT Press & Leuveun Univ. Press, , 1994. p. 2.

_____. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, v. 99, n. 3, p. 483-99, jun. 1991.

_____, OBSTFELD, Maurice. *International economics*; theory and policy. 3. ed. Haper Collins College Publishers, 1994.

LAPLANE, Mariano Francisco (Coord.). *Estudos setoriais da competitividade da Zona Franca de Manaus.* Campinas: Convênio SUFRAMA/FECAMP, 1995. (Mimeo.)

LAPLANE, Mariano Francisco, SILVA, Ana Lucia Gonçalves. Dinâmica recente da indústria brasileira e desenvolvimento competitivo. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3, p. 81-97, dez. 1994.

LEBORGNE, Danièle, LIPIETZ, Alain. O pós-fordismo e seu espaço. *Espaço & Debates*, v. 8, n. 25, p. 12-29, 1988.

LEMOS, Maurício Borges. *Espaço e capital*; um estudo da dinâmica centro x periferia. Campinas: UNICAMP. IE, 1988. (Tese, Doutorado).

LESSA, Carlos. *A estratégia do desenvolvimento*; sonho e fracasso (1974-1976). Rio de Janeiro: UFRJ. FEA, 1978. (Tese, Professor Titular).

_____, DAIN, Sulamis.B Capitalismo associado; algumas referências para o tema do Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil* – Ensaios sobre a crise. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982. v. 1, p. 214-28.

LIMA, Policarpo. Economia do Nordeste; tendências recentes das áreas dinâmicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 21, Recife, 1993. *Anais...* Recife: ANPEC, 1993. v. 1, p. 301-19.

LIPIETZ, Alain. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Ed. Nobel, 1988.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. Novas estimativas do PIB dos estados. *Análise Conjuntural*, v.17, n. 1-2,. p. 17-21, jan./fev. 1995.

LYRA, Flávio Tavares. *Os incentivos fiscais à industria da Zona Franca de Manaus*; uma avaliação. Brasília: IPEA, 1994.

MARKUSEN, Ann. Região e regionalismo; um enfoque marxista. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 61-99, maio 1981.

_____. Alternative approaches to the study of regions and regionalism. In: _____. *Regions*; the economics and politics of territory. New Jersey: Rowman & Littlefield, 1987a.

_____. *Regions*; the economics and politics of territory. New Jersey: Rowman & Littlefield, 1987b

_____ et al. *High tech America*. The what, how, where and why of the sunrise industries. Boston: Allen & Unwin, 1986.

MARTINE, George, GARCIA, Ronaldo C. (Org.). *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Ed. Caetés, 1987.

_____. *Internal migration in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1989. (Texto para Discussão, n. 13).

MARTINE, George. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 3, p. 3-44, jun. 1990.

_____. A evolução espacial da população brasileira. In: AFFONSO, Rui de Brito A., SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (Federalismo no Brasil). São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. p. 61-91.

_____. O significado demográfico da fronteira agrícola. In: Repensando o Brasil pós 60; as mudanças na dinâmica urbano-regional e suas perspectivas. *Espaço e Debates*, Edição Especial, n. 13, p. 74-83, s.d.

_____. *Processos recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil*; determinantes e implicações. Brasília: Instituto SPN, maio 1992. (Documento de Trabalho, n. 11).

_____, CAMARANO, Ana Amélia, NEUPERT, Ricardo, BELTRÃO, Kaizô. *A urbanização no Brasil*; retrospectiva, componentes e perspectivas. IPEA/IPLAN, out. 1989. (Texto para Discussão, n. 21).

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1982. (Série Os Economistas).

MEDEIROS, José Adelino, MEDEIROS, Lucília, MARTINS, Thereza, PERILO, Sérgio. *Pólos, parques e incubadoras*; a busca da modernização e competitividade. Brasília: CNPq/IBICT/SENAI, 1992.

MELO, Fernando Homem de. O crescimento agrícola brasileiro dos anos 80 e as perspectivas para os anos 90. In: IICA. *Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90*. Brasília: IICA, 1989. p.27-36.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1968.

NABUCO, Maria Regina. A reestruturação industrial e seus efeitos sobre a divisão internacional do trabalho. In: CARLEIAL, Liana M., NABUCO, Maria R. (Org.). *Transformações na divisão inter-regional do trabalho no Brasil*. ANPEC/CAEN/CEDEPLAR, 1989. p. 87-112.

NEGRI, Barjas. A interiorização da indústria paulista: 1920-1980. In: CANO, Wilson et al. *A interiorização do desenvolvimento econômico do estado de São Paulo (1920 - 1980)*. São Paulo: SEADE/UNICAMP, 1988. 3v. (Coleção Economia Paulista).

_____. A desconcentração da indústria paulista nos últimos vinte anos (1970-1990). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 20, Campos do Jordão, 1992. *Anais*... Campos do Jordão: ANPEC, 1992a.

NEGRI, Barjas. A indústria de transformação do estado de São Paulo (1970-1989). In: CANO, Wilson (Coord.). *São Paulo no limiar do século XXI.* São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Gestão/SEADE, 1992b. v. 3.

_____. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990).* Campinas: UNICAMP. IE, 1994. (Tese, Doutorado).

_____, PACHECO, Carlos Américo. *Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90*; da interiorização do desenvolvimento à nova dimensão espacial da indústria paulista. Campinas: SCTDE/FECAMP/UNICAMP.IE, 1993. (Relatório da Pesquisa Desenvolvimento Tecnológico e Competitividade da Indústria Brasileira). (Mimeo.).

NOVO perfil da indústria paulista. *Gazeta Mercantil,* São Paulo, 26 dez. 1994.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. Industrial policies in OECD countries. *Annual Review*, Paris, 1992.

_____. Industrial policies in OECD countries. *Annual Review*, Paris, 1994.

OHAME, Kenichi. The rise of regions state. *Foreign Affairs*, p. 78-87, Spring 1993.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa. *O processo de industrialização*; do capitalismo originário ao atrasado. Campinas: UNICAMP. IE, 1985. (Tese, Doutorado).

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose de Arribaçã; fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 27, p. 67-92, jul. 1990.

_____. *Elegia para uma re(li)gião.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OMAN, Charles. Globalização/regionalização; o desafio para os países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 39, abr./jun. 1994.

_____. New forms of investment in developing country industries; mining, petrochemicals, automobiles, textiles, food. *Developement Centre Studies*, OECD, Paris, 1989.

PACHECO, Carlos Américo. O plano de estabilização econômica; o resgate da política econômica. In: AYERBE, L., PACHECO, C. A. (Org.). *Choque econômico e transição democrática.* São Paulo: Ed. Vértice, 1986.

PACHECO, Carlos Américo. *Transformações estruturais do mercado de trabalho urbano brasileiro e os setores organizado e não organizado.* Campinas: Convênio FECAMP/CEPAM, abr. 1991. (Relatório de Pesquisa – 2ª parte: Terciarização, Metropolização e Gestão Metropolitana).

_____. A terciarização dos 80s; de tudo um pouco. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 6, n. 3, jul./set. 1992a.

_____. Dinâmica econômica regional dos anos 80s; notas para uma discussão dos resultados do Censo de 1991. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 8, Brasília, 1992. *Anais...* Brasília: ABEP, 1992b.

_____. *Urbanização e reprodução social*; marginalidade e precarização das estruturas sociais no desenvolvimento urbano brasileiro. Campinas: Convênio Secretaria de Planejamento e Gestão/FECAMP, 1992c. (Mimeo.).

_____ (Coord.). A dinâmica industrial e financeira na especialização das regiões. In: SEMINÁRIO "O NOVO MAPA ECONÔMICO DO BRASIL", Rio de Janeiro, 1993. Rio de Janeiro: IPEA, 22-24 nov. 1993a. (Mimeo.).

_____. Evolução recente da urbanização e da questão regional no Brasil; implicações econômicas para a dinâmica demográfica. In: CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, 4, Ciudad de México, 1993. *Anais...* abr. 1993b.

_____. *Tendências locacionais da indústria automobilística.* Campinas: Convênio SEADE/UNICAMP.IE/FECAMP, dez. 1994. (Relatório de Pesquisa "A Nova Realidade Sócio-Econômica de São Paulo).

_____, ARAÚJO, Alda Regina F. *Transformações estruturais do mercado de trabalho urbano brasileiro e os setores organizado e não organizado.* Campinas: Convênio CEPAM/FECAMP, abr. 1991. (Projeto Urbanização, Terciarização e Emprego – 2. Relatório de Andamento).

_____, CANO, Wilson, TAPIA, Jorge, CAIADO, Aurílio. A nova realidade da indústria paulista; subsídios para a política de desenvolvimento regional do estado de São Paulo. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 242-76, 1995.

PATARRA, Neide, BOGUS, Lúcia, NEGRI, Barjas, BAENINGER, Rosana, PACHECO, Carlos A. *O Censo de 1991 e a nova realidade regional de São Paulo.* Campinas: Convênio FAPESP/NEPO/UNICAMP. IE, 1992. (Relatório de Pesquisa). (Mimeo.)

PECQUEUR, Bernard. Sistemas industriais localizados. O exemplo francês. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 26-48, 1993.

PINHEIRO, Armando Castelar. O comércio exterior brasileiro de 1974 a 1992. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 37, p. 54-68, out./dez. 1993.

PIORE, Michel, SABEL, Charles. *The second industrial divide*; possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984.

PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1993.

PRESSER, Mário Ferreira. *Notas sobre globalização e políticas regionais*. Campinas: UNICAMP. IE, dez. 1995. (Relatório de Pesquisa).

PROGRAMA INTEGRADO DE MESTRADO EM ECONOMIA E SOCIOLOGIA – PIMES. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*. Recife: UFPE/SUDENE, 1984. 4 v.

PRUD'HOMME, Rémy. New goals for regional policies. *OECD Observer*, n.193, p. 26-8, Apr./May 1995.

QUEVIT, Michel, VAN DORENS, Pascale. Stratégies d'innovation et référents territoriaux. *Revue d'Économie Industrielle*, v. 64, p. 38-53, 2. Trim. 1993.

RANGEL, Inácio M. Características e perspectivas da integração das economias regionais. *Revista do BNDE*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 43-71, jul./dez. 1968.

REDWOOD III, J. Reversión de polarizatión, ciudades secundárias, y eficiência en el desarrollo nacional; una vision teórica aplicada al Brasil contemporâneo. *Revista EURE*, mar. 1985.

REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS. Ministério da Fazenda, Secretaria de Economia e Finanças, vários anos.

RICHARDSON, Harry W. *Economia regional*; teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1975.

RICHARDSON, Harry W. *Teoria del crescimento regional*. Madri: Ed. Piramide, 1977.

_____. Polarization reversal in development countries. *Papers of the Regional Science Association*, , v.45, p. 67-85, 1980.

RODRIGUEZ, Vicente. Os interesses regionais e a federação brasileira. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 338-52, 1994.

ROURA, Juan R. Cuadrado. El crescimento regional español ante la integracion europea. *Informes del Instituto de Estudios de Prospectiva*, Madrid, 1990.

SANTOS, Ronaldo Marcos dos. *O rascunho da Nação*; formação, auge e ruptura da economia colonial. Campinas: UNICAMP. IE, 1985. (Tese, Doutorado).

SARTI, Fernando. *Evolução das estruturas de produção e de exportação da indústria brasileira nos anos 80.* Campinas: UNICAMP. IE, 1994. (Dissertação, Mestrado).

SCHEUER, Luiz Adelar. A descentralização tem de ser natural. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 30 maio 1994.

SCHMITZ, Hubert, MUSYCK, Bernard. *Industrial districts in Europe*; policy lessons for developing countries. Brighton: Institute of Developement Studies, Apr. 1993. (Discussion Paper, n. 324).

SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). *Economia regional*; textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

SCOTT, Allen. Flexible production systems and regional development; the rise of new industrial space in North America and Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 12, n. 2, p. 171-86, 1988.

_____. Flexible production systems: an analytical tasks and theoretical horizons – A reply to lovering. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 15.n. 1, p. 130-4, 1991.

_____. A futher rejoinder to lovering. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 15, n. 2, p. 302, 1991.

_____, STORPER, Michael (Ed.). *Production, work, territory*. The geographical anatomy of industrial capitalism. Boston: Allen & Unwin, 1986.

_____, _____. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional; uma crítica e uma reconstrução teórica. *Espaço & Debates*, v. 8, n. 25, p.30-44, 1988.

_____, _____. *Regional development reconsidered*. Los Angeles: University of California. Lewis Center for Regional Policy Studies, 1990. (Working Paper, n. 1).

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZO, L. G. M., COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil;* ensaios sobre a crise. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

_____. *O equívoco das ZPE's*. Campinas: UNICAMP. IE, jun. 1988. (Texto para Discussão, n. 3).

SILBER, Simão David. *Uma análise das alterações do padrão de distribuição espacial da indústria brasileira nos anos 80*. São Paulo: FIESP/CIESP, nov. 1991.

SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. *Os trabalhadores e a terceirização; diagnóstico e propostas dos metalúrgicos do ABC.* São Bernardo do Campo/Santo André, fev. de 1993.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana.* 2. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977.

_____. *Economia política da urbanização.* 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

SOUZA, Aldemir do Vale. *Limites e possibilidades de expansão do emprego num contexto de integração regional*; o caso do Nordeste do Brasil. Campinas: UNICAMP. IE, 1995. (Tese, Doutorado).

SOUZA, Maria Carolina A. F. de. *Cooperação interempresas e difusão de inovações organizacionais.* Campinas: Convênio SCTDE/ FECAMP/ UNICAMP.IE.NEIT, 1992. (Relatório Parcial). (Mimeo.)

STEFANUTO, Giancarlo Nuti. *As empresas de base tecnológica de Campinas.* Campinas: UNICAMP. IE, 1993. (Dissertação, Mestrado).

STORPER, Michael. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo. In: VALLADARES, Licia, PRETECEILLE, Edmond (Coord.). *Reestruturação urbana; tendências e desafios.* Rio de Janeiro: NOBEL/IUPERJ, 1990. p. 120-47.

_____. Territorialização numa economia global. Possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana M. F., NABUCO, Maria R. *Integração, região e regionalismo.* Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1994. p. 13-41.

SUDENE/BNB. *Relatório de pesquisa sobre o desempenho da indústria incentivada do Nordeste 1988.* Recife: SUDENE, 1992.

SUZIGAN, Wilson. Indústria brasileira; retrospectiva de 1986 e perspectivas. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A política econômica do Cruzado.* São Paulo: Ed. Unicamp/Bienal, 1987. p. 41-72.

_____. A indústria brasileira após uma década de estagnação; questões para uma política industrial. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.1, p. 89-109, 1992a.

SUZIGAN, Wilson. *Política comercial e perspectivas da indústria brasileira.* Campinas: UNICAMP. IE, dez. 1992b. (Texto para Discussão, n. 13).

_____, VILLELA, Annibal V. *Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil.* Rio de Janeiro: IPEA, jul. 1995.

TAPIA, Jorge R. B. *Os pólos tecnológicos no estado de São Paulo*; uma avaliação crítica. Campinas: SEADE/FECAMP, 1993. (Relatório de Pesquisa). (Mimeo.).

TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ. Faculdade de Economia e Administração, 1975. (Tese, Livre Docência).

_____. As políticas de ajuste no Brasil; os limites da resistência. In: _____, FIORI, José L. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p.75-126.

_____. *Ciclo e crise;* o movimento recente da industrialização brasileira. Rio de Janeiro: UFRJ. Faculdade de Economia e Administração, 1978. (Tese, Professor Titular).

TEIXEIRA, Aloisio. *O ajuste impossível* (Um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil). Campinas: UNICAMP. IE, 1993. (Tese, Doutorado).

TORKOMIAN, Ana Lúcia V. *Estrutura de pólos tecnológicos*; um estudo de caso. São Paulo: USP. FEA, 1992. (Tese, Mestrado).

TOWNROW, P.M., KEEN, D. Polarization reversal in the state of São Paulo. *Regional Studies,* v. 18, p. 45-54, 1984.

UNITED NATIONS. *World Investment Report 1992;* Transnational Corporations as Engine of Growth. New York, 1992.

_____. *World Investment Report 1993;* Transnational Corporations and Integrated International Production. New York, 1993.

VAINER, Carlos B. Regionalismo e projeto nacional; uma reflexão sobre regionalismos velhos e novos. *Cadernos do IPPUR/UFRJ*, v. 7, n. 2, set. 1993.

_____. Regionalismos; anacronismos ou pós-modernidade? In: GONÇALVES, Maria Flora (Org.). *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 1995. p. 163-82.

VERNON, Raymond. International investment and international trade in the product cycle. *Quarterly Journal of Economics*, v. 80, n. 2, p. 190-207, s.d.

VILAR, Pierre. Desenvolvimento econômico e análise histórica. Lisboa: Ed. Presença, 1982.