



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

Desconcentração Produtiva no Brasil:
olhares sobre o período 2000-2015

Sílvio Ribeiro de Moraes

Brasília – DF
Dezembro / 2017



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

**Desconcentração Produtiva no Brasil:
olhares sobre o período 2000-2015**

Sílvio Ribeiro de Moraes

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI, do Centro de Estudos Multidisciplinares – CEAM, da Universidade de Brasília – UnB, como parte dos requisitos para obtenção do grau de mestre.

Orientador:
Prof.a. Dra. Marília Steinberger

Brasília – DF
Dezembro / 2017



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

FICHA CATALOGRÁFICA

MM827d Moraes, Sílvio Ribeiro de
Desconcentração Produtiva no Brasil: olhares sobre o período
2000-2015 / Sílvio Ribeiro de Moraes; orientadora Marília Steinberger.
- Brasília, 2017.
232 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Desenvolvimento,
Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados
Multidisciplinares – CEAM / Universidade de Brasília - UnB, 2017.

1. Desconcentração Produtiva. 2. Desenvolvimento Regional. 3.
Desigualdades Regionais. 4. Políticas Públicas Regionais. 5. Integração
Nacional. I. Steinberger, Marília, orientadora. II. Título.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MORAES, Sílvio Ribeiro de. Desconcentração Produtiva no Brasil: olhares sobre o período 2000-2015. (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI, Universidade de Brasília – UnB, 2017. 232f.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e divulgar tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Sílvio Ribeiro de Moraes

Brasília, 15 de dezembro de 2017.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

Sílvio Ribeiro de Moraes

DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA NO BRASIL: olhares sobre o período 2000-2015.

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de mestre.

BANCA EXAMINADORA:

Dra. MARÍLIA STEINBERGER. (Departamento de Geografia – Universidade de Brasília – UnB) (ORIENTADORA)

Dra. DORIANA DAROIT. (PPGDSCI/CEAM – Universidade de Brasília – UnB) (EXAMINADORA INTERNA)

Dr. ARISTIDES MONTEIRO NETO. (Instituto de Pesquisa Econômica Avançada – IPEA) (EXAMINADOR EXTERNO)

Dr. FERNANDO LUIZ ARAÚJO SOBRINHO. (Departamento de Geografia – Universidade de Brasília – UnB - UnB) (SUPLENTE)

BRASÍLIA/DF, 15 de dezembro de 2017.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Gislaíne, por todo o amor incondicional, carinho, apoio, ensinamentos, incentivos, confiança e amizade que sempre me deram tanto conforto e que sempre me motivaram a retribuir com responsabilidade, comprometimento, gratidão e amor.

Ao meu pai, Fernando (*in memoriam*), cuja sabedoria e inteligência me inspiram e me motivam a seguir caminhando em busca do conhecimento e de novos horizontes.

À minha esposa, Letícia, por todo o inabalável companheirismo e amor que a cada dia demonstra, me apoiando e me fortalecendo na busca de meus sonhos e objetivos.

À professora Marília Steinberger, pela dedicação, atenção, afincamento e confiança com que me orientou nessa jornada. Sua paixão pela profissão, conhecimento, dedicação ao trabalho e maestria em sala de aula são admiráveis, além de serem fontes de inspiração e motivação.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI/UnB, que contribuíram enormemente para alavancar minha percepção e conhecimento sobre o mundo, sobre o Brasil, sobre a sociedade e sobre o desenvolvimento. Obrigado por partilhar com tanta dedicação seus conhecimentos. É certo que hoje minha visão de mundo evoluiu e espero poder um dia retribuir para a sociedade assim como vocês o fazem.

Aos colegas de curso pelos momentos de alegria e partilha de conhecimento.

Aos funcionários do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM e do PPGDSCI/UnB por estarem sempre dispostos a atender e ajudar as mais diversas demandas necessárias as atividades do curso.

Aos meus grandes amigos e a todos que de alguma forma me proferiram palavras de apoio e encorajamento ao longo desses dois anos de enormes desafios.

A Deus, por me iluminar e me dar forças para seguir sempre em frente com confiança, comprometimento e fé.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

*O limite é inatingível pela nossa inteligência
Assim como o horizonte o é pelo nosso caminhar
A sempre imensidão do desconhecido.*

Fernando Ribeiro de Moraes



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

RESUMO

Esta dissertação busca, inicialmente, apresentar o processo de integração e consolidação do mercado nacional, que teve como marca o dinamismo concentrado da acumulação capitalista no Sudeste brasileiro, especialmente no estado de São Paulo. A seguir, evidencia o surgimento, a partir da década de 1970, do processo de desconcentração produtiva e suas dinâmicas, examinando diversas formulações teóricas nacionais que foram construídas a fim de melhor compreender as reestruturações produtivas e o desenvolvimento regional brasileiro. Por fim, apresenta e dialoga com diversos trabalhos, pesquisas e estudos de caso, em perspectiva nacional e regional, a fim de indicar ou indagar os possíveis caminhos e ritmos que o processo de desconcentração produtiva assumiu entre os anos 2000 e 2015. Ressalta-se que a dissertação se baseia em ampla literatura consagrada sobre o desenvolvimento regional brasileiro e adota uma abordagem histórico-estruturalista cronológica na apresentação do tema.

Palavras-chave: 1. Desconcentração Produtiva; 2. Desenvolvimento Regional; 3. Desigualdades Regionais; 4. Políticas Públicas Regionais; 5. Integração Nacional.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

ABSTRACT

This dissertation aims, initially, to present the process of integration and consolidation of the national market, which was marked by the concentrated dynamism of capitalist accumulation in the Southeast of Brazil, especially in the state of São Paulo. Afterwards, it shows the emergence of the process of productive deconcentration and its dynamics from the 1970's, examining diverse national theoretical formulations that were constructed to better understand productive restructuring and Brazilian regional development. Finally, it presents and dialogues with various academic works, researches and case studies, in a national and regional perspective, in order to indicate or raise questions about the possible paths and rhythms that the process of productive deconcentration assumed between the years 2000 and 2015. It emphasizes, lastly, that the dissertation is based on a wide-ranging literature on Brazilian regional development and adopts a chronological historical-structuralist approach to the presentation of the theme.

Keywords: 1. Productive Deconcentration; 2. Regional Development; 3. Regional Inequalities; 4. Regional Public Policies; 5. National Integration.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indústria de Transformação: participação regional – todos os ramos (%).....	112
Tabela 2: Taxas anuais de crescimento do PIB total (décadas de 1990 e 2000) (%).....	127
Tabela 3: Taxa média de crescimento do PIB regional e Participação no PIB nacional entre 2000-2015.	139

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Eixos de Desenvolvimento Poligonal apresentado por Diniz (1993).....	81
Figura 2 - Microrregiões brasileiras pela divisão regional do IBGE em 1990.....	100
Figura 3 - Mesorregiões brasileiras pela divisão regional do IBGE em 1990.....	101
Figura 4 - Regiões/Macrorregiões brasileiras pela divisão regional do IBGE em 1990 ..	101



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

LISTA DE SIGLAS

BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará
IBGE	Instituto Brasileiro de Economia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PBF	Programa Bolsa Família
PIA	Produção Industrial Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PimPf	Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física
PND	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PRODEPE	Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
PRODUZIR	Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RMB	Região Metropolitana de Belém -
RIDE-DF	Região integrada do Distrito Federal
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMC	Região Metropolitana de Curitiba / Região Metropolitana do Cariri
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
RMM	Região Metropolitana de Manaus
RMR	Região Metropolitana do Recife
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SUDAM	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência para o desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
ZFM	Zona Franca de Manaus



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional – PPGDSCI

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Apresentação.....	13
Abordagem Metodológica e Estrutura da Dissertação	17
CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO	22
1.1 - Desconcentração Produtiva: definições, características, formas e vetores.....	22
1.2 - Região, território e espaço	26
1.3 - Fatores locacionais para concentração ou desconcentração	33
1.4 - Políticas públicas e instrumentos implícitos e explícitos de desenvolvimento regional. .	37
CAPÍTULO II - DA CONCENTRAÇÃO À DESCONCENTRAÇÃO.....	40
2.1 - Precedentes: origens da concentração produtiva no Sudeste até 1930.....	40
2.2 – Industrialização e a integração do Mercado Nacional de 1930 a 1970.	50
2.2.1 – Industrialização “restringida” de 1930 a 1955.	51
2.2.2 – Industrialização “pesada” de 1956 a 1970.	58
2.3 – Desconcentração produtiva no Milagre e na Crise: de 1970 a 1990.	63
2.3.1 – Desconcentração “Virtuosa” entre 1970-1980	66
2.3.2 – Desconcentração “Espúria” entre 1980-1990.....	69
CAPÍTULO III - A DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA NO PERÍODO	
NEOLIBERAL: 1990-2000.....	72
3.1 – O Novo Contexto Político e Econômico e a Desconcentração Produtiva nos Anos de	
1990.....	73
3.2 – Desconcentração Concentrada e o Desenvolvimento Poligonal.....	80
3.3 – Inserção Internacional e a Fragmentação da Nação.....	85
3.4 – Algumas Considerações sobre a Desindustrialização.....	89
3.5 – Em Busca de uma Nova Regionalização.	97
CAPÍTULO IV – A DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA EM PERSPECTIVA	
NACIONAL ENTRE 2000-2015.	105
4.1 - A desconcentração entre 1996 e 2005.	110
4.2 - A desconcentração entre 1997 e 2007.	115



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa De Pós-Graduação Em Desenvolvimento, Sociedade E Cooperação
Internacional – PPGDSCI

4.3 - A desconcentração entre 1999 e 2010.	120
4.4 - A desconcentração entre 2000 e 2015.	124
4.5 - A desconcentração e a “Guerra Fiscal”: uma grande contribuição.	132
4.1.6 – Considerações e reflexões acerca da desconcentração produtiva em escala nacional sobre o período 2000-2015.	137
Capítulo V – A DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA EM PERSPECTIVA REGIONAL ENTRE 2000-2015.	148
5.1 – O NORDESTE.	151
5.1.1 – Ceará:	152
5.1.2 - Pernambuco:	162
5.1.3 – Bahia:	164
5.2 – O NORTE:	167
5.2.1 – Pará:	168
5.2.2 – Amazônia:	175
5.3 – O CENTRO-OESTE:	179
5.3.1 - Goiás e Distrito Federal:	180
5.4 – O SUL:	190
5.4.1 – Paraná:	191
5.4.2 - Rio Grande Do Sul:	198
5.5 – O SUDESTE:	201
5.5.1 – São Paulo:	203
5.5.2 – Minas Gerais:	208
5.5.3 – Rio de Janeiro:	211
5.5.4 – Espírito Santo:	212
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	214
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	221
Documentos Oficiais e Institutos	231
Principais Sítios Eletrônicos Consultados	232

INTRODUÇÃO

Apresentação

Nas últimas décadas, apesar dos ciclos de crise e dinamismo econômico, o Brasil logrou se consolidar entre as dez maiores economias do mundo, atualmente ocupando a oitava posição. Não obstante, a história da formação econômica do país não se deu de forma homogênea no território nacional, mas, sim, forjou uma configuração regional altamente concentrada em termos de renda e produção na região Sudeste, especialmente no estado de São Paulo.

Segundo dados das contas nacionais, elaborados pelo Instituto Brasileiro de Economia e Estatística - IBGE¹, em 2015, o Sudeste foi responsável por 54% do Produto Interno Bruto - PIB do país. O estado de São Paulo, sozinho, representou 32% da parcela nacional, o que é mais do que todos os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste somados, que juntos participam com apenas 29%. O Sul do país, por sua vez, contribui com 17% PIB. Em termos de renda *per capita*, a região Sudeste apresenta um montante que está em torno de 129% da renda média nacional, enquanto a renda do Nordeste ainda está a apenas 51% dessa média. Considerando somente o estado de São Paulo, sua renda representa 150%, ou seja, quase três vezes maior que a renda *per capita* nordestina. Esse profundo quadro de desigualdade regional produtiva e de renda no Brasil, que se reflete, também, nas condições socioeconômicas da população, traz enormes desafios para o desenvolvimento nacional.

Entretanto, essa problemática regional, na verdade, começou a se tornar central na agenda política e social do país já por volta dos anos de 1950. A crescente “tomada de consciência” sobre as disparidades regionais, a miséria nordestina e a exponencial concentração produtiva no Sudeste, que passou a ser vista como um dos determinantes dessa situação, desencadearam reivindicações por mais equidade regional e federativa². Essa pressão culminou na elaboração e implementação de uma série de instrumentos e políticas, a partir dos anos de 1960, a fim de buscar uma resolução para o problema. O

¹ (IBGE, 2017).

² Como será abordado, principalmente no Capítulo II, Cano (1985) faz uma profícua crítica a tese de um possível “imperialismo” paulista responsável por essas disparidades regionais.

Estado Desenvolvimentista assumia as rédeas da política regional, que teria como princípio básico promover a expansão produtiva do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste, principalmente através da industrialização. Instituiu-se a solução da “questão regional”, conforme é referida na literatura, como um dos principais objetivos e desafios da busca do desenvolvimento nacional.

Seja por resultados da política regional ou por outros fatores, alguns que serão expostos ao longo deste trabalho, o fato é que a partir do final dos anos de 1960 e começo dos anos de 1970, a concentração produtiva no Sudeste, especialmente em São Paulo, parece ter atingido seu ápice. A partir de então, um fenômeno começou a atrair a atenção de diversos acadêmicos e pesquisadores: o início de um processo de desconcentração produtiva, cujo seu epicentro se localizava justamente na Região Metropolitana de São Paulo. Assim, a concentração produtiva no estado paulista, que em 1970 havia chegado a quase 40% do PIB nacional e 58% do PIB industrial do país, por volta do início dos anos de 1980, já havia caído para 36% e 53%, respectivamente³. Como o capítulo II irá mostrar, baseado na obra de Cano (1985, 2008) e outros autores, o período de dinamismo do milagre econômico brasileiro proporcionava um ciclo de crescimento da economia no qual os efeitos de estímulo propagados pela pujança da economia paulista, proporcionavam altas taxas de crescimento nas demais regiões, que eram favorecidas pela crescente consolidação da integração do mercado nacional após 1930. A desconcentração, assim, se dava de forma *virtuosa* e trazia novas perspectivas, expectativas e entendimentos acerca da “questão regional”.

Como argumenta Pacheco (1998), de fato, a maior parte da produção científica brasileira sobre a questão regional inspirou-se na problemática da concentração produtiva paulista e das disparidades regionais, e, nesse aspecto, não é por menos que, desde os anos de 1970, o tema da desconcentração produtiva se tornou fundamental, pois ela ao menos cria, nas palavras do autor, “*as premissas materiais de um desenvolvimento regional mais equilibrado*”.

Nos anos de 1980, contudo, a crise abala o Brasil profundamente e o país se vê imerso em um ciclo de recessão associado a intensa pressão inflacionária. A chamada “estagnação” recorrente iria arrefecer o processo de desconcentração produtiva, que passou a apresentar características *espúrias*, como denomina Cano (2008), onde o processo

³ Dados em: (Cano, 2008).

continuava não mais pelo maior crescimento da periferia nacional, mas pelas maiores quedas das taxas de crescimento produtivo de São Paulo. A crise corroía, também, as capacidades de atuação do Estado Desenvolvimentista, que foi pouco a pouco desmantelando os instrumentos de política regional.

Além disso, ainda nos anos de 1980, Cano (1985) já observava e argumentava que, passados mais de duas décadas de políticas de desenvolvimento regional, e mesmo diante do dinamismo com que havia crescido o Nordeste e as regiões menos desenvolvidas do país, o quadro de miséria, desemprego e atraso persistiam nessas regiões. Argumentava que não bastaria apenas dotar de mais recursos e investimentos as regiões periféricas, pois estes poderiam apenas atender aos anseios de parte da própria classe dominante regional. Seria necessário ir além, orientar a política do gasto público, em todas as esferas de governo, a fim de atender as necessidades básicas da população de mais baixa renda. Ou seja, era necessário ampliar o emprego, mas também a oferta de saneamento, educação, alimentação, habitação e etc.. Para isso, era imperioso articular os instrumentos de ação pública a fim de lograr o verdadeiro desenvolvimento nacional e superar os desequilíbrios regionais.

Ao contrário disso, os anos de 1990 iriam abrir as portas para a chamada “onda neoliberal”, onde a atuação do Estado iria se focar na condução da política macroeconômica e na busca da estabilidade monetária por meio de forte ajuste fiscal. Os planos nacionais e a política regional foram postos de lado, favorecendo a intensificação das disputadas inter-regionais pelos investimentos do capital privado. Comprometia-se, dessa forma, as receitas estaduais devido a oferta indiscriminada de incentivos, isenções fiscais, dentre outros benefícios. Ainda, a partir de 1994, a política de câmbio sobrevalorizado, juros elevados, contenção de gastos e a maior abertura comercial iriam afetar diretamente a produção nacional, especialmente a industrial. O baixo dinamismo econômico nacional se contrapunha as tentativas de saídas regionais autônomas, o que ameaçava especializar e reprimarizar as economias regionais que se voltavam para o mercado externo em detrimento do nacional. Incorria o eminente risco de ruptura dos elos de integração nacional e de uma *fragmentação da nação*⁴. A desconcentração produtiva, apesar de continuar ocorrendo, permanecia *branda* com características ainda espúrias para vários segmentos produtivos. Teses começaram a surgir indicando a limitação do processo

⁴ Em referência ao termo cunhado por Pacheco (1998), que será melhor analisado no Capítulo III.

de desconcentração ou até uma possível reconcentração produtiva em São Paulo. A perda de participação do setor industrial no PIB nacional e a diminuição dos empregos no setor indicavam o possível surgimento do processo de desindustrialização *precoce* no Brasil. O que era aterrador uma vez que a indústria é tida, por muitos, como o motor da economia e um dos pilares na busca do desenvolvimento nacional.

Novamente Cano (2008), ao analisar a desconcentração produtiva até 2005, reafirmou a improvável superação das desigualdades e do quadro de miséria e atraso regional caso o contexto político e econômico neoliberal se perpetuasse. A desconcentração produtiva parecia fadada a ser contida ou, ao menos, a se limitar em uma pequena área poligonal observada por Diniz (1993), que iria de Belo Horizonte à Porto Alegre, reconcentrando grande parte da produção nacional no Sudeste do país.

Nos anos 2000, no entanto, houve uma reorientação político-institucional que favoreceu a retomada das políticas nacionais e uma maior atuação desenvolvimentista por parte do Estado, principalmente no âmbito social. O desenvolvimento regional começou a ser favorecido com a implementação de políticas nacionais e setoriais e com a aplicação de instrumentos explícitos e implícitos que recaiam no território com efeitos de política regional. Além disso, um novo momento de dinamismo econômico, favorecido pelo *boom* dos preços internacionais das *commodities*, e a manutenção da estabilidade monetária, porém com câmbio flutuante, voltaram a aquecer o setor produtivo, a geração de empregos e a elevação da renda.

É diante desse novo contexto que se erguem as perguntas orientadoras desta dissertação: **Afinal, o que houve com o processo de desconcentração produtiva no período entre 2000 – 2015? Houve desconcentração produtiva neste período? Se afirmativo, ele continuou a ter um caráter *espúrio* e limitado ou, ao contrário das previsões negativas dos anos de 1990, o processo se acelerou e ganhou nova feição *virtuosa*?**

Contudo, ao invés de se buscar uma metodologia específica própria para responder ou apontar uma direção a esses questionamentos, optou-se por fazer um amplo levantamento bibliográfico a fim de estudar, interpretar, analisar e descobrir como a produção científica, mais recente, tem tentado responder a essas questões, tanto em perspectiva nacional quanto regional. Além disso, buscar-se-á averiguar como ela tem tentado apontar ou interpretar os caminhos das reestruturações produtivas em termos das

teorias e conceitos consagrados dentro da temática, como os de desenvolvimento poligonal, fragmentação da nação, desindustrialização, dentre outros.

Conforme ressaltou Pacheco (1998):

*“Este na verdade é o desafio que se coloca para a interpretação das consequências 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”*⁵

Assim, a ideia aqui não é oferecer respostas a todas as diversas variáveis que se apresentam, nem apontar conclusões e caminhos definitivos sobre os rumos da reestruturação produtiva nacional. É, principalmente, contribuir no sentido de levantar novos questionamentos, desconstruir as “certezas” conceituais e indicar os complexos, inexoráveis e imprevisíveis desígnios do desenvolvimento regional nacional. Afinal, isso é justamente o que desafia e motiva a permanente busca em prol de um Brasil mais equilibrado regionalmente e com melhores destinos socioeconômicos.

Abordagem Metodológica e Estrutura da Dissertação

Buscou-se seguir uma abordagem histórico-estruturalista cronológica na construção da dissertação. Dessa forma, existe um encadeamento entre os capítulos que procura dar à apresentação do tema um sentido de retrospectiva histórica, desde o final do século XIX até os dias atuais. Além disso, tenta acrescentar, em determinados momentos, uma perspectiva interdisciplinar, aliando diferentes áreas das ciências humanas, como a história, a geografia, a economia, as relações internacionais e outras, a fim de associar o tema ao seu contexto nacional e internacional no decorrer do tempo.

Essa abordagem qualitativa encontra inspiração na corrente estruturalista que busca construir modelos explicativos da realidade por meio do estudo de elementos interconectados e interdependentes chamados estruturas. Assim sendo, os fatos e

⁵ (Pacheco, 1998, p. 246).

fenômenos não podem ser explicados ou entendidos de forma isolada, mas sim em relação ao todo e as estruturas subjacentes. Ou seja, entende-se que as relações que constituem as estruturas são mais importantes que os elementos individuais e isolados. O método estruturalista, inicialmente surgido na linguística, passou a ser utilizado e a influenciar análises na antropologia, sociologia, filosofia e em grande parte das ciências humanas, porém vem sendo empregado com múltiplos significados em diferentes contextos científicos e culturais. (Blankenburg, Palma e Tregenna, 2010)

Para Street e James (1982), o estruturalismo econômico representa uma abordagem holística que engloba duas concepções básicas: uma relativa ao sistema econômico e a outra à natureza humana. A primeira identifica o sistema econômico como um processo evolutivo não equilibrante das relações econômicas centradas sobre as atividades do mercado, enquanto a segunda concebe o comportamento humano caracterizado por padrões habituais resultantes do condicionamento cultural.

No campo dos estudos do desenvolvimento, o estruturalismo é geralmente associado à Comissão Econômica para América Latina - CEPAL, tendo entre seus economistas fundadores Raul Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel e Anibal Pinto, cujos trabalhos deram origem no final da década de 1950 a esta escola de pensamento.

Di Filippo (2009) entende que o estruturalismo envolve quatro características: uma leitura sistêmica da sociedade, uma visão global, uma perspectiva histórico-estrutural e a multidimensionalidade de enfoques. Essa postura defende uma forma alternativa de investigação econômica, como, por exemplo, na compreensão estruturalista latino-americana do desenvolvimento e subdesenvolvimento na condição de processos mutuamente constitutivos dentro de um mundo economicamente integrado.

Segundo Bielschowsky (1998), a abordagem tem quatro componentes analíticos: i) a abordagem histórica, baseada na oposição binária centro-periferia; ii) uma análise da inserção internacional da América Latina; iii) o estudo dos determinantes domésticos do crescimento e do progresso tecnológico; e iv) uma avaliação dos argumentos favoráveis ou contrários à intervenção estatal.

A partir dos trabalhos de Prebisch e Furtado, torna-se nítida a ênfase nas estruturas, sejam elas econômicas, políticas ou sociais. Assim, conceitualmente, o estruturalismo propõe diagnósticos quanto às "deficiências estruturais", aos "gargalos" ou aos "desajustes internos" de um país como responsáveis pelas defasagens no

desenvolvimento da América Latina. Esses “desajustes” podem dividir-se entre: os de origem externa, como as condições adversas do comércio e da limitada capacidade para importar; e os de origem interna, como o crescimento acelerado da população, a urbanização prematura e a expansão dos setores dos serviços, bem como o atraso na produção agrícola, a reduzida dimensão dos mercados internos e a presença de sistemas tributários ineficientes (Street, 1967, p. 55). A identificação desses fatores conjuntamente com a concepção centro-periferia permitiu o desenvolvimento de teorias formais em estreita conexão com recomendações de política econômica.

Portanto, a solução para os problemas histórico-estruturais passaria pelo inexorável papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, principalmente na condução do processo de industrialização, para conter a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio⁶, e na superação dos problemas estruturais e regionais dentro de cada país.

É importante destacar que o estruturalismo teve enorme relevância não apenas teórica, mas também influenciou diretamente no arcabouço conceitual que baseou a elaboração de diversas políticas regionais da segunda metade do século XX, especialmente no Brasil. Esse fato será novamente evidenciado no capítulo II. Ou seja, há uma ligação simbiótica entre essa abordagem e a atuação estatal brasileira desenvolvimentista. Logo, pode-se especular suas relações simbióticas também com o processo de desconcentração produtiva, o que torna a abordagem, de certa forma, mais do que apropriada para o trabalho proposto.

Por fim, cabe lembrar que a partir dos anos 2000, diante do enfraquecimento da tendência neoliberal e do *mainstream* economicista ortodoxo, vários economistas latino-americanos vêm procurando desenvolver uma nova alternativa estruturalista e keynesiana para os países de renda média, tanto em termos teóricos quanto de política econômica. O chamado “Novo-Desenvolvimentismo” ou “Novo Estruturalismo”, como estratégia nacional de desenvolvimento, tem sido o resultado do esforço em adicionar ao estruturalismo uma nova abordagem mais sistemática da macroeconomia do desenvolvimento, a fim de dar conta das novas realidades. (Bresser-Pereira, Gala, 2010)

⁶ Situação em que os países em desenvolvimento, especializados em *commodities* de baixo valor agregado, no longo prazo, perdem receitas e sofrem constantes déficits no balanço de pagamentos para os países industrializados, especializados em manufaturados.

Dessa forma, tentando adicionar um pouco do “Novo-Estruturalismo” à dissertação, deve-se registrar que há uma sutil diferenciação metodológica na exposição do período que vai até os anos 2000, abordado nos três primeiros capítulos, e o período posterior, apresentado nos capítulos IV e V. Para elucidar essa diferenciação apresenta-se a estrutura e o conteúdo dos capítulos a seguir.

No primeiro capítulo, é apresentado um referencial teórico acerca dos principais conceitos que se relacionam com a desconcentração produtiva e o desenvolvimento regional. A intenção, todavia, não é se aprofundar demasiadamente nestes, mas localizar o leitor sobre os conceitos e teorias que serão repetidamente mencionados ao longo da dissertação, subsidiando, assim, a melhor compreensão da temática.

No capítulo segundo, denominado “Da Concentração à Desconcentração”, segue-se uma exposição detalhada da formação econômica nacional, desde o final do século XIX, quando se origina o processo de concentração das atividades no Sudeste, principalmente em São Paulo, passando pela integração do mercado nacional, até os anos de 1970, e evidenciando o processo de desconcentração produtiva até os anos de 1990. Para a elaboração do capítulo foram utilizadas obras consagradas de diversos autores, especialmente de Celso Furtado, Wilson Cano, Francisco de Oliveira, Boris Fausto, Clélio Campolina Diniz, Amado Cervo, Clodoaldo Bueno, dentre outros.

No capítulo terceiro, denominado “A desconcentração no período neoliberal: de 1990 a 2000”. A abordagem estruturalista cronológica prossegue, porém, agora trazendo e evidenciando novos temas que passaram a exercer grande influência nos estudos do desenvolvimento regional: O desenvolvimento poligonal, a fragmentação da nação, a desindustrialização e a busca por novas regionalizações. Novamente, contou-se com a contribuição de renomados autores, como Carlos Américo Pacheco, Bresser-Pereira, André Nassif, Mauro Lemos, dentre diversos outros.

No que seria uma “segunda parte” da dissertação, os capítulos IV e V buscam averiguar o “Estado da Arte” da produção científica-intelectual recente acerca das reestruturações produtivas nacionais no período entre 2000-2015. Nesse intuito, o capítulo IV apresenta os estudos que buscaram analisar e entender o processo de desconcentração a partir de uma perspectiva mais nacional. No capítulo V, por sua vez, são apreciados os trabalhos que se dedicaram a averiguar o fenômeno de uma perspectiva mais regional. Neste caso, para cada grande região do país, Nordeste, Norte, Centro-Oeste, Sul e Sudeste,

foram selecionados alguns estados e apresentadas pesquisas e estudos de caso que almejam averiguar o lugar do ente federado, de seus municípios e de suas regiões metropolitanas, no contexto da desconcentração produtiva nacional. Alerta-se, no entanto, que para não se tornar uma leitura extenuante ou superficialmente apresentada, diante da enorme quantidade de trabalhos, optou-se por se aprofundar a análise de apenas um estado por região, apresentando de uma forma um pouco mais sucinta os demais estados selecionados.

Dessa forma, os três primeiros capítulos contam com uma abordagem qualitativa baseada em amplo levantamento bibliográfico, onde, apesar de haver inserções interpretativas, a apresentação do tema se dá de uma forma um pouco mais expositiva. Os dois capítulos finais, buscam dar continuidade a apresentação cronológica da dissertação, porém a abordagem, apesar de permanecer qualitativa, será complementada com o apoio de diversos dados e estatísticas de fontes oficiais, disponibilizadas por institutos como o IBGE, IPEA, FGV e outros, a fim de subsidiar as inserções e o diálogo com os referidos estudos. Além disso, busca-se, também, inter-relacionar as argumentações, exposições e interpretações dos diversos autores com as temáticas conceituais que foram apresentadas ao longo dos capítulos I, II e III. Portanto, é importante destacar que há uma sutil diferenciação metodológica entre essas “duas partes” da dissertação, uma mais expositiva, outra um pouco mais interpretativa.

CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 - Desconcentração Produtiva: definições, características, formas e vetores.

Para iniciar os capítulos desta dissertação, deve-se primeiramente questionar: afinal, o que é “Desconcentração Produtiva”?

É possível encontrar diversos trabalhos, livros, artigos, pesquisas e outras produções intelectuais sobre a desconcentração produtiva no Brasil, em diferentes escalas nacionais, regionais e locais. Em geral, tratam-se de abordagens e análises de cunho empirista e técnico que buscam comparações entre as variações da distribuição das atividades produtivas em determinadas regiões ao longo do tempo. Assim, a desconcentração é apresentada ora como um fenômeno, ora como um processo. Cabe mencionar os importantes trabalhos de Wilson Cano, Carlos Pacheco, Clélio Campolina Diniz, Leonardo Guimarães Neto, dentre diversos outros que tem se dedicado ao tema de forma direta ou indireta, muitos dos quais serão tratados ao longo desta dissertação⁷.

No entanto, apesar de o processo de desconcentração ter sido tema central, marginal ou implícito desses vários trabalhos acerca do desenvolvimento regional brasileiro ao longo das últimas décadas, ao menos na literatura nacional, não foi identificado algum que tenha se debruçado exclusivamente na tentativa de produzir um conceito sistematizado que pudesse efetivamente especificar mais a fundo o termo “desconcentração produtiva”, suas condicionantes e suas determinações.

É claro que a princípio parece óbvio o seu significado, porém algumas considerações devem ser feitas para a melhor compreensão dos capítulos que se seguem e dos trabalhos que serão abordados.

A primeira é que, de forma geral, como será visto ao longo da dissertação, a desconcentração produtiva pode ser entendida como *um ganho de participação, seja no*

⁷ Dentre vários trabalhos desses autores citados, os principais e mais utilizados ao longo desta dissertação foram: (Cano, 1985, 1990, 2008); (Pacheco, 1998); (Diniz, 1993, 2003); (Guimarães Neto, 1990, 1995).

*setor primário, secundário ou terciário, de uma região em relação a outra previamente mais concentrada ou com maior participação nestes mesmos setores*⁸.

A segunda é que essa desconcentração pode apresentar duas características distintas: ela pode ser uma *desconcentração positiva* ou uma *desconcentração negativa*. Cabe registrar, antes de expor cada uma, que se pensou em usar os termos “relativa” e “absoluta”, porém como o que de fato caracteriza a desconcentração é o ganho de participação de uma região em relação a outra, fica evidente que em ambos os casos haveria uma “desconcentração relativa”. Devido a isso preferiu-se utilizar as referências dos autores que estudam os casos de desindustrialização para não confundir a diferenciação das situações a seguir expostas.⁹

Assim, a *desconcentração positiva* seria quando há ganhos de uma região em relação a outra, porém esse aumento de participação não se refere necessariamente ao movimento do capital de uma região para outra. Ou seja, é quando esse ganho não está diretamente associado ao traslado de plantas, estabelecimentos ou investimentos. Logo, essa desconcentração tende a se dar por uma maior dinâmica econômica de dentro da própria região, que a faz crescer produtivamente mais do que as demais regiões comparativamente. Ainda, ela não indica necessariamente perdas produtivas absolutas da região mais concentrada, estas podem ocorrer ou não, mas não são condição para o ganho das demais regiões.

A *desconcentração negativa*, por sua vez, está mais associada ao movimento do capital para outras regiões, seja pelo traslado de plantas, estabelecimentos e investimentos, ou pelas perdas de participação devido a quedas de produtividade, rentabilidade ou dinamismo das regiões de maior concentração produtiva em relação as demais.

A terceira consideração, que se relaciona com as características citadas, é que a desconcentração pode se dar basicamente de duas formas, conforme demonstra e denomina Cano (2008)¹⁰: ela pode ser uma *desconcentração virtuosa* ou uma *desconcentração espúria*¹¹.

⁸ Para oferecer esse conceito geral buscou-se entender a forma como a maior parte dos trabalhos, aqui apresentados, se referem ao processo e, também, buscou-se certa inspiração nas formulações de Rowthorn e Wells (1987) acerca do processo de desindustrialização, que será abordado no capítulo III.

⁹ Aqui novamente fazendo referência a Rowthorn e Wells (1987).

¹⁰ Ver seção 2.3.1 e 2.3.2 no capítulo II.

¹¹ Cano também utiliza o termo *estatística* para denominar a *desconcentração espúria*.

A *desconcentração virtuosa* está mais associada a momentos de maior dinamismo econômico em contexto nacional. É quando há ganhos de participação produtiva de uma região em relação a outra no total nacional, porém ambas estão crescendo e ampliando sua estrutura produtiva. Ou seja, em outras palavras, é quando uma região está crescendo mais do que a outra, mas ambas apresentam expansão produtiva.

A *desconcentração espúria*, no entanto, ocorre geralmente em contextos de baixo dinamismo econômico nacional. É quando há ganhos de participação produtiva de uma região em relação a outra no total nacional, porém esse aumento se dá devido a menores quedas nas taxas de crescimento de uma das regiões. Ou seja, normalmente, é quando uma região apresenta um quadro de estagnação ou recessão maior do que outra, fazendo com que esta ganhe participação não apenas pela expansão produtiva, mas inclusive pela simples manutenção ou menor decréscimo de seu nível produtivo relativamente.

Cabe mencionar e insinuar que, genericamente, a desconcentração virtuosa tenderia a estar mais associada a presença da característica “*positiva*” da desconcentração, enquanto a desconcentração espúria pode incorrer em maiores características “*negativas*”. Claro que ambas características podem ocorrer em diversos cenários econômicos, porém em condições de crise e estagnação, as empresas podem tender a buscar melhores rentabilidades e melhores economias de escala, como mão de obra mais barata, preços imobiliários mais baixos, dentre outros fatores, em regiões mais afastadas dos grandes centros tradicionais de acumulação capitalista¹². Além desses fatores, como lembra Torres (2012), empresas que operam com plantas instaladas em mais de uma região, podem tender a desativar os parques produtivos mais antigos e com maiores custos locais, geralmente localizados nas regiões mais concentradas, acelerando, assim, a *desconcentração negativa*.

Além disso, esse tipo de característica “*negativa*” associada a desconcentração espúria tende a elevar os riscos eminentes do processo de desindustrialização, que tem sido tema de diversos estudos no desenvolvimento regional, e que será brevemente abordado no Capítulo III. Aqui cabe apenas mencionar que é justamente em alguns grandes centros, principalmente na Região Metropolitana de São Paulo, que o processo de desindustrialização tem se demonstrado mais evidente. Não é totalmente coincidência que

¹² A questão das economias e deseconomias de escala e dos fatores locais será melhor abordada ainda neste capítulo na seção 1.3.

seja justamente lá que se encontre o grande epicentro da desconcentração produtiva nacional. Porém essas relações serão mais bem tratadas nos capítulos III, IV e V.

Não obstante, deve-se alertar que, de forma geral, diversos autores têm sugestionado o fato de que a desconcentração no caso brasileiro, mesmo diante das políticas regionais de atração de investimentos, ainda teria pouco do traslado de plantas industriais ou sucateamento de antigas áreas industriais. O que significaria que no Brasil a reestruturação produtiva teria se dado mais com uma característica “positiva” do que “negativa” da desconcentração.¹³

Uma última consideração a mencionar é que a desconcentração se dá com base em dois vetores distintos. O primeiro que atua na escala inter-estadual ou inter-regional, ou seja, diferenciando os ganhos de participação produtiva entre os estados ou entre as macrorregiões brasileiras¹⁴. O segundo vetor atua na escala intra-estadual ou intra-regional, diferenciando ganhos entre municípios ou regiões metropolitanas dentro de um mesmo estado ou macrorregião.¹⁵

É claro que não se pretende aqui “fechar a questão” nem indicar ou propor uma definitiva conceituação acerca do termo desconcentração produtiva. Além disso, deve-se alertar para o fato de que possa sim haver trabalhos que tenham tentado uma definição conceitual sobre o termo ou que estejam analisando o processo a partir de parâmetros diferentes dos aqui expostos. Contudo, o que se pretendeu com essa predefinição foi apenas subsidiar e possibilitar uma melhor compreensão acerca dos debates, dos termos e dos parâmetros que são expostos nos diversos trabalhos que serão apresentados nos próximos capítulos. Ainda, espera-se que tal tentativa possa contribuir de alguma forma para instigar uma maior sistematização conceitual e dos parâmetros e efeitos que influenciam, determinam ou caracterizam a desconcentração produtiva.

Por fim, cabe registrar que seja qual for a definição a ser utilizada ou qual perspectiva se use para as análises, o processo de desconcentração produtiva está

¹³ Pacheco (1998) sustenta essa argumentação citando outros autores, exemplos e exceções. Ainda, esse argumento pode ser reforçado diante de alguns estudos que serão apresentados nos capítulos IV e V, ao se analisar a desconcentração em perspectiva nacional e regional. Um exemplo é o caso do Ceará, citado por Cardozo (2010, p.117), no qual expõe que mais de 52% dos investimentos atraídos pela política de incentivos do estado partiram de dentro do próprio estado, fato que argumenta ser recorrente em outras unidades federativas.

¹⁴ Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

¹⁵ Nas escalas intra-estaduais ou intra-regionais há estudos comparativos também entre microrregiões e entre mesorregiões. Para as definições destas categorias consultar seção 3.5, no capítulo III.

diretamente associado as noções de região, território e espaço. Portanto, a seguir, será feita algumas considerações conceituais acerca desses termos.

1.2 - Região, território e espaço

A origem da palavra região remonta aos tempos do Império Romano e estaria associada a “unidade político-territorial em que se dividia o Império”. Seu radical, proveniente do verbo em latim *regere*, significa governar, o que o dota de uma conotação eminentemente política. (Corrêa, 2001)

Contudo, conforme descreve Contel (2015), é apenas a partir do século XVIII que várias formas de descrição, classificação e análise foram criadas utilizando o termo. Não obstante, a preocupação em desenvolver uma visão mais científica da palavra torna-se mais evidente apenas no começo do século XX, quando a sistematização de uma Geografia Regional começa a dar os primeiros passos. Assim, um dos primeiros a propor uma noção mais sistêmica de região foi Herbertson, em 1905, introduzindo o conceito de regiões naturais, que seriam definidas de acordo com quatro classes de fenômenos: configuração (superfície terrestre); clima; vegetação; densidades populacionais. Definir as regiões naturais seria importante para estabelecer recortes territoriais e revelar as funções econômicas que cada fração do espaço iria cumprir. Assim, neste primeiro momento do século XX, o termo região trazia uma conotação determinista e naturalista. Era um dado da geografia física, da natureza que exercia domínio sobre a orientação do desenvolvimento das sociedades. (Gomes, 1995)

A seguir, o geógrafo francês Paul Vidal de La Blache começa a unir aspectos naturais e humanos e propõe o conceito de “região geográfica” para denominar as parcelas da superfície terrestre que apresentam características homogêneas associadas a simbiose do meio natural com a ação humana. A partir das décadas de 1940 e 1950, o conceito começa a superar o predomínio da natureza em sua composição. Com Max Sorre (1952), as regiões são definidas por áreas individualizadas pela uniformidade de condições físicas e por um gênero de vida particular praticado por um grupo humano. Após 1960, é incorporado ao debate a formação e o desenvolvimento da rede de cidades e suas influências hierárquicas, principalmente nas atividades produtivas. Essas redes seriam o centro irradiador da

formação das regiões. A geografia avançava na identificação de fatores ligados à influência dos processos históricos, do Estado e da organização econômica do espaço para a definição da regionalização e estabelecia um entendimento mais crítico, buscando ampliar a capacidade de intervenção da ação estatal através do planejamento urbano e regional. Michel Rochefort, Yves Lacoste, Bernard Kayser entre outros deram importantes contribuições nesse caminho. (Contel, 2015)

Por fim, a partir dos anos 70, emergem diversos questionamentos a esses conceitos tradicionais sobre o termo região. Com base no materialismo histórico¹⁶, a “Geografia Crítica” passa a entender região com uma noção fundamentalmente política, uma forma espacial de organização que é o “resultado de uma escolha” (Lacoste, 1989) e de “respostas locais aos processos capitalistas” (Gilbert, 1988).

Para Oliveira (1981), é o modo de produção capitalista que define a constituição das regiões e que as tornam espaços socioeconômicos homogeneizados, ou especializados, em função da predominância de uma determinada forma de capital. Esta acarreta na formação de classes sociais hierarquizadas em função de suas relações com a atividade.

Para Santos (1985), a região seria “...o local de determinadas funções da sociedade total em um momento dado” incorporando a ideia de totalidade ao conceito. Além disso, é também “...o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas e das condições do seu funcionamento econômico”. Posteriormente, o autor afirmaria que no contexto atual da economia mundial e da globalização, a região não é mais uma realidade viva e dotada de coerência interna; ela é definida sobretudo do exterior e seus limites mudam em função dos critérios que lhe são fixados (Santos, 1991). Assim, a região é o resultado dos arranjos internos de cada divisão do trabalho regional e pela influência de vários vetores externos como normas, fluxos de informação, de capitais, mercadorias, investimentos, etc.

Lipietz (1988) segue na mesma linha, afirmando que as regiões se articulam por determinados padrões de divisão do trabalho e que estas divisões são frutos das relações inter-regionais enquanto dimensão das relações sociais. A região seria, assim, o resultado histórico das articulações dos modos de produção no espaço nacional, sendo as relações sociais sua categoria de análise.

¹⁶ Método de análise dialético originalmente desenvolvido por Karl Marx, Engels, Hegel e Feuerbach. Sugere-se o bom artigo de Soares da Costa (2010) para introdução às premissas conceituais.

Logo, é importante destacar que o desenvolvimento e evolução desses conceitos tiveram impactos práticos nas políticas públicas e no planejamento estatal, tanto no Brasil quanto no mundo. Um exemplo, dentre vários, será citado na seção 3.5 do Capítulo III, que destaca a influência do conceito de “Região Natural” na divisão regional brasileira proposta pelo IBGE nos anos de 1940. Da mesma forma, o conceito de “Região Geográfica” embasou a regionalização proposta pelo instituto em 1970, que também se associou às necessidades de planejamento do nacional-desenvolvimentismo. Por fim, nota-se, também, forte influência do materialismo-histórico na última divisão regional brasileira instituída em 1990.

Dessa forma, é notável como a evolução conceitual, principalmente da corrente marxista, contribuiu no sentido de perceber e compreender as relações do termo região com as dinâmicas sociais e econômicas, indissociáveis dos ditames do capital e da divisão regional ou internacional do trabalho. No entanto, em termos práticos, no avançar das análises e pesquisas, estas se deparam com problemáticas extremamente complexas e de difícil resolução. Refere-se aqui a própria dificuldade de superar os limites impostos pelas fronteiras político-administrativas que delimitam os territórios nacionais. Ou seja, ao mesmo tempo em que se reconhece que as dinâmicas econômicas e sociais superam esses limites, ao buscar a aplicabilidade dos conceitos teorizados, na geografia e na economia regional, se esbarra na disponibilidade estatística oficial. As próprias regionalizações do IBGE têm reconhecido essa dificuldade em seus documentos¹⁷, admitindo a impossibilidade de não se reter as oficialidades das divisões político-administrativas nacionais¹⁸. Impossibilidade que, de fato, só acaba sendo superada, em parte, em outros estudos do instituto que não necessitam de uma “institucionalização” normativa¹⁹.

Essa situação é problemática porque ela distância e dificulta o entendimento sobre as verdadeiras realidades sociais e econômicas inseridas no espaço nacional, uma vez que estas não são reprimidas ou contidas pelas fronteiras e linhas traçadas politicamente e que dão os contornos regionais. A fluidez das relações sociais e econômicas perpassam essas

¹⁷ Ver IBGE (1990, 2017).

¹⁸ Essa mesma dificuldade também é exposta por Cano (1985), que, ao adotar um conceito de região que se confunde com o espaço contido pelas fronteiras políticas, reafirma a dificuldade entre o uso dos conceitos empregados e a disponibilidade estatística, o que se constitui como uma barreira às vezes intransponível, segundo o autor.

¹⁹ Como os estudos de arranjos populacionais, áreas de influência e outros. Para ver exemplo consultar: IBGE (2008) e IBGE (2016).

linhas e se disseminam pelo território criando novos espaços e frações do espaço que refletem uma realidade muitas vezes diversa do enquadramento político regional.

Uma tentativa de superar um pouco essa limitação poderá ser observada no capítulo III, seção 3.5, onde será mostrado como a aplicabilidade de conceitos de região exclusivamente econômicos²⁰, sem se prender aos limites político-administrativos, conduziu os autores Lemos, Diniz e Guerra (2003) a chegarem a uma configuração regional brasileira bastante diferente das oficialmente instituídas pelo IBGE.

De toda forma, Pacheco (1998) destaca que apesar da vital importância da conceituação de região para os trabalhos no desenvolvimento regional, sua tarefa ainda se demonstra uma “questão quase insolúvel”. O próprio autor faz uma profícua análise sobre as relações entre os diferentes conceitos de região utilizados, principalmente pela vertente marxista e pela chamada “ciência econômica regional”, e resolve “adotar” uma definição que considera mais “simples” diante das dificuldades de se formular um conceito mais adequado para seu objetivo de analisar a desconcentração produtiva, o mercado nacional e o desenvolvimento regional. Assim, o autor utiliza o conceito de Markusen (1987) que define região *“como uma 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.”* Pacheco acrescenta apenas que o que se busca investigar no texto dele seria *“a diferenciação econômica do território nacional no contexto do processo de desenvolvimento capitalista”*.²¹

Essa definição ou “escolha” do autor é relevante e interessante no contexto da desconcentração produtiva na medida em que evita, de certa forma, as contradições de se adotar um conceito mais elaborado, que não se restrinja aos limites e fronteiras político-administrativas, ao mesmo tempo que se torna refém das disponibilidades analíticas e estatísticas, conforme já mencionado.

Contudo, é evidente que mesmo diante dessas limitações e dos riscos já mencionados, o conceito de região que tem sido utilizado nos estudos acerca do

²⁰ O conceito empregado pelos autores se relaciona com as concepções de lugar central e área de mercado, originalmente desenvolvidas por Christaller (1933) e Lösch (1940), respectivamente. O lugar central seria o principal núcleo urbano organizador da oferta e demanda da produção econômica. Ele delimita a área de mercado, onde ocorrem os fluxos de trocas delimitados espacialmente. É nesse espaço caracterizado por fortes relações de trocas internas e fracas relações externas, que se chega a aceção de região em termos estritamente econômicos.

²¹ (Pacheco, 1998, p. 37-38).

desenvolvimento regional, e principalmente aqueles ligados a desconcentração produtiva, tem variado de acordo com as diferentes perspectivas e posicionamentos de seus autores. O que também pode ser complicado uma vez que, assim como o exemplo citado sobre a regionalização do trabalho de Lemos, Diniz e Guerra (2003), há um risco de que ao se utilizar diferentes conceitos de região, as observações acerca da desconcentração produtiva possam também serem afetadas de alguma forma.

É evidente a relevância de se compreender ou indicar os fluxos de desconcentração entre diferentes regiões, sejam elas conceitualmente definidas como forem. Entretanto, talvez o mais importante a fim de realmente entender o processo de desconcentração produtiva e subsidiar a melhor interpretação dos diversos trabalhos que serão expostos ao longo desta dissertação, seja perceber como o processo afeta e incorre em transformações no território, no espaço e no tempo. Diante disso, é necessário que se busque também apresentar algumas considerações sobre esses termos.

Dessa forma, primeiramente deve-se salientar que o conceito de território, no campo da geografia, perpassa algumas gerações e traz também contribuições de diferentes autores. Ainda no século XIX, Friedrich Ratzel trazia a ideia de território intrinsecamente relacionada ao Estado e ao solo. O objetivo último do Estado, para o autor, era garantir ao povo o solo do qual tem necessidade para o seu desenvolvimento e independência²². Já no século XX, Gottmann (2007) diz que o território define a existência física da entidade jurídica, administrativa e política do Estado.

No Brasil, mais recentemente, segundo a contribuição de Candiotto (2003), o território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder de um grupo social e se efetiva em diferentes escalas e sob diferentes atores, não apenas sob o Estado-Nação. Na acepção de Rogério Haesbaert (2004), por sua vez, o território é um espaço de reprodução social, dinâmico, fluído, conectado e integrado, onde múltiplas relações de poder entre sociedade, natureza, política, economia, cultura, materialidade e idealidade permanecem em interação constante no espaço-tempo.

Contudo, uma das grandes contribuições acerca do conceito adveio dos estudos e reflexões do geógrafo brasileiro Milton Santos²³. Para o autor, o território é a base da totalidade da formação socioespacial de cada sociedade. Ele é entendido como uma forma-

²² Para mais sobre os conceitos formulados por Ratzel consultar: (Moraes, 1990) e (Raffestin, 1993)

²³ Dentre diversos trabalhos do autor, pode-se citar algumas importantes referências como: (Santos, 1978, 1988, 1991, 1996, 1999, 2009).

conteúdo geral, mais abrangente, e como uma expressão do conjunto de objetos geográficos. Existe uma inter-relação entre o território e as ações humanas e os processos sociais. É o território que fornece as condições para que tais processos e ações se realizem e é a sua utilização pelo povo que cria o espaço e o torna uma categoria de análise social e dinâmica, ao contrário da visão de território estático, mero receptáculo dessas ações. O espaço, assim, é o berço do território e é ele que se constitui como categoria de análise histórica e permanente, que se produz e reproduz à medida que a sociedade se apropria da natureza, modificando-a. Além disso, o espaço estabelece um conjunto de formas representativas das relações sociais, do passado e do presente, que se manifestam por meio de processos e funções sociais. (Steinberger, 2013)

Essas considerações sobre o espaço são vitais para se falar e entender o território, pois a partir dessa reflexão, Santos desenvolve a concepção de “território usado” e o diferencia da ideia de território palco. Este é apenas formas, mas aquele é objetos e ações. Emerge daí uma categoria de análise com grande potencial político uma vez que ela permite pensar o território em sua totalidade e suas frações, não apenas como receptáculo, mas na complexidade da materialidade que anima a vida presente no território. (Steinberger, 2013)

Assim, o “território usado”, conforme Barbosa (2013), permite compreender:

“O território em mudança; o território como lugar de contradições; o território em seu papel ativo; o território como lugar de trabalho, de residência, de trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.”

Ou seja, é a utilização do território pelo povo que cria espaço e é por meio das técnicas que se indicam como, onde, por quem, e para quem ele é usado. Lembrando sempre a interdependência e inseparabilidade entre a materialidade e o seu uso, que inclui a ação humana e a política. Logo, a conclusão a que Milton Santos chega é entender o “território usado” como sinônimo de espaço geográfico, uma vez que é impossível desconsiderar a inter-relação entre o território, o espaço e a materialidade que se dá pelos processos dinâmicos ao longo da história social. É daí que emerge o potencial político da categoria “território usado” para analisar as políticas públicas, pois se pode evidenciar que todas elas

apresentam uma perspectiva espacial, uma vez que todas vão afetar, de certa forma, os processos sociais e a materialidade, indicando, direcionando ou redirecionando os usos do território.

Trazendo a ideia mais para perto do desenvolvimento regional, é relevante mencionar o entendimento de Pacheco (1998) sobre o espaço, que defende que este não se constitui como uma continuidade homogênea. Ele é resultado de uma história regional prévia que delimita determinadas possibilidades de desenvolvimento material e não um mero receptáculo onde fatores locais e aglomerativos podem definir alternativas totalmente variadas, aqui referindo-se às ideias miltonianas. Sendo assim, no caso brasileiro, a consolidação da estrutura produtiva nacional e suas transformações só podem ser compreendidas a partir do entendimento do processo de integração do mercado interno e da atuação estatal no tempo. Essa atuação, por sua vez, tem na política econômica um de seus principais instrumentos, pois auxilia a moldar os termos de desenvolvimento regional balizados pelos potenciais de acumulação e pelas trajetórias prévias de cada região.

Portanto, diante dessas considerações e voltando a questão do termo “região”, deve-se salientar que o objetivo aqui não é exatamente buscar definir ou adotar um conceito específico de região para o trabalho. Até porque, conforme já mencionado, diferentes trabalhos têm usado diferentes conceitos. O mais importante é a percepção de que a desconcentração produtiva se dá no território, criando ou modificando os processos sociais e a vida, ou seja, criando e alterando o espaço e suas frações. É nesse contexto que se torna vital a noção miltoniana de “território usado”, pois contribui para melhor visualizar os impactos socioeconômicos e estruturais, nacionais e regionais, do processo. Sempre lembrando que essas percepções podem ser divergentes, diante de diferentes conceituações adotadas, ou limitadas, devido às restrições analíticas e estatísticas advindas das divisões político-administrativas.

Por fim, a seguir serão apresentados, brevemente, alguns outros conceitos que também se relacionam e influenciam diretamente a desconcentração produtiva e que buscam entender as dinâmicas das estruturações e reestruturações produtivas na ótica do sistema capitalista.

1.3 - Fatores locacionais para concentração ou desconcentração

Desde meados do século XIX diversos autores têm se preocupado em formular teorias e conceitos que pudessem explicar os fatores que levam à concentração da atividade econômica. Dentre os primeiros formuladores destacam-se os trabalhos de Thünen (1826), Marshall (1890), Weber (1909), Christaller (1933), Hoover (1936), Losch (1940), e Isard (1956, 1960). O trabalho de Isard (1956) “*Location and space-economy*”, por exemplo, teve grande impacto, se tornando uma referência nos estudos de planejamento e desenvolvimento regional e sintetizando a produção teórica-metodológica dessa linha de pesquisa. (Liberato, 2008)

Como explica Diniz (1993), a construção dessa abordagem teórica, a partir da visão clássica da economia regional, procurou demonstrar como que o caminhar do desenvolvimento, em suas fases iniciais, promovia a concentração industrial pela atuação e articulação das chamadas economias de escala, localização e urbanização²⁴, também resumidas como “*economias de aglomeração*”. Contudo, em fases mais avançadas do desenvolvimento, a alta concentração industrial e urbana tenderia a reverter a tendência, favorecendo a desconcentração das atividades, devido, agora, às “*deseconomias de aglomeração*”.

Assim, de forma geral, as economias de aglomeração estariam associadas aos benefícios de empresas se localizarem em regiões com um amplo mercado consumidor, dotado de mão de obra qualificada para as funções produtivas e menores custos logísticos. Além disso, a aglomeração poderia favorecer o surgimento de atividades complementares e encadeamentos produtivos pela facilidade de acesso a outras empresas e indústrias, beneficiando determinadas especializações produtivas. O ambiente de negócio propício às trocas de informações, de técnicas e de gestão, o maior acesso a centros de pesquisa e inovação e o melhor acesso a serviços de marketing, tecnologia da informação, serviços legais, financeiros, dentre outros, criariam externalidade positivas para a produção, a especialização e a concentração cada vez maior das atividades em determinados núcleos centrais da acumulação capitalista.²⁵

²⁴ Classificações propostas e difundidas por Hoover (1936).

²⁵ Uma boa síntese recente das formulações acerca das economias de aglomeração pode ser consultada em: (Galinari; Lemos, 2007), (Dalberto; Staduto, 2013) e (Torres, 2012).

Contudo, a partir de certo ponto, as forças aglomerativas perderiam intensidade e começariam a atuar no sentido contrário, criando as chamadas “deseconomias de aglomeração” e favorecendo o movimento de desconcentração produtiva. Esse fato estaria associado ao aumento do custo dos imóveis e alugueis, à mão de obra mais cara, à maior regulação ambiental e controle de poluição, às dificuldades logísticas devido aos congestionamentos, à maior concorrência industrial-empresarial, à maior insegurança, à maiores pressões sindicais e greves, dentre outros fatores²⁶. Além disso, esse movimento de desconcentração seria também favorecido, como lembra Diniz (1993), pelo surgimento de economias de aglomeração em outras localidades.

No entanto, é importante destacar que, apesar de sua atualidade e grande contribuição para o entendimento dos processos de concentração e desconcentração produtiva, as teorias locacionais também encontram suas críticas, principalmente por focalizar, muitas vezes, suas análises às questões meramente econômicas ou decisórias dos agentes privados. Ou seja, elas tendem a explicar parte dos motivos que se relacionam com o processo de concentração/desconcentração produtiva, mas não a totalidade de fatores que podem estar relacionados com os processos.

Essa própria limitação favoreceu o surgimento de elaborações mais abrangentes dentro do arcabouço do desenvolvimento regional, especialmente às voltadas para a compreensão do fenômeno no caso brasileiro. Um exemplo, como argumenta Diniz (1993), é que se por um lado as forças de desaglomeração explicam parte das tendências à desconcentração, por outro, as teorias locacionais seriam limitadas para explicar o porquê novas economias de aglomeração surgem em distintos lugares. Segundo o autor, dentre diversos fatores, seria necessário avaliar também a ação estatal, que atua por meio das políticas regionais, da expansão da infraestrutura e por diferentes instrumentos. Para Negri e Pacheco (1993), uma vez que o quadro regional nacional é extremamente heterogêneo e que não se evidencia uma grande “alternativa” à polarização produtiva de São Paulo, como núcleo dinâmico da acumulação, a argumentação economias *versus* deseconomias de aglomeração seria um tanto extremada para a realidade brasileira.²⁷

²⁶ Diferentes autores fazem diferentes enumerações sobre os fatores que geram economias de desaglomeração. Aqui utilizou-se as contribuições de: Estall e Buchaman (1976), Diniz (1993) e Torres (2012).

²⁷ Essa argumentação dos autores, na verdade, é parte de uma crítica ao desenvolvimento poligonal que será melhor abordado no capítulo III.

Liberato (2008), ao fazer uma revisão dos modelos e teorias da análise regional, também conclui ressaltando o quadro heterogêneo entre as regiões e as nações. Segundo a autora, isso seria decorrência dos diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico, político, cultural e do lugar desses na divisão do trabalho. Expõe que muitas das teorias, no entanto, têm concebido o espaço como homogêneo e considerado que as forças que atuam nos processos de concentração ou desconcentração se limitam as “regras do mercado”. Afirma que conceber as dinâmicas do espaço reduzidas às determinações do mercado seria condená-lo a um papel secundário, quando na verdade sua estrutura social, política e cultural, assim como sua autonomia, é de relevância inquestionável para as análises do desenvolvimento e para explicar as diferenças entre as regiões.

Lima (2015), avança ainda mais, trazendo uma grande contribuição ao associar as importantes formulações de Harvey (1996) e Santos (1996) na compreensão das reestruturações produtivas. Segundo o autor, as transformações do sistema capitalista na segunda metade do século XX, apontadas por Harvey, que fizeram surgir um sistema de acumulação flexível, cada vez mais financeirizado, desregulamentado e sobreposto ao estilo fordista, que era baseado na produção em massa e nas economias de escala, se associam ao que Santos denominou de “meio técnico-científico-informacional”. Este, por sua vez, seria a “cara geográfica” da globalização, consolidando uma profunda interação entre a ciência e a técnica e modificando os arranjos espaciais e territoriais. Seria, também, o resultado da intencionalidade de atores hegemônicos da economia, da cultura, e da política, incorporados às correntes mundiais, que colocariam os lugares mais “longínquos” a contribuir com o mercado, aumentando a circulação de mercadorias, pessoas, produtos, serviços, dinheiro, informação e etc.

É interessante acrescentar que essas transformações tecnológicas associadas ao avanço da globalização, também foram amplamente estudadas e aplicadas nas formulações de Castells (1999), que buscou analisar as características, formas e consequências desse novo contexto, ao qual definiu de “era da informação”, na constituição de uma sociedade em rede e de novos parâmetros nas relações sociais, econômicas, políticas e culturais em escala global.

Assim, retornando à argumentação de Lima (2015), este afirma que há uma relação indissociável entre a acumulação flexível e a consolidação do meio técnico-científico e informacional que tem transformado a organização das sociedades capitalistas.

Novas estratégias de localização, de organização do processo produtivo e de acesso ao mercado de trabalho encontram novas condições ideais de reprodução e maior fluidez em diversas partes do mundo. Dessa forma, a desconcentração produtiva do capital assume um conteúdo que envolve também a especialização e a produtividade espacial no processo de localização que melhor atenda às necessidades de reprodução e ampliação do mesmo. Essa redefinição dos critérios de escolha dos lugares e a maior capacidade de mobilidade do capital submeteu, inclusive, os Estados e suas regiões às exigências de fluidez e desregulamentação. Estes disputam os investimentos se modernizando²⁸, ampliando a infraestrutura e oferecendo incentivos a instalação ou permanência do capital. Essa situação no Brasil é conhecida como a chamada “Guerra Fiscal”²⁹. Por outro lado, o autor indica que essas intervenções estatais estariam direcionadas, também, por meio da política regional, na orientação macro locacional desse capital em função de seus objetivos sociais, ou seja, nas regiões menos favorecidas socioeconomicamente. Essa tendência teria como objetivo associado alavancar o desenvolvimento regional, seja por questões de políticas estratégicas, seja pela ocupação de regiões de fronteiras ou de vazios demográficos.

Dessa forma, Lima (2015) conclui que o movimento produtivo, nesse novo contexto flexível e técnico-científico-informacional, se dá não apenas devido aos fatores geográficos ou economicamente determinantes, mas também devido as possibilidades da evolução tecnológica e do que é “politicamente conveniente”.

Diniz e Crocco (2007), também já haviam apontado a grande influência das mudanças decorrentes dos processos de globalização, financeirização, mundialização do capital e da revolução digital nas escolhas locais do capital produtivo. Alegam que a grande ampliação do mercado para vários produtos, inclusive em termos mundiais, teria alterado os clássicos padrões locais oferecendo diversas novas alternativas. Ainda, especulam que a possibilidade de se separar as atividades de pesquisa, concepção e projeto das atividades de produção, contribuem para que estas, com menor exigência de trabalho qualificado, possam ser realocadas na busca por rentabilidade.

²⁸ Segundo a exposição do autor, fica subentendido que o termo “modernizando” se refere a fatores como melhoramentos de informação e comunicação, qualidade dos serviços públicos e, também, maior desregulamentação do mercado e da legislação a fim de favorecer o mercado.

²⁹ A “Guerra Fiscal” pode ser entendida como a disputa entre entes estaduais e municipais que oferecem oportunidades por meio de políticas públicas, como incentivos fiscais, financeiros e de infraestrutura, na atração de novos investimentos. Será melhor abordada no Capítulo IV.

Este ponto citado pelos autores é relevante porque como será visto ao longo dos próximos capítulos, principalmente nos estudos apresentados nos capítulos IV e V, é possível perceber que parte dos trabalhos de maior intensidade tecnológica permanecem polarizados nos grandes centros, associados com as atividades de gestão e decisões empresárias. Ao mesmo tempo, a maior parte dos movimentos de desconcentração produtiva tem se dado, de fato, nas atividades de trabalho intensivo e de menor qualificação técnica. Isso pode ser observado tanto da perspectiva da desconcentração inter-regional, quanto intra-regional.

Finalmente, Diniz e Crocco (2007), assim como Lima (2015), também ressaltam a grande influência que as vantagens do setor público nacional, regional ou local exercem nas escolhas locais.

Registra-se que o que se pretendeu nesta seção foi evidenciar que há sim uma grande influência de fatores locais que atuam como economias ou deseconomias de aglomeração, termos que estarão presentes na grande maioria dos trabalhos aqui apresentados, porém que se deve alertar que esses fatores não são os exclusivos determinantes do processo de concentração ou desconcentração produtiva. Há sim um forte componente de fatores políticos, sociais, culturais, tecnológicos e todo um contexto de revolução da acumulação capitalista à escala global que reveste, redefine, torna mais complexa, e dificulta a compreensão das determinações locais.

1.4 - Políticas públicas e instrumentos implícitos e explícitos de desenvolvimento regional.

Para Steinberger (2013), dentre as diversas políticas públicas, pode-se considerar que algumas são por natureza espaciais-territoriais, mais especificamente a ambiental, a de ordenamento territorial, a regional, a urbana e a rural. Ou seja, podem ser definidas como Políticas Públicas Espaciais, pois incidem diretamente nos processos sociais e nos usos do território, criando, alterando ou impactando de alguma forma o espaço. Algumas delas apresentam uma ligação simbiótica com o Estado ao propor sua atuação sobre o conjunto do território. Assim, o Estado assume um relevante papel na elaboração e na condução das ações no território.

Essa noção da natureza espacial de algumas políticas públicas é importante porque como será visto ao longo dos próximos capítulos, a ação estatal, no contexto do nacional-desenvolvimentismo, até meados da década de 1980, teve uma iminente participação na aplicação de instrumentos de impacto territorial-espacial, especialmente pela política regional, apesar de seu caráter eminentemente tecnocrata e *topdown*³⁰.

A partir dos anos de 1990, contudo, a reorientação político-institucional e econômica do Estado iria afetar diretamente a elaboração e condução de planos e políticas nacionais de rebatimento territorial. Esse contexto somente começou a ser modificado novamente a partir de 2003, quando se iniciou um modelo de desenvolvimento que retomou a confecção de políticas públicas nacionais e expandiu a ação pública por meio de instrumentos com maiores rebatimentos territoriais. Assim, dentre diversos planos, políticas e instrumentos que surgiram após 2003, deve-se destacar a instituição, por decreto, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em 2007.

É aqui que se torna necessário algumas considerações acerca do que são instrumentos **explícitos** ou **implícitos** e políticas **nacionais** ou **setoriais** com rebatimento territorial-espacial, como último subsídio conceitual para embasar o melhor entendimento dos capítulos que se seguem.

O destaque a PNDR se deve ao fato de que é a sua instituição como **Política Nacional** que caracteriza sua proposição no sentido de orientar e traçar as diretrizes de aplicação dos instrumentos e recursos explícitos de desenvolvimento regional, tendo como objetivo direto a redução das disparidades regionais e promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.

Seus principais instrumentos e recursos **explícitos** de política regional são os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), mantidos e garantidos pela Constituição de 1988, e os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE). Tais fundos visam promover o desenvolvimento econômico e social dessas regiões por meio de empréstimos a taxas de juros subsidiadas. (Resende *et al.*, 2017)

Entretanto, como argumentam Monteiro Neto *et al.* (2017), há diversos outros instrumentos de **política setorial**, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),

³⁰ *Topdown* seriam políticas formuladas a partir de decisões do governo central hierarquicamente verticalizadas que definem a relação entre os objetivos da política pública e as formas como os níveis da burocracia irão mobilizar os recursos para atingir os resultados esperados. (Rua; Romanini, 2013).

os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou mesmo programas sociais, como o Programa Bolsa Família (PBF), que além de disporem de maiores magnitudes de recurso, impactam, mesmo que implicitamente, no território-espaço, incorrendo em grandes mudanças estruturais nas regiões de menor desenvolvimento. Esses instrumentos setoriais ou sociais se constituem, assim, como instrumentos **implícitos** de política regional.

Dessa forma, conclui-se essas indicações conceituais e teóricas reafirmando a relevância dos conceitos de região e, principalmente, das formulações miltonianas acerca do espaço e do território. São esses arcabouços conceituais que irão subsidiar a melhor compreensão dos impactos e influências da desconcentração produtiva, seja ela impulsionada por economias ou deseconomias de aglomeração, seja pela ação da política regional explícita ou implícita, seja pelo novo contexto da globalização e da acumulação flexível nessa nova era científica-técnica-informacional, ou seja por outros fatores que atuam na totalidade do espaço e dos processos sociais, econômicos, políticos, culturais, dentre outros.

CAPÍTULO II - DA CONCENTRAÇÃO À DESCONCENTRAÇÃO

Introdução:

Este capítulo buscará apresentar alguns dos fatores que explicam o processo de concentração produtiva no Sudeste brasileiro e o posterior surgimento do processo de desconcentração produtiva que se iniciou por volta dos anos de 1970. Para isso, o capítulo irá inicialmente averiguar as relações entre a consolidação da economia cafeeira no Brasil e as origens da concentração produtiva, principalmente no estado de São Paulo. Posteriormente, irá estudar o processo de consolidação do centro dinâmico produtivo nessa região e seus efeitos na integração do mercado nacional de 1930 a 1970. Por fim, irá examinar o processo de desconcentração produtiva entre 1970 e 1990.

2.1 - Precedentes: origens da concentração produtiva no Sudeste até 1930.

O final do século XIX é um momento de grandes transformações na história do Brasil. No plano econômico, o cultivo do açúcar e do algodão, os dois principais produtos da pauta exportadora brasileira ao longo daquele século, entrava em decadência diante da concorrência internacional e da tendência declinante dos preços desses produtos no mercado externo. No caso do açúcar, a elevada expansão da produção caribenha e da produção do açúcar de beterraba na Europa, explica parte da estagnação das exportações do produto e da dificuldade de abertura de novos mercados diante da concorrência internacional. No caso do algodão, que atingira um excelente pico de produção e exportação durante a guerra de civil americana, de 1861 a 1865, voltou a ter preços declinantes e baixa rentabilidade no Brasil, quando a larga produção americana retornou após a guerra.³¹

No plano social, o movimento abolicionista ganha maiores expressões e vai acarretar algumas modificações importantes na estrutura socioeconômica e demográfica do

³¹ Para mais detalhes sobre as dificuldades da economia açucareira e algodoeira, consultar Furtado (2001, p. 110-116) e Fausto (2006, p.133-138).

país. A partir de 1870, a Lei Eusébio de Queiróz, que havia proibido o tráfico de escravo, desde 1850, começou a se tornar mais efetiva e a gerar grandes dificuldades para a reposição da mão de obra escrava. Além disso, a Lei do Ventre Livre, de 1871, que considerava livres todos os filhos de mulheres escravas nascidos a partir de sua promulgação, a Guerra do Paraguai, de 1864 a 1870, que alavancou o movimento abolicionista³², a lei do sexagenário, de 1885, que libertava os escravos com mais de 65 anos e finalmente a Lei Áurea, que extinguiu a escravidão no Brasil, anunciavam a inexorável necessidade do desenvolvimento de novas relações capitalistas de produção. Apesar disso, a resistência de setores oligárquicos a esse movimento de mudança seria também um dos fatores que iriam pressionar ainda mais a já decadente economia açucareira radicada, principalmente, no Nordeste.

De fato, após 1870, o número de escravos começou a cair rapidamente no Brasil. De acordo com o censo de 1872, haviam pouco mais de 1,5 milhão de escravos no país³³. Em 1887, apenas 15 anos após o censo, na última matrícula geral de escravos, o número já havia caído para algo em torno de 720 mil, menos de 50%.³⁴ Mesmo considerando uma alta taxa de mortalidade, esses dados indicam que muitos foram libertos antes mesmo da extinção da escravatura pela Lei Áurea.³⁵

Coincidentemente com essa pressão gerada pela menor oferta de mão de obra escrava no país, o cultivo do café começa a assumir papel cada vez mais relevante devido à elevação de seus preços no mercado internacional. Com a crise da produção açucareira e algodoeira, o café se tornaria rapidamente o motor da economia nacional na virada do século XIX para o século XX. Sua participação no valor das exportações brasileiras passaria de 16%, por volta de 1830-1840, a mais de 70% no começo do século XX.³⁶

Como explica Cano (1990), a primeira fase de expansão do cultivo do café no Brasil, no entanto, se deu na região montanhosa do Vale do Paraíba, no antigo estado da Guanabara, perto da cidade do Rio de Janeiro, até então, capital do império. Devido ao progressivo declínio da fertilidade das terras da região e, posteriormente, dos altos

³² Para mais sobre a guerra e os impactos na questão escravagista ver Doratioto (2002).

³³ (Furtado, 2001).

³⁴ ANNAES do Parlamento Brasileiro - Camara dos Srs. Deputados, terceira sessão Vigésima, Legislatura de 1888 Volume I, Imprensa Nacional RJ 1888, p. 50.

³⁵ Consultar Fausto (2006, P. 125-126) para mais motivos que poderiam explicar o grande número de alforrias no período.

³⁶ (Cervo; Bueno, 2002, p. 202).

investimentos ferroviários, o epicentro dessa produção foi se deslocando para o interior sudoeste da região até alcançar o estado de São Paulo³⁷.

Contudo, era necessária uma solução para a questão da oferta de mão de obra declinante, a fim de alavancar a produção do café. A escravidão deixava, cada vez mais, de ser uma opção e dava lugar a migração internacional, que iria forçar a introdução de novas relações de produção na economia exportadora brasileira. Como lembra Furtado (2001), na verdade, desde o começo do século XIX, as instalações de “colônias” de imigrantes europeus já eram incentivadas pelo governo imperial. No entanto, é apenas quando a classe dirigente da economia cafeeira passou a se envolver diretamente com o problema, que a migração se tornou um fator expressivo para elevar a mão de obra no país:

*“A solução veio em 1870, quando o governo imperial passou a encarregar-se dos gastos do transporte dos imigrantes que deveriam servir à lavoura cafeeira. Ao fazendeiro cabia cobrir os gastos do imigrante durante o seu primeiro ano de atividade[...] também devia colocar à sua disposição terras em que pudesse cultivar os gêneros de primeira necessidade para manutenção da família[...] esse conjunto de medidas tornou possível promover pela primeira vez na América uma volumosa corrente imigratória de origem europeia destinada a trabalhar em grandes plantações agrícolas.”*³⁸

De fato, o número de imigrantes europeus que entraram apenas no estado de São Paulo, no período de 1875 a 1900, acumulava um total de 803 mil pessoas, sendo mais de 71% de origem italiana. Percebe-se que esse número de imigrantes do final do século, apenas em São Paulo, já superava o número total de escravos do Brasil registrados na matrícula de 1887.³⁹ Nas palavras de Furtado (2001): “*Estavam, portanto, lançadas as*

³⁷ Para mais informações sobre o declínio da produção de café no estado da Guanabara consultar Cano (1990).

³⁸ (Furtado, 2001, p.127).

³⁹ (Furtado, 2001, p.128); (Fausto, 2006, p.157).

*bases para a formação da grande corrente imigratória que tornaria possível a expansão da produção cafeeira no estado de São Paulo”.*⁴⁰

Para Cano (1990), esse grande fluxo migratório foi um dos componentes que contribuíram para a consolidação do complexo cafeeiro paulista, resolvendo a escassez da mão de obra escravista. A produção de café no estado de São Paulo, que representava apenas 16% do total brasileiro por volta de 1870, passou para mais de 40% já em 1885.⁴¹ Além disso, a instituição de relações capitalistas de produção mais dinâmicas e avançadas em relação ao resto do país, com base no trabalho assalariado, iria possibilitar um crescimento acelerado e diversificado da economia paulista.

Fausto (2006), lembra que apesar de os imigrantes terem sido submetidos a péssima realidade de trabalho e tratamento, no começo das migrações em massa, muitos alcançaram ascensão social e êxitos em atividades comerciais e industriais em vários estados, especialmente em São Paulo. Aponte-se que em torno de 40% dos imigrantes do estado não eram destinados declaradamente ao trabalho agrícola, o que aumentava também a disponibilidade para a expansão urbana-industrial.⁴² Por volta de 1893, em torno de 70% da mão de obra na indústria manufatureira da capital de São Paulo era composta por estrangeiros. No campo, o censo agrícola de 1934 apontou que mais de 30% das terras do estado de São Paulo já estavam em mãos de estrangeiros, sendo 12% de italianos, 5% de japoneses e espanhóis cada. Se considerasse os descendentes de imigrantes, poderia se elevar ainda mais essas cifras⁴³.

Portanto, segundo Cano (1990), a expansão da produção e da oferta de mão de obra, a grande expansão ferroviária⁴⁴, a “marcha” para o oeste paulista, favorecida pela apropriação de terras, e o desenvolvimento da agricultura produtora de alimentos diversificados e matérias primas, como atividade complementar à produção cafeeira, foram os principais componentes da consolidação do complexo cafeeiro no estado de São Paulo. Ainda, o crescente dinamismo da constituição desse núcleo do café e da rentabilidade da

⁴⁰ As imigrações inter-regionais com direção ao Sudeste também começaram a ter um papel crescentemente relevante no final do século XIX, porém somente assumem maior expressão a partir do segundo quarto do século XX. Para mais informações consultar Cano (1990), Furtado (2001) e Fausto (2006).

⁴¹ (Cano, 1990, p.31).

⁴² (Cano, 1990, p. 50).

⁴³ (Fausto, 2006, p. 158-162).

⁴⁴ Entre 1876 e 1897 a expansão ferroviária no estado saltou de 200km de extensão para mais de 2000km, tendo os fazendeiros do café sido os grandes investidores dessa expansão. Das mais de vinte ferrovias paulistas, dezesseis eram de capital nacional privado, duas eram estrangeiras e apenas duas eram do governo. Para mais sobre a expansão ferroviária em São Paulo consultar Cano (1990, p. 50-53).

atividade, associados aos reinvestimentos de parte desse capital, iria induzir o surgimento de todo um novo complexo econômico. Novos bancos comerciais, escritórios, armazéns, oficinas, comércios e equipamentos urbanos nasciam para atender a rápida urbanização que o complexo cafeeiro e a enorme imigração exigiam. Ainda, parte desses lucros do café começaram a dinamizar o capital industrial, favorecendo a fabricação de máquinas e implementos para as atividades agrícolas e para o beneficiamento do café, além da produção de sacarias de juta, para as embalagens, e diversos outros setores de bens de consumo corrente. Segundo Cano (1990):

“...foi a reprodução do capital cafeeiro a essência do processo de acumulação da economia brasileira até 1930[...] acredito que a forma pela qual a intermediação financeira se apropriou de grande parte do capital cafeeiro, mascarou a sua origem, não se dando conta de que os capitais industrial, financeiro e comercial são eles próprios, fundamentalmente, faces do capital cafeeiro[...] a própria transferência de capital cafeeiro investido diretamente por fazendeiros – ou via relações familiares – em atividades urbanas é que, em inúmeros casos, o transforma em banqueiro, industrial, comerciante, importador, etc.”

Para Furtado (2001), a classe de dirigentes da economia cafeeira paulista diferenciava-se bastante da classe dirigente da decadente produção nordestina. Esta havia se formado de forma isolada e sob as amarras de um sistema colonial dirigido por monopólios, interesses e decisões políticas de grupos situados em Portugal e na Holanda. Eles não puderam desenvolver uma consciência clara de seus próprios interesses. Ao contrário, a economia cafeeira formou-se em condições onde todas as etapas de gestação, produção e comércio eram entrelaçadas e conduzidas por homens com experiência comercial. A nova classe paulista abria frentes na *“aquisição de terras, recrutamento de mão de obra, organização e direção da produção, transportes, portos, contatos oficiais, interferência na política financeira e econômica.”*⁴⁵

Por fim, no campo político, diversos fatores contribuíram para a queda da monarquia no final de 1889. Para Fausto (2006), as principais causas seriam a disputa entre

⁴⁵ (Furtado, 2001, p 116.).

as elites divergentes, algumas já ambicionando o republicanismo, a falta de uma perspectiva para um “terceiro” reinado, o processo abolicionista levado a frente pelo imperador, que provocou ressentimentos entre antigos proprietários rurais que apoiavam a monarquia, e, principalmente, a burguesia cafeeira organizada politicamente e as ações do Exército que desembocaram na proclamação da república.

Furtado (2001) também ressalta a importância da burguesia cafeeira nesse processo afirmando que a descentralização do poder permitiu uma maior integração dessa burguesia com as funções político-administrativas do Estado. Para o autor, a maior consciência dos interesses do setor pelos agentes econômicos cafeeiros e da importância que podia ter o governo como instrumento de ação econômica, favoreceu a subordinação do instrumento político aos interesses desse grupo. Esse processo alcançaria sua plenitude com a maior autonomia estadual advinda da proclamação da república. Para o autor, esse movimento republicano assumia o espectro de um movimento de reivindicação da autonomia regional. Era, assim, o golpe final na monarquia e a formação da nova classe dirigente que, através da expansão cafeeira, buscava reintegrar o país às correntes do comércio mundial.

É na soma desses fatores e transformações econômicas, políticas e sociais, que vai da segunda metade do século XIX ao início do século XX, que começa a se constituir a gênese do processo de acumulação e concentração produtiva no Sudeste brasileiro, especialmente no estado de São Paulo.

Politicamente, essa maior autonomia regional no início do período republicano vai espelhar e consolidar justamente o poder e os interesses dos grupos oligárquicos regionais. Os primeiros a demonstrar sua força seriam os paulistas, que baseados no complexo cafeeiro, elegeram os três primeiros presidentes civis entre 1894 e 1902: Prudente de Moraes, Campos Sales e Rodrigo Alves.

No jogo político republicano, no entanto, os paulistas iriam precisar construir elos de apoio para a efetivação e o sucesso dos seus interesses econômicos financeiros. O principal aliado se tornaria o estado de Minas Gerais, que possuía a maior bancada na Câmara dos Deputados, proporção estabelecida após o censo de 1920, e que era constituído por oligarcas produtores de gado e de café. A aliança entre os dois estados, principalmente após o “pacto” não escrito em 1913, pelo qual mineiros e paulistas revezariam a presidência da república, ficou conhecida como o período do “café com leite”.

Essa aliança contribuiu tanto para a execução das políticas econômicas defendidas pela oligarquia paulista, principalmente na defesa da expansão e dos preços do café, quanto pela aplicação de recursos na infraestrutura mineira, que chegou a ter quase 40% das novas construções ferroviárias nos anos de 1920, e na proteção dos produtos mineiros destinados ao mercado interno. (Fausto, 2006)

Logo, uma das primeiras medidas implementadas no início da república foi uma reforma monetária que concedeu o poder de emissão a vários bancos regionais, acarretando ampla expansão do crédito e da atividade econômica. Essa expansão monetária favorecia novos investimentos agrícolas, especialmente do café, que triplicou sua produção entre 1891 e 1901. Segundo Furtado (2001), o Brasil passou a controlar em torno de $\frac{3}{4}$ da oferta mundial do café. Não tardou para a primeira crise de superprodução, já na virada do século, estimular a busca por um mecanismo que pudesse defender o principal produto de exportação do país e manter os níveis de rentabilidade altos. Em 1906, as bases da política de valorização do café foram assim forjadas: o governo buscava intervir no mercado comprando os excedentes da produção; o financiamento se daria com empréstimos externos que seriam cobertos com um novo imposto sobre cada saca de café exportada; e, a longo prazo, os estados deveriam desencorajar novas plantações.

Na prática, esse último pilar nunca se consolidou, pois, a própria manutenção dos lucros e a falta de outro produto tão rentável quanto o café, mantinha as altas reinversões de capital na expansão de novas plantações. De acordo com Furtado, só seria possível a diminuição dos investimentos caso o preço do café baixasse a níveis comparáveis a outros produtos primários, que pudessem concorrer com as inversões do complexo cafeeiro. No entanto, a própria política de valorização, ao reduzir artificialmente a oferta, pela compra dos excedentes, mantinha os preços estáveis e assim os lucros, proporcionando uma situação privilegiada do café em relação aos demais produtos. Era natural que as reinversões dos oligarcas se mantivessem altas dentro do próprio setor. Tanto, que apenas no período de 1925 a 1929, ou seja, na eminência da crise mundial, a produção total brasileira dobrou. Chegou ao ponto de ser necessário a destruição de grande parte dos excedentes para possibilitar a manutenção da política.⁴⁶

⁴⁶ Nos anos de 1930 a destruição dos excedentes de café chegou a $\frac{1}{3}$ da produção total. Para análise maior do período, da crise da economia cafeeira e dos mecanismos de defesa consultar Furtado (2001) e Cano (1990).

Para Cano (1990), a situação da cafeicultura já era inquietante antes de 1929 diante da perspectiva de um iminente desastre do comércio cafeeiro. Para o autor: “*mesmo que não ocorresse a crise mundial, dificilmente a economia cafeeira sairia ilesa de sua própria crise de superprodução*”.

Ao mesmo tempo, a crescente expansão monetária acarretava constante depreciação cambial que exercia grande pressão inflacionária e gerava forte pressão nas classes assalariadas, empregados do governo, comerciantes, produtores ligados ao mercado interno, dentre outros. Ademais, os “nascentes” industriais passaram a sentir-se prejudicados com a depreciação cambial que dificultava a importação de equipamentos e insumos para sua produção e para o aumento de capacidade produtiva. Organizavam-se, dessa forma, outros grupos sociais que ao longo do tempo iriam, por meio do republicanismo, ascender politicamente e reduzir o controle oligárquico sobre o governo central. (Furtado, 2001).

Cano (1990) argumenta, entretanto, que a expansão cafeeira se dava de forma cíclica, apresentando períodos em que os preços e a lucratividade se deprimiam entre os períodos de expansão do plantio. Isso criava as condições para que parte dos lucros do complexo cafeeiro fossem investidos em outros segmentos como bancos, indústrias, usinas, transformando parte do capital cafeeiro em capital industrial. A própria política do Estado de desvalorização cambial para defender o lucro da cafeicultura na baixa dos preços internacionais, aumentava a capacidade para importar ao dar folga ao balanço de pagamentos e incentivava os investimentos industriais nacionais ao encarecer o preço dos bens importados. Nas palavras de Cano:

*“... parece-me claro que efetivamente foi o capital cafeeiro quem promoveu essa primeira expansão industrial, tanto de forma direta como indireta. Os próprios fazendeiros investiam seus lucros em indústrias diretamente, e indiretamente quando seus lucros transitavam pelo sistema bancário”.*⁴⁷

A 1ª Guerra Mundial, de 1914 a 1918, também iria contribuir nesse processo. A própria contração das importações provocadas pela guerra estimulou que a crescente indústria manufatureira paulista aumentasse sua capacidade produtiva e ganhasse o

⁴⁷ (Cano, 1990, p.129).

mercado nacional exportando parte de sua produção para o resto do país (Cano, 1985, p.159). Além disso, segundo Cano, o condicionamento causado às importações estratégicas de bens de produção durante o período pode ter provocado o início de uma “consciência” sobre a necessidade do desenvolvimento industrial. As próprias condições de crescimento de São Paulo implicitamente urgiam a diversificação da estrutura industrial.

É a partir desse período que uma série de medidas legislativas são tomadas pelo governo federal a fim de incentivar a indústria como, por exemplo, a isenção de imposto de consumo, de importação para máquinas e equipamentos para indústrias, tarifas subsidiadas para o transporte de matérias primas bens de capital. A indústria metalúrgica, química, de cimento, aço começavam a receber investimentos que iriam, a partir de 1930, cumprir um papel primordial para a autonomia e diversificação do parque industrial paulista. (Cano, 1990)

Ainda segundo Cano, com a expansão industrial e a consolidação do mercado interno, o estado de São Paulo assumia a condição de maior centro dinâmico da economia do país, aumentando seu excedente e buscando a expansão do seu mercado para as demais regiões. Essa expansão era acelerada, cada vez mais, na medida em que se ia consolidando a formação de um mercado nacional por meio de melhores meios de comunicação e transportes. Assim, no período até 1919, a indústria paulista dá seu salto quantitativo, crescendo duas vezes e meia a mais que a do resto do país, ganhando inclusive parte dos mercados regionais. No período que começa na década de 1920, o salto se torna também qualitativo, ao começar o implante do compartimento produtor de bens de capital e de insumos mais complexos.

Por fim, além dos impactos da crise de 1929 na economia cafeeira e suas influências nas transformações produtivas nacionais, cabe lembrar que no mesmo ano, o desentendimento entre as elites de São Paulo e Minas Gerais iriam romper as estruturas de manutenção da política do “café com leite”. A presidência até então tranquila do paulista Washington Luís daria lugar a tensões políticas crescentes, quando este insistiu em apoiar a candidatura de Júlio Prestes, também paulista, a presidência. O fato resultaria na aproximação e na aliança entre as elites de Minas Gerais e da terceira força política do país, de caráter muito mais conservadora: as elites do Rio Grande do Sul.

A eleição foi vencida por Prestes, candidato paulista, porém não foi bem aceita pelas elites oposicionistas. Após uma série de fatos, eclodiu a revolução de 1930, apoiada

pelo exército e pelas elites do Sul e de Minas Gerais, sendo também bem recebida no Nordeste. Terminaria com a destituição do presidente eleito e a ascensão de Getúlio Vargas, que havia sido o candidato pela aliança Minas-Rio Grande do Sul à presidência.

Para Fausto (2006), na revolução de 1930 nascia um novo Estado no qual as oligarquias tradicionais deram lugar aos militares, aos técnicos diplomados, aos jovens políticos e, mais tarde, aos industriais. O governo passou a centralizar as decisões econômico-financeiras e políticas. A dinâmica da acumulação capitalista nacional, assim, passou a ser promovida não mais pela primazia dos interesses oligárquicos, mais, sim, pela aliança entre a burguesia industrial, que teria cada vez mais força no interior do governo, e setores da classe trabalhadora. A atuação econômica, dessa forma, daria lugar progressivamente ao objetivo nacional de promover a industrialização e superar o caráter primário exportador brasileiro.

Já estava claro, todavia, que seria o estado de São Paulo que assumiria o papel principal como promotor desse desenvolvimentismo industrial nascente. Em termos nacionais e regionais, Cano ressaltava que:

*“A partir da década de 1930, as demais regiões passariam a ter uma expansão industrial bastante condicionada. Os segmentos que mais cresceriam seriam os vinculados à complementação industrial da economia paulista. A “periferia” jamais conseguiria ativar suas forças endógenas para romper esse quadro. Tal ruptura somente poderia se dar através de uma ação maior do Estado.”*⁴⁸

Entretanto, os mecanismos de defesa do café permaneceriam ativos mesmo após 1930, pois não era possível abandonar aquele que ainda era o produto de maior relevância econômica e social do país, participando com mais de 70% das exportações e empregando grande parte da mão de obra nacional de forma direta e indireta no complexo cafeeiro. Vargas, no entanto, centralizou os mecanismos de defesa na esfera federal, nacionalizando inclusive as dívidas contraídas por São Paulo para a compra dos excedentes. Passou a comprar toda a produção e continuou a destruir praticamente a terça parte da produção ao longo de toda década de 30.

⁴⁸ (Cano, 1985, p.256)

Essa difícil situação da economia cafeeira, no entanto, aliada a concorrência dos novos setores industriais e da expansão das oportunidades de investimento ligados a produção voltada ao mercado interno, inclusive agrícolas, criavam uma nova preponderância no processo de formação do capital. Deslocava as inversões do complexo cafeeiro para novos empreendimentos, expandindo a diversificação e a capacidade de diversos setores, que rapidamente superavam os efeitos da crise de 1929. Entre 1930 e 1945, apesar das grandes safras do começo do período, especialmente em 1934, a capacidade produtiva dos cafezais foi reduzida para cerca da metade⁴⁹.

2.2 – Industrialização e a integração do Mercado Nacional de 1930 a 1970.

É durante as décadas de 1920 e 1930 que se altera o caráter principal do antigo padrão de acumulação baseado no modelo primário-exportador com a indústria assumindo o papel de determinador do nível de atividade. Além disso, progressivamente se deslocava o centro dinâmico da economia nacional. A dinâmica da economia paulista fazia acentuar a concentração e a modernização da indústria produtora de bens de consumo e lançava a semente da futura indústria produtora de bens de produção e de consumo durável (Cano, 1985). O capitalismo brasileiro passava a apresentar as condições para desencadear um processo de industrialização capaz de marchar para etapas mais avançadas.

Na esfera socioeconômica, entre 1920 e 1940, a população brasileira passou de 30 milhões de habitantes para pouco mais de 40 milhões. Sendo mais de 54% de jovens em torno de 20 anos. Assim, apesar da crise mundial, pós-1929, e do estabelecimento de cotas para o ingresso de imigrantes, que reduziram o fluxo externo, a expansão da população economicamente ativa e da mão de obra contribuíram para atender a expansão produtiva que se seguia. Ademais, a migração para São Paulo, principalmente de nordestinos, começava a se tornar cada vez mais relevante já a partir de meados da década de 1930. (Fausto, 2006)

A revolução de 1930 e as transformações da ordem política iriam exercer um papel importante nesse processo de mudança para um novo sistema de acumulação baseado no fomento industrializante. Nesse sentido, para Cano (1985), era necessária uma

⁴⁹ (Furtado, 2001, p.197).

profunda reestruturação do Estado com o que a política econômica pudesse seguir nesse caminho. Isso porque, no plano político, inexistiam frações nacionais da classe dominante que representassem os diversos e principais setores da economia. Tais frações eram regionais e muitas vezes representavam interesses conflitantes entre si. Até 1930, no plano econômico, o “arquipélago” regional representava mais uma “soma” de regiões econômicas distintas com escassas linhas de integração. Para prosseguir com o desenvolvimento haveria de integrar o mercado nacional. Não poderia mais o Estado permitir a supremacia de interesses regionais sobre os nacionais. Os problemas específicos regionais deveriam ser convertidos em problemas nacionais. Integrar o mercado nacional era a única opção para crescer e não estagnar. (Cano, 1985)

Dessa forma, o período que vai de 1930 a 1970 marca não apenas o processo de industrialização e a grande concentração produtiva no estado de São Paulo, mas também um período de grande integração e consolidação do mercado nacional. Há diversas subdivisões apresentadas por diferentes autores a fim de entender o largo processo de industrialização do Brasil. Fausto (2006) apresenta como primeira fase o período que vai até 1930 e o segundo, mais caracterizado pelo processo de substituição de importações, de 1930 a 1964. Furtado (2001, 2003), também segue na linha de Fausto, porém relacionando o início da segunda fase por volta dos anos 20. Cano (1985) subdivide o período entre os anos de 1930 a 1955, ao qual denomina “Industrialização restringida”, e entre os anos de 1956 a 1970, que denomina industrialização pesada. Seguir-se-á nesta última subdivisão para continuar a apresentação do processo de concentração produtiva no país.

2.2.1 – Industrialização “restringida” de 1930 a 1955.

A industrialização do primeiro período, de acordo com Cano, é restringida por que ainda dependia do setor exportador para a reprodução ampliada de seu capital produtivo e porque ainda não possuía expressivo compartimento produtor de bens de produção capazes de oferecer autonomia para sua própria reprodução.

Logo, a recuperação a partir de 1933 enxugava a capacidade ociosa da indústria que havia sido deixada pela crise precedente. Essa análise é similar às realizadas por Furtado (2001). Os avanços nessa primeira fase, pós-crise, tinham nos compartimentos

produtores de bens de consumo não duráveis (vestuário, alimentos, medicamentos, etc.) seu principal motor, seguidos pelos bens intermediários (vidros, madeira, alumínio, etc.), depois os de consumo duráveis (casas, automóveis, eletrodomésticos, etc.) e, por fim, de capital (ferramentas, máquinas, motores, etc.) (Cano, 1985, p.78).

Cabe mencionar a participação do processo que ficou conhecido como “substituição de importações” na industrialização do período. Para, Furtado (2001, 2003), o processo decorreu mais das tensões estruturais engendradas pelo declínio da capacidade de importar associada ao “estrangulamento externo”. Este se dava pelo aumento dos encargos da dívida externa, advinda em grande parte para financiar os estoques de café, pelos desequilíbrios no balanço de pagamentos, pelo declínio da oferta internacional, diante da crise mundial, e pelos descompassados cambiais, que dificultavam as importações e favoreciam a produção nacional para suprir o mercado interno. Para Furtado (2003): *“Da própria crise surgiu uma situação favorável à indústria nacional, particularmente às manufaturas que não dependiam de matérias-primas importadas”*.

É interessante que nessa primeira fase da industrialização, Furtado observa o processo de substituição de importações de forma estrutural e pouco associado a intencionalidade “consciente” das ações do governo. Admite a importância dos amplos subsídios aos investimentos, advindos da política cambial e de crédito, e da criação de indústrias básicas de siderurgia e petróleo pelo governo como aceleradores da industrialização. Porém expõe essas medidas como se fossem secundárias e paralelas ao processo de Substituição de Importações.⁵⁰

Fonseca (2003) faz uma relevante crítica à análise de Furtado sobre o processo de substituição de importações do período. Para o autor, o processo decorreu sim de uma direta intencionalidade da política industrializante que se iniciou após 1930. Afirma que ao restringir sua análise nas políticas monetárias, cambiais e fiscais, Furtado entendeu o crescimento da indústria como consequência não intencional da política de valorização do café, mantida por Vargas ao longo da década de 30. A partir daí, Fonseca traz uma série de argumentos para evidenciar a construção da consciência e da intencionalidade da política industrializante ao longo de todo o período.

Fausto (2006) acompanha, de certa forma, Fonseca, porém afirma que o Estado realmente só “embarcou” com maior decisão na política de substituir importações a partir

⁵⁰ Ver em (Furtado, 2003, p113-114).

1937, com a instituição constitucional do Estado Novo. Até então não havia uma linha clara de incentivo ao setor industrial, que era feita sem um planejamento central e que considerava cada setor de forma específica.

Ao tentar imaginar as complexas relações políticas daquele período, pode-se especular, entretanto, que provavelmente já havia sim a intencionalidade industrializante pressionada pelos próprios grupos que contribuíram com a revolução de 1930. A própria estrutura do sistema internacional que se instalava, favorecia a ascensão dos nacionalismos industrializantes. A crise de 1929 colou em cheque os ditames liberais e favorecia a construção de políticas intervencionistas. A influência crescente das políticas anticíclicas propostas por John Maynard Keynes ganharia cada vez mais importância, principalmente após a publicação de seu livro “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” em 1936⁵¹. O papel do Estado na condução da economia e dos desígnios nacionais se consolidava mundialmente e só seria arrefecida por volta da década de 70.

Independente da intencionalidade ou não do processo de substituição de importação, o fato é que toda a conjuntura internacional aliada a condução da política econômica e do acréscimo dos investimentos na produção secundária, favoreceram um alto grau de substituição em todos os segmentos industriais. Em 1959, a participação das importações na oferta de bens de consumo duráveis já estava reduzida a apenas 6%, a dos bens intermediários a 12% e a de bens não-duráveis já estava abaixo de 4% desde 1949. Entre 1949 e 1964 a participação das importações na oferta de produtos industriais foi reduzida de 1/5 para 1/20 do total.⁵²

No setor primário, a expansão produtiva na agricultura também se diversificava. Aumentava-se principalmente a produção de arroz, feijão, carne, açúcar, mandioca, milho, trigo, tendo no mercado interno seu combustível de expansão e refletindo a gradativa integração comercial que se realizava. No período de 1929 a 1937, a produção primária voltada ao mercado interno cresceu mais de 40%.⁵³. No período de 1939 a 1943, aqueles produtos passariam a representar 48% das lavouras, enquanto que entre 1925-1929, não passavam de 36%.⁵⁴

⁵¹ (Keynes, 2014).

⁵² (Furtado, 2003, p.114).

⁵³(Furtado, 2001, p. 200).

⁵⁴ (Fausto, 2006, p. 217).

O setor de serviços (transportes, saúde, educação, etc.), por sua vez, crescia vertiginosamente, ganhando participação no PIB total do país e na ocupação da mão de obra. Essa expansão associava-se a rápida urbanização vivenciada a partir de 1930, pressionada pelo êxodo rural, pelas altas taxas de fecundidade e pelo chamado "grande ciclo de expansão das migrações internas", que começavam a se tornar o elo entre as mudanças estruturais que a sociedade e a economia brasileira passavam. (Brito; Souza, 2005). O estado de São Paulo, especialmente sua capital, se tornava o grande vetor dessas transformações, contribuindo para concentrar não apenas a população, mas toda uma estrutura produtiva terciária a fim de atender as demandas populares e dos outros setores produtivos, especialmente da crescente indústria.

No cenário externo, o período após 1937 começa a refletir as tensões da iminente Segunda Guerra Mundial. Sua eclosão em 1939 vai intensificar ainda mais o processo de substituição de importações e provocar impactos que iniciariam a instalação da indústria pesada no Brasil. Boa parte dos estudiosos entendem que isso se deu porque, no campo externo, Vargas buscou tirar vantagens da crescente rivalidade entre as grandes potências.⁵⁵ A crescente participação da Alemanha no comércio com o Brasil parecia favorecer um alinhamento brasileiro ao lado alemão. Em 1938, os alemães chegaram a superar os americanos como principal fornecedor das importações brasileiras, 25% contra 24%. Como destino das exportações já assumiam o segundo lugar se aproximando rapidamente dos americanos. No mesmo ano, 1938, os militares brasileiros obtiveram um grande contrato para fornecimento de artilharia com a empresa alemã Krupp. Ademais, o próprio golpe do Estado Novo, em 1937, e o nacionalismo varguista acendiam os alertas dos aliados (Estados Unidos e Inglaterra) sobre a possibilidade de alinhamento brasileiro com a Alemanha.

Com a eclosão da guerra e o bloqueio naval britânico, o comércio com a Alemanha rapidamente declinou. Vargas, por sua vez, demonstrou que não pretendia alterações essenciais na política externa ao nomear Osvaldo Aranha, embaixador nos EUA, como Ministro do Exterior. A negociação com os americanos no período, chancelou a participação do Brasil na guerra ao lado dos aliados e definiu os investimentos que iriam dar início a grande indústria siderúrgica nacional, com a implantação, a partir de 1940, da

⁵⁵ Para o período em questão e as relações externas de Vargas no período ver (Cervo; Bueno, 2002) e (Fausto, 2006).

Usina de Volta Redonda – RJ, financiada por créditos americanos. O terreno se preparava para o “grande salto” da industrialização pesada no país.

Com o fim da guerra e a derrocada dos regimes nacionalistas na Europa, as próprias perspectivas de manutenção do regime do Estado Novo no Brasil também caíram. Getúlio renunciou, porém, seu apoio declarado a Gaspar Dutra contribuiu para que este ganhasse as eleições de 1945. Vargas, no entanto, retornaria como presidente eleito em 1951, depois de uma campanha baseada na defesa da industrialização e da ampliação da legislação trabalhista. Para Fausto (2006), a transição para o regime democrático não representou uma ruptura com o passado, mas uma simples mudança de rumos, em meio a “muitas continuidades”.

O fato é que o período representa uma evidente expansão da industrialização e da diversificação da economia. O centro dinâmico da acumulação orbitava no estado de São Paulo, que já no ano de 1955 possuía 52% da participação do PIB da indústria nacional. Essa concentração, de acordo com Cano (2007), tendia a se acentuar devido a crescente capacidade de acumulação do polo somada à marcante introdução de progresso técnico. Obedecia, também, a “fria lógica” das teorias locacionais das indústrias, favorecida pelas crescentes economias de escala que se apresentavam no estado e na cidade de São Paulo. Além disso, essa crescente concentração produtiva na região era favorecida pelo processo de substituição de importações e por todos esses acontecimentos externos como visto. Ainda, corroborando com a análise Brito e Souza (2005), Cano (1985) ressalta que o processo de urbanização, especialmente em São Paulo, também forçava a expansão industrial mais diretamente relacionado com ele e com a demanda da construção civil e pública, como vidros, cerâmicas, madeira e etc.

Outro exemplo, pode ser a indústria de transformação que, no período de 1919 a 1949, no estado de São Paulo cresceu a média de 8,4% a.a., enquanto que o conjunto “Brasil menos SP” cresceu a média de 5,6% a.a. Ainda, São Paulo quadruplicou seu parque industrial no período de 1919 a 1939, e o duplicou novamente entre 1939 e 1949.⁵⁶

No entanto, apesar do grande crescimento de São Paulo, Cano (1985, 2007) demonstra como o período é marcado por crescimento satisfatório em todas as regiões do país. Mostra que a despeito do aumento da concentração em São Paulo e de sua dominância à escala nacional, a “periferia” também acelerou sua taxa de expansão

⁵⁶ (Cano, 1985).

industrial ao longo de todo o período entre 1930 a 1970. Ainda no exemplo da indústria de transformação, enquanto São Paulo cresceu a uma taxa de 8,4%, o Norte cresceu a 6% o Nordeste a 5%, o Centro-Oeste a 8,8% e o Sul a 6% na média. Essa evidência, de acordo com Cano, rebate a ideia de um “imperialismo paulista sanguessuga”, que teria se beneficiado às custas das demais regiões brasileiras. Demonstra que os níveis de complementariedade produtiva se elevavam consolidando a integração do mercado nacional e aumentando o comércio inter-regional. De fato, este perfazia cerca de ¼ do total do comércio externo de todos os estados e regiões do país. Cifra que passou de 50% já na segunda metade da década de 40.⁵⁷

Isso era possível porque, como argumenta Cano em sua análise, à medida que o processo de integração do mercado nacional avança, beneficiado também por meio dos investimentos e das melhorias em infraestrutura, em transportes e comunicação, o poderio econômico-produtivo que se concentrava em São Paulo gerava três efeitos de ressonância para as outras economias regionais: os de *bloqueio*, que dificultavam um desenvolvimento histórico similar ao de São Paulo para a periferia, uma vez que o polo dinâmico e gestor da acumulação da economia nacional já havia se consolidado naquele estado; os de *destruição*, que pela concorrência com empreendimentos e produtos mais eficientes e de superioridade técnica acabavam por aniquilar similares produzidos na periferia; e por fim, os efeitos de *estímulo*, que alavancavam oportunidades de investimentos em empreendimentos voltados para a complementariedade (agrícola ou industrial) inter-regional. Cano (1985, 2007) centra a sua análise na defesa de que ao longo do período de 1930 a 1970, os efeitos de estímulo gerados a partir do centro dinâmico localizado em São Paulo superaram largamente os efeitos de destruição, o que se evidencia diante das altas e satisfatórias taxas de crescimento verificadas em todas as regiões do país.

Entretanto, como sempre ressaltava Furtado em suas obras, o decorrer da história permite aos observadores do futuro analisar com mais cautela e clareza os fenômenos do passado. Aos observadores do presente, nem sempre os fenômenos que se dão na sociedade e nas nações são traduzidos com a clareza e a certeza absoluta do que se passa. Por isso é difícil julgar as ações e caminhos tomados pela atuação pública, sempre imersa em paixões, interesses e subjetividades. Talvez seja por isso que, algumas vezes, análises

⁵⁷ (Cano, 1985 p. 157).

corretas parecem ser tratadas com instrumentos errôneos, outras vezes, de análises equivocadas podem transcorrer ações benéficas ou de surpreendentes resultados.

A questão regional, que se fortalece e estimula os debates a partir dos 1950, resultou em uma infinidade de análises e ações que foram sendo “corrigidas” e alteradas ao longo das décadas. A crescente concentração produtiva em São Paulo e o dinamismo do desenvolvimento do estado, e também da região Sudeste, que como um todo se beneficiava dessa maior proximidade ao centro dinâmico, contrastava com um resiliente quadro de penúria e miséria em outras regiões, principalmente no Nordeste. A explosão dos fluxos migratórios para São Paulo, apesar de contribuir com a oferta de mão de obra para a própria expansão produtiva do estado, desnudava a crescente disparidade do desenvolvimento regional brasileiro e começava a criar, também, uma concentração populacional na capital, que já pressionava a oferta de serviços públicos básicos. Além disso, o crescente êxodo rural e a rápida urbanização concentravam a população cada vez mais. Eram necessárias ações para que se pudesse expandir as reais fronteiras de ocupação a fim de aproveitar as potencialidades do colossal território brasileiro.

Tanto que já em 1938, o presidente Getúlio Vargas lançou a “Marcha para o Oeste” com a intenção de ocupar e desenvolver o interior do Brasil. Entre seus instrumentos estavam a criação de colônias agrícolas, sendo a primeira criada em 1941 em Ceres, no estado Goiás, a construção de estradas, o incentivo à produção agropecuária e a imigração para o interior. (Garfield, 2000)

No entanto, até meados de 1950, em termos de desenvolvimento socioeconômico, a problemática das disparidades e desequilíbrios regionais, tanto no discurso político quanto nas ações governamentais, estavam muito imersas e limitadas na questão do combate às graves secas nordestinas. (Cano, 1985) Após 1950, a crescente “tomada” de consciência sobre a questão regional, sobre as disparidades, a miséria nordestina e a exponencial concentração produtiva no Sudeste, que na visão da época seria um dos motivos que agravavam a situação, desencadearam fortes reivindicações por mais equidade regional e federativa. A pressão partia tanto de segmentos da sociedade quanto dos próprios atores políticos, o que culminou na elaboração e na implementação de uma série de instrumentos e políticas a fim de tratar e buscar uma resolução para o problema.

O conturbado momento político do país que culminou com o chocante suicídio do presidente Getúlio Vargas, em agosto de 1954, iria dar lugar a um período de estabilidade

política, de esperança e de expectativa com a eleição do presidente Juscelino Kubitschek, em outubro de 1955. O nacionalismo abria espaço para um desenvolvimentismo onde a “consciência” nacional sobre a questão regional iria encontrar campo fértil tanto nos discursos políticos quanto nas ações políticas. O período coincidia, também, com enormes investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, que iriam lançar as bases da indústria pesada nacional e os fundamentos para o vertiginoso crescimento que se verificou até meados de 1970.

2.2.2 – Industrialização “pesada” de 1956 a 1970.

Em janeiro de 1956, Juscelino Kubitschek tomava posse como presidente e colocava em marcha o Plano de Metas e a construção da nova Capital, como proposto durante a campanha eleitoral dos “Cinquenta anos em Cinco”. Seu governo foi marcado por uma ampla atividade do Estado no setor de infraestrutura e na promoção da industrialização. A política de atração de capitais era largamente instruída a facilitar os investimentos estrangeiros, especialmente nos setores considerados estratégicos e prioritários pelo governo: indústria automobilística, transportes aéreos, estradas de ferro, eletricidade e aço. Além disso, foram facilitadas as importações de equipamentos e maquinários para servir a indústria nacional. Entre 1955 e 1961, o PIB do Brasil cresceu acima dos 7%. O valor da produção industrial total, descontada a inflação, saltou 80%, com expressiva participação da indústria do aço (+100%), de eletricidade e comunicação (+380%) e, especialmente, de transportes (+600%). Grandes empresas multinacionais eram atraídas, principalmente a indústria automobilística, pela crescente potencialidade do mercado brasileiro. (Fausto, 2006)

Além do mais, o Plano de Metas ajudava a abrir rodovias para o Norte e Centro-Oeste, expandindo o investimento produtivo e a infraestrutura para além dos tradicionais polos urbanos. Essa expansão contribuía para integrar cada vez mais o mercado nacional e gerar os efeitos de estímulo que se propagavam ampliando as taxas de crescimento por todas as regiões. A própria construção de Brasília se tornou um marco no processo de interiorização e integração do país.

Perto do final do mandato de JK, em seu discurso de inauguração de Brasília, o presidente expressava bem os sentimentos de desenvolvimentismo, da importância dessas transformações produtivas que o país passava e da questão regional que evidenciava a necessidade de expandir a ocupação territorial, integrar e desenvolver regionalmente o país. Nas palavras de Juscelino sobre Brasília:

*“[...] somente me abalancei a construí-la quando de mim se apoderou a convicção de sua exequibilidade por um povo amadurecido para ocupar e valorizar plenamente o território que a Providência Divina lhe reservara. Nosso parque industrial e nossos quadros técnicos apresentavam condições para traduzir no betume, no cimento e no aço as concepções arrojadas da arquitetura e do planejamento urbanístico modernos. [...] Pesou, sobretudo, em meu ânimo, a certeza de que era chegado o momento de estabelecer o equilíbrio do País, promover o seu progresso harmônico, prevenir o perigo de uma excessiva desigualdade no desenvolvimento das diversas regiões brasileiras, forçando o ritmo de nossa interiorização. [...] No programa de metas do meu governo, a construção da nova Capital representou o estabelecimento de um núcleo, em torno do qual se vão processar inúmeras realizações outras, que ninguém negará fecundas em conseqüências benéficas para a unidade e a prosperidade. [...] Deste Planalto Central, Brasília estende aos quatro ventos as estradas da definitiva integração nacional: Belém, Fortaleza, Porto Alegre, dentro em breve o Acre. E por onde passam as rodovias vão nascendo os povoados, vão ressuscitando as cidades mortas, vai circulando, vigorosa, a seiva do crescimento nacional.”*⁵⁸ Juscelino Kubitschek, 21 de abril de 1960.

Como visto, é justamente nesse período que a “questão regional” emerge com força no cenário nacional, exigindo ações políticas para atuar sobre o problema. Nessa perspectiva, é importante ressaltar a grande influência que a as ideias da Comissão Econômica para América Latina – CEPAL – ou “Escola Cepalina” teve no período. Em síntese, para a CEPAL o grande problema do desenvolvimento a nível internacional era a

⁵⁸ Para o discurso de inauguração de Brasília completo consultar Figueiredo (2002).

deterioração dos termos de intercâmbio, onde os países mais ricos vendiam produtos manufaturados/industrializados, de maior valor agregado, enquanto os países “periféricos” dependiam dos produtos de origem primária. A evolução da técnica e da disparidade crescente entre o valor das mercadorias, ou seja, dos termos de intercâmbio, dificultava o desenvolvimento industrial na periferia e a relegava um *status* de dependência e permanente subdesenvolvimento em relação ao “centro” industrial desenvolvido. Para vencer as amarras do desenvolvimento, as nações subdesenvolvidas deveriam buscar a industrialização, tendo justamente no processo de substituição de importações um de seus principais mecanismos.

De certa forma, essa ideia da relação “Centro-Periferia” acabou sendo perpassada para o plano regional brasileiro. O mito do “imperialismo” paulista ganhava força e a “saída” para o Nordeste e outras regiões seria a busca da industrialização a fim de vencer o atraso e a miséria. Para Cano (1985), no entanto, o problema teórico se dava ao tentar aplicar essa concepção das relações Estados-Nações à escala regional. Segundo o autor, ela não era viável no plano regional devido a fluidez das fronteiras internas e a impossibilidade de aplicação de instrumentos de política cambial, tarifária e outras entre os entes federados, salvo as chamadas políticas de incentivo regional.

O fato é que essa ideia esteve presente e acabou por influenciar as políticas e os instrumentos governamentais que iriam pautar a nova dimensão do desenvolvimento regional a partir de 1960. Ainda no governo de Juscelino Kubitschek foi criada a SUDENE – Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste dentro das linhas estabelecidas pelo relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, elaborado em 1959 sob liderança de Celso Furtado, que havia sido diretor da Divisão de Desenvolvimento da CEPAL. Ele mesmo já havia tido grande influência na elaboração do próprio plano de metas do presidente JK.⁵⁹ Inicialmente, a política formulada por Furtado não se ateve apenas a industrialização, tocando e propondo instrumentos para atuar em questões sensíveis em torno da necessidade de reforma agrária e de colonização, o que evidentemente foi alvo de resistência por diversos setores políticos e econômicos regionais. De acordo com Cano (1985, p.24):

⁵⁹ (Diniz, 2009).

“...O temor da perda de poder pelas várias burocracias que exprimiam a articulação entre os interesses locais e governo federal provocou a tentativa de impedir a instituição da Sudene no Congresso Nacional, justamente por representantes parlamentares da própria região.”

Após o governo de JK, a instabilidade política retornou ao país com a surpresa da renúncia de Jânio Quadros, eleito no final de 1960. A falta de apoio de seu vice, João Goulart, e todo o cenário internacional que se radicalizava diante da Guerra Fria e dos embates entre o bloco socialista e capitalista, constituíram o cenário no qual culminou no advento do Golpe Militar de 1964.⁶⁰

Ao mesmo tempo, apesar dos avanços da industrialização pesada e das altas taxas de crescimento nacional do período JK, o período inicial do regime militar apresentava um quadro econômico sensível, de escalada inflacionária, pressão do déficit público e da dívida externa. Seguiu-se, assim, uma política de ajuste fiscal, redução da dívida pública, pela contenção de gastos, e arrocho salarial. De certa forma, todavia, as ações do governo lograram estabilizar a economia, que voltou a crescer já em 1966 e preparar o terreno para o grande salto que seria dado no período de 1967 – 1974, conhecido como “milagre brasileiro”.

No plano regional, as linhas de ação previamente elaboradas no I Plano Diretor da Sudene foram alteradas e concentradas apenas na expansão da infraestrutura e no sistema de incentivos fiscais e tributários. Ainda assim, a crescente influência do desenvolvimentismo estruturalista-cepalino iria contribuir para que as políticas de desenvolvimento regional passassem a ter outra amplitude, mesmo durante o regime militar. Logo, a exemplo da Sudene, foram criadas a SUDAM – Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia –, em 1966, e a SUDECO – Superintendência para o desenvolvimento do Centro-Oeste –, em 1967. Neste mesmo ano é criada a SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus – que reformula e passa a gerir e administrar os incentivos da Zona Franca de Manaus.

As superintendências criaram incentivos fiscais, financeiros, cambiais, entre outros que intensificaram a migração do capital produtivo para aquelas regiões, contribuindo para transformar suas estruturas produtivas. A Zona Franca de Manaus é o

⁶⁰ Para mais detalhes do conturbado período de transição entre o governo JK e o Golpe de 1964 e a influência do cenário internacional, consultar Fausto (2006) e Cervo e Bueno (2002).

exemplo mais evidente, uma vez que o enorme aporte de incentivos federais e estaduais propiciou um rápido e elevado fluxo de transferência da produção de bens manufaturados para a região, principalmente de eletrônicos e de veículos automotores.

Assim, como afirma Cano (1985), a política regional iniciada na década de 60 contribuiu inequivocamente para o crescimento industrial das regiões Norte e Nordeste. Ao mesmo tempo, as fortes inversões de capital público e privado que se davam na instalação da indústria pesada, especialmente em São Paulo, exigia um maior grau de complementariedade agrícola e industrial, imprimindo grandes efeitos de estímulo à periferia nacional. O grande avanço dessa complementariedade pode ser vislumbrado pela crescente importância do comércio inter-regional. Entre 1955 e 1968, as exportações de São Paulo para o resto do Brasil saltaram 505% enquanto as importações cresceram 176%, cifras muito superiores as exportações e importações provenientes do exterior, 58% e 98% respectivamente.⁶¹

Por fim, Cano faz, também, uma excelente análise comparativa dos ramos e grupos da indústria no período, evidenciando o crescimento e as transformações estruturais em cada região brasileira separadamente. Constata que aos fins de 1970, o crescimento da “periferia” estava se dando fundamentalmente nos ramos de mecânica, material de transporte, material elétrico e comunicação, sendo derivada da grande expansão automobilística e dos investimentos governamentais em eletricidade e comunicação. Comparando as taxas de crescimento da indústria de transformação, por exemplo, entre o período da industrialização “restringida” e a “pesada”, enquanto o estado de São Paulo cresceu a 7,9% e o “resto” do Brasil a 5,4%, no primeiro período, no segundo, as taxas foram de 9,2% e 7,2% respectivamente. Verifica, ainda, que apesar de a concentração industrial em São Paulo atingir seu ápice por volta dos anos 1970, chegando a 58,2% da participação da indústria nacional, ao longo da década de 60 o ritmo dessa concentração começa a diminuir, possivelmente resultado dos inúmeros instrumentos de política regional em execução como citado. Assim, para Cano, o processo de integração do mercado nacional propagava fortes estímulos de complementariedade advindos do aumento dos encadeamentos produtivos no setor industrial nacional.

Logo, no período da industrialização “pesada”, a dinâmica produtiva em São Paulo, comparativamente as demais regiões, começa a perder intensidade na maioria dos

⁶¹ (Cano, 1985, p.261).

segmentos produtivos de bens intermediários e em todos de bens de capital e de consumo durável. O ímpeto concentrador das atividades produtivas começava a arrefecer e dar lugar ao início de um novo processo na economia regional brasileira: a desconcentração produtiva.

2.3 – Desconcentração produtiva no Milagre e na Crise: de 1970 a 1990.

Passada a crise que se seguiu logo após o golpe de 1964 e o forte ajuste fiscal e econômico a fim de estabilizar a economia, o Brasil entrava no período que ficou conhecido como “milagre econômico”, no qual o país experimentou altas taxas de crescimento, tendo um pico de 13% a.a. em 1973. Esse quadro, aliado à forte propaganda governamental, promoviam a ideia do “Brasil grande potência” e produzia resultados no imaginário popular. (Fausto, 2006).

A política econômica nacional se voltou basicamente para a expansão e diversificação da produção nacional e da pauta exportadora. O café que chegou a representar mais de 70% do valor total das exportações na primeira metade do século, na década de 1970 viu sua participação reduzida a não mais que 15%⁶². Enquanto isso, a participação de manufaturados nas exportações totais alcançava 45%.⁶³

A concentração produtiva, por sua vez, atingira seu ápice no estado de São Paulo, chegando a representar 39,5% do PIB Nacional e 58% da produção industrial por volta de 1970. A partir daí, no entanto, uma série de fatores começaram a reverter essa tendência concentradora das atividades e dar lugar a um processo de desconcentração produtiva que traria novas perspectivas e entendimentos para a questão regional brasileira.

Como visto na seção anterior, o debate em torno das disparidades regionais já havia se instaurado de forma mais efetiva desde fins dos anos 50. Essa tomada de consciência reforçou as antigas reivindicações por maior equidade regional e federativa e resultaram na implantação de uma série de instrumentos e instituições públicas específicas para lidar com a problemática regional. Ainda, além dos grandes incentivos fiscais, ampliavam-se os incentivos de reflorestamento, turismo, subsídios agrícolas, barateando a formação do capital, etc. (Diniz, 1993).

⁶² (Fausto, 2006. P.268).

⁶³ (Cano, 2007, p.23).

O país entrava em um período desenvolvimentista no qual o Estado assumia as rédeas e o controle do planejamento e da economia de forma mais firme e efetiva. A condução e determinação dos investimentos públicos buscavam atender aos anseios desse projeto “Brasil Potência”, assumindo tarefas que considerava incapaz de serem efetivadas pelo capital privado nacional e realizando pesados investimentos em setores considerados estratégicos diante da ideologia de segurança nacional.

Para Diniz (1993), seguindo essa lógica, na década de 1970 ocorreu uma avalanche de investimentos industriais, por meio de empresas controladas pelo governo federal, em aço, petróleo, fosfato, papel, petroquímica, carvão, minério e outros. A decisão locacional era em muitos casos tomada por critérios políticos, sendo a grande maioria fora do estado de São Paulo. Os investimentos também foram massivos na geração e transmissão de energia e na infraestrutura de transportes, portos, rodovias e aeroportos. A capacidade de geração energética saltou de 11 milhões de kw para 60 milhões entre 1970 e 1990. A malha rodoviária, por sua vez, se expandiu de apenas 2.000km, em 1955, para 120.000km, em 1990. Consolidava-se, assim, a integração do mercado nacional e ampliava-se a capacidade dos efeitos de estímulos para o crescimento das demais regiões. Estima-se que entre as décadas de 1960 e 1970, o Estado chegou a participar com 60% da formação bruta de capital fixo da economia brasileira.

Essa maior participação estatal tinha suas bases consolidadas e orientadas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND, que contribuíram para inserir uma nova ótica sobre o planejamento e sobre a integração nacional. O I PND, que orientaria as ações para o período 1972 a 1974, ainda no governo Médici, previa um dos maiores programas de desenvolvimento regional em todo o mundo, com repasses da União para o Nordeste e a Amazônia na base de US\$ 800 milhões de dólares, montante superior ao repasse líquido de todas as instituições financeiras internacionais de assistência para a América Latina. A expansão da fronteira econômica do Centro-Sul para o resto do país como estratégias para desenvolvimento, industrialização e ocupação de áreas na Amazônia, no Nordeste e no Centro-Oeste evidenciava a dimensão regional do Plano.⁶⁴

O II PND, para o período entre 1975 a 1979, já no governo Geisel, era ainda mais ambicioso, apesar de sua visível preocupação com a crise mundial desencadeada pelos choques do petróleo daquela década. Logo na apresentação do documento, o plano já

⁶⁴ BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento. (1971).

pregava a relevância de uma política de desconcentração industrial, anunciando massivos aportes de recursos e investimentos industriais no Nordeste e políticas de ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste. Trazia ainda a ideia de uma política demográfica, do ponto de vista geopolítico e econômico, defendendo a necessidade de ocupação de novas áreas como vetor de expansão da fronteira econômica e produtiva nacional.⁶⁵

Aliado a atuação federal, Diniz (1993) ressalta a importância da atuação dos próprios estados na busca de maiores investimentos privados ao longo da década de 70. Essa atuação era direcionada na oferta de diversos incentivos estaduais, especificamente a isenção de ICMS, doação de terrenos e até contribuição financeira, via participação acionária. Ou seja, segundo o autor, os maiores esforços no sentido da integração nacional foram alcançados através da ação conjunta dos governos federal e estadual. Era o início da “guerra fiscal” entre os estados, que tenderia a se intensificar com a crise dos anos 80, a maior autonomia federativa pós-1989 e com a chegada do chamado período “neoliberal”, que iria enfraquecer a atuação do Estado Nacional na condução das políticas regionais.

Esse conjunto de políticas regionais, federais e estaduais e investimentos públicos e privados, além de aumentar a integração do mercado nacional, começaram a surtir efeitos no sentido não apenas de frear o ritmo da concentração produtiva em São Paulo, mas também de promover o início de uma desconcentração produtiva regional em termos relativos. Ou seja, a participação produtiva no total nacional dos demais estados passaria, a partir da década de 70, a crescer em ritmo mais acelerado do que a de São Paulo. De fato, já em 1980, a participação de São Paulo no PIB nacional cairia de 40% para 37%, enquanto no PIB da Indústria cairia de 58% para 53%.

Outro fator relevante, como lembra Diniz (1993), é que a própria concentração produtiva aliada a continuidade dos intensos fluxos migratórios para o Sudeste, principalmente para Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, que já por volta de 1970 atingia mais de oito milhões de habitantes, começava a propagar as chamadas “deseconomias de aglomeração”. De acordo com a visão clássica da economia regional, a partir de certo ponto, a concentração urbana começa a criar deseconomias de aglomeração devido ao aumento da renda urbana, o que ocasiona o aumento dos preços dos terrenos e aluguéis, no custo do controle ambiental, nos congestionamentos, no aumento dos salários,

⁶⁵ BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento. (1974).

além da crescente pressão aos serviços públicos de saúde, educação e etc.⁶⁶ Dessa forma, abre-se por si só a tendência a desconcentração produtiva e populacional para outras áreas que estejam apresentando dinâmicas econômicas virtuosas ainda não pressionadas por esses efeitos. Para o autor, no caso brasileiro, as forças centrífugas para a desconcentração, a partir de São Paulo, estão claramente presentes e associadas a essas deseconomias da RMSP e a crescente pressão sindical, que foi acompanhada de várias greves que se deram ao longo do período.

A soma de todos esses fatores, as deseconomias de escala em São Paulo, a política regional, federal e estadual, os maiores investimentos públicos e privados na periferia nacional, especialmente em transportes, energia e comunicação e a maior integração do mercado nacional, contribuíram para o início da reversão da tendência concentradora das atividades produtivas no estado de São Paulo relativamente as demais regiões. Essa desconcentração seguiu-se tanto no sentido para as demais macrorregiões brasileiras, Norte, Nordeste, Centro Oeste e Sul, quanto no sentido da RMSP para o interior do estado, que passou a ter cada vez mais participação relativa no PIB estadual e nacional.

Cano (2008), para estudar e entender o processo de desconcentração após 1970, subdivide sua manifestação em três períodos: o primeiro seria de *desconcentração virtuosa*, que vai de 1970 até 1980; o segundo seria de *desconcentração espúria ou estatística*, que vai de 1980 a 1990; e por fim, a *desconcentração branda* que se verifica no período pós 1990. Seguir-se-á utilizando a subdivisão do autor para abordar os períodos. Os dois primeiros nas próximas seções e o último no capítulo seguinte.

2.3.1 – Desconcentração “Virtuosa” entre 1970-1980

O início do período que Cano (2008) denominou “*desconcentração Virtuosa*” é marcado por altas taxas de crescimento em todas as regiões brasileiras. No entanto, apesar dos excelentes resultados de São Paulo, que cresceu na média de 8,2% ao ano, este foi abaixo da média nacional, que foi de 9%. A consolidação e intensificação do mercado nacional, dos encadeamentos produtivos, do comércio inter-regional e da matriz de investimentos incentivados pela política regional propagava de forma virtuosa os efeitos de

⁶⁶ Para lembrar o debate acerca das economias-deseconomias de aglomeração consultar a seção 1.3 do capítulo I.

estímulo econômico e propiciava um crescimento da periferia nacional à taxas superiores às do polo paulista. Essa desconcentração virtuosa se propagou em todos os setores produtivos, da agricultura, da indústria e dos serviços.

Pacheco (1998) chama atenção a dois aspectos relevantes e interligados para compreender a desconcentração que se inicia após 1970. O primeiro se relaciona com a intencionalidade das ações governamentais voltadas especificamente para atuar na desconcentração. Para o autor, apesar do sistema de incentivos regionais, por meio das superintendências e outros instrumentos, em termos de desconcentração da atividade produtiva, as ações que o governo se propôs a realizar através da matriz setorial de investimentos seriam de vital importância. Essas ações ganharam vulto maior a partir do II PND, quando se demonstra uma clara opção estratégica e geopolítica para a desconcentração, principalmente no sentido de diminuir o hiato que separava a região nordestina do resto do Brasil. Para isso, uma desconcentração efetiva só seria possível pela tendência de novos investimentos localizarem-se fora das áreas metropolitanas, principalmente do Sudeste. É devido a essa intencionalidade macropolítica explícita, segundo Pacheco, que a periferia se tornou a maior receptora dos novos investimentos.

O segundo aspecto relevante, que se relaciona com o primeiro, explica o fato de a desconcentração se dar de forma “relativa” e com uma característica mais “positiva”⁶⁷, ou seja, não significava tanto que o estado de São Paulo estivesse “perdendo” indústrias para a periferia, pelo contrário, o parque produtivo do estado continuava crescendo à altas taxas no período de 1970 a 1980, porém significava que as demais regiões passaram a contar com maiores investimentos, ampliando sua capacidade produtiva acima da expansão paulista. Ou seja, no caso brasileiro, como afirma Pacheco: “*a desconcentração produtiva teria muito pouco de traslado de plantas ou sucateamento de antigas áreas industriais.*”⁶⁸A importância desse fenômeno também se relaciona com a manutenção do poderio de São Paulo como centro decisor e de comando da economia, uma vez que boa parte dos novos investimentos privados realizados na periferia, mais de 50%, partiam de empresas de capital sediadas naquele estado. Ou seja, as decisões de como, onde e quanto produzir na periferia eram emanadas do centro de comando localizado no polo, o que, de certa forma,

⁶⁷ Consultar seção 1.1 no capítulo I.

⁶⁸ Pacheco cita algumas exceções como no caso das plantas industriais transferidas do segmento de áudio e vídeo de São Paulo para a Zona Franca de Manaus e do segmento têxtil para o nordeste.

mantinha e intensificava a “dependência” periférica em relação a economia paulista. (Pacheco, 2008), (Cano, 2007).

Ainda assim, a desconcentração que se verificou entre 1970 e 1985, período virtuoso da desconcentração, contribuía para expandir, mesmo que de forma tímida, a renda regional a partir da desconcentração que se dava nos três macrosetores produtivos. A participação relativa no PIB nacional passava de 2,2% para 3,8% no Norte; de 12% para 14,1% no Nordeste; de 2,7% para 3,4% no Centro-Oeste; e se mantinha estável no Sul devido à perda de participação do Rio Grande Sul. A Participação do estado de São Paulo caiu de 39,5% para 36,1%⁶⁹.

Com relação ao setor primário, a expansão da fronteira agrícola assumia a direção do Centro-Oeste, que teve sua participação aumentada de 7,4% para 11,4%, sendo o grande ganhador. São Paulo reduziu sua participação de 18% para 14%. Pacheco (1998) lembra, novamente, que a necessidade de produzir “excedentes” exportáveis levou a montagem de uma política agrícola voltada ao crédito subsidiado para a modernização e expansão agrícola, porém que esta expansão se deu mais pela ocupação de novas áreas de fronteira do que no aumento da produtividade, o que explica a crescente participação do Centro-Oeste no PIB do Setor.

No setor de serviços, Cano (2008) mostra que este também apresentou expressiva desconcentração espacial relativa da região Sudeste para o resto do país. No setor industrial, por sua vez, a perda relativa do estado de São Paulo foi mais intensa, caindo 4,7% em relação a participação no PIB industrial do Brasil. Passou de 58% para 53% entre 1970 e 1980.

Por fim, cabe ressaltar que o processo de desconcentração tinha dois vetores importantes. Um no sentido do estado de São Paulo para as demais regiões e outro no sentido da RMSP para o interior, como já mencionado. Entre 1970 e 1980, considerando apenas a participação da RMSP no PIB da indústria de transformação, esta sofreu uma desconcentração muito mais efetiva, caindo de 43,5% para 33,6%. Ao passo que a participação do interior paulista saltou de 14,7% para 20,2%, se tornando a segunda região mais industrial do Brasil, atrás apenas da Grande São Paulo. (Pacheco, 1998).

⁶⁹ (Cano, 2008, p.50).

As deseconomias de escala da RMSP contraposta ao fortalecimento e crescimento das cidades médias⁷⁰ no interior paulista, a expansão da infraestrutura estadual, a instalação e expansão do parque automobilístico na região do ABC paulista, a própria política estadual e municipal de atração de investimentos e incentivos fiscais e outras políticas federais que impactaram indiretamente, como o Pró-Alcool, acabaram, de certa forma, por beneficiar mais o interior paulista do que as demais regiões, a despeito de toda a política regional federal do período.⁷¹

Diante dessa perspectiva, alguns outros autores como Diniz (1993) iriam levantar suspeitas de que o processo de desconcentração produtiva estava se realizando de uma forma muito mais limitada do que o previsto, se restringindo ao interior paulista e a uma área específica poligonal que se estenderia apenas de Belo Horizonte a Porto Alegre, passando por São Paulo. Essa perspectiva, no entanto, será mais bem aprofundada no capítulo seguinte.

O fato é que, as crises internacionais dos anos 70, advindas dos choques do petróleo em 1973 e 1979, iriam colocar enorme pressão no balanço de pagamentos do Brasil, que ainda dependia da importação de 80% do petróleo consumido no país, e modificar o cenário econômico nacional. O momento de euforia do milagre econômico foi dando lugar a um quadro de baixo crescimento e crescente inflação. A década de 1980, que ficaria conhecida como “a década perdida” traria alterações importantes na perspectiva da desconcentração produtiva nacional.

2.3.2 – Desconcentração “Espúria” entre 1980-1990

No final da década de 1970 e durante a década de 1980, que ficou conhecida como “a década perdida”, a crise fiscal e financeira do Estado Nacional começa a acarretar o dismantelamento das estruturas de planejamento e de políticas de desenvolvimento nacional e regional. A capacidade de investimento do Estado se deteriora e o sistema de incentivos fornecidos pelas superintendências começa a ruir. A crise afetou de forma gradual, inclusive, os governos estaduais, ocasionando uma queda maior ainda dos

⁷⁰ Até 500 mil habitantes.

⁷¹ Para mais detalhes sobre os motivos da expansão do interior paulista consultar Cano (2007), Pacheco (1998) e Diniz (1993).

investimentos em infraestrutura econômica e social. A retração do PIB brasileiro chega a 14% entre 1980 a 1983. A desconcentração que havia sido virtuosa na década de 1970, assume um caráter espúrio, estatístico, onde o ganho de participação nos segmentos produtivos das demais regiões se dá mais por menores quedas nas taxas de crescimento destas do que as de São Paulo. (Cano, 2008)

Contudo, para Pacheco (1998), apesar desse caráter “espúrio”, o período de 1980 a 1994, no qual o baixo crescimento do PIB nacional, que ficou em apenas 1,7% ao ano, ainda revela continuidade da desconcentração uma vez que todas as demais regiões continuaram a crescer acima da média nacional. Segundo Pacheco, um dos motivos seria que as estruturas regionais industrialmente mais complexas, como as de São Paulo, com grande peso da produção de duráveis e de bens de capital, refletem de forma mais acentuada qualquer variação cíclica da atividade econômica. Tanto na recessão como na retomada do crescimento.

De fato, a participação do estado no PIB nacional caiu de 38% para 34% entre 1980 e 1994. No PIB da indústria de transformação, passou de 54,4%, em 1980, para 49,2%, em 1990. Ainda, a desconcentração continuou a apresentar o vetor no sentido para o interior do estado, tendo a participação da RMSP caído de 34% para 26%, ao passo que o interior cresceu de 20% para 23%. Com relação ao setor primário, a contínua expansão da fronteira agrícola-mineral contribuiu para acelerar a desconcentração produtiva em vários segmentos. No setor terciário, como mostra Cano (2008), o Norte, o Centro-Oeste e o Nordeste ganharam pontos percentuais em quase todos os segmentos do setor, enquanto São Paulo, Rio de Janeiro e o Sul apresentaram perdas na grande maioria destes.

É importante ressaltar, todavia, que a continuação da desconcentração produtiva ao longo da “década perdida”, apesar de seu caráter “espúrio”, se deve muito ao próprio movimento que já havia se iniciado no período anterior. É evidente que toda a política regional nacional e toda a matriz de investimentos setoriais e incentivos que se propagaram e se realizaram ao longo do chamado “milagre econômico”, continuou tendo alta ressonância durante a década de 1980, mesmo diante da crise, da falência dos instrumentos de políticas regionais e da capacidade de investimento do Estado.

Para Pacheco (1998), a grande problemática, no entanto, não estaria na continuação ou não da desconcentração relativa, mas sim diante do fato de que a década de 1980 abala a lógica da integração do mercado nacional. Este começa a assumir uma

natureza fragmentada e heterogênea, rompendo os elos de solidariedade inter-regionais que caracterizaram a consolidação da integração entre 1930 – 1970. Perspectiva que também será melhor estudada no capítulo seguinte.

O fato é que o final da década de 1980 representaria, novamente, mudanças profundas não apenas no Brasil como no mundo. A queda da União Soviética e o fim da Guerra Fria representavam a supremacia do sistema mundo baseado na lógica capitalista. A onda do chamado “neoliberalismo” varria o mundo em prol da liberalização comercial, do combate ao aparelhamento estatal, do intervencionismo e do planejamento central. A pressão dos organismos e instituições internacionais por menos intervenção estatal, mais abertura comercial e mais disciplina fiscal, pareceram sepultar de vez as pretensões desenvolvimentistas e do planejamento centralizado. O ideário político de integração do território foi sendo substituído por políticas públicas setoriais desarticuladas. (Peres; Chiquito, 2012).

Além disso, a revolução informática e a globalização introduziram novos aspectos ainda não compreendidos no jogo do capitalismo mundial. As teorias da localização não mais seriam suficientes para explicar as lógicas da atividade produtiva. A integração dos mercados internacionais, o Mercosul, a União Europeia, os fluxos transnacionais e financeiros, as regras de comércio, fortalecidas pelo sistema da Organização Mundial de Comércio, dentre diversos outros temas, traziam novos desafios para o desenvolvimento nacional e regional.

No Brasil, esse cenário internacional aliado a longa crise da década de 1980 colocou em cheque as diretrizes e capacidades do Estado Desenvolvimentista. Com a redemocratização do Brasil e a eleição do Presidente Fernando Collor, abriu-se de vez as portas para a experiência neoliberal e para o dismantelamento das políticas públicas nacionais, principalmente de desenvolvimento regional. Os órgãos regionais de fomento foram se deteriorando técnica, econômica e politicamente. A Sudene e a Sudam foram extintas, assim como grande parte dos investimentos e incentivos fiscais destinados a dimensão regional. Os anos de 1990 começariam imersos em grandes desafios. A integração do mercado nacional e a desconcentração produtiva começaram a dividir espaço com os temas e hipóteses de reconcentração, desindustrialização, fragmentação da economia nacional, dentre outros. Alguns destes temas serão abordados no próximo capítulo.

CAPÍTULO III - A DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA NO PERÍODO NEOLIBERAL: 1990-2000

Introdução:

No capítulo anterior foi mostrado como a consolidação da economia cafeeira no Sudeste brasileiro contribuiu para desencadear um processo de concentração produtiva que consolidou São Paulo como o grande centro dinâmico da economia nacional. Essa concentração econômica teve como auxílio, em vários momentos, a primazia da ação estatal e política no sentido de promover a industrialização e apontar os caminhos do desenvolvimento. O nacional-desenvolvimentismo, assim, foi uma marca dessa atuação ao longo de quase todo o processo de integração do mercado nacional, que através da dinâmica paulista propagava efeitos de estímulo para as demais regiões e consolidava importantes cadeias produtivas nacionais. Apesar disso, as desigualdades regionais permaneciam resilientes e relegavam um quadro de miséria e atraso em várias regiões. Isso fez efervescer o dilema da questão regional e os debates acerca das formas de superação dessas disparidades. O planejamento estatal se voltou para a problemática e, por meio de diversas políticas regionais, investimentos e outros instrumentos, tentava encontrar um caminho para o desenvolvimento regional. Por volta dos anos 1970, o milagre econômico, a idealização do projeto “Brasil Potência” e o início do processo de desconcentração produtiva virtuosa pareciam colocar o Brasil finalmente nos trilhos de um desenvolvimento regional mais equilibrado e vigoroso. Os anos de 1980, no entanto, arrefeceram os ânimos e trouxeram novos desafios, diminuindo o ímpeto da desconcentração produtiva e revelando a ainda frágil condição social e econômica regional do país.

Nos anos de 1990, as transformações na ordem global com o fim da Guerra Fria e o fortalecimento do neoliberalismo, associadas a revolução tecnológica-informática, a expansão da globalização e as mudanças político institucionais no Brasil, com a redemocratização e a maior abertura econômica, modificaram o cenário e trouxeram novos e mais complexos desafios para o desenvolvimento regional.

Este capítulo, portanto, irá abordar como esse novo contexto político e econômico, nacional e internacional, afetou a dinâmica da desconcentração produtiva e contribuiu para o surgimento de diferentes interpretações acerca do processo. Novos temas,

teses, conceitos e questionamentos ganharam força na agenda do desenvolvimento regional e passaram a enriquecer não apenas os estudos e pesquisas, mas também a fomentar novos debates acerca dos caminhos da questão regional brasileira e seus desafios. Assim, após a apresentação desse novo panorama dos anos de 1990, serão apresentadas as formulações sobre o desenvolvimento poligonal e as possíveis tendências de reconcentração produtiva. Posteriormente, serão apresentadas as teses sobre uma possível “fragmentação da nação” e a, ainda controversa, desindustrialização. Finalmente, serão abordados alguns trabalhos que têm se preocupado em propor uma nova regionalização que melhor reflita as realidades econômicas e sociais do território brasileiro.

A exposição desses temas será importante para subsidiar uma melhor compreensão acerca dos trabalhos que serão apresentados nos capítulos IV e V, que buscam estudar e apontar os possíveis rumos e aspectos da desconcentração produtiva entre os anos 2000 e 2015.

3.1 – O Novo Contexto Político e Econômico e a Desconcentração Produtiva nos Anos de 1990.

Em uma rápida retrospectiva, foi durante o governo do presidente militar Ernesto Geisel que se iniciou uma série de tratativas políticas com líderes da oposição e da Igreja a fim de dar sequência ao processo de abertura política e restauração das liberdades públicas. Esse processo, segundo o presidente, deveria se dar de forma “lenta, gradual e segura”. Na virada dos anos 80, já com o presidente João Batista Figueiredo, os efeitos do AI-5⁷² perderam vigência e restauraram os direitos individuais e a independência do Congresso Nacional. (Fausto, 2006)

No plano social, a oposição começava a se fortalecer politicamente e se preparar para as eleições marcadas para o começo de 1985. Os trabalhadores de diversos setores se organizavam sindical e politicamente, fazendo paralisações e greves generalizadas que reivindicavam além aumentos salariais, direitos e garantias trabalhistas, reconhecimento sindical e liberdades democráticas. Além disso, a insatisfação popular com o regime

⁷² Ato Institucional Número 5 que, dentre seus principais efeitos práticos, suspendia as atividades do Congresso Nacional, proibia manifestações de caráter político, impunha a censura a meios de comunicação e artísticos, concedia poder ao presidente para suspender e cassar direitos políticos, mandatos e intervir nos estados e municípios.

crescia rapidamente, culminando em uma série de manifestações por abertura política que ficaram conhecidas como as “Diretas Já”.

No campo econômico, os efeitos do milagre econômico começavam a demonstrar grande desgaste. A dívida externa crescia rapidamente, devido a necessidade de empréstimos para auxiliar a poupança e subsidiar os novos investimentos do II PND. Logo, os juros da dívida externa começaram a comprometer o balanço de pagamentos nacional. A eclosão da segunda crise mundial do Petróleo, em 1979, desencadeou a elevação dos preços e das taxas de juros internacionais, pesando ainda mais no cumprimento dos serviços da dívida externa. Os anos 80 começavam com uma recessão crescente, com um quadro de baixo crescimento e um galopante efeito inflacionário, quadro que ficou conhecido como “estagflação”. Em 1978, a inflação estava em torno de 41% a.a. e a dívida externa em torno de 43 bilhões de dólares. Em 1984, no final do mandato de Figueiredo, a inflação já estava em 224% a.a. e a dívida havia saltado para 91 bilhões de dólares.⁷³

Apesar de frustrada as eleições diretas para 1985, a oposição ao regime chegou ao poder em eleição pelo Colégio Eleitoral com a vitória de Tancredo Neves e José Sarney para a presidência e vice-presidência do país. No entanto, foi Sarney que tomou posse como presidente diante dos graves e repentinos problemas de saúde que levaram Tancredo Neves a óbito em abril daquele ano. A comoção com a morte do presidente eleito se entrelaçava a certos temores acerca do prosseguimento do processo de transição democrática. Todavia, o processo continuou, a Assembleia Constituinte, eleita em 1986, finalizou os trabalhos, promulgando a nova Constituição em 1988, e uma nova eleição direta para presidente finalmente foi marcada para outubro de 1989.

Entretanto, o quadro de estagflação permanecia se agravando. Diversos planos e medidas⁷⁴ eram implementados na busca de uma saída para a crise, no entanto, rapidamente fracassavam e se agravava ainda mais a recessão e a inflação, que, no final de 1989, chegava a 1.972% ao ano. Assim, o Brasil entraria os anos de 1990 com grande expectativa diante do novo regime democrático, porém imerso em uma grave situação econômica.

⁷³ (Fausto, 2006).

⁷⁴ Apenas no Governo Sarney pode-se citar os Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão. Dentre as medidas estavam o congelamento de preços, aumento de impostos e tarifas, redução do déficit público, troca de moedas, desvalorização cambial, aumento de juros, entre outras. Para mais detalhes gerais consultar: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/06/1477505-pais-teve-varios-planos-economicos-para-controlar-a-inflacao-conheca.shtml>>

Como visto no fim do capítulo anterior, essa transição no país coincidiu também com grandes transformações na ordem mundial. Em 1989, caía o Muro de Berlim, dando fim a Guerra Fria e anunciando a derrocada da União Soviética. O Sistema Mundo⁷⁵ instituía a hegemonia unipolar da lógica capitalista, que desde a década de 1970 vinha sendo revestida pelo fortalecimento da crescente tendência neoliberal. O Estado de “Bem-Estar” e o Keynesianismo sucumbiam diante da pressão por maior abertura comercial, menos intervencionismo estatal, mais disciplina fiscal e menos regulamentações econômicas. De forma geral, o “ideário” neoliberal acabou sendo sintetizado em um conjunto de medidas que supostamente serviriam para ajudar as nações em desenvolvimento a superarem suas graves crises econômicas. Esse conjunto de medidas ficou conhecido como o “Consenso de Washington”, que passou a exercer grande influência nas principais instituições internacionais, principalmente financeiras. Estas passaram a utilizar essas medidas preconizadas como verdadeiras “cartilhas” a serem seguidas em troca de ajuda externa e novos financiamentos.⁷⁶

Além disso, a revolução informática-tecnológica e a globalização introduziram novos aspectos no jogo do capitalismo mundial. Os fluxos transnacionais crescentes, a financeirização econômica internacional, os intensos deslocamentos do capital produtivo, em busca de mercados desregulados e com mão de obra barata, dentre diversos outros fatores, limitavam a capacidade das teorias de localização de explicar completamente as novas lógicas da atividade produtiva. Além disso, os processos de integração dos mercados internacionais, como a União Europeia e o MERCOSUL, somados a instituição de novas regras de comércio internacional, fortalecidas pelos sistemas da Organização Mundial de Comércio, iriam combater cada vez mais os instrumentos tarifários e as barreiras comerciais. Assim, esse novo contexto internacional erguia enormes desafios na condução política das economias nacionais e do desenvolvimento nacional e regional.

Esse panorama é importante para se compreender o contexto e os desafios em que se iniciou o período democrático no Brasil e que iriam impactar diretamente no processo de reestruturação produtiva do país nos anos de 1990.

⁷⁵ Fazendo referência ao conceito de Wallerstein (1974).

⁷⁶ O consenso preconizava 10 medidas a serem efetivadas pelos governos: 1 – disciplina fiscal; 2 – Redução dos gastos públicos; 3 – reforma tributária; 4 –juros de mercado; 5 – taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade. (Bandeira, 2002).

É claro que desde sempre, diante da sua constante dependência de financiamentos externos, o Brasil já sofria as pressões de receituários de instituições internacionais, principalmente do FMI⁷⁷. Porém, é com a posse de Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito pelo voto direto após o regime militar, que o fortalecimento do contexto neoliberal no país começa a assumir maiores proporções. Rapidamente Collor de Mello começou uma série de reformas liberalizantes, privatizações, abertura comercial e retirada de restrições às importações. Além disso, para tentar conter a escalada inflacionária, lançou os “Planos Collor”, com novos congelamentos de preços e confisco de ativos financeiros para limitar os recursos em circulação na economia.

De acordo com Cervo e Bueno (2002), a emergência dessa perspectiva neoliberal trazia um impulso conceitual de “mudança”. Ela era reforçada pela ideia de que as estratégias tradicionais do Estado Desenvolvimentista haviam desembocado na crise do endividamento, na instabilidade monetária e na estagnação econômica. Além disso, estariam fadadas a sucumbir diante das transformações da ordem global. Para os autores, a maturação dessa ideia não se tratou de uma leviandade mental, “*mas de uma convicção profundamente arraigada na mentalidade de dirigentes brasileiros*”⁷⁸.

Para se ter uma ideia dessa convicção relatada pelos autores, no discurso de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1991, o presidente Collor de Mello exaltava:

*“O ideário liberal venceu, e devemos lutar para que se imponha de forma coerente, ampla e, sobretudo, inovadora. Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que optou por uma plataforma liberal com um claro sentido social [...] de uma sociedade que há dezoito meses se esforça para realizar esse ideário.”*⁷⁹

Dessa forma, o Estado Nacional era sistematicamente desmantelado. O planejamento e as políticas públicas nacionais davam lugar a primazia da condução macroeconômica e das políticas e projetos setoriais desarticulados. Os órgãos e

⁷⁷ Para mais sobre essas pressões consultar Fausto (2006) e Cervo e Bueno (2002).

⁷⁸ (Cervo; Bueno, 2002, p. 458).

⁷⁹ Disponível em: O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006: Luiz Felipe de Seixas Corrêa, organizador / Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

instrumentos destinados a dimensão regional, como a Sudene, a Sudam e grande parte dos investimentos e incentivos fiscais, se deterioraram técnica, econômica e politicamente até serem extintos por volta dos anos 2000. Esse quadro fez acirrar mais ainda as disputas inter-regionais, intensificando a Guerra Fiscal pelos investimentos nacionais e internacionais, acarretando em sacrifícios financeiros e perdas de arrecadação em vários estados. A desarticulação das políticas e a falta de uma orientação regional, relegou cada unidade federativa à própria sorte na busca de saídas autônomas para a crise. Em muitos casos, essa saída se orientou na busca de especializações produtivas voltadas para atender as demandas do mercado externo, conforme mostra a tese de Pacheco (1998), que será melhor apresentada na seção 3.3 deste capítulo.

A insatisfação com as medidas do Plano Collor, o agravamento da forte recessão e as escandalosas denúncias de corrupção no governo, derrubaram o presidente no final de 1992. Seu sucessor, Itamar Franco, herdaria um quadro econômico caótico de estagnação. Entre 1990 e 1992 o PIB acumulado do país teve uma retração de -3,79%⁸⁰. Em 1993, a hiperinflação atingiu a marca de 2.477% ao ano. A prioridade de Franco se tornou a busca por um plano que pudesse finalmente estabilizar a economia do país e aplacar a crise.

Esse plano chegou em julho de 1994 com a instituição da nova moeda: o Real. Ao contrário dos planos anteriores, este logrou reduzir rapidamente a inflação e estabilizar a economia. Em outubro daquele ano, era eleito Fernando Henrique Cardoso, ministro da fazenda responsável pela montagem e condução da equipe econômica que elaborou o plano.

Contudo, a partir de 1995, a manutenção do câmbio fixo, fortemente sobrevalorizado em relação ao dólar, começou a destroçar o balanço de pagamentos e a afetar diretamente o setor industrial, favorecendo uma grande elevação das importações, principalmente de manufaturados. A balança comercial exterior que, entre 1990-1994, havia sido superavitária em mais de 60 bilhões dólares, permitindo o acúmulo de mais de 40 bilhões dólares em reservas, entre 1995 e 2000, se inverteu drasticamente, apresentando saldo negativo em todos os anos até acumular perdas de mais de 24 bilhões de dólares. Para tentar fechar as contas, o governo elevava vertiginosamente os juros da economia, a fim de atrair capitais externos, em sua maior parte especulativos, e lançava uma série de

⁸⁰ <www.ipeadata.gov.br>

privatizações generalizadas, cuja grande maior parte da arrecadação se esvaiu para conter a deterioração das contas externas⁸¹.

Câmbio valorizado e juros altos eram os ingredientes perfeitos para solapar o setor industrial nacional e arrefecer os investimentos privados. A indústria começou a perder rapidamente participação relativa na composição do PIB nacional e apresentar perdas absolutas no total do estoque de empregos. Esse cenário alertava para o surgimento de um grave e iminente processo de desindustrialização em escala nacional, que também será melhor apresentado em seção posterior.

Além disso, ao longo da segunda metade da década de 90, os frequentes ataques especulativos e as crises internacionais no México, nos Tigres Asiáticos, na Rússia, e posteriormente na Argentina, pressionavam ainda mais o balanço de pagamentos, o que reforçava a necessidade de avançar com as privatizações e subjugava, cada vez mais, o país ao receituário do “Consenso de Washington” nas intermináveis rodadas de negociação com o FMI por mais financiamento externo.

Entre 1994 e 1999 a dívida externa saltou de 148 bilhões para 237 bilhões de dólares. A dívida pública interna passou de 33% para 53% do PIB. Os juros e a amortização da dívida externa passaram a consumir praticamente todo o montante ganho com as exportações e esgotavam seguidamente as reservas cambiais do país⁸². Segundo Cano (2017), nesse período a carga dos juros sobre a receita fiscal chegou a 8% do PIB, representando cerca de 45% da receita federal. Isso aliado ao câmbio valorizado se transformou em uma verdadeira “camisa de força” para a política econômica.

Era evidente a insustentabilidade desse cenário, porém ele foi mantido até a virada de 1999. Garantida a reeleição de FHC, logo no começo de 1999, abandonou-se o câmbio fixo e instituiu-se o chamado “Tripé Macroeconômico”, que será melhor abordado no próximo capítulo.

Em síntese, portanto, a década de 90 demonstra nitidamente que as elites nacionais não souberam administrar o novo contexto internacional advindo das transformações globais. Perderam-se vagando no complexo labirinto ideológico da condução macroeconômica neoliberal. Abdicaram de buscar um pensamento autônomo de desenvolvimento e abandonaram as tradições brasileiras de política externa independente, submetendo-se às pressões e aos receituários do centro dominante global. Assim, pouco

⁸¹ Dados em Fausto (2006) e Cervo (2002).

⁸² (Cervo; Bueno, 2000, p.477).

tempo sobrou para se pensar em planos nacionais que efetivamente pudesse trilhar um caminho de desenvolvimento nacional e regional, o que somente seria retomado após 2003.

Apesar disso, de uma forma geral, a desconcentração produtiva, a partir de uma perspectiva nacional, continuou a ocorrer, porém de forma *branda* e mantendo características espúrias⁸³ em vários setores produtivos como mostra Cano (2008). De fato, entre 1990 e 1999, o PIB nacional cresceu a uma taxa média de apenas 1,6% a.a., enquanto o estado de São Paulo registrou apenas 1% no mesmo período.⁸⁴ O vetor de desconcentração para o interior paulista se manteve forte. Entre 1989 e 2004, a participação no PIB nacional da RMSP caiu de 29% para 17%, ao passo que a participação do interior paulista subiu de 21% para 26% no mesmo período.

Ainda de acordo com Cano (2008), principalmente no setor industrial, é possível perceber uma diferença no ritmo da desconcentração ao longo da década. O autor, devido a disponibilidade e metodologia estatística, divide sua análise em dois períodos: um que vai de 1985 a 1996 e outro entre 1996 e 2004. Afirma que no primeiro período a desconcentração foi evidentemente *branda*, havendo inclusive reconcentração de diversos segmentos industriais em São Paulo. Em 25 segmentos analisados, São Paulo ganhou participação em dez, sendo que em treze desses segmentos o estado ainda concentrava mais de 50% da produção nacional. Entre 1996 a 2004, já entrando, portanto, em um novo e melhor contexto político e econômico, que será exposto no capítulo seguinte, a desconcentração parece ganhar mais ritmo e se acelerar, principalmente após os anos 2000, já com o câmbio desvalorizado no contexto do tripé macroeconômico. Nesse segundo período, dentre 29 segmentos analisados, São Paulo ganhou participação apenas em cinco.

Apesar disso, a falta de uma orientação política regional articulada, que relegava o ordenamento do território aos efeitos das crescentes disputas na Guerra Fiscal e aos interesses privados dos grandes agentes do capital, gerava enormes incertezas quanto ao futuro da desconcentração produtiva e de suas características. Erguiam-se ainda mais desafios no combate às disparidades regionais. Ademais, o temor de que estas pudessem se intensificar era bastante plausível, diante do arrefecimento da “questão regional” e do ambiente político eminentemente voltado para a condução macroeconômica neoliberal.

⁸³ Ou seja, em vários setores a desconcentração ocorria de forma relativa devido a maiores declínios da produção paulista e do Sudeste do que das demais regiões.

⁸⁴ Dados consultados em: <www.ipeadata.gov.br>

Nesse contexto, como já citado anteriormente, os estudos regionais, que até então haviam se debruçado principalmente sobre os entendimentos acerca da integração do mercado nacional, das relações estruturais, que impactavam nas desigualdades regionais, dos possíveis instrumentos para solucionar a “questão regional” brasileira, e dos efeitos da desconcentração produtiva a partir de 1970, começaram a desenvolver novos temas e hipóteses. Dentre estas, surgiam análises que percebiam o desgaste do processo de desconcentração e apontavam para uma possível tendência reconcentradora das atividades produtivas, ou, ao menos, para uma limitação desta em termos de uma “desconcentração concentrada” em poucas e delimitadas regiões do Sul/Sudeste do país. Outras teses apontavam para os riscos de que esse contexto neoliberal associado a famigerada abertura comercial incorresse na ruptura dos elos da integração nacional ocasionando uma verdadeira “fragmentação da nação”. Outros começaram a ressaltar os perigosos da perda de participação do setor industrial na composição da renda nacional e dos efeitos de uma possível desindustrialização no país. Por fim, alguns outros estudos evidenciavam que nesses novos tempos de mundo globalizado e reestruturação produtiva não mais era possível se prender as tradicionais regionalizações, limitadas pelas restritas fronteiras estaduais, e buscavam apresentar novas propostas a fim de se compreender as influências dessas transformações na constituição do espaço nacional.

Esses são alguns dos temas de maior relevância que surgiram na década de 1990 e que se relacionam com a desconcentração produtiva nacional. Assim, nas próximas seções, buscar-se-á apresentá-los brevemente a fim de subsidiar a análise dos estudos que serão apresentados nos capítulos IV e V.

3.2 – Desconcentração Concentrada e o Desenvolvimento Poligonal.

Uma das teses de grande relevância para os debates regionais que surgem nesse período é a do Desenvolvimento Poligonal no Brasil, elaborada por Clélio Campolina Diniz⁸⁵

De acordo com a argumentação do autor, apesar do evidente processo de desconcentração iniciado nos anos de 1970, apenas um número limitado de novos polos de

⁸⁵ Diniz (1993).

crescimento estavam se beneficiando dessa reestruturação produtiva. Estes estariam localizados, principalmente, no próprio estado de São Paulo ou em regiões próximas a ele. Assim, não se configuraria um verdadeiro processo de desconcentração produtiva, mas sim um processo de desenvolvimento limitado a uma área poligonal que se estenderia das proximidades de Belo Horizonte, em Minas Gerais, até Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, conforme o mapa apresentado pelo autor abaixo:

Figura 1 - Eixos de Desenvolvimento Poligonal Apresentado por Diniz (1993)



Fonte: Diniz (1993)

Deve-se ressaltar, primeiro, um importante passo metodológico tomado pelo autor para analisar o processo de reversão da polarização após 1970. Ele focaliza sua análise a partir da RMSP para o resto do país e não apenas a partir do estado de São Paulo. Segundo Diniz, em crítica a outros autores, ao comparar os dados do estado com o resto do Brasil se tem um resultado distorcido devido ao grande crescimento do interior paulista. Ou seja, observa que o epicentro da desconcentração produtiva estava na Região Metropolitana da capital e não no estado em si. Expõe, como exemplo, que entre 1970 e 1990, ao passo que a RMSP declinou sua participação na produção industrial nacional de 44% para 26%, o interior paulista ampliou a sua participação de 14% para 20%.

Dito isso, o autor argumenta que até, mais ou menos, meados da década de 1970, a desconcentração teria propiciado um espraiamento industrial mais generalizado, beneficiando o interior do estado paulista, mas também, quase todos os demais estados brasileiros. Essa “primeira fase” analisada por Diniz coincide com o período de “desconcentração virtuosa” analisada por Cano (2008). Ainda, o autor levanta várias hipóteses segundo as quais teriam corroborado para o início da reversão da polarização paulista: A primeira seria o surgimento de deseconomias de aglomeração na RMSP concomitante ao surgimento de economias de aglomeração em vários outros centros urbanos e regiões. A segunda estaria ligada às políticas regionais e a forte ação dos governos federal e estaduais em termos de investimentos diretos, incentivos fiscais e construção de infraestrutura, beneficiando e atraindo investimentos privados. A terceira seria referente a expansão da fronteira agromineral e da busca por recursos naturais. Por fim, a própria integração do mercado nacional, o aumento da infraestrutura de transportes e comunicações e o conseqüente aumento da competição interempresarial, contribuíram, também, para a desconcentração geográfica da produção.

Contudo, a partir dos anos 80, segundo Diniz, esse processo começou a perder potência no sentido de beneficiar as regiões mais longínquas do grande centro dinâmico da economia. A grave crise do período aliada a redução simultânea dos investimentos estatais diretos, dos incentivos fiscais, da construção de infraestrutura e da crescente orientação política-ideológica liberal, que arrefecia o ímpeto de medidas regionais, teriam freado as alterações regionais mais substantivas. Além disso, ressalta as dificuldades de se criar polos de acumulação dinâmicos e relativamente independentes do centro dominante em um país periférico e em crise.

O ponto chave da argumentação do autor, no entanto, é que ao contrário das indústrias básicas, articuladas à base de recursos naturais, e das voltadas à bens de consumo, que foram a base da expansão industrial e do processo de desconcentração nos anos 70, as transformações tecnológicas em curso tenderiam a reconcentrar as atividades de alta tecnologia em grandes aglomerações urbanas. Isso porque estas tenderiam a ter melhores bases de ensino e pesquisa, mercado de trabalho mais qualificado, relações industriais mais avançadas e articuladas, facilidades de acesso, clima de negócios, maior renda *per capita* e mercado consumidor, maior base e concentração industrial prévia, dentre outras vantagens locacionais vitais para o setor produtivo mais moderno.

Dessa forma, o autor afirma enfaticamente:

“Dadas as evidências apresentadas, podemos concluir que o processo de polarização na Área Metropolitana de São Paulo, e mesmo do Estado de São Paulo, foi revertido no período pós-1970. Entretanto, não parece que esta tendência de reversão em sentido amplo continuará até o final do século. Ao contrário, a grande ênfase em indústrias de alta tecnologia e o relativo declínio e fracasso das políticas regionais e do investimento estatal, abrem uma terceira possibilidade. Nesta o processo de desconcentração será enfraquecido e o crescimento tenderá a se circunscrever ao estado de São Paulo e ao grande polígono em torno dele. Estamos chamando este processo de aglomeração poligonal.”⁸⁶

Ou seja, as transformações tecnológicas e estruturais em curso no Brasil e no mundo tenderiam a reconcentrar, cada vez mais, as atividades de alta tecnologia na área mais desenvolvida e industrializadas do país, que se estenderiam no corredor Belo Horizonte-Porto Alegre.

Nesse contexto, Diniz argumenta que o prosseguimento do processo de desconcentração para demais regiões fora do polígono, especialmente para o Nordeste, estava sendo bloqueado e dando lugar a uma nova configuração regional da indústria no Brasil, reforçando a capacidade produtiva poligonal. Mostra que, entre 1970 e 1990, excluída a RMSP, a região do polígono ampliou sua participação na produção industrial brasileira de 33% para 51%. Logo, conclui que as demais regiões, mesmo sendo objeto das políticas regionais mais vigorosas, não demonstraram capacidade de manutenção de um crescimento diferenciado alcançando uma participação mais efetiva na produção nacional.

Por fim, defende que diante das evidências e dos argumentos expostos, o processo de desconcentração produtiva não se configura como um verdadeiro caso de descentralização que realmente pudesse lograr um desenvolvimento regional mais equilibrado no Brasil.

Um dos fatos interessantes das análises de Diniz é a notável percepção que o autor teve da tendência produtiva até aquele momento. Deve-se lembrar que os estudos do autor

⁸⁶ (Diniz, 1993, p.54).

foram realizados ainda por volta de 1993 e que, apesar de nesse período já ser notório o arrefecimento da desconcentração e o esfacelamento das capacidades de atuação estatal, diante da longa crise e do crescente contexto neoliberal, o autor logrou diferenciar a ação dos vetores atuantes na reversão da polarização no contexto nacional.

De fato, com o mostra Cano (2008), alguns dados daquele período corroboravam com as análises de Diniz. Entre 1985 e 1996, ao analisar a participação dos segmentos da indústria de transformação de forma desagregada, Cano evidencia que os grandes ganhadores em termos de participação nacional foram os estados de Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina, apresentando ganhos de forma diversificada entre bens de consumo duráveis, não duráveis e de capital. O Rio Grande do Sul, apesar de ter menos ganhos, também elevou sua participação em segmentos mais modernos como informática, equipamentos médicos, automação, cine-foto e veículos automotores. Os ganhos do Centro-Oeste, por sua vez, não obstante também elevados, se concentraram em bens de consumo não duráveis, com destaque para o setor de alimentos. O Norte, ainda favorecido pelo Polo Industrial de Manaus, continuou logrando ganhos em diversos setores. Contudo, a região que menos avançou foi justamente o Nordeste, com ganhos em onze segmentos, basicamente de bens de consumo não duráveis, e perdas generalizadas em dezessete segmentos.

Esse cenário que vai de 1985 a 1996, portanto, realmente parecia corroborar com a percepção de Diniz de uma eminente reconcentração na área poligonal, o que foi muito bem captado pelo autor. Contudo, apesar de sua tese do desenvolvimento poligonal ainda estar bastante viva nas análises e estudos regionais atuais, é importante ressaltar, conforme já citado, que há fortes indícios de que a partir da segunda metade da década de 1990 e ao longo dos anos 2000, ao contrário do que previa o autor, a desconcentração produtiva voltou a ter um caráter, de certa forma, mais virtuoso, se acelerando e se expandindo para áreas muito além dos limites poligonais delimitados por Diniz, inclusive em segmentos de alta tecnologia. Esses indícios serão mais bem apresentados e abordados no capítulo seguinte, referente ao período 2000-2015.

Por fim, é evidente que ainda há uma forte concentração e preeminência dentro da área poligonal, porém novas dinâmicas produtivas, novos fatores atuando a favor da desconcentração e um novo contexto nacional e internacional apontam para a necessidade

de aprofundamento dos estudos e na construção de novos conceitos que possam melhor entender as recentes dinâmicas regionais após os anos 2000.

3.3 – Inserção Internacional e a Fragmentação da Nação

Outro importante ponto de vista a fim de entender as transformações produtivas do período surge com a tese de doutorado de Carlos Américo Pacheco, em 1996, e publicada no livro “Fragmentação da Nação”, em 1998.⁸⁷

Em seu trabalho, após breve conceituação da problemática regional brasileira após 1980, Pacheco evidencia, inicialmente, as mudanças estruturais da produção nacional e os fatores condicionantes dessas alterações, desde o processo de integração do mercado nacional até os efeitos da desconcentração produtiva após 1970.

A partir daí, aprofunda a análise investigando as relações dessas transformações com possíveis alterações nas balanças comerciais inter-regionais e exteriores. Averigua, assim, os impactos que a crise dos anos 80 e a maior abertura comercial tiveram no sentido de reforçar as especializações produtivas e alterar os padrões de comércio inter-regional brasileiro.

Um dos primeiros apontamentos relevantes do autor com relação ao processo de desconcentração produtiva relaciona-se com a tese do desenvolvimento poligonal de Diniz (1993), apresentado anteriormente. Para Pacheco (1998), apesar da evidente desconcentração produtiva, a polarização da primazia de São Paulo como centro dinâmico permaneceria inalterada porque não haveria “alternativas” externas a São Paulo que pudessem exercer esse papel de centro de comando da acumulação nacional. Esse fato acaba por amenizar a argumentação dialética entre economias versus deseconomias de aglomeração como fator explicativo plausível para a desconcentração macrorregional, tanto dentro da área poligonal, quanto para fora dela. Insiste que essa ideia traria um sentido de continuidade ao espaço que não representaria a realidade heterogênea nacional. Cita, ainda, o trabalho de Barjas Negri⁸⁸, no qual argumenta e evidencia que mesmo tendo sido a área poligonal a maior beneficiária da reestruturação produtiva, esta também apresenta realidades heterogêneas, nas quais algumas também tiveram declínio produtivo

⁸⁷ (Pacheco, 1998).

⁸⁸ (Negri; Pacheco, 1993).

relativo em termos nacionais, notadamente o Rio de Janeiro. Ademais, a hipótese do desenvolvimento poligonal não explicaria os diversos casos de crescimento fora da área poligonal, como em estados do Norte e Centro-Oeste, na Bahia, Espírito Santo e grande parte do Nordeste, que no geral, teria logrado manter sua participação na produção nacional praticamente estável.

Dessa forma, Pacheco defende que o espaço não se constitui como uma continuidade homogênea. Ele é resultado de uma história regional prévia que delimita determinadas possibilidades de desenvolvimento material e não um mero receptáculo onde fatores locais e aglomerativos podem definir alternativas totalmente variadas. Sendo assim, no caso brasileiro, a consolidação da estrutura produtiva nacional e suas variações só podem ser compreendidas a partir do entendimento do processo de integração do mercado interno e da atuação estatal no tempo, principalmente por meio da política econômica, que auxilia a moldar os termos de desenvolvimento regional balizados pelos potenciais de acumulação e pelas trajetórias prévias de cada região.

Assim, seguindo a argumentação, ao analisar as dinâmicas de comércio inter-regional, Pacheco expõe que a partir dos anos 80, há uma alteração na dimensão dos fluxos inter-regionais com crescente importância do comércio exterior, principalmente devido ao maior desenvolvimento da agricultura, da agroindústria, da indústria “periférica” e de segmentos ligados ao processamento de recursos naturais. Isso estaria favorecendo uma crescente especialização voltada para esse mercado externo em diversas regiões, transformando suas estruturas produtivas e resultando em uma crescente diferenciação econômica do espaço nacional. Além disso, essa tendência à especialização estaria se intensificando e favorecendo o aparecimento de algumas “ilhas de prosperidade”, mesmo dentro do longo quadro geral de estagnação econômica, uma vez que o mesmo gera impactos diferentes a depender de cada estrutura produtiva.

Logo, o autor chega ao argumento central de sua tese ao afirmar que o processo de desconcentração produtiva que estava em curso, diante da crise dos anos 80, da menor atuação estatal e, principalmente, das alterações evidenciadas em termos de comércio inter-regional, se manifestava mais como uma eminente **fragmentação da economia nacional** do que como um processo de equilíbrio regional capaz de fortalecer os elos de integração do mercado nacional. Em outras palavras, seria a natureza da inserção internacional do país, principalmente após os anos 80, que estaria determinando a continuidade da

desconcentração, porém estaria, também, limitando as possibilidades regionais de diversificação produtiva em razão do incremento da atividade exportadora.

O autor, por fim, insinua que essa ligação direta das economias regionais com o exterior não seria capaz de reproduzir os efeitos de estímulos e de encadeamentos produtivos capazes de dinamizar a economia e favorecer a integração do mercado nacional. Ou seja, na verdade, a desconcentração produtiva e a crescente especialização das econômicas regionais voltadas para o exterior estariam se consolidando como uma contra face do processo de integração nacional que havia sido comandado a partir de São Paulo, acarretando em rupturas dos elos de integração e fissuras no tecido produtivo nacional. Essa ideia já era respaldada por outros autores como Furtado (1992):

“[...]quando motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno e passa a 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. ”

Pacheco conclui, portanto, que a manutenção desse panorama poderia incorrer no risco de um aumento das desigualdades regionais, uma vez que a globalização tende a reforçar dinâmicas pontuais inseridas nos fluxos de comércio internacional. Ao mesmo tempo, poderia restringir ou bloquear possibilidades de crescimento de outras regiões, processo que seria ainda mais intensificado pela falta de políticas industriais e regionais estruturantes e de maior atuação do Estado Nacional, imerso no contexto neoliberal. Esse cenário só tenderia a agravar o dilema da questão regional brasileira e expor a urgente necessidade da composição de um projeto verdadeiramente nacional.

Como pode-se perceber, essa é uma tese bastante forte, bem estruturada e que, assim como a de Diniz (1993), ainda é bastante presente em quase todos os estudos regionais recentes. Contudo, cabe algumas rápidas considerações. Mais recentemente, Cano (2008), ao investigar a desconcentração produtiva no período de 1970 a 2005, na apresentação do trabalho, expõe que não seria ainda muito “certa” a ideia de fragmentação, uma vez que, segundo o autor, ainda se mantinham unidos a maior parte dos elos que integravam o centro da acumulação capitalista nacional, São Paulo, com as demais regiões

brasileiras. No entanto, concordava que a se manter o contexto neoliberal, que tinha revestido o Estado e as políticas públicas nacionais, e a crescente desindustrialização, que será abordada na seção a seguir, o país poderia sim ser conduzido a uma regressão mercantil semelhante às características primário-exportadoras pré-1930, incorrendo sim na fragmentação da nação.

Entretanto, conforme será evidenciado ao longo dos dois próximos capítulos desta dissertação, o novo contexto político e econômico, nacional e internacional, nos anos 2000, associado a maior atuação estatal, por meio de instrumentos regionais explícitos e implícitos, parece indicar que, mesmo com as crescentes especializações regionais, não apenas a desconcentração produtiva foi acelerada, mas também, houve uma maior dinâmica econômica que não parece ter incorrido em rupturas dos elos do mercado nacional. Pelo contrário, em alguns casos, que serão mais bem evidenciados na perspectiva regional da desconcentração dos anos de 2000 a 2015, mesmo com a maior inserção internacional, o incremento da renda parece ter sim propiciado a diversificação intra-regional e maiores encadeamentos produtivos em várias economias regionais. O que teria atuado no sentido contrário às preocupações de Pacheco, ou seja, no sentido de refortalecer os elos de integração do mercado nacional.

Portanto, diante disso, interessantes questionamentos insurgem a mente. Será que essas tendências à maior integração ou possível fragmentação, não estariam mais associadas aos ciclos econômicos inevitáveis do caminhar da acumulação capitalista do que apenas da inserção internacional da economia? Ou ainda, qual seria o efetivo papel das transformações da ordem global, do avançar da acumulação flexível, do meio técnico-científico-informacional⁸⁹ e da globalização nesse contexto de reestruturações produtivas e integração nacional? Será que, de fato, diante dessa nova lógica da acumulação em escala planetária, as orientações político-institucionais do Estado poderiam exercer influências relevantes no sentido de conter ou não, direcionar ou acelerar essas reestruturações? São perguntas intrigantes que podem instigar novas pesquisas sobre o tema no futuro. Voltar-se-á a indagar algumas delas nos próximos capítulos a fim de estimular interpretações sobre a desconcentração produtiva nacional e sobre os fenômenos observados nos diversos estudos que serão apresentados.

⁸⁹ Em referência a Harvey (1996) e Santos (1996). Ver capítulo I.

3.4 – Algumas considerações sobre a Desindustrialização

Um dos temas de grande relevância nos debates regionais recentes é acerca do processo de desindustrialização. Esta seção pretende apresentar brevemente a questão e tentar, na medida do possível, não se prender à controvérsia se há de fato ou não desindustrialização, mas, sim, indagar suas possíveis relações e associações com o processo de desconcentração produtiva, algo que parece não ser ainda muito tratado na literatura recente.

Nassif (2008) e Drach (2016) explicam que as definições sobre o conceito de desindustrialização começaram a surgir quando se verificou uma tendência de perda da participação do setor industrial no total do emprego e do PIB das economias nacionais, principalmente as desenvolvidas, por volta dos anos de 1970. Nassif (2008) afirma, no entanto, que já nos postulados elaborados por Clark (1957), essa tendência era esperada como um caminho “natural” do desenvolvimento devido as variações na renda e na demanda por produtos industriais. De acordo com as ideias de Clark, países com renda baixa tenderiam a ter maiores participações nos setores primários, como a agricultura. Na medida em que a renda iria se elevando, essa participação tenderia a migrar para o setor industrial e, finalmente, incorrendo em ganhos maiores do setor terciário, tanto no emprego quanto na renda nacional.

Contundo, como ressalta Drach (2016), um dos primeiros grandes trabalhos a efetivamente estudar a questão e propor uma definição conceitual sobre a desindustrialização foi o de Rowthorn e Wells (1987). Segundo estes, o processo estaria associado diretamente a um declínio da participação da indústria, especialmente manufatureira, no total do estoque de empregos em relação aos demais setores da economia. Essa perda relativa de participação estaria associada, também e paradoxalmente, à introdução de progresso técnico poupador de mão de obra, que aumentaria a produtividade mantendo a oferta dos bens em patamares similares aos anteriores, ou até maiores, o que propiciaria quedas nos preços gerais dos produtos industriais. Em um quadro de crise econômica e estagnação da renda, no entanto, a desindustrialização assumiria uma característica “negativa”, uma vez que a perda de empregos industriais, seja pela introdução de novas técnicas ou pelas dificuldades de rentabilidade industrial, não

seria reabsorvida pelo setor de serviços e causaria inevitavelmente o aumento do desemprego geral.

Para alguns outros autores, entretanto, em especial na literatura latina americana, a desindustrialização estaria diretamente associada às políticas macroeconômicas e ao comércio e inserção internacional. Nos países desenvolvidos, além da introdução tecnológica, ela estaria associada a maior competitividade dos produtos provenientes dos países em desenvolvimentos, em especial dos produtos relacionados ao trabalho intensivo e aos produtos associados às bases de recursos naturais. Isso porque estes seriam produzidos a custos e mão de obra mais barata nos países periféricos, reduzindo seu preço relativo e aumentando sua competitividade. Nos países em desenvolvimento, por sua vez, a liberalização comercial e financeira, a volatilidade dos fluxos de capitais internacionais, a maior inserção internacional, a adoção de políticas neoliberais do Consenso de Washington, dentre outros fatores estariam intensificando a reprimarização econômica e produtiva, ou seja, incorrendo em uma especialização regressiva na produção de produtos associados a recursos naturais.⁹⁰

Além disso, em alguns países ricos em recursos naturais como o Brasil, a desindustrialização estaria ainda associada ou seria intensificada devido à chamada “Doença Holandesa”. Esta foi primeiramente observada nos anos de 1970 na Holanda, quando se descobriram grandes recursos de gás natural no país. Os investimentos e a renda gerada pela extração e produção do recurso provocaram uma grande realocação dos recursos da economia e proporcionou um *boom* de vendas externas da *commodity*. Contudo, verificou-se que no médio prazo, a grande entrada de divisas externas estava levando a uma vigorosa valorização da moeda holandesa, o Florim. Essa apreciação incorreu na elevação dos preços relativos dos produtos industriais do país, desfavorecendo o setor industrial e depreciando a capacidade de concorrência internacional holandesa, o que acabou por declinar as exportações industriais e aumentar as importações. Essa situação ficou conhecida também como a “Maldição dos Recursos Naturais” e foi primeiramente desenvolvida por Corden e Neary (1982). No Brasil, tem sido tema em diversos trabalhos como os de Palma (2005), Bresser-Pereira (2008), dentre outros.

Ou seja, para Bresser-Pereira 2008 e também Bresser-Pereira e Marconi (2010), a desindustrialização no caso brasileiro estaria associada diretamente a abertura comercial e

⁹⁰ Ver: (Rowthorn; Ramaswamy, 1999), (Palma, 2005), (Nassif, 2008), (Drach, 2016), (Sampaio, 2017), (Bresser-Pereira, 2008).

as mudanças institucionais de cunho neoliberal dos anos 90, que abandonaram as políticas que neutralizavam a “Doença” e favoreciam a indústria. Destacam entre estas as políticas de controles tarifários, alfandegários, cambiais e os demais mecanismos que caracterizavam o processo de “substituição de importações” do país desde os anos de 1930. Com a abertura e a menor regulação, a política de câmbio valorizado dos anos 90 e a elevação dos preços das *commodities*, principalmente nos anos 2000, teriam intensificado a “doença” e acarretado na aceleração da desindustrialização nacional.

Palma (2005), segue uma linha semelhante, porém se aproximando da ideia de Rowthorn e Wells (1987) que viam a desindustrialização como uma trajetória “natural” do processo de desenvolvimento. No entanto, para o autor a doença holandesa teria o papel de acelerar e intensificar esse processo, fazendo com que ela ocorresse de forma mais precoce e a níveis de renda *per capital* menores. Ainda, no caso brasileiro, o “abandono” das políticas de substituição de importações é enxergado mais como uma “opção” do novo contexto institucional, no sentido de financiar os déficits em manufaturados por meio de superávits comerciais advindos das exportações de primários. Ou seja, seria mais uma escolha em determinado padrão de especialização produtiva ao estilo ricardiano⁹¹ na busca de vantagens comparativas.

Dessa forma, é possível perceber que diversos trabalhos têm empregado diferentes metodologias a fim de buscar observar e entender as evidências de desindustrialização no Brasil. Alguns observam da ótica das variações no estoque de empregos industriais, a mais original e tradicional; outros observam o valor adicionado da produção ou a participação relativa do setor industrial no total da economia; outros atentam para a questão da produtividade e outros para as variações da pauta exportadora do país, buscando maior ou menor especialização em primários. No entanto, o grande problema que tem sido a fonte de controvérsias acerca da desindustrialização, como argumenta Drach (2016), é que a depender da metodologia, da abordagem ou dos indicadores empregados, no caso brasileiro, se chega a resultados e conclusões discrepantes. Vergnhanini (2013), Drach (2016) e Sampaio (2017) chegam a expor e tentar agrupar ou sistematizar os diferentes trabalhos de acordo com os indicadores usados e a orientação política das abordagens⁹².

⁹¹ Referência a tese de David Ricardo (1985).

⁹² Para Vergnhanini (2013) e Drach (2016), as abordagens se dividiriam entre os: Liberais, Novo-Desenvolvimentistas, Intra-Setoriais e Restrição Externa. Sampaio (2017) classifica os trabalhos entre os de linha: Ortodoxos, Novos-Desenvolvimentistas, Neoshumpeterianos e Históricos-estruturais.

A seguir irá ser apresentado um exemplo de abordagem e metodologia acerca do processo e posteriormente alguns indicativos opostos, subsidiados por outras abordagens para demonstrar as várias interpretações possíveis do fenômeno da desindustrialização.

Assim, citar-se-á como exemplo o trabalho de Sampaio (2017), que por meio de uma abordagem histórico-estrutural e do emprego de quatro categorias analíticas (ou indicadores), tenta observar os caminhos da desindustrialização e seus reflexos na integração do mercado nacional e no desenvolvimento regional.

Na primeira categoria utilizada, Sampaio verifica as alterações de participação dos segmentos industriais, agrupados por intensidade tecnológica, no valor de transformação industrial. Associa as variações com as alterações na pauta de exportação e do saldo comercial brasileiro. Segundo o autor os resultados podem evidenciar, também, o aumento da disparidade tecnológica entre o Brasil e o resto do mundo. Afirma que no período de 1996 a 2013, houve uma redução da diversificação industrial com aumento da participação dos grupos de média-baixa tecnologia e redução no grupo de alta tecnologia. Com relação a pauta exportadora, houve crescimento vertiginoso dos produtos básicos, que ultrapassaram os manufaturados a partir de 2010. Isso seria explicado pela aceleração da demanda mundial por produtos primários, especialmente pelo “Efeito China” e pela desindustrialização causada pela perda de competitividade dos manufaturados locais. Isso afetou também a balança comercial, onde o saldo dos manufaturados caiu de um superávit de U\$ 22 bilhões de dólares, em 2007, para um déficit de U\$53 bilhões, em 2013, sendo compensado pela pelos superávits do setor agromineral.

Na segunda categoria, Sampaio utiliza o indicador de densidade de cadeias produtivas calculado a partir da Produção Industrial Anual – PIA, do IBGE, a fim de observar as possíveis rupturas dos elos produtivos. Como resultado indica que houve queda do índice de conexões intersetoriais e regionais do país, cenário que foi um pouco modificado após 2007 com o bom desempenho do setor de refino de petróleo.

Na terceira categoria, utiliza o coeficiente de penetração das importações para indicar que tem havido uma maior participação das importações no setor produtivo. Afirma que o indicador dobrou de valor entre 1996 e 2011, mostrando que tem sido utilizado cada vez mais peças e componentes importados na produção ou até mesmo substituição da produção doméstica pela importada, trocando-se apenas a etiqueta de origem pela nacional.

Por fim, ao analisar o valor adicionado da indústria, Sampaio verifica que após 2011, o setor industrial decresceu a uma média de -2,3% ao ano, sendo afetado principalmente nos segmentos de Capital e Bens de Consumo Duráveis. Isso indicaria um processo de desindustrialização absoluta que poderia significar o fechamento de estabelecimentos, redução da produção e do número de empregos industriais.

Caberia levantar alguns questionamentos sobre as conclusões de Sampaio. A primeira é que a utilização da taxa de variação anual da produção pode apresentar certas distorções que, principalmente, em um momento de retração econômica podem não ser suficientes para indicar uma efetiva desindustrialização. Isso porque o período pós 2013, como será abordado no capítulo seguinte, apresenta um quadro de crescente instabilidade política que foi se refletindo gradativamente no setor econômico, reduzindo os investimentos, a confiança do setor privado e, principalmente, aumentando vertiginosamente a capacidade ociosa da indústria, que passou de 25% para 38% entre 2011 e 2016⁹³. Isso por si só já afetaria o indicador utilizado por Sampaio sem necessariamente indicar fechamento do número de estabelecimentos ou perda de empregos. É claro que, com o intensificar da crise ao longo dos últimos anos, isso poderia ocorrer, porém, mais devido ao ciclo econômico de baixa do que efetivamente devido a um processo de desindustrialização de longo prazo. Para corroborar com essa ideia, pode-se citar, por exemplo, os apontamentos de Saboia (2013), que será melhor apresentado também no próximo capítulo. O autor mostra que entre 2003 e 2013, na verdade, houve um aumento em 35% no número de estabelecimentos industriais no país e um aumento em torno de 51% do número de empregos. Lançando fortes argumentos contra um iminente processo de desindustrialização nacional.

Além disso, considerando a participação do setor industrial agregado e da indústria de transformação, observa-se, na verdade, poucas alterações na participação agregada no PIB nacional. De fato, entre 1996 e 2010, a indústria de transformação manteve a mesma participação em torno de 15% no PIB brasileiro, apresentado um pico de quase 18% entre 2004-2005, o que foi semelhante ao nível pré-abertura econômica dos anos 1990. Ainda, tomando como base as recentes correções de metodologia do IBGE, que corrigiram a participação máxima do setor de 35% para 21% em 1985, esta não estaria tão longe do nível de 2004 a ponto de justificar uma desindustrialização tão eminente assim.

⁹³ Dados disponíveis em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/07/ociosidade-na-industria-em-2016-sera-a-maior-em-15-anos/>>

Com relação ao agregado do setor industrial, observa-se que o total da indústria obteve uma elevação do patamar de 22% do PIB para 28,6% do PIB em 2004, e se mantendo em torno de 27% até 2011⁹⁴. Cabe ressaltar que a manutenção desses patamares já havia sido apontada por Nassif (2008) ao analisar o período 1996-2004, e, ao que parece, permaneceram constantes até por volta de 2013, como pôde-se observar.

Corroborando com Sampaio, no entanto, é possível perceber, ao longo das variações de participação do setor no PIB nacional, os impactos que o câmbio sobrevalorizado tem sobre os ciclos de baixa dessa participação. Esse é outro argumento que favorece a ideia de uma desindustrialização no período pós 2010, uma vez que neste ano, o Real apresentava uma cotação em torno de US\$1 dólar para R\$1,67 reais. Esse câmbio sobrevalorizado coincide justamente com o começo do declínio da participação da indústria de transformação. No final de 2013, o dólar ainda valia R\$2,34 reais, porém a indústria de transformação já havia decrescido sua participação de 15% para menos de 12%, com sua capacidade ociosa, como visto, crescendo a cada ano.

É interessante pensar que esses ciclos de sobrevalorização do Real possam efetivamente estar associados a uma condição de “Doença Holandesa”, devido ao grande *boom* de exportação dos segmentos agrominerais ao longo da década de 2000. Ou seja, ao que parece, é realmente preocupante que a se manter esses ciclos e um câmbio valorizado em longo prazo, possa efetivamente conduzir a produção nacional a um quadro de reprimarização produtiva e a situações em que o peso relativo da indústria de transformação seja cada vez menor.

Por enquanto, no entanto, parece ainda inconclusivo os efeitos de fato dessa dinâmica na composição da produção nacional e da pauta exportadora. Para Sampaio (2017), como exposto, há aumento dos segmentos de baixa-média tecnologia e decréscimo dos de alta. Porém, Nassif (2008), também segue a mesma metodologia e aponta que o aumento da participação nos segmentos de baixa se deveu quase que exclusivamente ao segmento de refino de petróleo e aponta que o segmento de alta se manteve no mesmo patamar. A divergência no caso pode estar associada a quais segmentos os autores interpretam como “alta” ou “baixa” tecnologia. Se for este o caso, seria interessante a busca de uma padronização das metodologias e das análises, por que senão será difícil se

⁹⁴ Dados disponíveis em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?edicao=17895&t=resultados>> e Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB (FIESP, 2015).

chegar a conclusões que possam apontar os rumos do processo de uma forma mais assertiva.

Todavia, é importante ressaltar a preocupação e os riscos inerentes caso venha, efetivamente, a ocorrer uma desindustrialização generalizada ou uma intensificação da reprimarização da economia nacional. Isso devido ao entendimento de que é o setor industrial o grande motor responsável pela propagação dos estímulos e encadeamentos que suportam a integração do mercado nacional, como apontam Cano (1985, 1990, 2008), Diniz (1993), Pacheco (1998) e tantos outros autores do desenvolvimento regional. Tal quadro poderia realmente conduzir a uma fragmentação da nação e o retorno a uma condição de dependência primário exportador que, atualmente, no cenário de modernização tecnológica, poderia exercer uma enorme pressão sobre o emprego nacional, incorrendo em crescentes aumentos do excedente de trabalho e do desemprego. Até mesmo Nassif (2008), que se posicionou contra a existência da desindustrialização, apesar de reconhecer sua possibilidade ao longo prazo, pareceu admitir, mais recentemente, sua ocorrência e, de acordo com o autor, esta seria um subproduto da sobrevalorização cambial e das altas taxas de juros que afetam os investimentos e o setor industrial. (Nassif, 2015)

Nesse contexto, de forma geral, há uma certa concordância que, a longo prazo, a manutenção de determinados fatores pode sim efetivamente contribuir para a ocorrência da desindustrialização. Dentre esses fatores está a falta de uma política industrial, a manutenção da tendência de valorização cambial frequente, seja pela “Doença holandesa” ou por determinações políticas e a falta de investimentos em infraestrutura para melhorar a competitividade industrial e resolver os gargalos de eficiência do setor. Ainda, o crescente impacto do “Efeito China”, que inunda o mercado nacional com manufaturados a preços baixos e mais competitivos, dificulta o setor nacional e impede novas expansões no segmento. Soma-se a isso, a manutenção da orientação ricardiana voltada a valorizar o setor primário, a fim de alcançar superávits primários e estabilizar as contas nacionais. De fato, todos esses fatores parecem aumentar consideravelmente os riscos de uma desindustrialização.

Finalmente, uma última consideração acerca da desindustrialização, porém talvez a mais relevante para as pretensões dessa dissertação em seu contexto de desconcentração produtiva, é com relação as escalas regionais de análise do processo.

Conforme também mostra Sampaio (2017), há três formas de avaliar o fenômeno da desindustrialização. A primeira é por meio da comparação de um estado com o Brasil, ou seja, avaliando indícios de desindustrialização estadual e comparando com o país. A segunda seria a comparação entre as unidades federativas, o que permitiria diferenciar trajetórias distintas em termos regionais. A terceira, enfim, seria a partir da ótica da integração nacional, a partir de uma análise macro, entendendo a desindustrialização como fenômeno nacional que reduz não apenas a participação da indústria no todo, mas também reduz a diversificação, rompe os elos produtivos e diminui a força de São Paulo como condutor da acumulação nacional. Sampaio ainda elenca alguns estudos dentro dessa perspectiva regional, porém, de forma geral, aparentemente a maior parte dos estudos recentes estão voltados para essa perspectiva mais nacional.

O que é interessante, no entanto, e parece pouco explorado nos estudos sobre desindustrialização, são as possíveis relações e influências da desconcentração produtiva na percepção de desindustrialização. Ou seja, ao mesmo tempo em que algumas regiões como a RMSP e o Rio de Janeiro parecem sofrer de um impactante processo de desindustrialização, outras regiões do país parecem ganhar participação no setor, inclusive com mais emprego, produtividade e valor agregado da produção. Uma abordagem interessante seria não apenas comparar e diferenciar a profundidade ou os níveis de desindustrialização entre essas regiões, mas talvez indagar até que ponto ou não o processo de desconcentração produtiva está associado com esse aspecto. Como será visto nos capítulos IV e V, do ponto de vista da desconcentração produtiva, principalmente quando se analisa os ganhos de participação produtiva em diferentes estados e regiões, muitas dúvidas acerca da desindustrialização são erguidas.

Ou seja, o que se pode perceber mais nitidamente a partir da reestruturação produtiva, é que se há de fato um processo de desindustrialização, ele parece não se dar de forma generalizada e homogênea justamente pelas diferenciações regionais. Em outras palavras, se é possível perceber mais facilmente seus possíveis efeitos a partir de uma escala nacional, o mesmo se torna bem mais difícil ao se olhar a diversidade de trajetórias regionais. Além disso, se seu epicentro está centralizado nas RMs de São Paulo e Rio de Janeiro, caberia questionar, também, se ele não está mais associado à desconcentração produtiva do que com uma eminente desestruturação industrial em escala nacional. Quiçá, seja por isso que ao mesmo tempo que a desindustrialização parece tão manifesta, seus

indicadores de emprego, estabelecimentos industriais, participações produtivas da indústria no PIB, dentre alguns outros indicadores, parecem apontar para uma conclusão controversa.

Portanto, registra-se que toda essa apresentação sobre desindustrialização não pretendeu de forma alguma expor uma conclusão sobre se há ou não desindustrialização. Pretendeu apenas, de alguma forma, instigar questionamentos acerca das possíveis relações entre a desindustrialização e a desconcentração, além da necessidade de se utilizar múltiplas escalas de análise que possam de fato apontar, de uma forma mais assertiva, os caminhos dos processos no Brasil.

3.5 – Em Busca de uma Nova Regionalização.

Com intuito de subsidiar o melhor entendimento dos trabalhos que serão apresentados nos dois próximos capítulos, fez-se necessário adicionar esse tópico sobre a configuração regional brasileira e as propostas que buscam propor uma nova regionalização. Estas buscam propor uma nova divisão que melhor reflita as reais condições sociais e econômicas que se apresentam no território ao longo do tempo, criando e transformando o espaço nacional e suas frações. De fato, como será visto, vários estudos sobre a desconcentração usam metodologias de análise que abarcam múltiplas escalas e diferentes regionalizações, que não as limitadas pelas linhas político-administrativas dos estados e municípios. Ressalva-se, ainda, que diferentes conceitos de região, território e espaço baseiam diferentes formulações e propostas de regionalização, porém espera-se que os conceitos apresentados no capítulo I possam, mesmo que superficialmente, contribuir no sentido de compreender melhor as questões sobre regionalização.

Sendo assim, deve-se primeiro registrar a diferença entre as divisões político-administrativa e as divisões regionais. Aquelas são delimitadas pelas linhas politicamente traçadas que definem a fronteira internacional, as fronteiras estaduais e municipais do Brasil. As regionais, por sua vez, buscam dividir o país a partir de seu contexto político, econômico, social, ambiental, dentre outros fatores ao longo do tempo. Atualmente, a divisão política-administrativa divide o país em 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios. As conhecidas divisões regionais, por sua vez, agrupam os estados entre as

cinco grandes regiões, ou macrorregiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Além disso, subdividem os territórios estaduais, agrupando os seus diversos municípios limítrofes em microrregiões e estas, por sua vez, em mesorregiões.⁹⁵ Assim, os 5.570 municípios estão agrupados entre 558 microrregiões e estas entre 137 mesorregiões⁹⁶.

As divisões políticas que delimitam as fronteiras estaduais têm permanecido as mesmas desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, tendo sido ampliado e alterado apenas o número de municípios brasileiros.

As divisões regionais, por sua vez, tiveram suas mais importantes modificações nos anos de 1942, 1970 e 1990. As propostas de alterações nessa divisão têm sido uma das atribuições do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁹⁷, criado na década de 1930, e que é o principal provedor de dados e informações do país, atendendo às demandas dos diversos órgãos federais, estaduais e municipais, assim como da sociedade civil.

A primeira divisão estabelecida, em 1942, buscava aprofundar o conhecimento sobre o Território Nacional visando sua integração, porém ainda era fundamentada em uma conceituação de “região natural”, que trazia maior relevância dos elementos da natureza como o clima, o relevo, a vegetação, dentre outros. Na divisão de 1970, a noção de planejamento como suporte ao desenvolvimento ganha força e passa a demandar divisões regionais mais detalhadas e que melhor refletissem as realidades econômicas e sociais. De acordo com o documento do IBGE (2017):

“...pode-se afirmar que, em termos do contexto político-institucional, enquanto a primeira divisão regional promovia o conhecimento mais acurado do território, em um País ainda predominantemente rural, a segunda divisão tinha como estímulo central o conhecimento das diferenças e desigualdades regionais com vistas à unificação do mercado, em um País que se urbanizava e se industrializava rapidamente. ”

⁹⁵ De acordo com o Artigo 25º §3º da Constituição Federal, os estados podem também instituir, mediante lei complementar, microrregiões a fins de organizar e planejar a execução de funções públicas de interesse comum, o que dá certa característica de divisão política também e não apenas regional.

⁹⁶ Para mais dados e informações consultar: <www.ibge.gov.br>

⁹⁷ O IBGE é uma entidade da administração pública federal atualmente vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Na terceira divisão, em 1990, o contexto de abertura política e descentralização do poder influenciou diretamente na elaboração dos estudos e análises que subsidiaram a proposta de regionalização. Tentava-se captar o novo pacto federativo advindo da nova Constituição de 1988, pautado pela maior competência dos estados e municípios e pela maior participação da sociedade na gestão do território. Buscava-se apresentar, também, a influência do fortalecimento do complexo agroindustrial e das novas formas de interdependência regional, nacional e mundial em um contexto de crescente globalização (IBGE, 2017b). Para isso, apresentou-se a proposta de divisão regional por Mesorregiões e Microrregiões Geográficas, agrupando, conforme já exposto, os membros federativos subnacionais.⁹⁸

Assim, segundo a proposta, entende-se por mesorregião:

“... uma área individualizada em uma unidade da federação que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elementos da articulação espacial [...] estas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional [...] construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou”.

Definiu-se microrregião como:

“...partes das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço [...] a estrutura da produção e a interação espacial”.

Dessa forma, é importante frisar que é essa terceira divisão que subsidia e baseia quase todos os estudos regionais desde os anos de 1990⁹⁹. Ou seja, diferentes metodologias, como será visto nos próximos capítulos, utilizam os recortes microrregionais e mesorregionais para estudar e averiguar as reestruturações produtivas, tanto em

⁹⁸ (IBGE, 1990).

⁹⁹ Cabe mencionar, no entanto, que em agosto de 2017 foi apresentada uma nova proposta de regionalização. Ver IBGE (2017).

perspectiva nacional quando em perspectiva regional-estadual. Cabe registrar que estas divisões regionais foram oficializadas por diferentes normas federais e do próprio IBGE¹⁰⁰.

Figura 2 - Microrregiões brasileiras pela divisão regional do IBGE em 1990



Fonte: <www.ibge.gov.br>

¹⁰⁰ Para um histórico mais detalhado sobre cada processo de divisão regional do IBGE consultar Contel (2014) e IBGE (2017). Para aprofundamento na questão da uma regionalização de forma mais complexa ver: Haesbaert (2010).

Figura 3 - Mesorregiões brasileiras pela divisão regional do IBGE em 1990



Fonte: <www.ibge.gov.br>

Figura 4 - Regiões/Macrorregiões brasileiras pela divisão regional do IBGE em 1990



Fonte: <www.ibge.gov.br>

Todavia, a crítica que se faz com relação a divisão de 1990 é que ao mesmo tempo que ela concebe considerar as dinâmicas sociais e econômicas na delimitação das mesorregiões e microrregiões, fica presa aos limites político-administrativos das fronteiras estaduais e municipais. Segundo o próprio documento do IBGE (1990), esse fato se deve a injunção do caráter institucional e devido fins estatísticos¹⁰¹.

Contudo, ao longo dos anos 90 verificou-se a necessidade de buscar entender melhor as transformações urbano-regionais brasileiras e quais influências estavam impactando mais diretamente nessas transformações sem se prender a esses limites políticos-administrativos.

Assim, o primeiro trabalho a propor uma nova metodologia para a regionalização e para instituição de uma “hierarquia” urbana associada foi o de Lemos (1991), que buscou com base no censo de 1980 caracterizar as novas regiões econômicas e áreas de subsistência do país.

A seguir, os estudos do IBGE “*Redes de influência das cidades 1993, aglomerações urbanas para fins estatísticos e tipologias dos municípios brasileiros*”¹⁰² e do IPEA/IBGE/NESUR (1999), contribuíram para averiguar as transformações da rede urbana brasileira e apresentar uma hierarquização dessa rede que pudesse evidenciar as influências sociais e econômicas entre as diversas cidades do país.

Um dos estudos que avançaram na identificação de uma nova configuração regional brasileira, no entanto, foi o de Lemos, Diniz e Guerra (2003): “*A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica*”. Os autores seguem metodologia semelhante a utilizada por Lemos (1991), porém agora com os dados do Censo de 1991. Utilizam, ainda, um conceito de região estritamente econômico¹⁰³ e, por meio de um modelo gravitacional, visam definir tanto as áreas de influência das principais cidades do país, através da intensidade dos fluxos comerciais e do potencial de interação, quanto um perfil hierárquico destas.¹⁰⁴

Assim, partindo inicialmente das mesmas microrregiões estabelecidas pelo IBGE (1990), passam a aplicar a metodologia na definição hierárquica das cidades. Definem primeiro onze macropólos de maior poder de influência: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo

¹⁰¹ (IBGE, 1990, p. 7).

¹⁰² (IBGE, 1993).

¹⁰³ Ver os conceitos de lugar central e área de mercado na nota de rodapé 20 na seção 1.2 do capítulo I.

¹⁰⁴ Para maiores detalhes metodológicos quanto às formulas e a aplicação do modelo consultar Lemos, Diniz e Guerra (2003). O modelo utilizado foi desenvolvido por Isard e Bramahall (1960).

Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Recife, Brasília-Goiânia, Fortaleza, Belém e Manaus. Entendem que cada um desses macropólos criariam sua própria macrorregião e exerceriam atração de um conjunto de microrregiões. Dentre estas, os autores identificam 87 mesopólos que atraíram o restante das outras microrregiões, compondo assim uma mesorregião dentro das macrorregiões anteriormente identificadas. Ou seja, na nova regionalização dos autores, o Brasil se dividiria entre 11 Macrorregiões e 87 mesorregiões. Bem diferente da regionalização instituída pelo IBGE em 1990.

Esse resultado, que não se deteve dentro dos limites políticos-administrativos estaduais, indicou uma percepção bastante diferente sobre as realidades econômicas que configuram o território e o espaço nacional. De fato, observa-se que estados inteiros foram aglutinados sobre outra perspectiva regional. Minas Gerais seria bastante diminuída, perdendo o triângulo mineiro e o sul do estado para o macropólo paulista e o noroeste do estado para Brasília-Goiânia. O Espírito Santo e vários estados do Nordeste passariam a ser apenas mesorregiões de influência dos macropólos mais próximos.

O interessante dessa proposta, no entanto, é perceber que ela, de alguma forma, parece indicar e se associar com certos vetores de desconcentração produtiva em escala nacional. Como se verá no capítulo seguinte, há alguns estudos recentes que apontam justamente para a associação entre o ganho produtivo de determinadas regiões com as influências de determinados macropólos indicados pelos autores. Talvez o caso mais notável seja o de Goiás, apresentado no capítulo V, no qual são abordados trabalhos que indicam a relação dos ganhos do sudeste de Goiás com o eixo de integração Brasília – São Paulo. No Norte, por exemplo, o Amapá que passaria a ser mesorregião de influência do macropólo de Belém também é citado nos trabalhos do Norte.

Enfim, o que se pretende argumentar é que essa busca por novas regionalizações pode de fato contribuir não apenas para instituir recortes e limites regionais, mas também, e principalmente, para melhor compreender as dinâmicas de reestruturação produtiva nacional. Além disso, novos estudos têm surgido com metodologias semelhantes, mas que estão incluindo novos parâmetros também sociais nas análises, o que tornaria o processo, além de mais complexo, ainda mais interessante no sentido de conjecturar essas mesmas dinâmicas apontadas, porém com uma feição também social. Dentre esses, deve-se mencionar os trabalhos de Garcia, Lemos e Carvalho (2004, 2005) e Garcia, Lobo e Ribeiro (2012), que vêm estudando as transformações das regiões de influência dos polos

econômicos a partir dos impactos dos fluxos e das variáveis migratórias. Trazem uma interessante associação entre as determinantes produtivas e suas relações com os fluxos migratórios.

Por fim, em agosto de 2017, foi apresentada uma nova proposta de regionalização pelo IBGE¹⁰⁵, trocando a terminologia de mesorregião e microrregião para Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias, porém ainda respeitando os limites político-administrativos dos estados e municípios. De toda forma, segundo o IBGE, a nova regionalização busca considerar as mais recentes alterações na dinâmica global e a inserção do Brasil nesse contexto globalizado, que tem incorrido em cada vez maiores diferenciações do espaço interno territorial brasileiro e em modificações econômicas, demográficas, políticas e ambientais.

A publicação, contudo, ressalta que a escolha de uma entre as diferentes regionalizações que tem surgido, para fins de elaboração de novos estudos, não invalida as demais. Reconhece que esse esforço objetiva e contribui para melhor compreender as dinâmicas regionais do país. Propõe, assim, que sejam escolhidas as que melhor se adequem aos objetivos de análise expostos e almejados.

Nos próximos capítulos, com o subsídio desses conceitos e debates, serão apresentados, finalmente, os diversos estudos que buscaram estudar as reestruturações produtivas em perspectiva nacional e regional entre os anos de 2000 e 2015. Muitos desses temas, teorias e conceitos abordados até aqui estarão presentes ao longo das apresentações e, sempre que possível, buscar-se-á realizar conexões e diálogos entre eles e as tendências observadas.

¹⁰⁵ (IBGE, 2017b).

CAPÍTULO IV – A DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA EM PERSPECTIVA NACIONAL ENTRE 2000-2015.

Antes de iniciar este capítulo, deve-se recordar, conforme exposto na introdução e na abordagem metodológica, que se optou por fazer um amplo levantamento bibliográfico a fim de estudar, interpretar, analisar e descobrir como a produção científica, mais recente, tem investigado a desconcentração produtiva, tanto em perspectiva nacional quanto regional. Ou seja, nestes dois próximos capítulos, buscar-se-á apresentar o “Estado da Arte” da produção intelectual e averiguar como essa produção tem tentado interpretar ou indicar os possíveis caminhos das reestruturações produtivas no período 2000-2015. Dessa forma, neste capítulo serão evidenciados alguns estudos que observaram o processo de desconcentração a partir de uma perspectiva mais nacional. O capítulo V, por sua vez, irá abordar os trabalhos que se dedicaram a averiguar o fenômeno de uma perspectiva mais regional.

Todavia, para subsidiar o melhor entendimento dos estudos apresentados e manter a ordem cronológica da dissertação, deve-se, primeiramente, realizar uma breve exposição do novo contexto político, econômico e social que passou a vigorar a partir do começo dos anos 2000.

Assim, retomando o contexto histórico, como visto no capítulo anterior, nos anos de 1990, o Estado Nacional esteve focado eminentemente na condução da política macroeconômica. Esse foco era reforçado por todo um contexto global advindo da chamada “onda neoliberal”, que por meio da pressão de instituições internacionais¹⁰⁶, em troca de apoio e empréstimos externos, urgia por maior liberalização, abertura aos fluxos de capital e por reformas econômicas preconizadas pelo chamado “Consenso de Washington”¹⁰⁷. Estas, supostamente, contribuiriam para superar as crises econômicas por meio da estabilização monetária e do pleno restabelecimento das leis de mercado. Diante desse quadro, as capacidades e as possibilidades do Estado Nacional de atuar na política regional e na formulação de políticas nacionais foram drasticamente reduzidas.

A partir de 1994-1995, contudo, o plano real logrou conter a grave inflação que atingia o país desde a década anterior e estabilizar a economia. Porém, a manutenção do

¹⁰⁶ Como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional – FMI.

¹⁰⁷ Para relembrar as medidas preconizadas pelo Consenso, consultar nota de rodapé 74 na seção 3.1.

câmbio fixo aliado às altas taxas de juros, a fim de atrair capitais externos e tentar conter os frequentes déficits no balanço de pagamentos, exerciam uma enorme pressão que arrefecia os investimentos também privados. Essa conjuntura afetou diretamente a indústria, que começou a perder mais rapidamente participação relativa na composição do PIB nacional e a apresentar perdas absolutas no total de estoque de empregos. Como alguns autores afirmam, o próprio processo de desindustrialização teria sido, também, subproduto da manutenção dessa sobrevalorização cambial e juros altos. (Nassif, 2015)

Ao longo da segunda metade da década de 90, portanto, os frequentes ataques especulativos e as crises internacionais no México, nos Tigres Asiáticos, na Rússia, e, posteriormente, na Argentina, pressionavam o balanço de pagamentos e tornavam a manutenção daquela política insustentável¹⁰⁸.

Assim, em 1999, deu-se início a condução política do chamado “tripé macroeconômico”, que era baseado no câmbio flutuante, nas metas de inflação, por meio da taxa de juros, e nas metas fiscais, visando superávits primários. Essa política econômica é a que irá dar o contexto geral no qual a atuação do governo se pauta ao longo dos anos 2000 e, na prática, até hoje. A atuação do Estado Nacional em outras frentes, que não a condução macroeconômica, entretanto, continuou sofrendo de um “marasmo” influenciado pelo contexto da onda neoliberal pelo menos até o ano de 2002. A eclosão da grave crise argentina, contudo, iria impor pesadas críticas e questionamentos ao ideário neoliberal e as propostas do “Consenso de Washington”.

Essa tendência coincidiu no país com a emergência de um novo parâmetro político a partir de 2003. Apesar da manutenção dos preceitos do tripé macroeconômico, iniciava-se um período que seria marcado pelo retorno do planejamento nacional e da produção de políticas públicas nacionais com uma feição participativa. A ampliação dos quadros da máquina do Estado e a maior intervenção social e econômica em prol do desenvolvimento, marcaram o início do que alguns autores denominaram como “Desenvolvimentismo Social”. (Steinberger, 2013).

É importante ressaltar isso porque, de certa forma, esse novo quadro aliado ao alívio no balanço de pagamentos, a manutenção da inflação controlada, que permitiu uma relativa queda dos juros básicos, e a depreciação do câmbio parecem ter contribuído, como será visto ao longo do capítulo, para arrefecer a tendência de desindustrialização no

¹⁰⁸ Foi mantida, no entanto, a altos custos de financiamento externo e por uma série de privatizações até os resultados políticos que culminaram com a reeleição de Fernando Henrique Cardoso em 1998.

contexto nacional e acelerar novamente o processo de desconcentração produtiva em escala nacional. Além disso, houve uma retomada dos investimentos públicos e privados, com aumento progressivo do número de estabelecimentos industriais e, principalmente, do número de empregos no setor, inclusive com aumentos reais da massa salarial.

Ainda, como ressalta Nassif (2015), apesar de todo o debate acalorado sobre os reais efeitos “positivos ou negativos” da condução do tripé macroeconômico, mesmo diante de taxas não tão satisfatórias de crescimento ao longo dos anos 2000, como outros países emergentes tiveram, parece incontestável que o Brasil demonstrou consideráveis progressos nos mais diversos indicadores sociais. Como argumenta o autor, graças à estabilização inflacionária, aos programas sociais de transferência de renda e às políticas de valorização do salário mínimo, o grau de concentração de renda vem sendo sistematicamente reduzido.

Cabe ainda mencionar que o contexto internacional, ao longo dos anos 2000, também foi mais favorável, com altas taxas de crescimento global, principalmente em países emergentes, e com avanço de investimentos externos diretos, que não meramente especulativos. Os preços de *commodities* começaram uma escalada que iria beneficiar diretamente a pauta exportadora brasileira, principalmente diante do chamado “efeito China”, que elevava a demanda internacional de forma exponencial. Além disso, o Brasil diversificou e ampliou seu mercado externo, buscando parceiros comerciais para além do MERCOSUL e expandindo suas Relações Internacionais, políticas e econômicas com diversas outras nações. O BRICS¹⁰⁹ ganhou relevância, a China ultrapassou os Estados Unidos como maior parceiro comercial do país e empresas brasileiras consolidaram investimentos em outros continentes.

Entretanto, apesar desse novo momento pós 2003, internamente, houve dificuldades em efetivar uma política regional explícita de fato. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, só foi decretada em 2007, porém esvaziada de instrumentos eficazes de atuação regional. Seu principal mecanismo ficou associado a diretrizes e à aplicação dos Fundos Constitucionais definidos na Constituição de 1988. Mesmo com a recriação das superintendências regionais, como a SUDENE e a SUDECO, em 2007 e 2009, estas também não lograram ganhar novos instrumentos, permanecendo apenas como “executoras” dos Fundos Constitucionais. Na verdade, conforme mostram

¹⁰⁹ Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul.

Monteiro Neto *et al.* (2017), os altos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, dos programas sócias de renda, como o Bolsa Família e de programas setoriais de desenvolvimento, como os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, se constituíram como amplos instrumentos de política regional implícitos, com uma magnitude até maior do que os instrumentos explícitos atuais.

Cabe lembrar, também, a permanência impactante do cenário de “Guerra Fiscal”, onde as unidades federativas lutam e competem pelas frações do capital e dos investimentos privados, oferecendo incentivos fiscais, tributários, locacionais, dentre outros. Assim, na verdade, a conjuntura de política regional atual mescla instrumentos explícitos e implícitos. Além disso, a atuação federal divide espaço com políticas e instrumentos de atração de investimentos estaduais e municipais. Isso expõe uma das fragilidades advindas da permanência da sombra neoliberal sobre o período pós-2000 e da falta de avanço na instituição de políticas mais articuladas e efetivas em termos de desenvolvimento regional.

Finalmente, diante desse contexto nacional e internacional, muitos questionamentos emergem do ponto de vista da produção nacional. Alguns desses são, conforme já relatado, os questionamentos orientadores desta dissertação: **O que aconteceu de fato com o processo de desconcentração produtiva nos anos 2000? Houve desconcentração? Caso afirmativo, ele continuou tendo um caráter “espúrio”, meramente estatístico, ou o processo voltou a ter um caráter mais acelerado e virtuoso?**

Todavia, pode-se, também, acrescentar alguns outros questionamentos relevantes para melhor dialogar com os estudos apresentados a seguir: Como a globalização e a maior abertura internacional do Brasil têm se relacionado com as reestruturações produtivas nacionais e inter-regionais no período? Como o cenário de “Guerra Fiscal”, associado a atuação estatal, explícita e implícita, tem influenciado nas dinâmicas regionais e no movimento dos investimentos e da produção nacional? A reestruturação produtiva tem se limitado a regiões próximas ao centro dinâmico da economia nacional ou tem conseguido se expandir para regiões mais longínquas? Por fim, o que pode ser instigado em termo das relações entre a desconcentração e uma possível desindustrialização?

O que já se pode adiantar, resumidamente, como será visto ao longo deste capítulo, é que, no geral, os estudos têm indicado que a retomada dos investimentos públicos e privados, o contexto de crescimento da economia, com ampliação da produção nacional em todos os setores, e, inclusive, o aumento do estoque de empregos, parecem ter se dado de uma forma gradualmente desconcentrada após 2000, favorecendo principalmente regiões no Centro-Oeste, no Norte e no Nordeste. Apesar de ainda haver uma grande concentração produtiva do Sudeste e no Sul do País, os estudos parecem indicar que a desconcentração, ao menos em perspectiva nacional, pode sim ter ganhado novo folego e voltado a se acelerar, mesmo que ainda não no ritmo dos anos de 1970.

Vale mencionar que alguns estudiosos, como Cano (2008), enxergaram o início da retomada do crescimento nos anos 2000 como um possível “voo de galinha”, que tenderia a não se sustentar diante da manutenção das premissas neoliberais macroeconômicas e da abertura de mercado desenfreada. Contudo, ao que parece, pelo menos até a intensificação da crise política e seus desdobramentos econômicos a partir de 2014, a manutenção do crescimento, a superação relativamente rápida dos efeitos da crise financeira global de 2007-2009 e a manutenção da estabilidade monetária e financeira no país, permitiram sim avanços produtivos que contribuíram para acelerar a desconcentração. Além disso, esses fatores parecem também ter contribuído para conter a desindustrialização e convergir a renda nacional, ampliando a participação produtiva fora do Sudeste e diminuindo, mesmo que em parte, algumas disparidades socioeconômicas regionais. Ou seja, essas primeiras impressões, que poderão ser averiguadas também ao longo do próximo capítulo, evidenciam que a desconcentração produtiva pode sim estar, cada vez mais, extrapolado os limites poligonais defendido por Diniz (1993).

Além disso, há indícios de que a maior abertura comercial e inserção internacional do país, também não parecem estar afetando de forma significativa os elos de integração do mercado nacional, mesmo nas regiões com uma produção mais especializada e voltada para o comércio exterior, o que advoga que a suposta “fragmentação da nação”, conforme se preocupava Pacheco (1998), senão totalmente freada, foi ao menos arrefecida ou contida, principalmente com a ação mais ativa do Estado após 2003.

Essas são algumas, dentre várias outras, questões e considerações que serão expostas ao longo do capítulo e que foram alvo, direto ou indireto, dos trabalhos e pesquisas mais recentes sobre o tema proposto dentro do desenvolvimento regional.

É necessário, no entanto, registrar uma pequena ressalva antes de começar a apresentação dos estudos. Como o período 2000 a 2015 ainda está muito recente, foi notória a dificuldade de encontrar trabalhos especificamente sobre o tema da desconcentração produtiva que tenham prolongado a análise após o ano de 2010. Não obstante, serão, sim, expostos alguns estudos e considerações que chegam até 2015, mas ainda não totalmente suficientes para um melhor panorama sobre o período pós 2010.

Curiosamente, essa foi uma dificuldade um pouco melhor superada nos trabalhos em perspectiva regional. De qualquer forma, desde já, cabe ressaltar que apesar do abalo da crise internacional, que afetou o crescimento do país em 2009, o país se recuperou e voltou ao patamar de 3,75% de crescimento entre 2010 e 2013, semelhante ao período anterior da crise. O que somente foi novamente abalado a partir de 2014 com o começo da recessão econômica recente. Dessa forma, o que se pretende supor é que, de maneira geral, o período que vai entre 2000 até iniciou de 2014, salvo o ano de 2009, é bastante linear no sentido de uma dinâmica econômica relativamente estável. Sendo assim, pode-se, talvez, imaginar que as dinâmicas de reestruturação produtiva, à luz da desconcentração das atividades, tenham mantido a mesma dinâmica pelo menos até 2014. Ou seja, mesmo que várias análises se retenham até 2010, pode-se cogitar que o movimento observado até aquele ano tenha se mantido até meados de 2013 – 2014. Apesar disso, na medida do possível, a exposição irá ser complementada com dados após 2010 para apoiar essa ideia. Dessa forma, tentar-se-á seguir uma “ordem” cronológica na apresentação dos estudos, mostrando como ao longo da década de 2000, estes foram evoluindo e avançando nas observações da desconcentração produtiva.

Por fim, a par desse novo contexto político e econômico apresentado e dos novos parâmetros que passaram a influenciar a dinâmica produtiva nacional nos anos 2000, seguir-se-á com a exposição dos estudos nas próximas seções.

4.1 - A desconcentração entre 1996 e 2005.

O primeiro trabalho a ser abordado, já bastante utilizado ao longo da dissertação, é o de Cano (2008), *“Desconcentração Produtiva Regional no Brasil 1970 – 2005”*, especificamente, o capítulo IV do livro: *“A desconcentração no período neoliberal”*. Isso

porque, nesse capítulo específico, o autor já indicava alguns fatos relevantes no sentido dessa suposta nova dinâmica da desconcentração pós 2000. Ou seja, é nesse capítulo que se pode observar o início de uma nova fase para desconcentração produtiva em escala nacional.

Assim, após uma breve contextualização do período, o autor passa a uma análise setorial da expansão produtiva nacional. O que vale mencionar é que no caso da expansão agrícola, Cano ressaltava a importância da desvalorização cambial a partir de 1999, que trouxe um forte estímulo para o setor, principalmente após 2002, quando se tem a elevação dos preços externos e o aumento da demanda graças ao “Efeito China”. Esses dois fatores, segundo Cano, também teriam sido o grande estímulo para a expansão da indústria extrativa mineral nos anos 2000. Explicam, também, o avanço da fronteira agromineral do país em direção ao Centro-Oeste e ao Norte, que, entre 2004 e 2005, já se postavam como os grandes ganhadores em termos de “desconcentração produtiva” nesses setores.

Contudo, é no segmento da indústria de transformação que Cano faz alguns apontamentos relevantes para indicar os rumos da desconcentração nos anos 2000. Primeiro, o autor faz uma ressalva com relação às dificuldades metodológicas quanto ao uso e comparação dos dados.¹¹⁰ Por isso, divide o período de análise entre 1989 a 2005, usando os dados da PimPf¹¹¹, e depois entre 1996 a 2004, usando as PIAs¹¹², ambas disponibilizadas pelo IBGE.

É justamente a análise mais aprofundada desse segundo período, entre 1996 a 2004, que pode indicar o recomeço de uma dinâmica mais acentuada de desconcentração. De fato, ao analisar os ramos da indústria de transformação de forma desagregada, Cano argumenta que no período 1985 a 1996, a desconcentração teve uma característica mais “branda”, onde São Paulo apresentou perdas em 15 segmentos industriais dentre 25 analisados. No período entre 1996 a 2004, contudo, principalmente após os anos 2000, Cano ressaltava certa aceleração da desconcentração. De fato, dentre 29 segmentos analisados no período, São Paulo teve perdas relativas em 24.

É notório, ao verificar as tabelas elaboradas pelo autor, que entre 1996 e 2004, todas as regiões e estados obtiveram ganhos de participação no agregado dos ramos da indústria de transformação, com exceção apenas de São Paulo e Rio de Janeiro, este

¹¹⁰ Para essas ressalvas consultar Cano (2008, p 151-152).

¹¹¹ Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física.

¹¹² Pesquisa Industrial Anual.

ficando praticamente estável, passando de 8,1% para 8%. São Paulo, no entanto, teve uma perda de sete pontos percentuais, caindo de 51% para 44%. Sendo que entre 1985 e 1996, a perda realmente havia sido mais “branda”, de 52% para 51%, ou seja, apenas um ponto percentual.

Considerando as macrorregiões brasileiras, de acordo com a tabela apresentada por Cano, todas apresentaram ganhos de participação, notadamente o Nordeste, que passou de 7,3% para 8,7%. A perda do Sudeste foi basicamente devido a São Paulo.

Tabela 1: Indústria de Transformação: Participação Regional – Todos os ramos (%)

	1985	1996	2003	Ganhos/Perdas 1996-2003
Nordeste	8,6%	7,3%	8,7%	+ 1,4%
Norte	2,5%	4,2%	4,5%	+0,3%
Centro-Oeste	1,4%	2,1%	3,5%	+1,4%
Sul	16,7%	17,8%	20,6%	+2,8%
Sudeste	70,9%	68,5%	62,5%	-6%

Fonte: Censos Industriais, IBGE. (Cano, 2008, p.176)

Como Cano havia argumentado, boa parte dos ganhos do Norte e do Nordeste foram devidos a expansão da produção agromineral, principalmente após a desvalorização cambial de 1999 e ao aumento dos preços internacionais após 2000. De acordo com o autor, o Nordeste foi beneficiado também pelas exportações agrícolas, porém mais notadamente pela atração de investimentos de alguns ramos de bens de consumo não duráveis como Têxtil, Vestuário e Calçados. É interessante observar, conforme mostra o estudo de Cardozo (2010)¹¹³, que grande parte desses investimentos no Nordeste adveio de capital originário, notadamente, de São Paulo e do Rio Grande do Sul ao longo dos anos 2000, indicando o movimento de desconcentração produtiva. Com relação a região Sul, que obteve o maior ganho relativo de participação, o destaque se deveu basicamente a grande expansão da indústria paranaense e do Rio Grande do Sul. Como poderá ser melhor observado posteriormente, na perspectiva regional, há dois fatores básicos que explicam esse ganho sulista no período: i) O grande investimento do setor automotivo no Paraná

¹¹³ Exposto mais à frente na seção 4.1.5.

que, entre 1998 e 2001, atraiu as empresas Renault, Volkswagen e Nissan para o estado, aumentando consideravelmente a participação desse na produção de bens de consumo durável ao longo dos anos 2000; e ii) A instituição do MERCOSUL, em 1991, que alavancou a economia do Rio Grande do Sul e da região como um todo até pelo menos 2002, quando eclodiu a crise argentina.

Cano segue sua análise evidenciando diversas mudanças em termos de concentração/desconcentração de vários segmentos industriais. Lembra, ainda, que esse movimento de desconcentração tem dois vetores. Um que parte de São Paulo para o resto do Brasil e outro que parte da Região Metropolitana da Capital para o interior do próprio estado.

Por fim, o autor alerta que a análise da desconcentração *industrial* pode ser enganosa se apegada apenas à redução da participação de São Paulo no total nacional. Isso porque nem sempre essa redução significa uma expansão econômica ou uma diversificação da periferia, mas pode também ser apenas uma queda absoluta maior de segmentos produtivos de São Paulo, o que caracterizaria uma forma “espúria” da desconcentração. Para o autor, é essa perspectiva que, aliada ao baixo crescimento daquele período, apoiaria as teses de um processo de desindustrialização nacional. Portanto, e isso é relevante, para Cano, por diversos fatores, em uma situação de baixo dinamismo e baixo crescimento econômico aliado a fraca atuação do Estado “neoliberal”, a desconcentração produtiva, caso prosseguisse, tenderia a ter sempre esse caráter meramente “estatístico”, significando pouco em termos de uma efetiva melhor distribuição da produção nacional.

Sendo assim, uma das afirmações mais importantes a que o autor chega é:

“...que a redistribuição (desconcentração) regional efetiva dos ativos e da riqueza econômica produtiva só se dará no longo prazo e só em um quadro de crescimento alto e persistente. Dada a articulação industrial existente entre São Paulo e a periferia, esta não pode ter um crescimento industrial virtuoso se São Paulo não crescer, conforme nos manda dizer a boa teoria, e conforme mostram as estatísticas regionais de produção”.

Essa afirmação é importante porque é justamente esse quadro mais dinâmico que vai marcar boa parte do período entre 2000 e 2014, quando o Brasil volta a ter um crescimento consistente na casa dos 3,5% a.a, com o Sudeste, e especialmente São Paulo, apresentando boas taxas de crescimento ao longo do período. É daí que surge a grande contribuição de Cano para analisar e entender o avanço da desconcentração produtiva após os anos 2000.

No geral, seja como for, Cano ressalta que no período entre 1989 a 2006, a desconcentração seja “espúria ou não, real ou estatística”, prosseguiu. O que pode parecer um pouco mais nítido a partir de hoje é que, provavelmente, esse caráter “espúrio” da desconcentração, que até meados da década de 1990 se deu mais pela maior perda de participação de São Paulo em alguns segmentos do que outras partes do Brasil, parece ter sido superada no começo dos anos 2000. É importante observar que a desvalorização cambial, em 1999, pode realmente ter tido um papel extremamente relevante no sentido de conter parte das importações, aliviar a balança comercial e voltar a incentivar o setor industrial nacional. Além disso, com o aumento das exportações do setor agromineral, não apenas o balanço de pagamentos seria aliviado, favorecendo inclusive a capacidade de importar nacional, mas também contribuiria com o aumento da renda nacional, beneficiando de alguma forma o mercado interno e uma retomada do segmento industrial. Isso indica que se havia um forte sinal de uma efetiva desindustrialização, como o próprio Cano afirma, parte dessa tendência pode ter sido atenuada após 2000.

Logo, percebe-se que o indicativo de uma nova dinâmica econômica e da aceleração da desconcentração produtiva já partia do final da década de 90, notadamente, após a desvalorização cambial em 1999.

Segundo, Silva e Silveira Neto (2009), que também estudam o período demarcado nesta seção, mostram evidências de surgimento de novos polos de crescimento do emprego no Nordeste, notadamente no segmento de trabalho intensivo, apesar de a desconcentração no segmento associado a recursos naturais também ter sido forte. Evidenciam, além disso, avanços na diversidade industrial e no crescimento do emprego interligado com os encadeamentos de mercados e com os melhores custos operacionais de transportes.

Assim como Cano, também observam que, entre os anos de 1994 e 2004, houve um notável decréscimo da participação de São Paulo e do Rio de Janeiro no emprego e um crescimento maior nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte do país.

Apesar de ressaltarem que a indústria ainda se mantém fortemente concentrada em microrregiões localizadas nas regiões Sul e Sudeste, destacam o ganho de participação de outras microrregiões. A microrregião de Fortaleza, por exemplo, subiu da 7ª para a 4ª posição entre as dez maiores participações no emprego industrial nacional, com ganhos, sobretudo, no segmento de trabalho intensivo.

Apontam, ainda, que o setor de “capital intensivo”¹¹⁴ é o mais concentrado e o de recursos naturais intensivos o menos concentrado. Sendo a desconcentração industrial mais forte neste segundo do que no primeiro. Sugerem, ainda, que os resultados parecem apontar para uma desconcentração mais efetiva no segmento de capital intensivo para os estados próximos a São Paulo. O que corroboraria com as teses de desenvolvimento poligonal de Diniz (1993). Nos outros segmentos analisados, no entanto, parece acontecer maior deslocamento das indústrias para outras regiões do país, especialmente, para o Nordeste, como no caso dos segmentos de trabalho intensivo das indústrias Têxtil e de Calçados.

Por fim, os autores, já para este período inicial dos anos 2000, indicam que os resultados das estatísticas espaciais de localização, aplicadas ao crescimento das participações microrregionais do emprego, também sugeriam que muitas áreas de maior dinamismo em termos desse crescimento, com efeitos de estímulo nas proximidades adjacentes, situavam-se em alguns estados das regiões Nordeste e Centro-Oeste do país e de Minas Gerais, caracterizando essas áreas como novos polos dinâmicos de crescimento. Evidências, que segundo os autores, apontariam para o início de uma nova configuração industrial no Brasil.

No próximo trabalho, buscar-se-á estender um pouco mais o período de análise dentro dos anos 2000, e assim, sucessivamente no objetivo de alcançar um panorama mais completo até 2015.

4.2 - A desconcentração entre 1997 e 2007.

Saboia (2013), no seu artigo “*A continuação do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000*”, estende a análise das mudanças

¹¹⁴ O setor de Capital intensivo estaria associado com a indústria pesada e de maior intensidade tecnológica.

locacionais da indústria até o ano de 2007 e identifica uma intensificação do processo de desconcentração em todos os tipos de indústrias, sejam tradicionais, de *commodities*, ou de bens duráveis.

Inicialmente, o autor lembra a hipótese de Diniz (1993) de que as possíveis transformações produtivas ocorridas com o processo de desconcentração tenderiam a ficar restritas às cidades localizadas no interior de uma área poligonal que iria de Belo Horizonte à Porto Alegre. Contudo, defende, assim como outros autores¹¹⁵, que não se pode mais pensar a desconcentração de forma restrita à proposta área poligonal de Diniz.

Já em trabalho anterior¹¹⁶, ao analisar o período precedente entre 1989 e 1997, o autor confirmava a continuação do movimento de desconcentração nas regiões e estados brasileiros, mostrando o declínio do emprego industrial nas principais capitais e regiões metropolitanas e o fortalecimento do interior dos principais estados industrializados e em alguns estados fora do eixo Sul-Sudeste. Apontava, desde já, para o surgimento de pequenas aglomerações industriais nas mais distintas regiões do país, caracterizadas por possuírem baixos salários e pequeno nível de diversificação industrial.

Neste trabalho mais recente, Saboia (2013) utiliza um corte regional composto pelas 137 mesorregiões do país e, utilizando os dados de emprego e massa salarial¹¹⁷ para medir os níveis de concentração industrial nas regiões, passa a comparar as mudanças desses níveis entre os anos de 1997 a 2007. Um primeiro dado interessante na análise de Saboia é a elevação do nível de emprego na indústria, mostrando um aumento de quase 50% nas mesorregiões estudadas. O que, novamente, levanta certos questionamentos acerca da intensidade ou permanência do processo de desindustrialização no período pós-2000.

Seguindo a análise, o autor evidencia forte redução da participação das 25 principais mesorregiões industriais no total do emprego industrial. Aponta que em 1997 elas representavam 74% do total, o que foi reduzido para 68,7%, em 2007. Analisando o interior dessas 25 principais mesorregiões, Saboia chama a atenção para o fato de que a perda relativa em termos de emprego está concentrada nas quatro principais Regiões Metropolitanas do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte. Juntas

¹¹⁵ Ver Negri (1994), Pacheco (1999), Saboia (2000), Andrade e Serra (2000), Azevedo e Toneto Júnior (2001) Saboia, Kubrusly e Barros (2008).

¹¹⁶ (Saboia, 2000).

¹¹⁷ A fonte de dados utilizada pelo autor é a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS do Ministério do Trabalho para os níveis de emprego.

elas representavam 37,2% do emprego em 1997, passando para 28%, em 2007. As demais 21 mesorregiões desse grupo tiveram sua participação aumentada de 36,8% para 40,7% do total. Afirma, ainda, que esse resultado é muito importante no sentido de melhor qualificar o processo de desconcentração espacial da indústria verificado no país no período recente.

Esses resultados preliminares do estudo de Saboia já indicam que o processo de desconcentração industrial teria sido bem mais intenso no começo dos anos 2000 do que havia sido no final da década de 80 e começo dos anos 90, apesar de as maiores perdas ainda terem se limitado às principais regiões metropolitanas do país.

Na terceira seção do artigo, Saboia analisa os dados relativos ao nível de concentração mesorregional a partir de 23 segmentos da indústria de transformação e das quatro da indústria extrativa mineral. Propõe verificar se o processo de desconcentração difere substancialmente a depender dos setores industriais analisados, como supôs Ardissonne (2009).

Primeiramente, mostra que houve uma relativa manutenção da distribuição do emprego entre os diversos segmentos industriais no período 1997/2007. Depois, calculando os índices de concentração mesorregional, afirma que houve desconcentração na grande maioria dos 27 ramos industriais analisados. Agrupando esses ramos em três grupos, *commodities*, duráveis/difusoras¹¹⁸ e tradicionais (basicamente composta por bens não duráveis), aponta que os indícios de uma desconcentração mesorregional do emprego industrial são *inequívocos*, independente do grupo analisado. Nas 10 principais mesorregiões, os dados apresentam queda na concentração do emprego de 55,5% para 47,8% no segmento de *commodities*, de 76,7% para 68,5% no de bens duráveis, e de 48,5% para 40,8% no de bens tradicionais.

Outra coisa importante é que há fortes perdas entre as cinco maiores mesorregiões industriais brasileiras e ganho nas demais em todos os três grupos de indústria considerados. No caso de *commodities* e bens tradicionais, as mesorregiões que mais se beneficiaram foram aquelas entre a 26^a à 50^a posição entre as maiores. Na indústria durável e “difusora”, os maiores ganhos estão nas mesorregiões entre a 6^a à 25^a posição, associadas a importantes parques industriais do país.

Esses resultados indicam, de acordo com o autor, que não se trata apenas de um processo de desconcentração regional na indústria tradicional ou de *commodities*. Há

¹¹⁸ Difusoras seriam aquelas de segmentos que necessitam maiores qualificações com maiores graus de incorporação tecnológica.

também um movimento desconcentrador nas indústrias de bens duráveis e “difusoras”, embora restrita a um menor número de mesorregiões. Portanto, Saboia acredita que a continuar tal tendência, o país poderia sim se tornar mais homogêneo em termos de desníveis regionais na indústria no longo prazo.

A partir daí, na seção seguinte do trabalho, o autor começa a analisar a importância do setor industrial em termos de atividade econômica no interior de cada mesorregião. Em resumo, o principal resultado mostrado pelos índices de densidade utilizados é a crescente importância industrial na atividade econômica nas mesorregiões da região Sul e a queda relativa das regiões metropolitanas, especialmente de São Paulo. Segundo Saboia, esses resultados confirmam a tendência, já apontada em outros estudos¹¹⁹, no sentido da maior migração do emprego tipicamente industrial das capitais para o interior do país¹²⁰. A perda de importância relativa da RMSP quando considerado o índice de densidade é notória. Em 1997, a região era uma das que possuíam o valor mais elevado do Grupo Médio-Superior (1,84). Em 2007, entretanto, havia baixado para 1,35. Saboia argumenta que isso não significaria, no entanto, que a RMSP esteja passando por um processo de desindustrialização e de perda da centralidade na indústria brasileira. De acordo com o autor, provavelmente, o que estaria ocorrendo seria a substituição de plantas industriais por atividades terciárias modernas de apoio à indústria, que não são contabilizadas nos dados da indústria propriamente dita.

Na quinta seção do artigo, o autor seleciona alguns casos de mesorregiões que apresentam valores elevados para o índice de densidade ou que passaram por forte crescimento do emprego industrial no período. Evidencia a diversidade e a complexidade do fenômeno da desconcentração produtiva no Brasil. Mostra que a maior parte do emprego e dos salários está concentrada na indústria tradicional, como, por sinal, é o caso da indústria brasileira como um todo. Porém, argumenta que cada região tem apresentado características de diversificação ou especialização próprias e heterogêneas. Apesar disso, houve também importante aumento do papel da indústria durável/difusora, em várias regiões.

Por fim, o autor conclui que os principais resultados do trabalho são a confirmação de que o processo de desconcentração espacial da indústria brasileira

¹¹⁹ Como os do Senai (2005).

¹²⁰ Além disso, houve significativo aumento do índice de densidade industrial em grande número de mesorregiões interioranas.

continuou e se intensificou nos anos 2000. A redução relativa da massa de salários e dos empregos industriais nas regiões metropolitanas não representa obrigatoriamente perda de centralidade de tais regiões na atividade econômica. Muitas vezes o que está ocorrendo é a substituição da atividade industrial por atividades terciárias voltadas para a indústria.

Assim, em síntese, o artigo mostra um movimento geral de deslocamento das atividades industriais em direção ao interior. Em geral, tal deslocamento se dirige para o interior da região Sul/Sudeste. Mas também é observada uma migração para o interior de regiões menos desenvolvidas do país, especialmente no Centro-Oeste. A queda dos índices de concentração regional é generalizada, atingindo a indústria difusora, de *commodities*, de bens duráveis e a tradicional.

Apesar da redução dos desníveis regionais, a indústria brasileira continua bastante concentrada em um número relativamente pequeno de mesorregiões, em geral localizadas nas regiões mais desenvolvidas do país. No entanto, no período analisado, observa-se que a queda da importância relativa da atividade se concentrou basicamente nas quatro maiores Regiões Metropolitanas¹²¹, beneficiando, especialmente, aquelas outras localidades de porte médio e, em menor escala, as demais. Todavia, houve sim ganhos nas mais distintas mesorregiões das diferentes regiões.

No artigo, não se discutiu, com profundidade, as razões que teriam levado ao aumento da desconcentração regional da indústria, mas algumas hipóteses foram elencadas a partir das mesorregiões examinadas na seção cinco do trabalho. Acredita que o crescimento da economia em geral, e da indústria em particular, na segunda metade do período analisado, deve ter contribuído tanto para elevar o nível de emprego e de salário quanto para abrir novas oportunidades de investimentos industriais. Por outro lado, como argumenta Saboia e outros autores, a guerra fiscal e a oferta de vantagens creditícias, de logística e de infraestrutura oferecida pelos governos municipais e estaduais representam um relevante fator na atração de investimentos para regiões com distintos níveis de desenvolvimento no interior do país. Além disso, a maior ou menor oferta de mão de obra e os menores níveis salariais fora dos grandes centros urbanos também são um elemento que não pode ser esquecido. Por fim, cita que aglomerações excessivamente grandes com potenciais deseconomias de escala podem influenciar negativamente na realização de novos investimentos industriais.

¹²¹ São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre.

Finalizando, o quadro traçado no artigo em termos das tendências observadas é sem dúvida positivo. Ele aponta para uma nítida redução dos desníveis regionais na indústria, embora estes ainda permaneçam bastante elevados e concentrados na região Sudeste. De qualquer forma, como conclui o artigo, a tendência encontrada indica que, mantido o crescimento econômico, incentivado por políticas de descentralização favorável ao desenvolvimento das regiões mais atrasadas, o setor industrial pode responder positivamente, tendendo a caminhar para uma gradual redução da concentração regional industrial no país.

4.3 - A desconcentração entre 1999 e 2010.

Apesar dessa maior dinâmica econômica do país a partir de 2000 e dos argumentos expostos por Saboia a favor reaceleração da desconcentração produtiva, este entendimento está longe ser pacífico. De fato, o debate recente parece estar ainda acalorado com posições e interpretações bastante divergentes sobre o processo de reestruturação produtiva pós-2000.

Para evidenciar esse fato, será apresentado a seguir o recente artigo de Alexandre Abdal publicado na revista *Novos Estudos* em julho de 2017: “*Desenvolvimento Regional no Brasil Contemporâneo: para uma qualificação do debate sobre desconcentração industrial.*” No trabalho, Abdal analisa especificamente a desconcentração produtiva com foco na indústria, entre os anos de 1999 e 2010. Apresenta posição bastante contrária e bem menos otimista do que a de Saboia (2013), analisado anteriormente.

O autor inicia o artigo ressaltando a importância do tema e do debate acerca da desconcentração no Brasil. Apresenta os principais autores e teses, como o desenvolvimento poligonal e a fragmentação da nação, já vistos aqui no capítulo III. Argumenta ser necessário que um horizonte mais amplo, que contemple a integração internacional da economia brasileira, precisa ser integrado às análises das dinâmicas regionais e locais. Dinâmicas que, segundo o autor, do ponto de vista das possibilidades de desconcentração das atividades após os anos 2000, estão associadas a três conjuntos de processos: a) a reorganização da economia internacional, principalmente pela expansão chinesa, que ao passo que favoreceu a exportação de *commodities* pressionou a indústria

brasileira com o aumento das importações de manufaturados a baixos preços; b) a consolidação e manutenção do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, metas de inflação e ajuste fiscal); c) a ascensão do “novo-desenvolvimentismo” com maior atuação governamental em prol do desenvolvimento regional e social.

Por fim, ressalta dois importantes pontos. O primeiro é que mesmo diante da falta de uma política regional explícita focada na desconcentração, a atuação governamental por meio de investimentos em infraestrutura, em educação, formação da mão de obra, expansão da renda, dentre outros, ampliam o potencial do movimento desconcentrador. O segundo, corroborando com Cano (2008) e outros autores, lembra que, historicamente, os movimentos mais intensos de transformação das estruturas produtivas regionais se fizeram em momentos de dinamismo econômico e a partir de novos investimentos. Esses foram dois quadros presentes no Brasil ao longo da década de 2000 e que trouxeram expectativa e uma dose de “indeterminação” para as perspectivas de desenvolvimento regional e de continuação da desconcentração produtiva.

A partir daí, na segunda e terceira seção do artigo, Abdal passa a analisar o padrão estrutural de distribuição espacial da indústria brasileira. Metodologicamente, o autor segue por um caminho um pouco diverso de Saboia (2013). Ao invés da escala mesorregional, o autor parte da menor escala, a municipal. Associa o PIB das regiões municipais investigadas com os indicadores de empregos industriais formais da RAIS¹²². Assim, primeiramente, apresenta a variação dos percentuais de participação no valor adicionado da indústria por região e estado, entre 1999 e 2009, e posteriormente a variação do estoque de emprego da população ocupada por segmento industrial. Aqui também o autor usa metodologia diferente de Saboia (2013). Ao invés de agrupar os segmentos por atividades, ele agrupa por intensidades tecnológicas: Alta; média-alta; média baixa e baixa¹²³.

¹²² Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho.

¹²³ I) Indústrias de alta intensidade tecnológica: Fármacos, automotores, aeronáutica, equipamento médico-hospitalar e odontológico, eletroeletrônicos, aparelhos de comunicação, petróleo (refino e derivados).

II) Indústria de média-alta intensidade tecnológica: Autopeças e reparação de motores, borracha e plástico, celulose, fumo, máquinas e equipamentos químicos e produtos diversos: brinquedos, esportivos, instrumentos musicais e joias.

III) Indústria de média-baixa intensidade tecnológica: Couro e calçados, móveis, material bélico, metalurgia e siderurgia, papel e embalagens, produtos de metal e minerais não metálicos.

IV) Indústria de baixa intensidade tecnológica. Alimentos, bebidas, têxtil e vestuário, coque, biocombustíveis, metais não ferrosos, gráfica, madeira e reparação de máquinas e equipamentos. (Abdal, 2017, p.118).

Após expor os dados e resultados, o autor argumenta que não identificou movimentos mais intensos de desconcentração da atividade industrial no Brasil que implicassem mudança estrutural do padrão de distribuição espacial da indústria. Ao contrário, os novos espaços produtivos foram criados e consolidados, sobretudo, a partir da extrapolação das áreas tradicionais de localização industrial. Seriam apenas desdobramentos caracterizados como áreas de transbordamento sul do polígono ou áreas de expansão poligonal, corroborando com Diniz (1993).

As exceções foram os espaços de produção da indústria extrativa e de baixa tecnologia que expandiram participação em poucas áreas das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste diretamente encadeados com mercados externos. Nesse ponto, haveria, portanto, certa aproximação com o averiguado por Saboia (2013). Isso porque a indústria de “baixa tecnologia” agrupada por Abdal representa boa parte das indústrias tradicionais analisadas por Saboia. Contudo, este parece evidenciar uma intensidade e abrangência maior nessa expansão do que Abdal.

Prosseguido, Abdal expõe que do ponto de vista dos padrões locacionais, há maior tendência à dispersão regional e menor seletividade locacional na medida em que se passa das indústrias de alta intensidade tecnológica para as indústrias de médio-baixa e baixa. Complementarmente, as indústrias de alta e média-alta estão ainda mais presentes nas áreas metropolitanas, capitais e grandes cidades do que as indústrias de baixa e média-baixa, principalmente em algumas regiões específicas do Sul-Sudeste.

Nesse sentido, para o autor, a continuidade do processo de desconcentração industrial, pós 2000, tendeu à marginalidade, sendo mais “desdobramentos” das áreas já tradicionais e apresentando pouca variação em termos de novas áreas de produção.

Como se pode observar, essas conclusões são bastante divergentes das encontradas e defendidas por Saboia (2013). Como o período analisado nos estudos não é muito divergente entre si (1997-2007 e 1999 a 2010) e estão inseridos, de certa forma, no mesmo contexto político e econômico, o primeiro questionamento que poderia ser realizado para justificar conclusões tão opostas seria relacionado a metodologia usada pelos autores para a confecção dos dados. Ou seja, poderia ser reflexo da diferença escalar metodológica do agrupamento mesorregional ou municipal.

Curiosamente, ao se checar os dados apresentados por Abdal, no entanto, observa-se que talvez a divergência seja mais do ponto de vista interpretativo do que por questões

metodológicas ou resultados discrepantes. O que poderia alçar outros relevantes questionamentos a fim de se estudar com mais cautela a desconcentração produtiva no país: será que a intensidade do “fenômeno” da desconcentração poderia estar mais associada aos “olhos” do observador do que ao fato em si? O que de fato significaria uma desconcentração “virtuosa”, “branda”, “acelerada”, “dinâmica”, “espúria”, “forte”, “fraca”, “intensa”, etc.? Quanto, ou até que ponto, a expectativa prévia do pesquisador pode impactar sua interpretação do processo? Será que a intensidade é tão importante quanto um possível quadro de permanência do processo? Ou será que, constatado um movimento padrão, seria mais interessante buscar compreender os fatores que se inter-relacionam com a intensidade desse padrão?¹²⁴

Postos esses questionamentos, deve-se por ora apenas apontar para o fato de que os dados elaborados e apresentados por Abdal parecem, de certa forma, contraditórios das conclusões e argumentação do autor. Isso por vários motivos: i) ao apresentar os resultados de variação dos PIBs regionais e estaduais, observa-se que apenas o Sudeste decresceu sua participação, principalmente São Paulo, que teve sim uma grande queda de quase seis pontos percentuais entre 1999 e 2009, passando de 41% para 35%. Tanto o Norte, quanto o Nordeste e o Centro-Oeste ganharam participação no PIB nacional. ii) ao analisar o estoque de emprego por macrorregião no período, o que se observa de fato, nos dados apresentados, é uma generalizada perda de participação do Sudeste em todos os segmentos agrupados da indústria. Ao contrário do argumentado pelo autor, foi na indústria extrativa que o Sudeste teve a menor perda de participação e foi justamente no segmento de “alta-tecnologia” que a região teve a maior perda, decrescendo sua participação no total nacional de 72% para 65%. Considerando apenas o estado de São Paulo, a queda no segmento de alta tecnologia foi de 10 pontos percentuais, passando de 57% para 47%.

É evidente, no entanto, que 65% do total de empregos industriais de alta tecnologia ainda demonstra o grande nível de concentração das atividades na região Sudeste. Entretanto, o que não se pode deixar de constatar é o movimento da desconcentração ao longo do período. O que os dados efetivamente mostram é que no segmento de alta tecnologia, o número de empregos industriais da região Sudeste praticamente se manteve no mesmo patamar, passando de 456 mil para 498mil postos no período. As regiões Nortes e Centro-Oeste, no entanto, praticamente triplicaram o número

¹²⁴ Uma breve reflexão relacionada a esses questionamentos será feita no tópico 4.1.6.

de postos de trabalho no segmento no mesmo período. A região Nordeste, por sua vez, mais que dobrou seu estoque de empregos.¹²⁵

Essa dinâmica de crescimento acelerado dos postos de trabalho nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste podem ser nitidamente observadas nos segmentos de média-alta e média-baixa tecnologia. Curiosamente e novamente contrariando Abdal, o ritmo de acréscimo de postos de trabalho naquelas regiões é menor justamente no segmento de baixa tecnologia.

Ou seja, os dados apresentados no trabalho de Abdal, ao menos do ponto de vista desta dissertação, parecem corroborar muito mais com as interpretações de Saboia (2013), do que com as conclusões do próprio autor do artigo. O que remete novamente àqueles questionamentos anteriores. Fica para reflexão futura.

A seguir, buscar-se-á apresentar e dialogar com outros estudos a fim de tentar estender o período de análise para após o ano de 2010.

4.4 - A desconcentração entre 2000 e 2015.

Conforme já mencionado, houve dificuldades para encontrar estudos que pudessem responder ou apontar as tendências da desconcentração após o ano de 2010. No decorrer das pesquisas acerca do período, contudo, foi encontrado um recente trabalho, de 2015, novamente de João Saboia, agora com Lucia Kubrusly, que dá continuidade ao anterior, Saboia (2013), e atualiza, de forma metodologicamente igual, os dados e as análises para o período entre 2003 e 2013.¹²⁶

Os novos dados apresentados pelos autores mostram tanto o avanço de um maior dinamismo do setor industrial, novamente levantando dúvidas acerca do avanço da desindustrialização, quanto confirmam a continuidade do processo de desconcentração regional da indústria. Além disso, segundo os autores, há evidências de que o processo tem beneficiado o interior do país com forte geração de emprego e renda, contribuindo também para a redução da pobreza em diversas regiões.

¹²⁵ A região Norte passou de 23 mil para 61 mil postos; A região Centro-Oeste passou de 8mil para 21mil postos e a região Nordeste de 22mil para 45mil postos de trabalho de alta tecnologia. (Abdal, 2017)

¹²⁶ (Saboia; Kubrusly, 2015).

Os resultados encontrados por Saboia e Kubrusly para o período considerado foram bastante favoráveis. O número de estabelecimentos industriais se elevou 35%, passando de 263.331 para 356.329. O volume de emprego, por sua vez, subiu de 5.379.853 para 8.153.896, com 51,6% de crescimento. O crescimento da massa de salários foi ainda maior do que o do volume de emprego, aumentando em 30% o salário médio real na indústria, que passou de R\$ 1522,00 reais para R\$ 1977,00 reais, no período 2003-2012. Evidenciam ainda, que o maior crescimento industrial, no período, ocorreu em setores mais modernos da indústria como em máquinas e equipamentos, material eletrônico e de informática, material de transporte e outros.

Para os autores, a evolução da desconcentração produtiva no período 2003-2013 é muito nítida, apesar de ainda haver grande concentração regional no Sul/Sudeste. Contudo, mostram que considerando a variável número de estabelecimentos, por exemplo, nota-se que a principal mesorregião, a RMSP, reduziu sua participação de 14,4% para 12,4%, enquanto as cinco principais¹²⁷ tiveram redução de 30,8% para 27,9%. Enquanto isso, as 37 mesorregiões mais “atrasadas” do país, elevaram sua participação no total de estabelecimentos de 2,1% para 2,6%, o que representou um incremento de 23% em sua participação no emprego. Em termos de crescimento do número de estabelecimentos, a taxa para as cinco principais mesorregiões foi de 22% de aumento, ao passo que nas 37 menores a elevação foi de 67%, o que ilustra o processo de descentralização da indústria em escala nacional. As mesorregiões intermediárias tiveram crescimento em torno de 32% a 55%.

A análise do volume de emprego, feita por Saboia e Kubrusly, mostra que houve queda da participação da RMSP de 16,8% para 14,3% e nas cinco principais de 34,2% para 30,6%, pontos percentuais, que foram redistribuídos para as demais regiões menos desenvolvidas. Considerando-se as 37 mesorregiões com menor nível de emprego, embora o incremento seja relativamente pequeno em termos absolutos, ele representa um aumento de 22% para aquelas regiões. Segundo os autores, a taxa de crescimento do volume de emprego tem aumentado na medida em que se consideram os grupos onde a indústria é menos desenvolvida. Enquanto nas cinco maiores regiões metropolitanas houve 35% de aumento do emprego, no último grupo de mesorregiões o crescimento foi de 85%. Os grupos intermediários apresentaram taxas de crescimento do emprego da ordem de 60%.

¹²⁷ RM de São Paulo, RM do Rio de Janeiro, RM de Belo Horizonte, RM de Porto Alegre, RM de Curitiba.

Além disso, segundo Saboia e Kubrusly, a evolução da massa salarial no período foi bastante favorável, sendo, inclusive, muito mais intenso nas regiões menos desenvolvidas. Nas cinco principais mesorregiões o crescimento real foi de 75%, enquanto isso, nas 37 menores a massa salarial quase triplicou de valor se elevando 190%.

Os autores argumentam que, em geral, é na indústria tradicional onde se encontram as menores taxas de concentração, entretanto, de qualquer forma, o movimento de desconcentração é generalizado, mostrando que independentemente da variável considerada, o resultado obtido é de inequívoca redução da concentração regional da indústria brasileira.

A partir daí, Saboia e Kubrusly começam a verificar a correlação desse quadro de desconcentração e suas possíveis relações com a melhora recente dos indicadores sociais no país. Afirmam que um dos resultados mais notáveis dos últimos anos foi justamente a queda das taxas de pobreza. A combinação de forte melhora do mercado de trabalho associada à política de valorização do salário mínimo e aos programas de transferência de renda teriam contribuído decisivamente para isso.

Os autores entendem que seria razoável supor que se o processo de desconcentração regional da indústria beneficiou as regiões menos desenvolvidas do país e com piores índices sociais, ele teria também favorecido uma melhora no quadro social regional. Sendo assim, buscam verificar se efetivamente a desconcentração regional se encaminhou em direção às regiões mais pobres do país. Fazem o cruzamento entre o crescimento do número de estabelecimentos, do nível de emprego, da massa salarial e do salário médio no período 2003-2012 com a mudança da taxa de pobreza observada nas 137 mesorregiões.

O resultado obtido evidencia que, embora relativamente pequenos em valores absolutos, o crescimento do número de estabelecimentos, do nível de emprego, da massa salarial e do salário médio tendeu a ser mais elevado nas mesorregiões mais pobres do país. Indicaram, assim, uma associação positiva entre o nível de pobreza local e o movimento de expansão regional da indústria, de modo que as regiões mais favorecidas em termos de crescimento do emprego e dos salários teriam sido justamente aquelas que possuem níveis de pobreza mais elevados. Dessa forma, a desconcentração regional da indústria estaria, de alguma forma, contribuindo positivamente para o processo de geração de renda e, provavelmente, para redução da taxa de pobreza em tais mesorregiões.

Admitem, contudo, que a forte queda nas taxas de pobreza dos últimos anos também possui relação com diversas outras variáveis como, por exemplo, os programas de transferência de renda, os investimentos em infraestrutura social e urbana, o comportamento favorável do mercado de trabalho e o crescimento do salário mínimo nacionalmente, dentre outros fatores.

Para tentar averiguar esse quadro otimista de Saboia e Kubrusly no período pós anos 2000, pode-se lançar mão da discussão apresentada por Resende *et al.* (2014).

Resende *et al.* (2014) buscam estudar, analisar e apresentar alguns fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil após os anos 2000. Começam afirmando que, de forma sintética, o atual quadro da questão regional brasileira é sim “promissor” se comparado aos anos de 1990. Isso devido à associação de três elementos: a expansão acelerada das economias regionais; a redução das disparidades regionais em termos de PIB *per capita*; e a retomada da capacidade instrumental e financeira do Estado a fim de atuar no desenvolvimento regional.

Afirmam que, de fato, houve uma queda maior nas disparidades macrorregionais acompanhadas de maior dinamismo econômico e de uma maior robustez na trajetória de convergência das rendas regionais. O que pode ser observado na tabela comparativa elaborada pelos autores:

Tabela 2: Taxas anuais de crescimento do PIB total (décadas de 1990 e 2000) (Em %)

Macrorregiões	Década de 1990	Década de 2000
Norte	1,3	5,6
Nordeste	2,1	4,4
Sudeste	2,4	3,1
Sul	1,5	3,6
Centro-Oeste	7,3	4,6
Brasil	2,5	3,6

Fonte: Ipeadata.

Tabela elaborado por Resende *et al.* (2014).

Com relação ao crescimento do PIB *per capita*, a média brasileira foi de 2,47%. As maiores taxas macrorregionais foram no Norte e Nordeste, que apresentaram 3,52% e 3,32% respectivamente. A seguir vieram o Sul e o Centro-Oeste, com 2,75% e 2,73% cada. O Sudeste foi a única região que ficou abaixo da média nacional, com 2,05%.

A partir daí os autores elencam doze fatos que acreditam serem marcantes nesse desenvolvimento regional recente. A seguir, para não se prolongar demasiadamente na seção, serão apresentados apenas alguns desses fatos que são mais relevantes do ponto de vista da desconcentração produtiva.¹²⁸

O primeiro é justamente essa convergência da produção e da renda *per capita* entre as macrorregiões. Alegam que, apesar de lenta, o período pós-2000 tem apresentado uma tendência clara de convergência, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste. Contudo, evidenciam que em termos intra-regionais, a partir da escala municipal, observa-se uma tendência divergente de renda, que pode ser explicada, dentre outros fatores, pela concentração do crescimento econômico nas áreas metropolitanas ou cidades médias, aumentando as disparidades intra-regionais.

Um segundo fato a destacar é relacionado com a própria desconcentração da indústria. Segundo Resende *et al.* (2014), a queda do peso da indústria e do estoque total de empregos no setor nos anos de 1990 foi, de certa forma, contido na década de 2000. A recuperação do emprego acabou se dando de forma mais desconcentrada a partir daí, deslocando-se, principalmente, em direção ao Noroeste do país, mas também em direção à região Sul e a áreas metropolitanas da região Nordeste, em especial da Bahia. Externalidades locais, ganhos de aglomeração e concentração espacial de trabalhadores especializados reduzem o poder de atração de regiões menos desenvolvidas. De acordo com os autores, esses fatores podem indicar, apoiando Diniz (1993), para o crescimento do

¹²⁸ Os doze fatos apresentados e analisados pelos autores, no entanto, são: 1) Convergência lenta dos PIBs estaduais com divergência em nível municipal. 2) Indústria mais desconcentrada, mas ainda muito aglomerada num polígono no centro-sul e em regiões metropolitanas (RMs) do Nordeste. 3) Crescimento vigoroso das cidades médias. 4) Crescimento puxado pelo consumo das famílias mais pobres. 5) Queda da desigualdade salarial no mercado de trabalho, com efeitos positivos regionalmente. 6) Queda nas desigualdades socioeconômicas, mas desigualdades educacionais ainda marcantes regionalmente. 7) Redução da mobilidade de mão de obra, com queda da migração entre estados. 8) Políticas nacionais agindo como política regional. 9) Diversificação dos investimentos produtivos para a região Nordeste. 10) Políticas de fomento à agricultura com forte concentração no Sul do país. 11) Maior crescimento das vagas no ensino superior (público e privado) nas regiões Norte e Nordeste, com elevação da migração de estudantes universitários. 12) Queda da participação relativa e fraco crescimento do emprego do setor turismo no Nordeste. (Resende *et al.*, 2014)

emprego industrial relacionado aos processos produtivos mais complexos, principalmente, nas vizinhanças de São Paulo e em centros industriais já consolidados.

Para verificar esse segundo fato, pode-se trazer a contribuição de Cruz e Santos (2011), que analisaram mais profundamente esse contexto de recuperação do emprego industrial pós-2000. Os autores buscaram identificar as 20 microrregiões que mais ganharam e as 20 que mais perderam participação relativa do emprego industrial entre 1990 e 2009. Constataram que entre as microrregiões que mais ganharam participação nenhuma pertence ao estado de São Paulo. De todas, somente uma, Divinópolis, é da região Sudeste. Do Nordeste, estão na lista: Fortaleza, Sobral, Itapetinga e Pacajus. Do Centro-Oeste: Goiânia, Sudoeste de Goiás, Brasília e Dourados. As demais na lista são do Sul do país. Além disso, o estoque total do emprego industrial no Brasil cresceu 34,71% na média, enquanto que no agregado apenas das 20 maiores ganhadoras, cresceu 115,96%.

Um ponto relevante na análise de Cruz e Santos é que, no geral, as microrregiões ganhadoras em indústrias mais avançadas foram aquelas que já possuíam certa base industrial, evidenciando a importância de certos fatores locais como de mão de obra qualificada, acesso a fornecedores, ao mercado consumidor e externalidades de aglomeração. Isso indica que, realmente, há maiores dificuldades para a desconcentração de atividades mais avançadas e de alta tecnologia. Especulam, inclusive, que talvez esses fatores locais sejam mais relevantes até do que determinados incentivos fiscais oferecidos.

Prosseguindo, mostram que entre as 20 microrregiões que mais perderam empregos industriais entre 1990 e 2009 destaca-se, principalmente, São Paulo e Rio de Janeiro, que viram sua participação no total nacional cair de 22% e 7% para 10% e 3%, respectivamente. No caso paulista houve uma queda absoluta de mais de 408 mil postos de trabalho formais no setor. No geral, essas 20 microrregiões perdedoras tiveram sua participação nacional reduzida de 52% para 31%. Cabe, no entanto, destacar que dentre essas, apenas Recife e as zonas da mata meridional e setentrional pernambucana são do Nordeste. Quatorze são do Sudeste, duas do Sul e apenas uma do Norte.¹²⁹

Em síntese, dentre algumas conclusões a que os autores chegaram cabe mencionar: 1) A maior parte da perda relativa de empregos industriais foi devida as

¹²⁹ As 20 perdedoras são: São Paulo; Rio de Janeiro; Porto Alegre; Recife; Guarulhos; Mata Meridional Pernambucana; Santos; São José dos Campos; Campinas; Vale do Paraíba Fluminense; Mata Setentrional Pernambucana; Moji das Cruzes; Serrana; Belém; Pelotas; Juiz de Fora; Sorocaba; Franca; Osasco; Campos dos Goytacazes.

Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo; 2) A maior parte das microrregiões que perderam empregos em termos relativos está localizada no Sul e Sudeste; 3) O Paraná, Santa Catarina, Goiás e Ceará se destacaram entre as ganhadoras; 4) Regiões periféricas parecem atrair mais indústrias de menor conteúdo tecnológico, enquanto as microrregiões que já contam com certa base industrial tendem a criar mais empregos em segmentos mais avançados tecnologicamente; 6) Há uma aparente diversificação regional entre as microrregiões ganhadoras de empregos industriais que corrobora com a desconcentração industrial; 7) Há maior relevância industrial em microrregiões afastadas dos grandes centros, porém bastante associadas a atividades menos intensivas em tecnologia, o que mostra que apesar da perda de participação relativa das regiões mais industrializadas, estas ainda lideram o país no que se refere ao conteúdo tecnológico da produção.

Os autores chegam a outras conclusões no trabalho, porém no que se refere ao interesse imediato desta dissertação acredita-se que essas apontadas são as mais interessantes. Cabe registrar que, na visão dos autores, no entanto, esses resultados obtidos corroboram, em parte, com a tese do desenvolvimento poligonal de Diniz (1993). Além de subsidiar, como abordado, o argumento apresentado por Resende *et.al.* (2014).

Contudo, mais uma vez, essas evidências de surgimento de diversos polos dinâmicos de atração em diversas regiões para além dos limites poligonais, parecem indicar muito mais para uma tendência de longo prazo à convergência regional. Esta, mesmo que lenta, pode gerar efeitos de encadeamentos produtivos que, em longo prazo, venham a favorecer a constituição de mais polos, como nos casos cearense e do sudeste goiano, indicados pelos próprios autores. Essa ideia, de alguma forma, parece mais plausível em longo prazo do que a manutenção da ideia de uma supremacia inevitável da concentração regional tradicional brasileira.

Voltando aos apontamentos de Resende *et al.* (2014). O terceiro fato relevante a se considerar no período recente seria o crescimento vigoroso das cidades médias (entre 100mil e 500mil habitantes). O que indicaria não apenas a tendência da desconcentração produtiva entre as macrorregiões, mas também intra-regional, diminuindo cada vez mais o peso relativo das grandes metrópoles na formação da renda nacional. Avaliam se esse crescimento poderia estar sendo influenciado pelas dinâmicas das capitais regionais. Assim, em termos de PIB, verificam que a maior taxa de crescimento, 4,89% a.a., foi entre

as cidades médias localizadas entre 50 km a 100 km da capital do estado. Bem acima da média nacional no período que foi de 3,65% a.a. O PIB *per capita*, por sua vez, apesar das cidades médias também apresentarem grande crescimento populacional, também cresceu acima da média do país, das capitais e dos municípios acima de 1 milhão de habitantes. Nesse caso, o maior crescimento, de 3,2% a.a., se deu nos municípios entre 150 km a 300 km da capital.

Um dos fatos de extrema importância apontado pelos autores se refere à atuação implícita de determinadas políticas nacionais como instrumentos de políticas regionais. Isso porque, atualmente, como visto no capítulo I, o único instrumento de política explicitamente regional no país são os fundos constitucionais de financiamento. No entanto, como argumentam os autores, algumas outras políticas como o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), os desembolsos BNDES, dentre outras atuam sobre o território e possuem um padrão de alocação de recursos concentrado em determinadas localidades. Essa característica pode influenciar certas dinâmicas de redução ou incremento nas disparidades regionais, evidenciando um caráter de política regional, mesmo que não explicitamente.

Silveira Neto e Azzoni (2011), também citam a atuação da política social como política regional. Segundo os autores, o PBF e o Benefício Assistencial ao Idoso e à Pessoa com Deficiência – BPC, por exemplo, seriam responsáveis por mais de 24% na redução das desigualdades regionais de renda. Ou seja, políticas de transferência de renda, mesmo não tendo esse objetivo explícito, também apresentam impactos na redução das disparidades de renda *per capita* entre as regiões brasileiras. Os autores alertam, todavia, que apesar desses impactos positivos, essas políticas podem não ser suficientes para realizar transformações estruturais e permanentes. Ressaltam, portanto, a vital importância de que a política regional atue nos fatores causadores das desigualdades, aplicando seus recursos de forma que, mesmo após sua possível descontinuidade, mantivessem a disparidade regional diminuída.

Por fim, o último fato a salientar abordado por Resende *et al.* (2014) é a questão da diversificação dos investimentos produtivos para a região Nordeste. De acordo com os autores, o BNDES e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) têm se tornados cada vez mais relevantes em termos regionais, principalmente para o setor produtivo do Nordeste.

Afirmam que entre 2000 e 2012 houve um destacado aumento na participação do Nordeste nos desembolsos dos referidos bancos e que grandes projetos estruturantes estão sendo financiados na região com esses recursos. Todavia, há também grande pulverização de crédito entre pequenas e médias empresas de diversos ramos financiadas, principalmente, pelo FNO. Esses investimentos, segundo os autores, têm favorecido o aumento da capacidade produtiva e a diversificação da estrutura industrial nordestina, especialmente nos três maiores estados: Bahia, Ceará e Pernambuco. Salientam, não obstante, que esses importantes ganhos de participação nos desembolsos financeiros também são observados nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Esses fatos trazidos pelos autores também corroboram com a perspectiva de avanço da desconcentração produtiva e se alinham com os efetivos ganhos de participação das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste no PIB nacional. Entretanto, é importante salientar que apesar de Resende *et al.* (2014) não fazerem explicitamente a associação entre a desconcentração produtiva e o avanço do quadro socioeconômico do país, os fatos apresentados e analisados pelos mesmos acabam por corroborar com as hipóteses mais otimistas apresentadas por Saboia (2013, 2015) do que as formuladas por Abdal (2017), inclusive no que se refere a possível redução da pobreza, uma vez que tem-se verificado aumento da renda *per capita* das regiões mais pobres.

Nesse sentido, para citar um último exemplo, Cruz e Naticchioni (2014), ao verificarem a queda das desigualdades regionais tendem a seguir pelo mesmo caminho. Mostram que no período pós 2000, grande parte da redução da desigualdade é explicada, dentre outros fatores, pelas alterações na estrutura do mercado de trabalho e pela maior massa salarial. O que também apoia a hipótese de Saboia de que a desconcentração produtiva poderia finalmente estar contribuindo para diminuir, mesmo que lentamente, as desigualdades sociais por meio da maior oferta de empregos, principalmente no setor industrial.

4.5 - A desconcentração e a “Guerra Fiscal”: uma grande contribuição.

Como já exposto, desde a crise dos anos 1980, a capacidade de atuação estatal no sentido da promoção das políticas regionais vem arrefecendo e dando lugar a uma maior

competição entre os entes federados na busca por novos investimentos. As reformas liberalizantes com o avanço do neoliberalismo, a maior inserção internacional, a maior transnacionalização, o sistema tributário e o modelo federativo com mais autonomia estatal, instituído após a constituição de 1988, intensificou essa competição inter-regional passando a caracterizar a chamada “Guerra Fiscal”.

Esse novo contexto e seus impactos no processo de desconcentração produtiva após 1990 é o tema da tese de doutorado de Soraia Aparecida Cardozo: “*Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*”.¹³⁰

Em sua pesquisa, a autora começa, no capítulo I, debatendo justamente as relações entre o avanço do neoliberalismo e a crise da política regional de desenvolvimento que deram espaço para a intensificação da guerra fiscal entre os estados. Discute também as possibilidades e os limites das políticas estaduais como instrumentos de desconcentração das atividades produtivas nos seus diferentes setores.

No capítulo seguinte, Cardozo foca a análise no setor industrial e busca averiguar qual o real efeito da guerra fiscal a partir da comparação das participações estaduais no Valor de Transformação Industrial – VTI nacional e na mudança estrutural da composição industrial estadual entre 1985 e 2006.¹³¹ A autora, segue metodologia semelhante a de Cano (2008), agrupando as atividades industriais em três grupos: o Grupo I, composto pelas indústrias produtoras de bens de consumo não duráveis; o Grupo II, composto por indústrias produtoras de bens intermediários; e o Grupo III, composto por indústrias produtoras de bens de capital e de consumo duráveis.¹³²

Por fim, no terceiro capítulo, a autora dá continuidade à análise do capítulo anterior, porém aprofundando setorialmente as relações entre os diversos programas estaduais e as efetivas capacidades de atração de investimentos nos estados do Amazonas, Ceará, Bahia, Goiás, Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

Assim, ao longo da tese, Cardozo argumenta que as diferentes frações do território nacional são escolhidas de forma heterogênea pelas decisões de investimento do Capital nacional e internacional e que essas decisões estão associadas a outros fatores que não apenas as políticas de atração de investimentos.

¹³⁰ (Cardozo, 2010).

¹³¹ Apesar de os dados da autora chegarem no máximo até 2008, é relevante abordá-lo aqui devido as relações mais aprofundadas apresentadas entre as políticas regionais estaduais e a desconcentração produtiva, o que traz uma importante contribuição para o tema desta dissertação.

¹³² Para ver exemplos de cada um dos diferentes tipos de bens consultar página 52, seção 2.2.1.

Um desses fatores que influenciam diretamente nessas decisões se relaciona com o grau de complexidade das atividades. Assim, a autora afirma que as localidades mais distantes do núcleo de acumulação industrial, sediado em São Paulo, apresentam dificuldades para atraírem investimentos mais complexos do Grupo III, atraindo majoritariamente empresas menos complexas do Grupo I. Dessa forma, defende que a guerra fiscal não tem logrado romper com a tendência de concentração da atividade produtiva, que é típica do sistema capitalista. Ou seja, quanto maior é o grau de complexidade da atividade mais dificuldade as localidades distantes do centro dinâmico possuem para atraí-las.

Essa primeira argumentação da autora é bastante semelhante a defendida por Abdal (2017), exposto anteriormente. Porém, assim como este, diante da apresentação dos dados, há que se levantar certos questionamentos acerca de algumas argumentações. Isso porque, como a própria autora conclui, foi justamente no Grupo III que o estado de São Paulo revelou as maiores perdas de participação entre 1996 a 2006. A própria autora observa que, apesar de a desconcentração nesse grupo ter se dado de forma mais intensa para Zona Franca de Manaus entre 1985 e 1996, no período recente houve uma generalização para vários outros estados. Passa então a defender que essa desconcentração estaria mais direcionada ao Sul/Sudeste, se aproximando da ideia da desconcentração concentrada poligonal de Diniz (1993), porém como pode-se observar nos dados da autora, assim como nos dados apresentados pelos demais autores, parece ser nítido que essa desconcentração está sim extrapolando os limites poligonais, mesmo que com menor intensidade, também para determinadas áreas nordestinas e do Centro-Oeste.

Um detalhe que pode ser pertinente para a análise desses casos é que ao se olhar o crescimento relativo da participação do VTI nos estados periféricos, muitas vezes percebe-se um crescimento maior nos ramos menos complexos. Ou seja, no total da “atração” e dos investimentos, os ramos menos complexos estariam aumentando sua “vantagem” ou diferença em relação aos mais complexos. Indaga-se, então: Ora, se aparentemente a maior desconcentração tem sido nos ramos mais complexos, como poderia os menos complexos estar ampliando sua participação acima daqueles na periferia?

Algumas hipóteses podem contribuir para a reflexão e para instigar novas pesquisas: i) primeiro que esse fato não indica necessariamente que não está havendo atração ou expansão dos segmentos mais complexos, mas simplesmente que este pode

estar se dando em menor escala. ii) segundo que pode ser que a desconcentração dos ramos mais complexos esteja sendo mais pulverizada entre cidades médias com alguma base industrial dentro da área poligonal de Diniz (1993) ou áreas próximas. iii) terceiro e mais instigante, que talvez, do ponto de vista dos “perdedores”, a desconcentração nos ramos mais complexos tenda a ser maior e mais bem observada do que nos segmentos menos complexos porque estes tendem a ser mais generalizados, abrangendo mão de obra mais intensiva, e, principalmente, porque contam com uma maior capacidade de investimento partindo dos próprios estados periféricos, ao passo que os investimentos em capitais mais complexos tendem a partir mais eminentemente de investimentos extra-estaduais.¹³³ Em outras palavras, pode-se especular que os investimentos originários de dentro dos próprios estados periféricos em ramos menos complexos se dê de forma mais generalizada, o que daria uma impressão supervalorizada desses ramos do ponto de vista da desconcentração em escala nacional.¹³⁴

De toda forma, é salutar a defesa de Cardozo de que a atração e manutenção desses investimentos do Grupo III incorrem em esforços muito maiores por parte das políticas estaduais, principalmente dos estados menores, comprometendo suas finanças e sua capacidade de arrecadação. Além disso, as análises setoriais estaduais realizadas por Cardozo, que relacionam os incrementos de participação no VTI das atividades com a oferta dos incentivos fiscais, são muito elucidativas no sentido de averiguar os movimentos de desconcentração e a influência da atuação estatal no mesmo.

Além do grupo III já exposto, Cardozo expõe que no caso das atividades do Grupo I, para as quais São Paulo perdeu participação nacional, foram amplamente contempladas com incentivos fiscais nas demais Unidades Federadas. Todavia, novamente aponta para a atuação de outros fatores relevantes para explicar esse movimento de desconcentração nesse grupo.

Segundo a autora, a grande ampliação de Goiás na participação nacional da produção de Alimentos e Bebidas está associada também com a própria expansão da

¹³³ Um dado apresentado por Cardozo que pode apoiar essa tese é o exemplo exposto no caso dos investimentos incentivados no Ceará. De acordo com a autora, 52,4% corresponderam a investimentos provenientes do próprio estado, 22,3% de investimentos de SP, 9,4% do RS e 8,4% de outros países. Mostra, também, a baixa participação de investimentos estrangeiros incentivados. Argumenta, ainda, que a retomada do investimento direto estrangeiro no Brasil não pode ser identificada, para todos os estados envolvidos na Guerra Fiscal, como um dos elementos explicativos para o acirramento das disputas estaduais por novos investimentos.

¹³⁴ Outro indício que apoia esse pressuposto vem da grande relevância dos desembolsos do FNO nesses ramos.

fronteira agrícola e seus encadeamentos produtivos regionais, ideia que pode ser estendida a vários outros estados. No caso nordestino, cita a grande atração de investimentos nos segmentos Têxteis e de Couros e Calçados e ressalta a grande influência que a mão de obra mais barata da região e o menor valor da terra tem nesses investimentos. No caso de Minas Gerais, cita o exemplo da queda na produção de Fumo, que teria sido ocasionada por decisão exclusiva do grupo que monopoliza o setor no Brasil de realocar sua produção de forma mais próxima às plantações que estão concentradas no Rio Grande do Sul.

Segundo Cardozo, não obstante, todos esses processos foram amplamente beneficiados por incentivos fiscais advindos da Guerra Fiscal. O problema, como argumenta a autora, é a “redundância” fiscal que se cria e que acaba por implicar em prejuízos na arrecadação dos estados, uma vez que investimentos que já apresentavam uma clara tendência de realocação industrial foram “novamente” incentivados. Ou seja, segundo a autora, em alguns casos os incentivos fiscais não necessariamente contribuem para a desconcentração regional nem conseguem vencer as amarras da concentração industrial dos ramos mais complexos da indústria, em outros eles acabam por beneficiar atividades que “naturalmente” já estariam em processo de redistribuição na busca por maiores lucratividades e ganhos de escala.

Dessa forma, o interessante é ressaltar que a grande contribuição de Cardozo, talvez, seja evidenciar a importância de se pensar nos diversos aspectos que influenciam o processo de desconcentração produtiva para além da guerra fiscal e da atuação governamental. Além disso, as críticas à guerra fiscal são bastante pertinentes na argumentação da autora, que ressalta que as políticas estaduais de atração de investimentos, baseadas no incentivo fiscal, não se configuram como efetivas políticas de desenvolvimento. Sendo vital a necessidade de se buscar políticas nacionais e regionais que articulem as várias esferas de governo em prol de uma política de desenvolvimento nacional.

Portanto, mesmo reconhecendo a permanência do processo de desconcentração produtiva e da influência das políticas de incentivos estaduais nesta, do ponto de vista do desenvolvimento nacional, Cardozo realçar a importância da defesa e da busca de uma política nacional de desenvolvimento regional e também de ordenamento territorial que pudessem entender de forma ampla as diversas e complexas articulações sociais, políticas e econômicas que atuam no território e que criam espaços onde a vida é consubstanciada,

valendo-se de um pouco das contribuições miltonianas, conforme apresentadas no capítulo I desta dissertação.¹³⁵ Tais instrumentos seriam vitais na promoção dos elos de solidariedade que integram o mercado nacional e na qualificação de uma desconcentração produtiva que operasse não apenas na diminuição matemática e estatística das disparidades regionais, mas também, e principalmente, nas disparidades socioeconômicas.

4.1.6 – Considerações e reflexões acerca da desconcentração produtiva em escala nacional sobre o período 2000-2015.

À luz dos trabalhos expostos, como se pode refletir acerca das mudanças ou permanências das estruturas produtivas, em uma perspectiva nacional, e seus impactos no desenvolvimento regional brasileiro recente?

Para Monteiro Neto, Brandão e Castro (2017), uma forma coerente para compreensão de temáticas relacionadas com o desenvolvimento regional, como a apresentada aqui, é buscar entender as relações entre as diversas formas de ação do Estado Nacional como elementos de articulação entre a integração do mercado nacional e a heterogeneidade de trajetórias de desenvolvimento entre as regiões e estados. Para os autores, assim como exposto na introdução do capítulo, recentemente, essa atuação estatal esteve mais voltada para as políticas sociais e setoriais, principalmente com investimentos em infraestrutura, no sentido de impulsionar as dinâmicas socioeconômicas. Questionam-se como esse contexto de políticas mais implícitas do que explícitas regionalmente podem ter impactado no mercado nacional e na expectativa de um desenvolvimento menos díspar territorialmente.

Segundo os autores, um caminho para se chegar a uma maior compreensão dessas possíveis transformações recentes poderia ser realizado através de um balanço comparativo que pudesse evidenciar as diferenças substantivas entre o período 2000 – 2015 e os anos de 1990.

¹³⁵ (Santos, 1985, 1991, 1996).

Esse caminho é, de certa forma, o que se tem pretendido percorrer até aqui, focando, no entanto, no processo da desconcentração produtiva nacional e em suas relações com as políticas públicas e as dinâmicas econômicas e sociais. Tem-se buscado, ainda, dialogar com os diversos estudos à luz dos processos históricos e dos conceitos já consagrados do desenvolvimento regional, expostos nos capítulos anteriores. Ao longo desse diálogo, todavia, é inevitável que se busque interpretações próprias sobre os fenômenos e suas inter-relações com as teses e posições teóricas consagradas. A contraposição de ideias e interpretações expostas ao longo da dissertação, ao passo que pode polemizar o debate, pretende, como dito na introdução da dissertação, levantar novos questionamentos e alçar dúvidas sobre as “certezas” conceituais a fim de enriquecer o debate e, acima de tudo, motivar os estudos na área.

Dessa forma, ao analisar os trabalhos apresentados até aqui e buscando uma síntese rápida das várias interpretações já desvendadas ao longo do capítulo, a primeira questão que deve ser ressaltada é que as mudanças no contexto político e econômico nos anos 2000, aliada a uma maior atuação do Governo Federal, mesmo que não por meio de políticas regionais explícitas mais efetivas, parecem ter logrado dar continuidade e acelerar a desconcentração e reestruturação produtiva em escala nacional.

Ou seja, ao contrário das previsões de alguns autores, a maior dinâmica econômica dos anos 2000, em termos de crescimento econômico, parece ter propiciado sim um avanço mais “*virtuoso*” da desconcentração produtiva nacional. Corroborando com a suspeita de Cano (2008), de que uma “*redistribuição (desconcentração) regional efetiva dos ativos e da riqueza econômica produtiva só se dará no longo prazo e só em um quadro de crescimento alto e persistente.*”

De fato, buscando subsidiar esse contexto de desconcentração mais virtuosa apontada pelos estudos, pode-se observar os recentes dados disponibilizados pelas contas nacionais do IBGE para 2015¹³⁶, que traz um comparativo justamente para o período 2002-2015. Um panorama inicial pode ser observado na tabela abaixo:

¹³⁶ (IBGE, 2017).

Tabela 3: Taxa média de crescimento do PIB regional e Participação no PIB nacional entre 2002-2015.

Macrorregiões	Taxa média de crescimento do PIB regional entre 2002-2015	Participação no PIB do Brasil (%)	
		2002	2015
Norte	4,3%	4,7	5,4
Centro-Oeste	4,1%	8,6	9,7
Nordeste	3,2%	13,1	14,2
Sudeste	2,7%	57,4	54,0
Sul	2,4%	16,2	16,8
Brasil	2,9%	100	100

Fonte: IBGE (2017)

Tabela elaborada pelo autor

Segundo o Instituto, entre 2002-2015, a média de crescimento do país foi de 2,9%a.a. Os três estados com maior destaque foram o Tocantins, Mato Grosso e o Piauí, com média de crescimento de 6%, 5,5% 4,8% ao ano, respectivamente. Tanto no Tocantins quanto no Piauí o destaque de crescimento foi justamente o setor industrial, em torno de 7% em cada. No Mato Grosso foi o setor agropecuário, com 8,5%. Observe-se que os três estados são das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. Destaca-se, ainda, que estas três macrorregiões cresceram acima da média nacional no período, com 4,3%, 4,1% e 3,2%, respectivamente. A região Sudeste, por sua vez, ficou abaixo da média nacional, com 2,7% a.a., e a região Sul foi a que apresentou o menor crescimento entre todas, com apenas 2,4%a.a. Além disso, verifica-se uma queda mais acentuada da participação paulista no PIB nacional, que passou de 35% para 32% no período. Ainda, considerando os cinco estados de maior participação, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, estes decresceram sua participação no total nacional de 68,1% para 64,7%, enquanto os demais 22 estados brasileiros aumentaram sua participação de 31,9% para 35,3%. Ou seja, de posse desses dados mais recentes e consolidados, observa-se, de fato, uma incontestável aceleração da desconcentração produtiva em termos relativos no período 2002-2015.

Outro ponto importante que pode ser observado nos estudos, principalmente de Saboia (2013) e Saboia e Kubrusly (2015), e a partir desses dados do IBGE é que parece

notória a expansão das atividades produtivas para fora da área poligonal delimitada por Diniz (1993). Contudo, é evidente, como pôde ser observado nos trabalhos apresentados e, também, nos que serão expostos no capítulo seguinte, que há ainda bastante aceitação das argumentações do autor, principalmente diante da, ainda, alta concentração produtiva nas regiões Sudeste e Sul. É compreensivo que com a crise dos anos 80 e 90 e com as reais indagações acerca da continuidade ou não do processo de desconcentração produtiva, houvesse uma clara preocupação com relação a uma reconcentração produtiva nos polos dinâmicos já consolidados. Todavia, novamente, diante do cenário de crescimento econômico dos anos 2000, da constatação de que o processo de desconcentração voltou a ganhar força e, especialmente, diante do surgimento de várias novas regiões com crescente dinâmica produtiva, para muito além dos limites impostos pelo polígono de Diniz, parece muito difícil, e cada vez mais, continuar apoiando a perpetuidade da ideia. Como será visto no próximo capítulo, a ideia de uma relevante desconcentração para além da área poligonal se torna ainda mais evidente ao se observar os estudos em perspectiva regional.

Além disso, cabe lembrar que, apesar de argumentos e conclusões contrárias, os dados e trabalhos aqui apresentados pareceram indicar que essa desconcentração tem se dado não apenas para os segmentos tradicionais, de trabalho intensivo e baixa tecnologia, mas também, tem havido importante movimento de desconcentração nos setores de capital e de alta tecnologia, sobretudo quando consideradas as principais regiões metropolitanas. Deve-se ainda recordar que um dos possíveis fatores para que essa desconcentração não pareça tão relevante do ponto de vista das economias regionais é devido ao provável maior investimento local em industriais de trabalho intensivo, ao passo que a expansão do segmento de alta tecnologia poderia depender mais de investimentos externos à região.

Refletindo sobre a questão da desconcentração de uma forma mais ampla, um dos pontos que se pode pensar sobre o processo em escala nacional, e que baliza de certa forma as interpretações nesta dissertação, se relaciona com a questão temporal. Muitas vezes ao se comparar dois períodos restritos não se consegue perceber a tendência e os impactos no longo prazo de determinada dinâmica. De fato, como foi abordado desde o capítulo II, historicamente, se levou em torno de mais de 100 anos para consolidar o processo de concentração produtiva no Sudeste brasileiro. É evidente que não se pode pretender que essa estrutura seja modificada em poucas décadas. Além disso, é cabível supor que uma possível reestruturação, inclusive devido aos elos de integração do mercado nacional, se dê

de forma gradual, progressiva e a partir do centro dinâmico para as demais áreas longínquas, passando por eixos onde os estímulos são conduzidos como linhas de transmissão. Ou seja, é necessário tempo para que a força do vórtice da dinâmica produtiva central emita estímulos de reestruturação para áreas mais afastadas.

Talvez seja por isso que para Diniz (1993), como observador a partir dos anos 90, fosse possível ver a desconcentração limitada pelas áreas poligonais. Após os anos 2000, é notório o crescimento do “polígono”. Como poderá ser observado melhor nos estudos regionais, novas áreas têm ganhado crescente importância de forma diretamente relacionada com a dinâmica produtiva advinda do interior paulista, a exemplo do Sudeste goiano. Outro exemplo seria a Bahia, que tem ganhado espaço produtivo principalmente após a instituição do Polo Industrial-Petroquímico de Camaçari. Como será visto, há indícios de que boa parte dos investimentos no polo também podem ter relações de proximidade com o Sudeste. Resumindo, mesmo que se criem algumas dinâmicas regionais de desenvolvimento endógenos, parecem ser ainda os elos de integração do mercado nacional que propagam os maiores estímulos para avanços produtivos regionais. O que se pretende especular é justamente o fato de que a desconcentração produtiva, dentro desse contexto, não irá propiciar um equilíbrio regional a curto prazo, mas sim continuar a atuar de forma lenta e gradual, variando sua intensidade e ritmo a depender dos ciclos econômicos e de vários fatores relacionados a ação dos instrumentos implícitos e explícitos das políticas públicas.

É diante desse contexto que parece não haver muitos indícios, apesar de não terem sido alvo direto das análises dos estudos apresentados, de uma efetiva e intensa ruptura dos elos de integração do mercado nacional, mesmo diante da crescente mundialização da economia e da abertura comercial brasileira. O que parece ter se observado, ao longo desse período mais dinâmico de crescimento econômico, foi notadamente o surgimento de novas áreas integradas as correntes de comércio inter-regional, principalmente entre eixos de integração com boas infraestruturas. É claro que seria necessária uma investigação mais aprofundada sobre o comércio inter-regional, semelhante a conduzida por Pacheco (1998) nos anos 90, para constatar isso de fato. Contudo, pelo olhar da desconcentração produtiva em perspectiva nacional e regional, o que parece mais evidente é que se realmente havia uma forte preocupação de que essa maior abertura do mercado nacional incorresse em uma “fragmentação da nação” e no surgimento de “ilhas de prosperidade” isoladas, como

alertava Pacheco (1998), ela parece ter sido, em parte, contida diante do contexto político mais atuante e do quadro de crescimento da economia brasileira. Essa suposição será ainda mais reforçada no capítulo seguinte ao se apresentar os estudos em perspectiva regional.

Passando para um dos pontos mais polêmicos, destaca-se a questão da desindustrialização. Esta parece ter, de fato, atingido com força a dinâmica produtiva nos anos 90. Há ainda fortes argumentos que defendem a manutenção do processo nos anos 2000. Vários autores, já apresentados no capítulo III, como Sampaio (2017), além de Monteiro Neto, Brandão e Castro (2017) e Squeff (2012) corroboram com essa ideia de que a desindustrialização não apenas permanece de forma relativa, mas indicando até perdas absolutas em termos de atividades produtivas. Contudo, ao se examinar os trabalhos acima expostos e observar as dinâmicas e os diversos dados de crescimento industrial, de número de estabelecimentos, de crescimento dos estoques de emprego no setor, dentre outras variáveis, se torna um pouco difícil corroborar plenamente com a ideia de uma desindustrialização generalizada.

O que se pode especular e indagar, talvez, sejam dois aspectos relevantes inter-relacionados. O primeiro é que se a desindustrialização, de alguma forma, continuou a ocorrer de fato nos anos 2000, ela parece ter se diferenciado de forma bastante substantiva em relação aos anos 90. Se ela parecia mais nítida e incontestável antes, há que se observar com mais cautela sua ocorrência nos anos 2000. O segundo aspecto é levantar a hipótese de que talvez a percepção da continuidade da desindustrialização esteja diretamente associada ao próprio processo de desconcentração e reestruturação produtiva em escala nacional, como já especulado no capítulo III. Isso porque a grande perda de participação industrial nos grandes polos, principalmente em São Paulo, acaba sendo “compensada” de forma pulverizada entre várias outras regiões. Às vezes, ao se observar a grande perda relativa de São Paulo contraposta aos pequenos ganhos de outras regiões pode parecer que o processo de desindustrialização seja mais forte ou mais intenso do que efetivamente é. Porém, em uma escala nacional, essa reestruturação pode não significar uma perda absoluta de estrutura produtiva, mas apenas uma realocação não muito perceptível ou significativa às análises. Esse fato é repetidamente observado por Saboia (2013) e Saboia e Kubrusly (2015). Daí quando se examina o crescente número de estabelecimentos industriais e a ampliação dos empregos no setor, a ideia de uma definitiva desindustrialização acaba por se deparar com certa contradição de difícil superação. É

claro que há diferenças significativas entre as dinâmicas nos diversos segmentos industriais e que o mercado mundial tem imposto desafios na reestruturação produtiva nacional, principalmente ao dificultar os segmentos de mais alta tecnologia e favorecer os segmentos agrominerais industriais. Mesmo assim, diante das perspectivas apresentadas para os anos 2000, há que se olhar com mais questionamentos do que com certezas o processo de desindustrialização.

Um último ponto a refletir é que, após 2013, uma nova e grave crise atingiu o país se intensificando com a instabilidade política. Na verdade, alguns observadores poderão argumentar que provavelmente o gradual agravamento da instabilidade institucional e política foram passo a passo impactando na economia. Ou seja, apesar da gravidade da crise econômica, a sutil diferença é que ela foi mais “construída” lentamente do que “eclodida” repentinamente. E o que isso tem a ver com a percepção de industrialização no país? Tem a ver que alguns autores, como Sampaio (2017), chegam a defender perdas absolutas no setor industrial baseando-se na queda percentual da produção física da indústria. Contudo, há que se verificar, também, que houve na verdade um grande aumento da capacidade ociosa da indústria no período, que passou de em torno de 25% para 38% entre 2011 e 2016¹³⁷. Ou seja, na verdade, o que tem ocorrido é mais uma retração produtiva preventiva, que também impacta na propensão a investir, diante da piora do quadro político institucional do país, do que uma efetiva desindustrialização pelo fechamento de plantas ou estabelecimentos industriais. De fato, como se tem verificado por vários dados, ao menos até 2013-2014, nem o número de estabelecimentos e nem o nível de empregos haviam ainda se retraído. Quadro que pode sim ter se alterado com a intensificação da crise após 2015, mas que foge do período alvo desta dissertação.

Apesar dessas considerações acerca da maior dinâmica econômica e da desconcentração no período pós-2000, além das reflexões sobre suas relações com as questões mais proeminentes do debate regional dentro do tema, deve-se alertar que o objetivo até aqui foi tentar interpretar o processo a luz dos trabalhos pesquisados e indagar possíveis panoramas sobre o período referido. Admite-se, todavia, que a complexidade do tema possibilita um amplo espectro de análise e conclusões. Muitas dessas podem contradizer ou interpor novos argumentos tanto favoráveis quanto contrários as interpretações sobre o desenvolvimento poligonal, a fragmentação da nação e a

¹³⁷ Dados disponíveis em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/>>

desindustrialização. É justamente aí que reside a instigante e permanente busca da compreensão acerca do processo de desconcentração produtiva.

Por outro lado, o que pode ser mais relevante insinuar até aqui é que, apesar das variações de intensidade, a desconcentração produtiva parece estar, ou já ter, se constituído como um padrão e uma tendência de longo prazo, mais permanente do que se poderia supor. De fato, ela começou diante de um contexto de crescimento econômico e grande intervenção estatal regional. “Sobreviveu”, mesmo que “estatisticamente”, às crises econômicas e ao esfacelamento das políticas regionais e da atuação estatal no período “neoliberal”. E voltou a se intensificar em um novo momento de crescimento e atuação governamental. Esse quadro de “permanência” por si só leva a construção de diversos outros questionamentos que poderiam ser temas importantes dentro dos estudos e pesquisas de desenvolvimento regional.

Se essa tendência resultará na supressão das desigualdades regionais do ponto de vista da renda e das disparidades sociais em longo prazo, esse é um debate profundo e no qual não se pretende abordar no presente trabalho. Apesar dos iniciais indicativos dos estudos de Saboia e Kubrusly (2015), de Resende *et al.* (2014) e Cruz e Naticchioni (2014) apontarem nessa direção.

O que se pode ressaltar, a luz dos capítulos anteriores e dos estudos apresentados até aqui, é que do ponto de vista de uma convergência das participações regionais na composição da renda nacional, a desconcentração produtiva parece estar assumindo um caráter permanente, variando sua intensidade de acordo com os ritmos da dinâmica econômica e de acordo com variadas ações estatais, implícitas e explícitas, que atuam no território. Ou seja, em outras palavras, o que se pode especular até aqui, é que **a desconcentração produtiva relativa tenderá a prosseguir independentemente do ritmo e da dinâmica de crescimento econômico ou da maior ou menor atuação estatal, a conjugação desses fatores parece poder apenas influenciar no ritmo e na intensidade da desconcentração produtiva, mas parecem não poder a conter ou impedi-la.**

Caso essa especulação seja verdadeira, pode-se indagar duas coisas: primeiro, o que poderia estar efetivamente influenciando nessa tendência de longo prazo da desconcentração e, segundo, qual seria o efetivo papel do Estado nesse contexto?

Tentar-se-á uma breve reflexão sobre essas questões.

Cano (2008), ao expor argumento contrário a essa ideia, afirma que apesar de a atuação político-econômica estatal e de algumas decisões estratégicas privadas atuarem a favor da desconcentração, nunca são capazes de evitar as “regras do capitalismo” e sua tendência intrinsecamente concentradora.

Entretanto, e se as “regras do jogo capitalista” estiverem mudando?

Resgatando alguns pontos do referencial teórico apresentado no capítulo I, pode-se especular se, por acaso, as transformações do sistema capitalista em escala global não estariam diretamente relacionadas com essa tendência “permanente” de desconcentração produtiva em escala nacional. É interessante observar que o surgimento da característica flexível da acumulação, observada por Harvey (1996), e da intensificação da primazia do “meio-técnico-científico-informacional”, abordado por Santos (1996), começam a ser verificadas mais amplamente a partir dos anos de 1970, justamente quando se verifica o início do processo de desconcentração produtiva, ao menos no Brasil. Até que ponto esses fenômenos poderiam estar relacionados?

Como apontam Diniz e Crocco (2007), há sim grande influência das mudanças decorrentes dos processos de globalização, financeirização, mundialização do capital e da revolução digital nas escolhas locacionais do capital produtivo. Esse argumento também é corroborado por Castells (2001), que ao estudar a constituição da moderna “sociedade em rede”, que se consolida cada vez mais diante da revolução tecnológica no mundo globalizado, evidencia que muitos dos benefícios das economias de aglomeração podem ter sido atenuados, senão extintos. Afinal, no mundo atual, para muitos segmentos produtivos, estar em uma grande capital ou no interior isolado de outro país em outro continente pode pouco impactar em seus processos de produção ou distribuição. Todavia, não cabe aqui refletir ou fazer juízo de valor se isso é bom ou ruim para o mundo e para as sociedades, mas apenas entender que isso é a realidade atual e que isso traz novos parâmetros para as análises regionais, além de novos desafios para entender os desígnios do capital e de como a atuação do Estado pode ou deve lidar com essas questões.

Observando a partir dessas considerações, talvez não pareça mais tão espantoso que a desconcentração produtiva tenha, não apenas permanecido ao longo da década de 1990, como, também, tenha se reacelerado nos anos 2000, mesmo diante de uma macroeconomia “neoliberal” e da falta de uma maior articulação em termos de políticas e instrumentos regionais.

Ou seja, novamente, diante dessa perspectiva exposta e diante dos novos aspectos do século XXI, a tendência à desconcentração produtiva parece muito mais permanente do que se poderia especular nas décadas anteriores. Ainda, parece estar muito mais associada à dinâmica de um novo capitalismo flexível global, senão quase “pós-moderno”, do que apenas a atuação estatal, apesar de toda a importância desta. Assim, o que se verifica e se supõe, na verdade, é que em períodos de *boom* econômico, a desconcentração tenderá, de fato, a assumir características virtuosas e aceleradas. Em períodos de crise e estagnação, ela tenderá a assumir características “brandas” ou “espúrias”, como define Cano (2008). A diferença é que essas características podem estar mais associadas aos ciclos econômicos do que somente a atuação ou não do Estado. Este pode, talvez, apenas intensificar ou arrefecer, antecipar ou adiar, acentuar ou abrandar essa dinâmica de desconcentração, mas não impedir que ela continue gradativamente a ocorrer.

Entretanto, não se pretende defender a não atuação ou diminuir a importância da atuação estatal no objetivo de reduzir as desigualdades regionais. Apenas expor e supor que a tendência a desconcentração permanecerá vigente, o Estado atuando ou não.

O alerta que deve ser feito, no entanto, assim como Cano e vários outros autores observam, é que mesmo que do ponto de vista dos desequilíbrios regionais seja aparentemente benéfico que outras regiões convirjam em termos relativos aos níveis de participação produtiva do grande centro paulista, isso não significa necessariamente que estejam sendo superadas as desigualdades sociais ou aplacando o quadro de miséria em um contexto nacional. As realidades sociais, de fato, acabam sendo muito mais complexas e estas sim, parecem demandar uma atenção especial do Estado e das políticas públicas. Algo que definitivamente foi bem executado e merece destaque na atuação do Estado brasileiro após 2003. Além disso, parece evidente os perigos de se relegar essa reestruturação às revelias das ambições ou desejos do Capital, o que pode ser parte do motivo pelo qual, provavelmente, não se tenha logrado ainda maiores avanços na redução das desigualdades sociais nacionais.

Por fim, como defende e argumenta Carleial (2014), e também Cardozo (2010), é de vital importância que as desigualdades regionais deixem de ser percebidas como elemento superável apenas por ganhos marginais do mero crescimento econômico. Elas devem ser colocadas no centro da política pública com o objetivo diretamente direcionado na superação da problemática. Devem, ainda, ser parte de um projeto de desenvolvimento

regional associado a um projeto nacional de desenvolvimento em longo prazo. É aí que ressurge a relevância de se dotar de instrumentos mais eficazes a PNDR e de se retomar a construção de políticas nacionais, principalmente com o objetivo de articular os instrumentos e as esferas de governo em prol de um desenvolvimento mais equilibrado regionalmente. Ou seja, se a reestruturação produtiva é inexorável, que o Estado possa atuar no sentido não apenas de intensificar e acelerar sua dinâmica, mas que essa possa ser conduzida de modo a propiciar um maior desenvolvimento tanto econômico quanto social. Afinal, é o Estado que irá, por meio das políticas públicas e dos investimentos, ser o grande articulador entre a integração do mercado nacional e as heterógenas trajetórias regionais de desenvolvimento, como fizeram compreender Monteiro Neto, Brandão e Castro (2017) no começo da seção.

Finalmente, é necessário registrar que essa exposição acerca das possíveis relações das mudanças do capitalismo com a desconcentração produtiva nacional é apenas uma conjectura para se refletir e instigar futuras considerações e estudos nesse sentido, até porque é demasiadamente complexa e que foge das pretensões da dissertação. Espera-se, contudo, que tenha contribuído de alguma forma para a temática proposta.

Capítulo V – A DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA EM PERSPECTIVA REGIONAL ENTRE 2000-2015.

Neste capítulo serão apreciados os trabalhos que se dedicaram a averiguar a desconcentração produtiva de uma perspectiva mais regional. Deve-se recordar, conforme exposto da introdução da dissertação, que para cada grande região do país, Nordeste, Norte, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, foram selecionados apenas alguns estados. Buscou-se privilegiar, além da relevância e dinamismo econômico do ente federado, aqueles que apresentaram maior disponibilidade de pesquisas e estudos de caso diretamente relacionados com o contexto da desconcentração produtiva. Alerta-se, ainda, que diante da enorme quantidade e variedade de trabalhos, optou-se por se aprofundar a apresentação e análise de apenas um estado por região, apresentando de uma forma um pouco mais sucinta os demais estados a fim de não tornar a leitura extenuante ou superficialmente apresentada. Ainda, alguns trabalhos não cobrirão todo o período referido, de 2000-2015; outros partirão ainda da década de 1990. Porém, por apresentarem importantes contribuições e indicações sobre o processo de desconcentração em perspectiva regional, tornaram-se indispensáveis a fim de um melhor entendimento sobre as dinâmicas do ente federado estudado. Logo, para subsidiar interpretações complementares, cobrindo todo o período, serão acrescentados outros estudos ou dados para indicar a continuação ou não das tendências apontadas em cada caso.

Antes de iniciar a apresentação da perspectiva regional, cabem algumas considerações relevantes para a análise. Conforme visto no capítulo anterior, são notórias a maior dinâmica econômica e a maior intensidade da desconcentração produtiva no período 2000-2015. Apesar disso, ainda há muitos questionamentos sobre os reais reflexos dessa desconcentração em termos de efetivos impactos nas reestruturações das economias regionais.

Deve-se lembrar, conforme argumenta Diniz (1993), que sempre houve uma importante ação conjunta entre os entes federais e estaduais no objetivo de atrair novos investimentos. Com a crise do Estado Nacional e a onda “neoliberal”, é evidente que a ação dos instrumentos e políticas estaduais de atração produtiva ganharam maior

relevância após 1990.¹³⁸ Assim, poderá ser observado que muitos estudos regionais têm se concentrado em analisar diretamente os possíveis resultados e a real efetividade dessas políticas e dos incentivos fiscais que tanto caracterizam a chamada “Guerra Fiscal”.

Ainda, é notório, como será observado, que a grande maioria das políticas regionais estaduais tem privilegiado novos investimentos fora das grandes regiões metropolitanas. Sendo assim, a depender da política e legislação de cada estado, alguns estudos tentam comparar as diretrizes destas com o real movimento produtivo intra-regional, verificando para “onde” efetivamente tem se direcionado a ampliação produtiva em cada caso. O interessante de se examinar se essas políticas têm incorrido em ganhos de participação do interior pode não apenas indicar o “sucesso” delas, mas, também, indicar para quais caminhos a desconcentração produtiva nacional tem seguido e quais fatores têm influenciado sua dinâmica. Ou seja, em outras palavras, é necessário observar dois movimentos: o primeiro no sentido do ganho relativo do estado em relação ao país; o segundo no sentido da desconcentração ou não das principais regiões metropolitanas estaduais em relação ao interior de sua região.

Outra consideração importante para a análise diz respeito à inserção internacional das economias regionais e como ela tem impactado nessa reestruturação produtiva. Cabe se questionar se essa inserção, pós 1990, como supõe Pacheco (1998), tem ameaçado os elos de solidariedade que integram o mercado nacional e dado à desconcentração produtiva um caráter de “fragmentação da nação”. Além disso, cabe insinuar que, a depender de como se dá essa inserção, ela pode tender a favorecer ainda mais os grandes polos produtivos e suas regiões metropolitanas, uma vez que estes, geralmente, contam com melhores infraestruturas e capacidades de estabelecer elos com o exterior. Isso constituiria um desafio que contrariaria justamente as diversas políticas regionais, que tentam promover um melhor equilíbrio produtivo intra-regional.

Assim, ao se olhar a desconcentração produtiva na perspectiva regional-estadual, percebe-se que novas questões e desafios se colocam na mesa para a compreensão do processo. Dessa forma, o que se buscará observar em cada caso apresentado, agora, não será mais primordialmente se houve ou não desconcentração, mas, sim, como ela está

¹³⁸ O que intensifica as disputadas por meio da “Guerra Fiscal” entre os estados, no entanto, não se pretende aqui entrar na problemática e nos efeitos negativos gerados por tal situação, já bastante debatidos na literatura do desenvolvimento regional e apresentada no capítulo anterior. Pretende-se, sim, estudar os impactos e influências que as políticas estaduais têm tido nas formas como a desconcentração produtiva se apresenta em cada região e estado separadamente.

ocorrendo e quais seus reflexos intra-regionais. Portanto, a fim de orientar a interpretação dos casos, pode-se levantar certas indagações semelhantes aquelas realizadas no capítulo IV: Quais os caminhos e direções que a desconcentração produtiva tem se dado nas escalas regionais e intra-estaduais? Qual têm sido os interesses e impactos das políticas estaduais no processo? Como a inserção internacional na era da globalização e da liberalização do comércio mundial tem influenciado e se relacionado com as estruturas produtivas à escala estadual? Ainda, como essa inserção tem reforçado especializações produtivas regionais que corroboram com a ideia de uma nação “fragmentada”? Por fim, o que pode ser instigado em termo das relações entre a desconcentração e uma possível desindustrialização em termos de outras regiões que não o Sudeste?

Obviamente, a dissertação não pretende responder definitivamente ou se aprofundar em todas essas questões, mas sim ter consciência de que são elas que têm norteado, como será visto, boa parte dos estudos científicos na área, principalmente à escala estadual, nos últimos anos. De fato, adianta-se apenas que o que irá se observar é uma grande heterogeneidade de processos produtivos onde, a depender do estado ou região, se tem uma maior especialidade ou maior diversificação produtiva. Essa situação, algumas vezes, ocorre inclusive quando se compara diferentes regiões dentro da própria unidade federativa analisada.

5.1 – O NORDESTE.

A região Nordeste é composta pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. Possui a segunda maior população entre as cinco macrorregiões brasileiras, com mais de 57 milhões de habitantes¹³⁹. Entre os anos 2000 e 2013, apresentou uma média de crescimento do PIB em torno de 4,5% ao ano, acima da média nacional, que ficou em torno de 3,5%. Isso favoreceu que a região ganhasse participação no PIB nacional, passando de 12,4% para 13,6% no período. Ao mesmo tempo, como comparativo, o Sudeste decaiu sua participação de 58% para 55%¹⁴⁰.

Nesse contexto, para averiguar o papel da desconcentração produtiva ao longo dos anos 2000 no Nordeste, foram selecionados estudos que abordam a temática nas três principais economias da região: Bahia, Pernambuco e Ceará.

O caso principal a ser aprofundado será a reestruturação produtiva no âmbito do Ceará. Os casos de Pernambuco e da Bahia serão apresentados de forma complementar a fim de auxiliar um melhor panorama da diversidade de aspectos referentes a desconcentração produtiva no contexto nordestino.

Além disso, apesar de não serem abordados aqui nesta dissertação, ressaltamos a relevância dos interessantes trabalhos de Matos e Esperidião (2011), que abordam a desconcentração produtiva regional e migratória no Sergipe; de Tavares (2011), que analisa a desconcentração da cadeia têxtil nordestina pós 1990; de Almeida (2013), que verifica a inserção da indústria calçadista na Bahia; de Azevedo (2013), que estuda a reestruturação produtiva no Rio Grande do Norte; dentre várias outras pesquisas e estudos que têm sido conduzidas a fim de contribuir com as reflexões da temática no caso nordestino.

¹³⁹Dados disponíveis em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/>

¹⁴⁰ Dados consultados na plataforma: <<http://deepask.com/>>

5.1.1 – Ceará:

Segundo as estimativas do IBGE¹⁴¹, a população do estado do Ceará ultrapassou a marca de nove milhões de habitantes em 2017. Seu PIB, a preços correntes, alcançou mais de R\$ 130 bilhões de reais em 2015, consolidando o estado na 12ª posição entre as economias regionais, atrás apenas da Bahia e de Pernambuco no Nordeste.¹⁴² No período entre 2000 e 2013, o PIB do estado cresceu a média de 4,4% ao ano, semelhante ao ritmo do Nordeste e acima da média nacional que ficou em 3,2%. Esse crescimento, fortalecido especialmente após 2007, contribuiu para que a participação relativa do estado na produção nacional passasse de 1,89% para 2,21% em 2013.¹⁴³

Com relação aos setores produtivos, no entanto, o estado tem passado por algumas mudanças relevantes. A agropecuária tem perdido participação no PIB gradualmente, sem demonstrar força de recuperação. De 2002 a 2011, essa participação caiu de 7,1% a 4,7%. A indústria, por sua vez, se manteve relativamente estável, passando de 22,7% para 22,2%, o que mostra que ela acompanhou o ritmo de crescimento do estado. Enquanto isso, o setor de serviços tem, cada vez mais, ampliado sua participação, subindo de 70,2% a 73,1%.¹⁴⁴

Para se averiguar como têm ocorrido essas mudanças produtivas no estado, a luz da desconcentração produtiva nacional, a dissertação buscou estudar três trabalhos recentes acerca da espacialização da indústria do Ceará nos últimos anos. Será interessante observar como, apesar de chegarem a resultados semelhantes, os autores apresentam conclusões de certa forma conflitantes. Ao final buscar-se-á apontar alguns motivos para esse fato.¹⁴⁵

Assim, o primeiro estudo é o artigo publicado na Revista Econômica do Nordeste por Francisco Soares, Sandra Santos, José Tenório e Shirley Fragoso no começo de 2007: “Interiorização e Reestruturação da Indústria do Ceará no Final do Século XX”.¹⁴⁶

O artigo busca averiguar os impactos da política industrial do estado, centrada no Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), na reestruturação e distribuição

¹⁴¹Dados disponíveis em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/>

¹⁴²(IBGE, 2017).

¹⁴³Dados disponíveis e conferidos em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> e http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Desenvolvimento_Economico_do_Ceara_Evidencias_Recentes_e_Reflexoes.pdf>

¹⁴⁴Op. Cit.

¹⁴⁵ Registra-se que tal contradição também foi observada e discutida nos trabalhos da perspectiva nacional, especificamente entre os trabalhos de Saboia (2013) e Abdal (2017).

¹⁴⁶ (Soares et al., 2007).

produtiva espacial a partir de 1990. Para os autores, apesar dos impactos da globalização na especialização e produtividade da economia local, a reestruturação produtiva vincula-se substancialmente a presença da política industrial, baseada em incentivos fiscais sustentados pelo governo estadual e federal, e nos investimentos em infraestrutura¹⁴⁷. Nessa ótica, apresentam um breve resumo histórico das reformulações e mudanças nas diretrizes e ênfases do FDI, criado em 1979, como promotor dos investimentos industriais.

Segundo os autores, na primeira fase, que vai da criação do fundo até 1995, a concessão maior de impostos era da ordem de 75% para as empresas que se instalassem no interior do estado e de 60% para as que se instalassem na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), não sendo relevante a que setor estas empresas pertenciam. Na segunda fase, de 1995 a 2002, a intencionalidade de interiorizar os investimentos se torna mais explícito. Foram estabelecidos quatro “raios” econômicos que se distanciavam a partir da RMF e que determinavam maiores benefícios a investimentos realizados em raios mais distantes. Na terceira e quarta fase, a partir de 2002 e 2003, acontece uma reformulação mais profunda. Passou-se a considerar as cadeias produtivas e a formação de polos visando maior integração e dinâmica industrial na concessão dos benefícios e não apenas a lógica da interiorização a partir da RMF. Além disso, o fator setorial ganhou relevância e os maiores benefícios passaram a ser destinados as indústrias estruturantes. Os setores ligados à agroindústria e a indústria de mineral não-metálico passaram a receber menos apoio. A integração da matriz produtiva local e o fortalecimento da economia exportadora cearense, especialmente manufatureira, se tornaram um dos objetivos voltados para competitividade na economia globalizada.

É interessante observar que esse retrospecto apresentado pelos autores se encontra aliado a uma das ideias acerca da “fragmentação da nação”, apresentada por Pacheco (1998). Ou seja, a tendência de as economias regionais buscarem elos de forma autônoma com o exterior. Isso pode ser uma das causas pelas quais se observa um declínio constante na participação do setor primário no PIB estadual desde o começo dos anos 2000, como apresentado no começo da seção. Ao mesmo tempo, não se verifica uma maior

¹⁴⁷Apesar de centrarem sua análise no FDI, os autores citam outros instrumentos estaduais utilizados na atração de investimentos como: as linhas de crédito do Banco do Brasil, do Banco do Estado do Ceará, do Bando do Nordeste e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDES; o FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste, de caráter federal; o FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e os incentivos à infraestrutura: doação de terrenos, rede de comunicação, sistema de tratamento de esgoto etc.

participação industrial no estado, o que corroboraria, por ora, com a ideia de que essa busca “isolada” por maior competitividade internacional e “elos” autônomos com o exterior não produzem efeitos de estímulo tão eficazes quanto os elos estabelecidos com o mercado nacional.

A partir do retrospecto da política estadual, os autores começam a evidenciar seus possíveis resultados empíricos na reestruturação produtiva do estado. Metodologicamente, para os anos de 1990 a 2000, utilizam dados comparativos da RAIS sobre o emprego e o número de estabelecimentos, divididos por setor da indústria de transformação e por município.

Observam que, em termos totais, o estado obteve um ganho no número de estabelecimentos da ordem de 90%. Esse aumento verificou-se em todos os setores da indústria de transformação, exceto para a indústria de material elétrico e de comunicação. Os setores que obtiveram as maiores taxas de variação no número de empresas instaladas foram os de alimentos e bebidas, de mecânica, de metalúrgica e de mineral não-metálico. Os setores tradicionais da economia cearense, como as indústrias de calçados e têxtil, também obtiveram bons resultados.

Posteriormente, para analisar o movimento produtivo dentro do estado, os autores empregaram os mesmos “raios”, utilizados na política estadual de concessão de benefícios, associados aos quocientes locacionais calculados a partir das informações da RAIS. Observaram que apesar da grande concentração produtiva na RMF, há um claro movimento em direção ao “raio dois”, para até 300 km fora da RMF. A partir daí os impactos da política industrial começam a perder força, com exceção da região do Cariri, “raio quatro”, que representa um grande complexo urbano com boas economias aglomerativas. Contudo, os dados apresentados mostram que em todos os setores, exceto o setor de mineral não-metálico, houve desconcentração espacial das atividades. No caso dos setores das indústrias metalúrgicas, têxteis e de papel e gráfica, houve uma desconcentração que classificaram como “razoáveis”. No entanto, outros setores, como o de madeira e mobiliário, material de transporte, material elétrico e de comunicação obtiveram uma desconcentração bem mais “forte”.

No caso da indústria de calçados, por exemplo, que era um setor pouco expressivo na economia cearense, este obteve um aumento considerável no número de empresas atraídas após 1990, tendo seu crescimento ocorrido de forma bastante desconcentrada no

estado. Esse exemplo dá suporte a ideia de que as políticas estaduais podem sim estar funcionando na diversificação setorial, na atração de novos investimentos, advindos da escala nacional e estadual, e contribuindo para uma desconcentração produtiva que se direcionam não apenas para a RMF, mas também para o interior do estado. Tanto é que no próprio artigo, verifica-se que houve uma mudança expressiva na composição industrial nas regiões dos raios dois, três e quatro. O que não tem acontecido com o raio um, referente à RMF. Outro fator importante a destacar é que os setores de trabalho intensivo foram os principais indutores dessa mudança na estrutura produtiva verificada no Ceará.

Por fim, os autores concluem que os índices microeconômicos de localização, especialização e reestruturação permitem confirmar que a economia do estado do Ceará vem se comportando de forma mais dinâmica nos últimos anos e com tendência à interiorização. Os aumentos no número de estabelecimentos industriais somados a desconcentração geográfica das atividades produtivas no estado indicam que as políticas de incentivo à industrialização adotadas pelo governo estadual, no período pós 1990, foram relativamente bem-sucedidas. Pode-se especular que, ao se observar a boa taxa de crescimento do PIB do estado longo dos anos 2000, com o setor industrial mantendo sua participação na composição deste, essas tendências indicadas pelos autores tenham se mantido pelo menos até 2013.

No entanto, essas conclusões conflitam em parte com a análise de Luiz Abel Filho em artigo publicado na Revista Economia & Tecnologia, em abril de 2014: “*Distribuição Espacial da Indústria no Ceará: fases e fatos no contexto dos anos 2000*”¹⁴⁸. O artigo segue metodologia semelhante ao anterior, utilizando dados da RAIS para averiguar a concentração econômica estadual, porém com o recorte de observação mesorregional. O recorte temporal, por sua vez, é entre os anos 2000 e 2010.

O autor afirma que, no que concerne a atração de indústrias, foi visível a elevação da criação de postos de trabalho formais no setor em todo o estado. No entanto, em 2000, 69% desses postos ainda estavam concentrados na RMF. Em 2010, o índice caiu relativamente pouco, para 67,7%. Apesar de admitir que a leve queda possa ser resultado das políticas de interiorização da indústria por meio do FDI, como abordado no artigo anterior, Abel Filho critica o fato de que a política se volte para o benefício de setores com maior capacidade de absorção de mão de obra, especialmente os calçadistas e têxteis, em

¹⁴⁸ (Abel Filho, 2014).

detrimento de setores com maior intensidade tecnológica. Além disso, segundo o autor, contraditoriamente, desde 1995, o FDI teria financiado, no montante total, mais atividades produtivas na RMF do que no interior.

Também cita em especial o setor de calçados, que em 2010 alcançou 25% da ocupação da mão de obra formal do estado, atrás apenas do setor têxtil com 27%. Evidencia que, no setor calçadista, todas as mesorregiões apresentaram maior relevância da produção e ocupação formal do trabalho que a RMF, novamente corroborando com o artigo anterior e com a suposição de que aqueles movimentos observados por Soares *et al.* (2007) poderiam ter se mantido, ao menos, até 2013. Para o autor: *“Isso resulta das políticas de desconcentração industrial no Ceará, que rezam pela interiorização das indústrias de trabalho intensivo, caso do setor de calçados, já que o objetivo principal é a geração de empregos em áreas interioranas.”*

No entanto, ao apresentar os coeficientes de reestruturação dos setores da indústria de transformação, o autor alega que não houve transformações substanciais na estrutura produtiva cearense entre 2000 e 2010. Considera que as alterações observadas podem ter sido fruto sim das políticas de interiorização, porém que foram “pífias e isoladas”.

Por fim, o autor conclui que há ainda forte concentração produtiva e de postos de trabalho formais na RMF e que são necessárias modificações mais acentuadas nas políticas de atração e desconcentração industrial do estado para que as regiões menos favorecidas possam experimentar maiores possibilidades de geração de emprego e renda e, com isso, promover o desenvolvimento econômico.

Apesar das conclusões do autor, é curioso observar que diante dos dados apresentados para o período 2000 a 2010, estes parecem apoiar mais a ideia de continuação do movimento de desconcentração produtiva apontada pelo estudo de anterior. Isso porque a própria tabela apresentada com os coeficientes de reestruturação dos setores, mostra uma clara tendência, mesmo que não elevada, de desconcentração produtiva nos três principais setores da economia cearense: Têxtil, calçados e alimentos, que juntos são responsáveis por 70% da ocupação formal do estado. No caso da indústria têxtil, essa tendência indica desconcentração da RMF em direção aos Sertões. No caso da indústria de calçados, da RMF para os Sertões, o Norte e o Noroeste cearense. No caso da indústria de alimentos, da RMF para o Norte e Noroeste. Numa economia que cresceu a média de 4,5% a.a, no

período, essa reestruturação, mesmo que “leve”, pode sim significar importantes alterações no contexto produtivo e no fluxo da renda do estado em longo prazo.

Essa contradição entre as conclusões dos autores, que também foi observada nos estudos em perspectiva nacional, novamente levanta indagações acerca de como a interpretação dos dados obtidos pode estar em parte associada com uma percepção subjetiva do autor. Ressalta-se, portanto, que parece se tornar mais relevante verificar a desconcentração em termos de sua continuidade e permanência do que em termos de seu ritmo ou intensidade, uma vez que estes parecem estar sujeitos a maior subjetividade interpretativa.

Para finalizar o caso do Ceará, o artigo de José Morais e Fernando Macedo publicado na Revista Desenvolvimento Regional em Debate em 2014, “*Regiões Metropolitanas do Ceará: dispersão produtiva e concentração de serviços*”,¹⁴⁹ traz importante contribuição para o entendimento da desconcentração produtiva no estado a partir da ótica da urbanização, da participação do setor de serviços e da inserção internacional do estado.

Para os autores, o avanço da interiorização produtiva cria oportunidades diversas para o capital e contribui para a ampliação do tecido urbano. No entanto, em países periféricos como o Brasil, as recentes transformações tecnológicas e organizacionais tendem a implicar em uma especialização regressiva, focando as atividades de maior complexidade nos polos mais dinâmicos e direcionando a produção de bens tradicionais para áreas menos dinâmicas de uma região. Argumentam que o setor terciário, principalmente os serviços de apoio à atividade econômica, possui um papel estratégico na dinâmica de desenvolvimento, pois além da contribuição para o crescimento da produtividade, constitui elemento de mudança das práticas organizacionais e de difusão de novas tecnologias. Atuam, também, na estruturação do espaço intra e inter-urbano e no processo de reprodução da força de trabalho.

Logo, utilizando as contribuições de Harvey (1996), afirmam que o crescente grau de desenvolvimento e complexidade do setor de serviços, intensificado pelas transformações capitalistas advindas da passagem produtiva fordista ao caráter flexível da acumulação, impactam na organização física, funcional e espacial da rede urbana, especialmente metropolitana. Isso ajuda a entender a maior centralidade que estas vêm

¹⁴⁹ (Morais e Macedo, 2014).

adquirindo nos últimos anos, como no caso da RMF e da cidade de Fortaleza, contraposto por graus de dispersão produtiva e surgimento de pluricentralidades regionais, como a Região Metropolitana do Cariri (RMC), no Sul do estado.

Assim, as novas formas de exploração da diversidade territorial, resultantes dessa transformação capitalista em nível mundial, e a própria inserção internacional do Ceará, após 1990, tem implicado na manutenção ou reforço das polarizações econômicas tradicionais e demandado uma especialização crescente de cidades intermediárias. Logo, a rede de cidades cearenses vai se tornando mais complexa, visto que uma nova dinâmica passa a caracterizar e influenciar boa parte das cidades de menor nível na hierarquia urbana.

O interessante dessa argumentação é que ela corrobora e se alia às indagações realizadas na última seção do capítulo IV. Ou seja, traz uma contribuição direta no sentido de entender como essas transformações da acumulação capitalista podem estar relacionadas a desconcentração produtiva tanto em escala nacional quanto regional. Deve-se ressaltar, todavia, que foi um dos poucos trabalhos encontrados a analisar a desconcentração a partir dessa dimensão conceitual aplicada.

Além disso, é interessante apontar que essa argumentação central dos autores também se relaciona com as análises de Pacheco (1998) sobre o processo de fragmentação da economia nacional. Ou seja, a reestruturação produtiva do estado do Ceará estaria se dando mais pelas implicações de sua inserção internacional, que reforça o setor terciário nos polos e “empurra” os demais setores produtivos, menos complexos, para além desses polos, do que propriamente pelos estímulos gerados a partir da economia nacional ou das políticas regionais nacionais e estaduais.

Após essas considerações e um breve resumo acerca do processo de institucionalização das Regiões Metropolitanas de Fortaleza e do Cariri - RMC, os autores passam à análise da dispersão produtiva e da espacialização dos serviços de apoio à produção no período entre 2000 e 2010. Metodologicamente, assim como os outros dois trabalhos, também utilizam os dados da RAIS para a execução da investigação.

A primeira constatação é que, no período investigado, ocorreu uma “desconcentração concentrada” no estado. Isso por que a taxa média anual de crescimento do PIB foi mais elevada para a RMC (4,1%), que em relação RMF (3,5%), porém esta foi sutilmente maior que em relação ao estado (3,4%). Assim, a RMF teve a sua participação

elevada no PIB estadual de 65,3% para 65,9%. No entanto, observou-se desconcentração no sentido do município de Fortaleza para sua região metropolitana, 49,3% para 48,4%¹⁵⁰. Por sua vez, a RMC aumentou a sua participação no PIB cearense de 4,5% para 4,8%.

Analisando os dados da indústria de transformação, observam forte desconcentração no estoque de empregos tanto na relação capital/RMF, que caiu de 62% para 49%, como na relação RMF/Ceará, que passou de 73% para 70%, o que reflete tanto o espraiamento da indústria para os demais municípios da RMF como sua dispersão para outras localizações no estado, especificamente nos polos tradicionais, a exemplo de Juazeiro do Norte e Sobral.

No caso do setor terciário, no entanto, houve reforço da concentração em vários segmentos, tanto no sentido Capital/RMF, quanto no sentido RMF/Ceará. Foi constatado também, que a RMC ganhou participação no setor terciário em relação ao estado, o que reforça o argumento sustentado pelos autores da relação entre o setor e a capacidade aglomerativa urbana propícia para a atividade.

Por fim, os autores passam a investigar o setor de serviços por atividade de forma desagregada no período de 2006 a 2010. Constatam que houve reconcentração no sentido do estado para a RMF em todos os setores exceto no de atividades imobiliárias¹⁵¹. Ainda, no que tange aos serviços especializados, constatam uma polarização de Fortaleza em relação a sua RM, notadamente em informação, comunicação, atividades administrativas e complementares. A RM do Cariri manteve pequenos ganhos em relação ao estado, mas mantendo-se estável considerando o estoque de empregos.

Portanto, diante desses trabalhos apresentados, como se pode entender as tendências recentes referentes a reestruturação produtiva no estado do Ceará? De que forma os argumentos apresentados contribuem para elucidar um pouco das diversas formas que o processo de desconcentração produtiva nacional tem impactado no estado?

Como visto na apresentação do tópico, o Ceará, assim como o Nordeste, apresentou taxa de crescimento bem acima da média nacional no período pós-2000. Esse fato traz entendimentos de uma possível aceleração da desconcentração produtiva relativa nacional e de novos estímulos de integração e complementaridade entre as economias

¹⁵⁰ Interessante notar que tal desconcentração produtiva dentro da RMF também foi acompanhada por uma desconcentração populacional no mesmo sentido.

¹⁵¹ Especulam que tal exceção possa ter sido devido ao aumento da renda advindo das políticas sociais, maior acesso ao crédito, interiorização do ensino superior, programa de habitação, dentre outros, mas que é necessária pesquisa futura para investigar o caso.

regionais, pelo menos até 2014, antes da crise econômica que abalou o país recentemente. Por outro lado, essa nova dinâmica se associa a uma inserção internacional conduzida de forma mais autônomas pelos estados, favorecida e intensificada pela globalização e pelas transformações tecnológicas, e com uma política regional nacional ainda enfraquecida, tendo como referência o auge do período 1960-1980. Assim, algumas considerações podem ser feitas acerca do Ceará e dos trabalhos apresentados.

Primeiro, apesar dos altos índices de concentração produtiva em todos os setores na RMF, como evidencia o trabalho de Abel Filho (2014), parece bastante razoável que o período entre 2000 e 2010 apresentou uma dinâmica de continuidade e aceleração da desconcentração produtiva no setor industrial do estado, conforme apontam Soares et al. (2007) e Moraes e Macedo (2014). Os autores, no entanto, especialmente Soares et al. (2007) parecem creditar bastante relevância às orientações da política estadual de interiorização e a aplicação do FDI do estado.

Não se pode esquecer, todavia, que o próprio estado do Ceará se tornou, no período de 2003 a 2012, o segundo estado do Nordeste com maior volume de operações e valores contratados do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, com 15% do total. Este, seguindo orientação da PNDR¹⁵², instituída em 2007, também favorece investimentos nas regiões menos dinâmicas e interiores dos estados.¹⁵³ Além disso, o estado tem recebido massivos aportes de investimento federal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em infraestrutura energética, logística, social e urbana, que juntos somam mais de 2194 empreendimentos.¹⁵⁴ Por fim, a própria política social pós-2003, pode ter contribuído para o aumento do fluxo de renda, dinamizando determinadas regiões e contribuindo para a atração de investimentos.

Claro que alguns desses fatores, como no caso dos investimentos do PAC e da política social, que são características das políticas conduzidas pelo governo federal pós-2003, não explicitamente se aplicam a fim de conduzir uma reestruturação produtiva, como o caso do FDI estadual, do FNE e da PNDR. Porém, implicitamente impactam no território e nos processos que favorecem essa reestruturação. Por isso, poderiam ter sido, de certa forma, “lembrados” nos trabalhos como fatores também relevantes e atuantes, e não apenas os efeitos da “guerra fiscal” e das políticas estaduais.

¹⁵² Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

¹⁵³ (Macedo 2017, p. 95).

¹⁵⁴ Para mais informações sobre esses empreendimentos consultar: <<http://www.pac.gov.br/estado/ce>>

A segunda consideração se relaciona com a importante contribuição de Moraes e Macedo (2014) ao estudarem o setor de serviços relacionado com a urbanização e a inserção internacional do estado. Complementarmente, cabe apreciar, corroborando com os autores, que entre todos os setores de atividade, foram os serviços os únicos a manter participação majoritária na distribuição dos recursos do FNE, considerando os municípios de grande porte do estado.¹⁵⁵ Além disso, como mostra o trabalho, é justamente esse setor que tem mantido o alto índice de concentração produtiva na RMF, ao passo que os demais setores, principalmente da indústria de transformação, têm sofrido uma crescente desconcentração na região. Esse fato é relevante quando se contrapõe a alta taxa de crescimento do estado, na média de 4,5% nos últimos anos, com a manutenção estável da participação da indústria no PIB estadual. Significa que a indústria tem conseguido acompanhar o crescimento geral da economia estadual, mesmo se deslocando produtivamente para o interior. Além disso, é interessante observar que esse fato corrobora com análises recentes que buscam interpretar a desconcentração produtiva de modo associado ao fortalecimento dos polos como centros de serviços.¹⁵⁶

A terceira consideração é que apesar da maior inserção internacional e da concentração do setor de serviços na RMF favorecerem a tese de fragmentação da nação, defendida por Pacheco (1998), não há indícios de que esse fato tenha acarretado o rompimento de “elos” de integração com o mercado nacional, principalmente nos últimos anos em que o crescimento da economia se deu de forma mais dinâmica em todos os setores e regiões do país.¹⁵⁷ Além disso, a baixa participação do setor primário no estado e o crescimento da indústria nos últimos anos advogam justamente a favor da manutenção da integração do estado com o mercado nacional.

Por fim, o caso do Ceará pode suscitar algumas hipóteses: i) que a desconcentração produtiva relativa da escala nacional para o estado do Ceará tem, ao menos no setor industrial, se encaminhado gradualmente para o interior; ii) que a ação conjunta entre governo federal e estadual, mesmo com ações implícitas, continua a exercer papel relevante no processo de desconcentração como afirmava Diniz (1993); iii) apesar da

¹⁵⁵ (Macedo 2017, p. 125).

¹⁵⁶ Ver Abdal (2010) e Gonçalves et al. (2003).

¹⁵⁷ Alguns estudos recentes indicam também que os elos e interações inter-regionais da dinâmica industrial cearense ainda está muito mais interligada as dinâmicas econômicas do Sudeste do que do próprio Nordeste ou do exterior. Para mais consultar:

<http://www.ipece.ce.gov.br/encontro_economia/vii_encontro/artigos/DINAMICA_INDUSTRIAL_CEARENSE_E_SUAS_INTERACOES.pdf>

maior inserção internacional e da concentração do setor de serviços na RMF, não há evidências de que nos últimos anos a economia estadual tenha rompido “elos” de integração com o mercado nacional fragmentando-se; iv) boa parte dessa reestruturação produtiva do estado pode estar associada as transformações do capitalismo em escala mundial, que reforçam os polos como centros de conexão por meio de atividades terciárias ao mesmo tempo que influenciam a desconcentração da produção manufatureira e de trabalho intensivo para regiões menos concentradas; v) o crescimento do PIB estadual com a manutenção da participação da indústria não indica uma possível “desindustrialização” no estado; por fim, vi) as altas taxas de crescimento do estado, do Nordeste e da “periferia” nacional no período, indicam novamente que em momentos dinâmicos de crescimento, os estímulos do mercado nacional ainda propiciam processos de desconcentração produtiva para além do polígono defendido por Diniz (1993).

5.1.2 - Pernambuco:

O estado de Pernambuco possui mais de 9 milhões de habitantes e é a 10^a maior economia regional brasileira. Na década de 1990, o estado passou por um período de baixo dinamismo econômico, especialmente entre 1993 e 1999, quando ficou praticamente estagnado, com uma taxa média de crescimento do PIB de apenas 0,6% ao ano. No período seguinte, entre 2000 e 2014, no entanto, o estado voltou a crescer vigorosamente com taxa média acima de 4% ao ano, principalmente após 2004. Quadro que somente foi abalado em 2015, com a entrada do país no período de recessão.¹⁵⁸

Frota, Lima e Melo (2014), buscaram observar esse novo dinamismo a partir dos anos 2000 investigando as influências dos incentivos fiscais do governo pernambucano na atração de investimentos privados. Explicam que a política de desenvolvimento regional do estado é conduzida por meio do Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco – PRODEPE, criado em 1995. Este promove a redução ou até isenção fiscal de novos

¹⁵⁸ Dados disponíveis em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>

empreendimentos, sobretudo nas regiões interiores e menos desenvolvidas, objetivando a desconcentração produtiva no âmbito estadual.¹⁵⁹

Após avaliação dos investimentos, projetos aprovados e dos empregos gerados, os autores chegaram à conclusão de que os programas de incentivos utilizados pelo estado contribuíram para atrair novos empreendimentos, que praticamente dobraram o número de estabelecimentos industriais no estado entre 1995 e 2011. Alguns segmentos, como a indústria mecânica e têxtil chegaram a ter uma elevação de mais de 250% no número de estabelecimentos no período. No entanto, a política não logrou distribuir esses novos investimentos de forma mais equitativa pela região estadual, que acabaram se concentrando na Região Metropolitana do Recife - RMR. Mostram que do número de projetos incentivados pelo PRODEPE, entre 2007 e 2011, 72% se concentraram na RMR, 11% na Zona da Mata, 11% no Agreste e apenas 6% nos Sertões. Observam, também, que o estoque de emprego seguiu tendência de crescimento quase idêntica a dinâmica de crescimento dos estabelecimentos.

Por fim, os autores afirmam que, diante dos resultados obtidos e mesmo diante dos avanços demonstrados na atração de investimentos, é necessário que o estado busque promover também outras frentes, como a melhoria da infraestrutura e da qualificação da mão de obra, principalmente no interior do estado.

Do ponto de vista da desconcentração produtiva nacional, é evidente o fato de que o estado logrou, assim como o Ceará, ganhar participação relativa na produção nacional. No entanto, é interessante registrar que essa dinâmica se diferencia da reestruturação que vem ocorrendo naquele estado, como observado anteriormente. Seriam interessantes novas pesquisas que buscassem um maior aprofundamento no sentido de entender esses diferentes padrões inter-regionais associados ao processo de desconcentração e reestruturação produtiva intra-estaduais. Além disso, que pudessem também evidenciar mais detalhadamente o papel do setor de serviços, do comércio exterior e inter-regional para melhor avaliar os efeitos e as dinâmicas dessa desconcentração produtiva relativa nos estados. Todavia, no que se relaciona a essa tendência concentradora na RMR, uma

¹⁵⁹ Como explicam os autores, o programa oferece descontos de até 75% no ICMS para setores prioritizados. Para empresas localizadas em Suape ou fora da RMR, o programa aumenta o benefício para 85%. Empresas localizadas na região do Agreste pernambucano ou Sertões, o incentivo chega a 90% e 95% respectivamente.

possível explicação poderá ser suscitada a partir do caso baiano que será visto logo a seguir.

5.1.3 – Bahia:

O estado da Bahia possui mais de 14 milhões de habitantes. É a 7ª maior economia regional brasileira e a maior do Nordeste. Diferentemente de Pernambuco, desde a década de 1990, a Bahia vem experimentando altas taxas de crescimento e ganhando participação relativa no PIB nacional gradativamente. De 1990 até 2014, a economia baiana tem mantido uma taxa média acima dos 4% de crescimento, o que supera tanto a média brasileira quanto do próprio Nordeste¹⁶⁰. É evidente, no entanto, o grande impacto que o Polo Industrial-Petroquímico de Camaçari tem nesse resultado de contínuo crescimento do estado.

Instalado a 50 km de Salvador, em 1978, o polo é hoje o maior complexo industrial integrado do Hemisfério Sul e conta com diversas empresas nos setores químicos, petroquímicos, de celulose solúvel, metalurgia do cobre, têxtil, fertilizantes, energia eólica, fármacos, bebidas e serviços.

Além disso, com a chegada do setor automotivo com a Ford, em 2002, foram atraídos segmentos complementares, como, por exemplo, as empresas Continental e Bridgestone, produtoras de pneus. Mais recentemente, em 2014, o polo atraiu também as indústrias Braskem, Kimberly-Clark e Basf, compondo um complexo acrílico importante na integração do segmento petroquímico com a indústria de transformação. O polo investe, anualmente, mais de U\$\$ 16 bilhões de dólares, gera mais de 15 mil empregos diretos e é responsável por quase 20% do PIB baiano.¹⁶¹

PESSOTI e PESSOTI (2010) ao analisar a economia baiana, entre 1970 e 2010, afirmam que é justamente a partir da entrada em operação do Polo de Camaçari que a estrutura produtiva do estado começa a se modificar e se diversificar. A estrutura agroexportadora foi gradativamente cedendo lugar para o desenvolvimento industrial. Mostram que em 1970, a indústria participava com apenas 13% do PIB baiano, porém já em 1980, após a instalação do complexo, passou a contribuir com mais de 31%, o que se

¹⁶⁰ Dados disponíveis em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>

¹⁶¹ Para mais informações consultar: <<http://www.coficpolo.com.br/>>

mantém até hoje. A agricultura por sua vez, viu sua participação decair de 40% em 1960 para apenas 8% em 2010. Afirmam ainda, que a instalação do complexo produziu reflexos positivos sobre o setor de comércio, serviços e construção civil, promovendo efeitos multiplicadores tanto no mercado de trabalho quanto na maior arrecadação de impostos das empresas instaladas em Camaçari, que já em 1990 representava 13,6% de toda receita tributária estadual.

Lembram, também, que a política de desenvolvimento regional, a partir dos anos 60, contribuiu para a industrialização do estado e registram que os incentivos fiscais de tais políticas foram, em grande parte, alocados na Bahia, devido provavelmente a sua maior proximidade com o Centro-Sul. Além disso, o estado contava com as vantagens de ser, àquela época, o maior produtor de petróleo do país e de já possuir uma refinaria, o que contribuiria para a demanda de alguns insumos da indústria de transformação.

Com o enfraquecimento da política regional federal, a Bahia entrou os anos de 1990 empenhada no jogo da “guerra fiscal”. Criaram-se programas de atração industrial apoiados em incentivos fiscais, financeiros, na doação de terrenos e na criação de infraestrutura de apoio a todas as empresas dispostas em investir no estado, principalmente no segmento de bens intermediários. O objetivo era de adensar, complexificar e interiorizar sua produção industrial. É quando se tem, por exemplo, a entrada da Ford no complexo de Camaçari. A partir dos anos 2000, os incentivos permaneceram a atuar e, apesar de toda a crítica referente a continuidade da “guerra fiscal” entre os estados, de certa forma a Bahia continua a atrair grandes investimentos e a diversificar sua produção.

Por fim, os autores observam que a despeito dos incentivos e da política estadual incentivarem investimentos no interior, a maior parte destes sempre estiveram voltados para a Região Metropolitana de Salvador, que concentra em torno de 53% do PIB estadual. Indicam que não há evidências de que essa estrutura se modifique no médio prazo, especialmente diante da forte economia de escala gerada a partir do polo de Camaçari e da maneira difusa como o governo tenta promover uma possível desconcentração produtiva no estado.

O que é interessante observar nessa explicação da concentração produtiva baiana é que ela pode contribuir, de certa forma, para questionar o caso pernambucano. Neste, os altos investimentos em torno do complexo de Suape, favorecendo fortes economias de escala, poderiam também estar exercendo uma influência para a manutenção da elevada

concentração produtiva na RM do Recife. Além disso, segundo Pessotti e Pessotti, um dos problemas para o caso baiano seria a atuação dispersa e ineficaz das políticas estaduais no sentido de favorecer o interior baiano. Será que o problema de Pernambuco poderia estar associado ao mesmo fato? Porque o Ceará parece seguir trajetória distinta? Seria devido a estrutura e instrumentalização política ou pelo fato de a RM de Fortaleza não contar com um polo do porte de Suape ou Camaçari? Fica a indagação e instigação para futuras investigações.

Na “corrida” pelo desenvolvimento regional nordestino, dos três casos apresentados emergem dois caminhos aparentemente díspares. Espera-se que futuras pesquisas possam verificar os resultados dessas reestruturações produtivas também do ponto de vista econômico-social e intra-regional.

5.2 – O NORTE:

A região Norte é composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Sua população já ultrapassa a marca dos 17 milhões de habitantes¹⁶² e seu PIB, entre 2000 e 2013, foi o que apresentou o maior ritmo de crescimento entre as macrorregiões, alcançando quase 300 bilhões de reais. Foi, em termos de desconcentração produtiva, a macrorregião que mais ganhou participação relativa na produção nacional. De fato, entre 2002 e 2015, dos seus sete estados, apenas o Pará não figurou entre os dez maiores crescimentos acumulados do período, ficando em 12º lugar dentre os 27 entes da federação. O destaque da região foi o Tocantins, que acumulou um crescimento de 112% no período, com destaque justamente para o setor industrial¹⁶³. Apesar disso, a macrorregião ainda participa com apenas 5,5% do PIB nacional e ainda apresenta enormes distorções e desequilíbrios regionais¹⁶⁴. Como será visto, as economias regionais do Norte também parecem seguir destinos diferentes, algumas se voltando mais para o exterior e se especializando no setor de *commodities*, outras, como o Amazonas, ainda estão basicamente conectadas ao mercado nacional ou intra-regional, porém sofrendo as ameaças da disputa advinda do cenário, ainda permanente, de guerra fiscal, e da falta de uma maior articulação das políticas regionais para a região.

Nesse contexto, o caso principal a ser apresentado para entender essas dinâmicas na região será o estado do Pará. O relevante aspecto da Suframa e da Zona Franca de Manaus - ZFM será abordado brevemente dentro da perspectiva do estudo de Lira et al. (2009), que investiga o desenvolvimento produtivo da Amazônia a luz das políticas regionais das últimas décadas. O autor, porém, não se delimita apenas ao estado do Amazonas, mas sim ao escopo geopolítico da região, que compreende as unidades federativas do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Mato Grosso, do Pará, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins.

¹⁶²Dados disponíveis em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/>

¹⁶³ (IBGE, 2017).

¹⁶⁴ Dados consultados na plataforma: <<http://deepask.com/>>

5.2.1 – Pará:

Segundo as estimativas do IBGE¹⁶⁵, a população do estado do Pará ultrapassou a marca de 8 milhões de habitantes em 2017. Seu PIB, a preços correntes, alcançou mais de R\$ 130 bilhões de reais em 2015, consolidando o estado na 11ª posição entre as economias regionais, sendo o maior da região Norte.¹⁶⁶ No período entre 2003 e 2013, o PIB do estado cresceu a média de 4,9% ao ano, semelhante ao ritmo do Norte e bem acima da média nacional que ficou em 3,2%. Esse crescimento contribuiu para que a participação relativa do estado na produção nacional passasse de 1,7% para 2,2% em 2014.¹⁶⁷

Com relação aos setores produtivos, a agropecuária tem variado pouco nos últimos anos mantendo sua participação no PIB estadual entre 10 e 12%. A participação da indústria, que tem sua força no setor extrativo, teve um pico de 38% em 2011, porém caindo para 29% em 2014, influenciada pela queda dos preços internacionais das *commodities*. Ao mesmo tempo, e pelo mesmo motivo, o setor de serviços elevou sua participação para quase 59% no PIB estadual.¹⁶⁸

Nos últimos anos, o grande debate regional no estado tem se dado em torno do grande fortalecimento produtivo e econômico do Sudeste do estado e de uma possível perda de centralidade e importância da Região Metropolitana de Belém - RMB. Assim, a luz desses debates e do processo de desconcentração produtiva, a dissertação abordará dois trabalhos recentes acerca dessas transformações produtivas paraenses.

O primeiro é o artigo publicado na *Revista Latino americana de Estudios Urbano Regionales* por Ana Cardoso, Danilo Fernandes, Ana Bastos, Cleidiane Sousa em 2015: “*A Metrópole de Belém e a sua centralidade na Amazônia Oriental Brasileira*”¹⁶⁹.

O trabalho primeiramente faz uma breve reconstituição histórica da formação da RMB. Os autores argumentam que desde seu posto colonial, como base da exportação de produtos amazônicos, até a segunda metade do século XX, a capital do estado exercia o papel de principal elo de integração entre o mercado regional, constituído por pequenas cidades do interior, e a dinâmica econômica nacional e internacional. A partir daí, o processo de integração do mercado nacional, como visto também no capítulo II, aliado as

¹⁶⁵Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/estadosat/>>

¹⁶⁶(IBGE, 2017).

¹⁶⁷Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> e Contas regionais IBGE 2010-2014>

¹⁶⁸Op. Cit.

¹⁶⁹(Cardoso *et al.*, 2015)

políticas regionais, aos investimentos públicos e privados em infraestrutura, principalmente rodoviária e ferroviária, e a expansão da fronteira agromineral, favoreceram a articulação e o crescimento de cidades médias no interior do estado. Isso começou a alterar as redes de comércio e serviços estaduais e propiciou a formação de uma “base logística” para a ocupação da fronteira produtiva.

Concordando com outros autores, defendem que a atuação do governo federal teria sido a principal responsável pela implantação de um conjunto de políticas voltadas para o controle da terra, da migração induzida e do incentivo a grandes empreendimentos na Amazônia que impactaram diretamente no desenvolvimento da fronteira urbana¹⁷⁰. Cidades como Santarém, Marabá, Tucuruí, Parauapebas, dentre outras rapidamente ganharam relevância econômica e social e participação na produção, especialmente na relacionada ao setor da indústria extrativista, que exerceu grande atração migratória. Surgiu, assim, uma nova dinâmica econômica, caracterizada pela migração do capital para as localidades mais vantajosas comparativamente as possibilidades oferecidas pela RM do estado. Os incentivos fiscais e a abertura de estradas contribuíram para uma desconcentração produtiva que fortaleceu o papel das cidades médias e reconfigurou as funções de centralidade da RMB. Esta, desde então, segundo os autores, tem se tornado cada vez mais dependente de atividades terciárias, trajetória diversa de Manaus, capital amazonense, que teve seu crescimento pautado a partir do fortalecimento do setor industrial desde a criação da Zona Franca de Manaus em 1967. Além disso, de certa forma, o caso parece se assemelhar ao evidenciado no estado do Ceará, abordado anteriormente.

Os autores, no entanto, discordam da tese defendida por alguns estudos de que a RMB estaria perdendo o papel de centralidade no estado e na região Norte do país. Segundo estes, a RMB estaria passando de uma cidade que centralizava as ações de articulação do mundo exterior com a rede de cidades do interior da Amazônia para um simples polo regional estratégico ou "Centro Regional". Dessa forma, Cardoso et al. (2015) contra argumentam que, apesar do aumento da complexidade da rede urbana no interior do estado, a Capital continua a exercer um papel de extrema importância, principalmente por servir de elo de interligação entre as atividades econômicas e os fluxos de comércio e

¹⁷⁰ Ressaltam, principalmente, a política de incentivos fiscais praticados pela Sudam aos grandes projetos de mineração, a provisão de infraestrutura logística e assentamentos agrícolas e o financiamento do setor privado através dos recursos do Fundo Constitucional do Norte (FNO), fortemente orientado para empreendimentos agropecuários e madeireiros.

serviços que alimentam a vida urbana na área de influência metropolitana. Além disso, a própria RMB passou a cumprir novas funções, ao tornar-se espaço central por onde são canalizados os recursos e os excedentes gerados pelos novos empreendimentos. Dentre estes, destacam-se os industriais e os agropecuários de vários pontos da rede urbana do interior do estado, assim como, de outros estados sob sua área de influência, como no caso do Amapá.

Dessa forma, se por um lado a maior complexidade da rede de cidades na região Sudeste do Pará pode significar uma diminuição de centralidade da RMB na região, por outro, viabiliza o seu reposicionamento estratégico no processo de acumulação do capital, decorrente da integração do estado às dinâmicas de desenvolvimento do capitalismo monopolista e industrial brasileiro. Novamente, indaga-se que esse reposicionamento pode estar, também, relacionado com as transformações da acumulação capitalista flexível conforme especulou-se no capítulo anterior e conforme argumentaram Moraes e Macedo (2014) no caso cearense.

Prosseguindo, ainda segundo o artigo, a expansão dessa fronteira econômica e urbana, por meio da implantação dos grandes projetos mineradores, agropecuário e madeireiro nas regiões Sul e Sudeste do Pará, nas décadas de 1970 e 1980, geraram para Belém o refortalecimento de seu caráter metropolitano fornecedor de serviços públicos e privados que são impulsionados por aqueles empreendimentos:

“[...] O que geralmente se observa é um reforço da urbanização desconcentrada, culminado assim num processo de metropolização ainda mais intenso, reforçado pelo fato de que o desenvolvimento expansivo da metrópole é determinado mais pela abrangência de processos territoriais do que propriamente por limites administrativos.” (Cardoso et al., 2015, p. 213)

A partir daí, os autores passam a verificar a recente evolução da estrutura do mercado de trabalho e da participação setorial do PIB da RMB. Logo, demonstram a elevada participação do setor terciário da região, que desde 1980 representa em torno de 88% da produção da Capital e mais de 80% da região metropolitana. Com relação à participação relativa da atividade produtiva da RMB em relação ao estado do Pará, de

acordo com os dados do IBGE, em 1999, a RMB tinha uma participação de 49% na geração do PIB estadual, o que caiu para 36% em 2010, uma queda de 13%. Este movimento descendente da RMB é, claramente, um efeito do crescimento do PIB nos demais municípios paraenses a taxas mais elevadas do que o grupo de municípios da região metropolitana. No mesmo período, o Sudeste do estado elevou sua participação de 23% para 41%. Isso vem a corroborar com a hipótese de que estaria ocorrendo um forte processo de desconcentração produtiva no sentido da RMB para municípios do interior do estado.¹⁷¹

Novamente, para os autores, os fatores estruturais mais profundos ligados ao papel da RMB no processo de expansão recente das atividades econômicas do interior do estado se relacionam com seu papel histórico como centro urbano regional responsável, entre outras coisas, pelo fornecimento de uma ampla gama de serviços oferecidos em conexão com uma rede global de cidades. Ou seja, a RMB se constitui, por meio da inserção internacional, como parte importante do elo de ligação entre o mundo e o interior do estado, o que explica também a crescente participação do setor de serviços na RMB. Ao mesmo tempo, o componente do setor de comércio e serviços interligado ao mercado nacional de produtos industriais também permanece representando importante dinamizador da RM da capital. Esse fato, de certa forma, também advoga contra a ideia de que essa maior inserção internacional estaria incorrendo na ruptura dos elos de integração nacional.

Dessa forma, os autores afirmam que o papel da RMB se destaca no sentido de um "centro relacional", como entendia conceitualmente Santos (1993). Ou seja, "como elo ou centro fundamental que articula diversos níveis de informação e a utiliza em favor da economia, através da prestação de serviços de fundamental importância para o funcionamento da dinâmica econômica agropecuária e industrial de vários municípios do interior". Daí um dos principais pontos e motivos da manutenção do papel de centralidade da RMB, apesar da diminuição de sua participação relativa no PIB estadual. Nessa perspectiva, para os autores, é o fenômeno da urbanização associada à lógica da integração do espaço regional com os mercados nacional e internacional que mantêm a importância da centralidade da RMB.

Logo, assim como no caso cearense, percebe-se que esse aumento da participação dos serviços nas regiões metropolitanas parece ser uma das preocupações dos estudos

¹⁷¹ Dados consultados também na plataforma: <<http://deepask.com/>>

acerca das reestruturações produtivas regionais. Um fator interessante que emerge dessa questão é que o próprio processo de desconcentração produtiva tende a reforçar essa dinâmica, uma vez que as políticas de incentivos fiscais e as novas infraestruturas estimulam o deslocamento dos setores industriais e agrários para o interior dos estados. Outro fator que pode estar relacionado a essa dinâmica é o fato de diversos segmentos do setor de serviços necessitarem de uma mão de obra de certa forma mais “especializada”. Isso tenderia a manter a concentração de serviços nas regiões metropolitanas, ao passo que os demais setores poderiam mais facilmente se beneficiar da grande oferta de mão de obra do interior a custos relativamente mais baixos e com uma capacidade técnica mais adaptável para as atividades industriais.¹⁷²

Contudo, antes de tecer mais algumas considerações, cabe apresentar o segundo trabalho que é o capítulo IV do livro “Desenvolvimento Regional no Brasil” de 2017, elaborado por Valdeci Monteiro dos Santos e baseado na tese de doutorado do próprio autor. O capítulo traz importante contribuição para entender as transformações estruturais recentes do Sudeste paraense.¹⁷³

O autor inicia destacando que por volta da década de 1970, o principal vetor de crescimento da região era o processo de pecuarização e expansão agrária. Estes eram favorecidos pelos incentivos das políticas regionais iniciadas na década de anterior. Por volta dos anos de 1980, iniciou-se a saga dos garimpos, destacando a participação da região de Serra Pelada, que iria dar lugar, nos últimos anos a mineração em larga escala, tendo como protagonista a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD. Os investimentos em novas infraestruturas viárias, de energia e comunicação, o intenso fluxo migratório pela atividade mineradora e a criação de novos municípios, contribuíram para uma crescente dinâmica econômica da região.

A participação do Sudeste paraense no PIB do estado saltou de 2,6%, em 1970, para 41%, em 2012, assumindo uma participação no PIB nacional superior a vários estados.¹⁷⁴ A RMB viu sua participação no PIB do estado cair de 62%, em 1970, para 35%, em 2012. Com relação à distribuição produtiva setorial, fica evidente a força do setor industrial, que compõe 48% do PIB da região analisada, sendo equivalente a 37% do setor

¹⁷² A própria disseminação das escolas técnicas pelo interior do país pode ser um fator relevante nesse sentido e que pode servir de futuras investigações e pesquisas.

¹⁷³ (Santos, 2017).

¹⁷⁴ Alagoas, Sergipe, Piauí, Rondônia, Tocantins, Amapá, Acre, Roraima e similar ao PIB do Rio Grande do Norte e da Paraíba.

industrial do estado. O setor de serviços, por sua vez, participa com 41% e a agropecuária com apenas 11%, esta, porém, representa 48% do total do estado.

A constatação inicial que se pode fazer diante dos dados apresentados pelo autor é de uma vertiginosa desconcentração produtiva no estado desde os anos de 1970. Porém, cabe ressaltar que essa desconcentração relativa, intensificada nos anos 2000, está diretamente relacionada com a indústria extrativa mineral e com o *boom* dos preços das *commodities* no período, especialmente o minério de ferro. Como evidencia o próprio autor, tal fato pode ser verificado pelo grande peso do setor extrativo nas exportações da região. Em 2009, o setor foi responsável por quase 60% das exportações totais do estado, sendo que o minério de ferro sozinho respondeu por 82%, seguido pelos minérios de cobre e manganês com 15%, ou seja, praticamente toda a pauta exportável do Sudeste paraense e 60% da pauta do estado inteiro se resumiram em apenas três minérios.

Novamente caberia questionar quais seriam os reais significados dessa reestruturação produtiva no sentido de suas influências para mercado nacional. Essa crescente especialização da indústria extrativa do Pará, fortalecida pela inserção internacional do estado, estaria a fragilizar os elos de integração nacional, como supõe Pacheco (1998)? Ademais, como se relaciona essa desconcentração relativa do estado com o processo em perspectiva nacional?

O próprio autor, ao analisar o mercado de trabalho na região e posteriormente nas considerações finais conjectura parcialmente possíveis respostas. Conforme indica, no período recente, houve importantes modificações no mercado de trabalho da região. Estas se relacionam com a presença de grandes empreendimentos, principalmente de mineração operacionalizados pela CVRD. Esses investimentos têm potencializado a criação de novos empregos urbanos, favorecidos tanto pela demanda de fornecimento de serviços e produtos locais quanto pelo efeito-renda sobre a produção local. Segundo o autor, alguns estudos afirmam que, apesar de gerar poucos empregos diretos, a atividade mineradora produz efeitos multiplicadores que dinamizam os outros setores da economia. Para cada 1% de expansão da produção mineral seria estimulado o crescimento de outros setores em torno de 0,8%. É interessante observar que de fato, ao longo dos últimos anos, o crescimento do setor de serviços foi muito expressivo também no Sudeste paraense, acompanhando o crescimento industrial. Além disso, todos os demais segmentos produtivos apresentaram maior dinamismo e não apenas o extrativista.

Dessa forma, assim como no caso do Ceará, não parece haver indícios suficientes para afirmar que, mesmo diante da inserção internacional de forma mais aberta e autônoma, após os anos 1990, e da maior especialização produtiva voltada para a exportação em poucos setores, a economia do Pará esteja rompendo elos de integração com o mercado nacional. Além do mais, a atividade extrativa voltada para o exterior parece estar contribuindo para o fortalecimento de uma rede de cidades médias que acabam por dinamizar a economia regional e promover, por meio do maior fluxo da renda, determinados encadeamentos produtivos que se refletem numa elevação da produção nos demais setores, como evidencia a crescente participação destes no PIB estadual.

Antes das considerações finais acerca do estado do Pará, cabe ressaltar que Valdeci Santos ainda faz uma interessante análise dos avanços na estrutura produtiva agropecuária, que passa a fixar uma estrutural dual entre grandes produtores, pecuaristas, da soja e da cana de açúcar, e produtores de menor porte, com atividades predominantemente voltadas para auto-sustentação e para o mercado local. Aborda também a ocupação humana da região, que diante da alta taxa de fecundidade, da criação de novos municípios e da elevada imigração de população, alcançou mais de 1,8 milhão de habitantes, representando atualmente mais de 22% da população do estado. Por fim, o autor relata brevemente as tensões referentes aos conflitos fundiários resultantes da evolução do mercado de terras.

Para fechar, é interessante observar que do ponto de vista da desconcentração produtiva, os dois trabalhos parecem se complementar perfeitamente. O primeiro ao entender que a expansão da fronteira econômica e urbana para o interior do estado tem fortalecido o caráter da RMB como fornecedora de serviços públicos e privados que são impulsionados pela própria dinâmica do interior. Ou seja, sua centralidade se mantém como elo entre a prestação de serviços fundamentais para o funcionamento da dinâmica econômica, agropecuária e industrial, do interior e a integração do espaço regional com os mercados nacional e internacional. Além disso, assim como verificado no caso cearense, pode-se indagar se essa própria dinâmica de inserção internacional poderia estar a reforçar cada vez mais a especialização terciária da economia metropolitana da capital e favorecer a desconcentração produtiva dos demais setores.

O segundo trabalho ao indicar que, mesmo diante da majoritária participação da indústria extrativa voltada ao mercado externo, ainda assim há evidências de fortes

estímulos ao desenvolvimento de outras atividades produtivas, advindas da maior urbanização e do maior fluxo de renda gerados a partir da atividade exportadora.

Outro ponto a considerar, assim como no caso cearense, é que o crescimento dos demais setores industriais no estado, principalmente no Sudeste paraense, não indicam haver uma tendência de “desindustrialização” na região. Ainda, ao evidenciar esse dinâmico processo de urbanização e desconcentração produtiva no estado, aliado as altas taxas de crescimento produtivo entre 2000 e 2014, também corroboram com a ideia de que o processo de desconcentração produtiva tem se dado para muito além das restritas áreas propostas por Diniz (1993).

Uma crítica que se pode fazer aos trabalhos, no entanto, se refere a pouca atenção dada ao papel do Estado e das políticas regionais no período recente. Isso porque em nenhum dos dois estudos são abordadas as possíveis influências das políticas estaduais, da participação dos incentivos do FNO, do Plano Amazônia Sustentável - PAS, dos investimentos federais por meio do PAC e das políticas sociais, que também contribuem no sentido de aumentar a renda do interior, a dinâmica econômica e as transformações produtivas recentes. No trabalho de Santos (2017), por exemplo, os desígnios do processo de reestruturação produtiva parecem estar relegados quase que exclusivamente as determinações do Capital e, principalmente, da Companhia Vale do Rio Doce.

5.2.2 – Amazônia:

O caso da Amazônia brasileira é muito emblemático pelo ponto de vista do desenvolvimento regional e da desconcentração produtiva. Isso porque com a crescente “questão regional” e com a instituição da SUDAM e da Zona Franca de Manaus - ZFM, na década de 1960, o caso amazonense suscitou muito mais questionamentos do que certezas sobre a efetividade ou clareza das políticas regionais para região.

Dito isso, é inegável o impacto da instituição da ZFM na reestruturação da capital amazonense. A “Paris dos Trópicos”¹⁷⁵ e sua região viveram um período áureo durante o *boom* do ciclo da borracha e seu conseqüente acréscimo de renda.¹⁷⁶ Contudo, com o declínio da atividade, o luxo e requinte que recobriram o seu imponente Teatro Amazonas

¹⁷⁵ Como Manaus passou a ser referida durante o ciclo da borracha.

¹⁷⁶ Entre o final do século XIX e começo do século XX.

e seu centro histórico começaram a ruir diante da sombra do marasmo econômico e da distância do núcleo dinâmico da nação.

A partir dos anos de 1960, com os avanços da política regional, do planejamento e da instituição da Suframa, a missão que se propunha era:

“Promover o desenvolvimento econômico regional, mediante geração, atração e consolidação de investimentos, apoiado em educação, ciência, tecnologia e inovação, visando à integração nacional e inserção internacional competitiva”¹⁷⁷

Missão que permanece até hoje como objetivo primário da superintendência. A missão da Sudam, por sua vez, era trabalhar em prol da disseminação desse desenvolvimento regional para toda a região Norte. Mas recentemente, o Plano Amazônia Sustentável - PAS, lançado em 2008 e alinhado a PNDR, indicou a vontade política de revitalizar os instrumentos de promoção do desenvolvimento da região e da redução das desigualdades regionais.¹⁷⁸

Costa (2017) faz uma abrangente análise dessas novas políticas de desenvolvimento regional para a Amazônia legal¹⁷⁹ e de seus vários instrumentos como o FNO, o FDA, os investimentos estaduais, municipais, do BNDES, dentre outros. Afirma ser necessária uma maior governança e articulação entre esses instrumentos explícitos com os implícitos, que atuam na dimensão tanto econômica quanto social, para o êxito dos objetivos propostos e de um desenvolvimento mais equilibrado na região.

Entretanto, apesar dos questionamentos acerca das políticas regionais e de seus instrumentos para a Amazônia, cabe ressaltar que do ponto de vista da desconcentração produtiva nacional, a participação do Norte no PIB nacional, que em 1970 era de apenas 0,8%, alcançou a marca dos 5% em 2004. Ao longo da década de 2000, a região apresentou uma média de crescimento do PIB regional de 5,6%, dois pontos percentuais a mais que a média do Brasil. A Região Metropolitana de Manaus - RMM, ultrapassou a marca dos 2,5 milhões de habitantes e concentra importantes segmentos da indústria de

¹⁷⁷Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suframa_suframa.cfm>

¹⁷⁸Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/arquivos/110106%20-%20MI%20-%20Plano%20Amazonia%20Sustentavel%20-%20PAS.pdf>>

¹⁷⁹Acre, do Amapá, do Amazonas, do Mato Grosso, do Pará, de Rondônia, de Roraima, do Tocantins e Maranhão.

transformação, principalmente nos segmentos de eletrônicos e veículos em duas rodas, estes com mais 75% da produção nacional.¹⁸⁰

Nesse contexto, Lira *et al.* (2009) buscam analisar esse desenvolvimento da Amazônia a luz dessas estratégias governamentais, especialmente no período entre 2001 a 2005. Delimitam o escopo da análise no espaço geopolítico da região, que compreende as unidades federativas do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Mato Grosso, do Pará, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins.

Após uma reconstituição histórica e uma análise de dados de diversos segmentos produtivos, os autores concluem que a evolução econômica regional da Amazônia se deu de forma desequilibrada em termos espaciais e setoriais. Os eixos dinâmicos produtivos não interagem entre si e nem com as atividades tradicionais, não propiciando uma disseminação modernizante e nem uma melhor ocupação econômica. Vinculam-se com o mercado extra-regional sem encadear estímulos intra-regionais, caracterizando e constituindo uma fragmentação produtiva, heterogênea e que acaba por ampliar as desigualdades entre as unidades federativas amazônicas e seus subespaços.

Mostram, também, uma interessante configuração oposta em termos de concentração a depender do estado. No Amazonas, Acre, Amapá e Roraima, a concentração produtiva se dá em torno das capitais estaduais, chegando a mais de 75% dos PIBs estaduais. Nos estados do Pará, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins, no entanto, suas capitais têm participação decrescente em torno de apenas 25% da produção estadual, indicando forte tendência de desconcentração produtiva para o interior. Observam, ainda, que apesar disso, são sempre poucos municípios que acabam por absorver a grande maior parte da renda e produção estadual.

Por fim, alegam que, na verdade, existem "várias Amazonas" dentro da Amazônia legalmente constituída. São estruturas produtivas heterogêneas e que não se interligam, não se complementam e nem competem entre si. Acabam se especializando em determinados ramos produtivos, alguns desses voltados para o mercado externo, como a mineração do Pará e a agroindústria do Mato Grosso, outros para o mercado interno, como o Amazonas com a indústria eletrônica. Constatam, por fim, que diante do quadro geral e, apesar dos esforços desenvolvimentistas do passado, o papel da Amazônia no mercado

¹⁸⁰ Ver: (Cano, 2008, Pág. 188 a 190) e (IPEA, 2017, p. 48).

global “*continua sendo o de fornecedora de matérias-primas e produtos alimentares para o mundo*”.

Essa exposição e evidencia heterógena da região Norte poderia corroborar com a tese de fragmentação da nação, porém, talvez, seja plausível também refletir que este é um quadro que já se configura assim há décadas e não propriamente devido a maior ou menor inserção internacional desde os anos de 1990. Nesse aspecto, poderia se indagar, ao olhar a experiência do Pará e o maior dinamismo do interior que a atividade exportadora tem acarretado naquele estado, se, na verdade, essa maior inserção não poderia, em alguns casos, atuar no sentido contrário às preocupações de Pacheco (1998). Ou seja, no sentido de promover uma maior dinâmica interior pelo maior fluxo da renda, proporcionando novos encadeamentos produtivos e novos elos de integração com o mercado nacional. Novamente, esta é apenas uma suposição válida para se instigar as pesquisas e não se prender as “certezas” conceituais.

5.3 – O CENTRO-OESTE:

A Região Centro-Oeste, por sua vez, é composta pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal. Sua população é estimada em quase 16 milhões de habitantes.¹⁸¹ Foi a segunda região que mais cresceu entre 2000 e 2013, com uma taxa média de 4,6% a.a. e alcançando mais de 9% de participação no PIB nacional.

Apesar de associada a dinâmica da expansão da fronteira agropecuária, o caso apresentado mostrará que a região, especialmente o estado de Goiás, tem passado por uma reestruturação produtiva na qual a indústria assume, cada vez mais, um papel relevante na economia regional. Mostrará, também, como essa dinâmica está associada a integração com a economia paulista, apesar do enorme papel que a inserção internacional e a economia agroexportadora exercem na região.

Dessa forma, o caso principal a ser apresentado será o estado de Goiás. Porém, buscou-se fazer uma análise conjunta de três importantes trabalhos para uma melhor interpretação da reestruturação produtiva do estado. O primeiro trabalho é focado no próprio estado de Goiás e no estudo de caso da cidade de Catalão. O segundo mostra a importância do eixo de desenvolvimento São Paulo – Brasília. Finalmente, o terceiro se refere a expansão da RIDE-DF e a seus impactos no eixo Brasília – Anápolis – Goiânia.

¹⁸¹Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/>

5.3.1 - Goiás e Distrito Federal:

Pode-se aludir que a instalação da Capital Federal no coração do estado de Goiás iria transformar a região e trazer uma nova dinâmica produtiva que possibilitaria a esta alçar voos para além da simples expansão da fronteira agrícola. Os enormes investimentos rodoviários de outrora, a fim de integrar Brasília e o centro do país ao resto da nação, expandiram-se, no decorrer das décadas, fazendo florescer novos eixos de integração e novas dinâmicas econômicas ao longo de seus caminhos.

Brasília se tornou muito além de uma simples capital administrativa. Sua alta renda, a maior *per capita* do país, advinda do grande setor público, retroalimenta outros segmentos do setor terciário que, por sua vez, geram novos estímulos produtivos para atender a grande demanda agregada da cidade e da região. A enorme atração que Brasília exerce, desde sua criação, a fez atingir a marca de três milhões de habitantes em 2017. Considerando sua região integrada, a RIDE-DF, composta por cidades que orbitam de forma indissociável da capital, são quase 4,5 milhões de pessoas que formam a 4ª maior concentração metropolitana do país.

Assim, em torno dessa aglomeração, o imenso estado de Goiás, com seus quase sete milhões de habitantes, vivencia uma virtuosa expansão produtiva que não tem se limitado apenas ao setor agropecuário. Crescendo acima da média nacional desde os anos 2000, o estado vem diversificando sua produção e fortalecendo cidades ao longo das diversas rodovias que entrecortam a região e que se associam a integração do eixo Brasília – Goiânia. Somados os PIBs atuais de Goiás e DF, tem-se a 4ª maior economia regional do país, a frente inclusive dos estados sulistas¹⁸².

Com relação aos setores produtivos, a indústria goiana vem ganhando participação de forma bem expressiva, passando de 18% para quase 23% entre 2000 e 2013. Ressalta-se ainda que a capital, Goiânia, tem perdido participação na produção estadual, passando de 24% para 20% no mesmo período¹⁸³. Isso indica uma desconcentração industrial no sentido da capital para o interior e para os municípios de sua região metropolitana.

¹⁸² Dados consultados na plataforma: <<http://deepask.com/>>

¹⁸³ Op. Cit.

Assim, para entender melhor o caso de Goiás e do Distrito Federal nas modificações produtivas recentes da região, será apresentado as contribuições da tese de doutorado de Valdivino Borges de Lima pela Universidade Federal de Goiás aprovada em 2015: “*A Espacialidade da Indústria em Goiás: a nova marcha para o oeste – o exemplo de Catalão*”¹⁸⁴. A análise do caso goiano será complementada com dois outros trabalhos: o primeiro é o artigo de Sérgio Souza de título “*Reestruturação produtiva na Ride-DF: expansão metropolitana, expansão da agropecuária moderna e integração do Eixo Brasília-Anápolis-Goiânia*”¹⁸⁵; o segundo é a dissertação de Fernando Campos Mesquita pela UNICAMP em 2011, “*O processo de desconcentração industrial no eixo de desenvolvimento São Paulo-Brasília e a dinâmica do setor de alimentos e bebidas em Uberlândia (MG)*”¹⁸⁶. Assim, a análise da região se dará de forma conjunta devido à dinâmica integrada da economia da RIDE-DF, associada ao eixo de integração Brasília – Goiânia, com o próprio estado de Goiás.

A iniciar pela tese de Valdivino Lima, esta é dividida em duas partes: a primeira analisa historicamente as transformações produtivas no estado de Goiás e a segunda foca no estudo de caso da região de Catalão e seu lugar nessas transformações. A tese parte dos pressupostos de que a interpretação do caso goiano exige considerar o novo padrão industrial que se territorializou em Goiás, influenciado pela inserção internacional do país pós-1990. Esse padrão tem contribuído para reforçar o território goiano na divisão regional do trabalho, criando diferenças intra-regionais entre os lugares com maior e menor influência produtiva industrial. Ainda, esse padrão capitalista industrial tem se instalado, no geral, de forma desconcentrada, principalmente na porção sul do estado, e tem contado, desde a segunda metade do século XX, com total apoio do poder público em todas as esferas: federal, estadual e municipal. Assim, é essa intencionalidade do estado e do capital de implantar, em várias partes do território goiano, grandes empresas com o discurso da empregabilidade e do progresso, que caracteriza a “outra marcha para o oeste”, tema central da pesquisa do autor.

Segundo Lima, Goiás participou diretamente do processo de inserção do país no mundo globalizado pós-1990. Essa inserção exigia intensos fluxos econômicos, maiores capacidades de gerenciamentos, o uso de tecnologias e a diminuição de trabalhadores na

¹⁸⁴ (Lima, 2015).

¹⁸⁵ (Souza, 2017).

¹⁸⁶ (Mesquita, 2011).

esfera da produção. Com o reordenamento produtivo do capital e com a intervenção direta do Estado, por meio de programas oficiais e incentivos da esfera estadual e nacional, a industrialização de Goiás passou a apresentar outro ritmo produtivo e social. Assim, de acordo com o autor, embora a industrialização vá se fundindo com as esferas da agropecuária, ela não tem ocorrido de maneira total no território goiano. As escolhas estratégicas de sua localização têm sofrido ainda a grande influência de São Paulo e de todo o sudeste do país, como mostra a cidade de Catalão, estudada na segunda parte da tese. Isso tem proporcionado ao estado um novo lugar na economia nacional e, ao mesmo tempo, tem fortalecido elos com a dinâmica internacional por meio do modelo de exportação.

Historicamente, como explica Lima, no começo da política de industrialização brasileira, por volta de 1930, o papel de Goiás na divisão regional do trabalho era de mercado consumidor de produtos industrializados e fornecedor de produtos primários. Assim, o Estado Nacional teve como estratégia incentivar a rápida urbanização e a extensiva produção de alimentos na região. Na década de 1950, houve uma significativa mudança na base técnica da produção, o que consistiu no início de uma rápida modernização da agricultura em Goiás, refletindo também no perfil industrial e na urbanização. As novas técnicas para cultivo de grãos e criação de gado, implementadas com a disponibilidade de capitais, de recursos técnicos, de tecnologia e de apoio na construção de infraestruturas, foram fatores que favoreceram a entrada direta de Goiás no eixo de produção capitalista. A partir de 1960, com a industrialização “pesada”, o Estado ampliou sua participação na indústria de base. A siderurgia, a mineração e a petroquímica, aliadas aos investimentos em infraestrutura de transporte e energia, passaram a ser a garantia da futura expansão industrial do país. Neste contexto, Goiás foi atingido diretamente pelas políticas territoriais, sendo considerado território estratégico também para a expansão industrial. As necessidades de expansão do capital externo no país e a territorialização pelo viés industrial começaram a se consolidar também na região.

Logo, inicialmente vieram as empresas mineradoras, que se instalaram em locais de grande ocorrência de minérios. A seguir, foram estimuladas cadeias produtivas relativas às indústrias da construção civil, metalurgia, alimentação, vestuário, dentre outras. Entre 1960 e 1970 o número de unidades das indústrias de transformação no estado aumentou aproximadamente 270%. A infraestrutura implantada nesse período e a expansão

populacional estimularam transformações na estrutura produtiva, preparando o Centro-Oeste para a modernização agropecuária dos anos 1970 e 1980, que foi desdobrada em um complexo agroindustrial de grãos-carne.

De acordo com Lima, a partir da década de 1980, essa expansão agroindustrial se alia a crescente urbanização. Isso favoreceu, também, a expansão do setor de serviços que, já na década 80, contribuía com em torno de 60% do PIB goiano e com grande parte da geração de empregos. A indústria por sua vez, nos anos 1990, já assumia o segundo lugar com quase 27% do PIB do estado, mesmo diante da força do setor agroexportador, que representava pouco mais de 14% do PIB estadual. Estrutura que se mantém de forma semelhante até hoje.

Para o autor, no entanto, essas transformações, intensificadas após 1990, foram resultados dos incentivos dados não apenas por meio de programas dos governos federal, mas também da atuação de Goiás na chamada “Guerra Fiscal”, quando o estado passou a competir ainda mais na disputa para atração de indústrias. A criação do Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR obteve importantes avanços. Grandes concessões fiscais e reduções das alíquotas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS favoreceram a atração de novos segmentos industriais. Nas indústrias de processamento de alimentos, por exemplo, se destaca a instalação da Perdigão, Cargil, ADM, Dreyfus e Bunge. A atividade industrial na área da mineração também se destacou com a chegada de empresas como a Yamana Gold, o grupo Votorantim e o grupo Anglo American, que instalaram complexos minerais de destaque na produção nacional.

Do ponto de vista da desconcentração produtiva, segundo Lima, a própria expansão e diversificação da agroindústria em Goiás favoreceram também uma localização industrial, de forma geral, bastante desconcentrada no estado. Em 2007, 78% do faturamento industrial do estado estava fora da Região Metropolitana de Goiânia. Isso se deve, segundo o autor, as boas condições de infraestrutura viária e das redes de comunicação do estado. Na escala da desconcentração produtiva nacional, enquanto em 1989 o estado participava com apenas 1,45% no PIB nacional, em 2009 a participação pulou para 2,45%.

Contudo, apesar dessa distribuição industrial desconcentrada, a metade sul do estado apresenta uma dinâmica econômica mais fortalecida que a parte norte, como indica o autor. Argumenta que as redes de infraestrutura se concentram e se distribuem de forma

radial a partir do eixo Brasília – Goiânia, conectando a região a importantes polos, como Belo Horizonte, o Triângulo Mineiro, Mato Grosso, Bahia e, principalmente, ao estado de São Paulo. As BRs 153 e 050, por exemplo, funcionam como calhas que drenam grande parte da produção do Centro-Oeste e do Tocantins para o Sudeste brasileiro.

É a partir daí que o autor começa a destacar a importância estratégica do município de Catalão na atração de indústrias. Segundo Lima, inicialmente, a disponibilidade de minérios para a extração, a rede de infraestrutura disponível e os incentivos oferecidos pelo governo federal e estadual foram os elementos que atraíram indústrias agropecuárias e mineradoras para a cidade.

A partir dos anos de 1990, a economia do município de Catalão passou a se transformar. Sua posição regional, ao sul do estado e integrada no eixo São Paulo - Brasília, rota que facilita as trocas comerciais e o escoamento de produtos, aliada aqueles incentivos e vantagens estaduais e federais, foi essencial para despertar o interesse para grandes inversões internacionais, inclusive de grandes montadoras da indústria automobilística, o que se realizou com a chegada da *Mitsubishi Motors Company* em 1997¹⁸⁷.

O desenvolvimento e o crescente fluxo econômico desse eixo São Paulo – Brasília fortaleceu a rede de cidades estabelecida entre eles, dentro da qual, se enquadra o município de Catalão, com posição estratégica e com distância relativamente curta de grandes centros econômicos e financeiros nacionais. A BR-050 é o principal eixo de ligação entre Catalão e São Paulo, além de conectar outras cidades importantes como Uberlândia-MG, Uberaba-MG, Campinas-SP, Cristalina-GO e a capital, Brasília-DF. Outra rodovia a ser ressaltada é a GO-330 que liga Catalão à Goiânia. Ainda, com a consolidação da indústria automobilística na região, que também produz máquinas agrícolas, tratores, colheitadeiras e outros equipamentos ligados à agroindústria, houve encadeamentos produtivos que contribuíram para o processo de modernização da agricultura na região. Criando toda uma série de estímulos para a economia do Sul do estado de Goiás.

Dessa forma, esse eixo de desenvolvimento somado aos avanços produtivos e ao processo de desconcentração produtiva em escala nacional favoreceram o dinamismo da

¹⁸⁷ O autor cita também fatores relacionados a mão de obra barata, pouca experiência em organização sindical dos trabalhadores, incentivos fiscais e acordos diretos firmados entre o estado de Goiás, Catalão e as empresas instaladas.

região. Lima evidencia a grande ampliação no número de estabelecimentos em segmentos diversificados, principalmente no período de 2002 a 2013. As indústrias Têxteis e de produtos alimentícios também ganharam destaque no cenário econômico municipal, passando de 26, em 2000, e para 55, em 2013. A indústria química, por sua vez, que tem a grande Bunge S.A. como carro chefe na produção, também mais que dobrou o número de estabelecimentos entre 1990 e 2013.

Por fim, a conclusão que o autor chega é que o período mais recente do desenvolvimento econômico nacional confere ao território goiano outro lugar na divisão regional do trabalho no país por meio de um ritmo produtivo mais acelerado. Constata que a industrialização da região se funde com as esferas da agropecuária e tem impactos no contexto urbano e no trabalho. Evidencia que as escolhas estratégicas para a localização da indústria acompanham a logística do espaço por meio dos incentivos, investimentos e políticas do Estado, mas também, se relacionam ainda com as influências de São Paulo, do Sudeste e do eixo de desenvolvimento que interliga as duas regiões, como exemplifica a cidade de Catalão. Logo, é desse processo que se desdobra uma profunda urbanização e os avanços produtivos, econômicos e sociais dos últimos anos, costurando uma nova relação cidade/campo no estado.

O que é interessante observar no trabalho de Valdeci Lima é que o foco do trabalho não é o eixo de desenvolvimento São Paulo – Brasília, porém o autor percebeu ao longo de sua pesquisa, centrada na cidade de Catalão, a evidente importância desse corredor no desenvolvimento do município e seus efeitos de encadeamentos pelo Sul do estado.

Mesquita (2011), por sua vez, pesquisa justamente esse processo de desconcentração produtiva ao longo desse eixo São Paulo - Brasília, analisando seus impactos da cidade de Uberlândia, no estado de Minas Gerais. Os entendimentos e conclusões a que chega o autor, no entanto, evidencia a heterogeneidade de como o processo de desconcentração produtiva pode se dar.

Para Mesquita, de fato a atividade industrial ao longo dos eixos que se seguem pelo interior paulista apresenta uma lógica de espacialização que perpassa os limites das fronteiras estaduais. Assim, a extensão do eixo São Paulo-Brasília se constitui numa dinâmica econômica complementar que dá continuidade ao interior paulista integrando os estados de Minas Gerais e Goiás. Essa lógica está baseada em uma condição que se

constrói desde o processo de integração territorial, no início da década de 1930, e que se intensifica na desconcentração industrial a partir dos anos de 1970. Afirma, ainda, que essa tendência não tem se alterado em decorrência dos elementos referentes à abertura comercial e à reestruturação produtiva após 1990.

No entanto, ao analisar a dinâmica industrial de Uberlândia pela ótica desse eixo de desenvolvimento, conclui que a posição da cidade no eixo acaba por reforçar sua inserção na divisão regional do trabalho onde sua estrutura produtiva sempre esteve associada a atividades de menor intensidade tecnológica, especialmente referente a sua alta especialização na produção agroindustrial e de alimentos e bebidas. Assim, o eixo São Paulo-Brasília, sendo de integração ou desconcentração, no caso de Uberlândia, atua no sentido de perpetuar essa estrutura produtiva e dificultar a diversificação para setores de maior tecnologia. Ou seja, adapta o território às estruturas produtivas periféricas e às necessidades do centro do sistema.

Portanto, Mesquita argumenta que os avanços no sistema de transporte e de infraestrutura no eixo, ao passo que aproximam a cidade do centro dinâmico do país, são insuficientes para impulsionar os índices de crescimento relativo e diversificação da atividade industrial no município. Além disso, a dinâmica de crescimento recente de Belo Horizonte, baseada em economias de aglomeração, também tem se mostrado insuficiente para estender sua zona de influência para além de sua região metropolitana. Dessa forma, considera que a condição periférica da produção industrial em Uberlândia não tem se beneficiado das alterações diante de sua maior capacidade de inserção na economia global. Pelo contrário, a posição da cidade no eixo acaba por intensificar o crescimento e a especialização no setor de alimentos e bebidas, que tem sua atividade impulsionada pela demanda de outras regiões, algumas delas localizadas fora do país e outras na própria periferia nacional.

Por fim, o autor reconhece, no entanto, que não se deve excluir a possibilidade da indústria de Uberlândia passar a apresentar um maior dinamismo nos próximos anos, parcialmente desvinculado da produção alimentícia. Isso devido ao surgimento de outras atividades dentro do triângulo mineiro, mas alerta que tal possibilidade ainda se resumiu a uma reorganização interna do próprio setor agroindustrial.

Essas conclusões de Mesquita mostram como a desconcentração produtiva nacional pode se dar de forma heterogênea, mesmo em regiões relativamente próximas.

Catalão está apenas a pouco mais de 100 km de distância de Uberlândia. Contudo, cabe ressaltar que a preocupação na análise de mesquita é mais direcionada a uma diversificação produtiva que permita uma maior inserção tecnológica da produção da cidade mineira. Do ponto de vista da desconcentração produtiva, no entanto, a questão da especialização em determinadas pautas não se constitui em si um problema, ao passo que esta pode gerar efeitos de renda, trabalho e efeitos de estímulo no sentido de um maior desenvolvimento não apenas produtivo, mas também socioeconômicos. De fato, ao se olhar para a posição de Uberlândia no contexto nacional, fica evidente o alto índice de desenvolvimento humano relativo e a enorme participação produtiva da cidade no país. Seu crescente PIB é o 2º maior do estado e o 24º maior do país, estando a frente de mais de 14 capitais nacionais.¹⁸⁸

Esse fato simplesmente evidencia a enorme relevância do eixo São Paulo – Brasília como vetor de desconcentração produtiva no sentido do interior do país, especialmente para o Sul de Goiás. É interessante observar, no entanto, que não é apenas Brasília que se destaca como “a outra extremidade” desse eixo. Na verdade, toda a RIDE-DF somada a crescente integração no eixo Brasília-Anápolis-Goiânia também tem sofrido uma grande reestruturação e tido um enorme papel na propagação dos estímulos produtivos na região.

Souza (2017), afirma que a recente reestruturação produtiva na RIDE-DF, que já é a quarta maior “Região Metropolitana” do país, está associada a ocorrência de três processos com rebatimento espacial: a expansão metropolitana de Brasília, a expansão da agropecuária moderna e a integração do Eixo Brasília-Anápolis-Goiânia.

O autor, assim como Lima (2015), Moraes e Macedo (2014), no caso cearense, e corroborando novamente com as ideias especuladas no capítulo IV, considera que esse processo tem se dado como expressão de um novo contexto de organização do espaço em escala global. Um contexto que parte das novas características flexíveis da acumulação capitalista recente e do enfraquecimento da capacidade do Estado de investir e ordenar o território a partir do fortalecimento do neoliberalismo. Assim, para Souza, até a década de 1980, o Estado esteve à frente da condução da expansão produtiva e urbana da região, com a construção de Brasília, os investimentos rodoviários, os incentivos à expansão

¹⁸⁸ Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia/> >

agropecuária moderna da região. A partir de 1990, porém, o Estado manteve-se apenas como um regulador do mercado, subsidiando a atuação do capital privado.

Dessa forma, manteve-se a desconcentração produtiva, porém, agora, sem a condução e “direção” do Estado. Isso tem tornado os investimentos mais seletivos, onde cidades médias e novos espaços nas periferias das regiões metropolitanas passam a ser mais valorizadas. É aí que se encontra a importância que o eixo Brasília-Anápolis-Goiânia tem assumido. Segundo o autor, o processo de integração no eixo decorre de um estágio mais consolidado das economias das duas capitais planejadas em associação com o reforço de Anápolis como centro industrial e logístico. Essa integração logística somada a expansão dos investimentos rodoviários tem favorecido novos investimentos em plantas fabris às margens da BR-060, o surgimento de comércios relevantes, como o *Outlet* em Alexânia, e avanços da agropecuária moderna na região.

Além desse eixo que interliga a RIDE-DF a capital goiana, é interessante perceber o relevante papel dos municípios de Luziânia e Cristalina na região integrada. O próprio autor ressalta que os fortes investimentos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste e dos governos estaduais têm permitido a estes municípios se incluírem na produção agropecuária moderna. Isso é relevante porque do ponto de vista da desconcentração produtiva em escala nacional, o caso de catalão, como apontado por Valdeci Santos, pode estar também relacionado com essa dinâmica crescente de Luziânia e Cristalina. Na verdade, prestando uma atenção maior a região, pode-se especular a formação de uma espécie de “triângulo” composto por Brasília – Goiânia – Catalão, que perpassa por Luziânia e Cristalina no cateto em direção a Brasília.

Isso pode indicar toda uma dinâmica de desconcentração produtiva que tem como origem vetorial o estado e a região metropolitana de São Paulo. Seria, assim, um vetor norte saindo da capital paulista, que se expande ao longo de toda a BR 050, dinamizando o interior paulista, passando pelo triângulo mineiro e finalmente chegando ao “triângulo” goiano. Favorecendo toda uma rede de cidades médias e boa infraestrutura rodoviária ao longo do caminho. Ou seja, o próprio eixo de integração Brasília – Goiânia poderia ser resultado de uma dinâmica maior que parte de São Paulo e de todo um contexto relativo a desconcentração produtiva em escala nacional e influenciada, também, pelas transformações do capitalismo global. Essa é uma interessante hipótese que emerge da

análise desses diversos estudos de caso e que precisa ser mais bem compreendida a luz do processo desconcentração produtiva nacional e do desenvolvimento regional.

Assim, para concluir o caso de Goiás e do DF, caberia ressaltar algumas considerações. A primeira é reafirmar a contínua importância de São Paulo como o vetor de origem dos estímulos ligados a desconcentração produtiva, não apenas para o interior do próprio estado, mais em uma escala nacional que se expande beneficiada por meio da infraestrutura, principalmente rodoviária, e da busca de novas oportunidades de investimento, rentabilidade e economias de escala.

A segunda consideração é que vai se tornando cada vez mais plausível a ideia de que a desconcentração produtiva nacional não pode mais ser entendida de forma limitada a restrita área observada por Diniz (1993) nos anos noventa. Além disso, o caso goiano parece, novamente, indicar os limites de se pensar em termos de uma desindustrialização generalizada no país.

Por fim, cabe mencionar também, que a maior inserção internacional da região Centro-Oeste, especialmente no caso de Goiás, que expande cada vez mais sua força agroexportadora de grãos e carne, não parece estar configurando uma dinâmica fragmentada da realidade do mercado nacional. Pelo contrário, essa inserção parece também promover, novamente, muito mais estímulos de encadeamentos que fortalecem a integração a escala nacional. Como visto, São Paulo continua a ser o grande centro dinâmico e é justamente pela maior interligação com ele que se tem favorecido boa parte do desenvolvimento e expansão produtiva de Goiás.

5.4 – O SUL:

Apesar de ser a segunda principal macrorregião em termos de participação no PIB nacional, 16%, e de ser uma economia caracterizada, de certa forma, por ser mais diversificada e fortalecida, a região Sul não logrou as mesmas taxas de crescimento promovidas pelas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste ao longo dos anos 2000. Embora tenha apresentado uma taxa de crescimento razoável, em torno de 3,6% a.a. no período, esta simplesmente foi igual a média nacional. O que em termos de desconcentração produtiva relativa, manteve a região com a mesma participação na produção nacional¹⁸⁹.

O estado escolhido para verificar as recentes dinâmicas da região foi o Paraná, que, como será observado, vem conseguindo diversificar sua produção e incrementar o setor ligado aos bens de consumo duráveis e de capital. Ao mesmo tempo, apesar da alta concentração produtiva da Região Metropolitana de Curitiba – RMC, a região demonstra uma dinâmica também fortalecida no interior do estado, que tem conseguido acompanhar as taxas de crescimento da RMC no período.

A seguir será apresentado o caso do Rio Grande do Sul e sua aparente dinâmica mais associada ao mercado externo, possivelmente devido ao MERCOSUL. Será debatido, também, as desigualdades intra-regionais do estado.

Por fim, apesar de não abordamos nesta dissertação o estado de Santa Catarina, cabe indicar o relevante trabalho de Miotto (2011), que buscou estudar o caso do estado a luz da desconcentração produtiva nacional e da alta concentração das atividades no litoral catarinense.

¹⁸⁹ Dados disponíveis em: <www.ipeadata.gov.br>

5.4.1 – Paraná

A população do estado do Paraná chega a mais de 11 milhões de habitantes. É hoje a 5ª maior economia regional, revezando a 4ª posição com o Rio Grande do Sul. No período entre 2000 a 2013, o PIB do estado cresceu a média de 3,9% ao ano, pouco acima do ritmo da região Sul e da média nacional.¹⁹⁰

Para o caso do Paraná, os trabalhos de Armando Palermo Funari, “Desconcentração Produtiva Regional do Brasil: Análise do Paraná – 1970 – 2005”¹⁹¹, e de Jaime Trintin e Antônio Campos, “Dinâmica regional recente da economia paranaense e suas perspectivas: diversificação ou risco de reconcentração e especialização produtiva”¹⁹², trazem importantes contribuições para entender as recentes dinâmicas produtivas do estado. O primeiro, no entanto, se limita ao período que vai até 2005, focando mais na posição do Paraná em relação à desconcentração produtiva em escala nacional. O segundo, por sua vez, expande o período até 2012 e analisa mais especificamente os impactos da desconcentração em termos intra-regionais.

A começar por Funari (2008), este segue exatamente a metodologia usada por Cano (2008), porém aplicada ao entendimento do lugar do Paraná na desconcentração produtiva nacional que se inicia em 1970.

No primeiro capítulo o autor descreve a trajetória da economia paranaense até 1970. Afirma que a proximidade do estado com a dinâmica espacial produtiva paulista, principalmente no setor agroindustrial, contribuiu para a expansão e dinamismo do setor na região, integrando e consolidando o estado como fornecedor importante de alimentos para o mercado nacional.

No segundo capítulo, restringido ao período de 1970 a 1980, Funari explica que o Paraná passou por forte modernização com transformações importantes tanto na agricultura, como na indústria. Isso se deu devido alguns fatores como: a crescente integração da economia paranaense ao mercado nacional; as políticas de modernização do campo, que fortaleceram o desenvolvimento da agroindústria em escala nacional e internacional; a mobilização das instituições estaduais para promoção e atração de indústrias oferecendo incentivos fiscais, isenções, doações, etc.; e, também, das boas

¹⁹⁰Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>

¹⁹¹ (Funari, 2008).

¹⁹² (Trintin e Campos, 2013).

condições de infraestrutura de transportes, portuárias, de comunicações e de energia que o estado dispunha. Nesse período, apesar do crescimento acelerado da agricultura, a indústria já assumia participação maior no total da renda estadual, passando de 16,6%, em 1970, para 28,07% da renda interna total, em 1980. A agricultura caiu de 25,17% para 18,53% na mesma década. Esse é um período de grande salto produtivo e modernizante no estado.

No terceiro capítulo, referente ao período 1980 a 1990, Funari afirma que apesar das dificuldades impostas pela profunda crise da década, o estado logrou continuar a sua modernização. Em termos industriais, a Química e os Produtos alimentares se mantiveram como principais produtos industriais do estado, havendo uma pequena queda relativa na produção dos gêneros tradicionais (Madeira e Minerais não-metálicos). No entanto, as participações dos gêneros que compõem o grupo Metal-Mecânico (inclusive os transportes) cresceram sua participação de 13% para mais de 22% no PIB industrial do estado e passaram a ocupar, cada vez mais, posição de destaque na economia paranaense. Assim, mesmo com a crise da década, o processo de modernização continuou, muito devido ao movimento produtivo que se iniciou nos anos de 1970 e que contribuiu para manter certo grau de diversificação produtiva e crescente grau de tecnificação.

Por fim, no quarto capítulo, Funari analisa as transformações produtivas no estado a partir de 1990. Segundo o autor, esse momento é influenciado pela continuada pressão inflacionária, pela crise financeira e pela crise do Balanço de Pagamentos. Assim como visto aqui no capítulo III, Funari destaca que o Estado nacional continuava a sucumbir às pressões do ideário neoliberal, que implicavam na adoção de uma série de reformas com vistas a desmontar o Estado Desenvolvimentista e seus principais mecanismos de intervenção econômica. A estabilidade econômica e o ajuste fiscal se tornaram a preocupação central do governo, relegando o desenvolvimento econômico e regional a um segundo plano. Diante desse contexto e da difícil transição para o regime democrático, no qual acabou por atender aos anseios municipalistas por maior autonomia na nova Constituição, passou a ganhar importância cada vez maior o cenário da “Guerra Fiscal”, onde os incentivos oferecidos por governos estaduais e municipais na atração de investimentos, especialmente industriais, assumiam as rédeas do desenvolvimento regional. Assim, segundo Funari, foi justamente esse tipo de recurso, ferindo a lógica federativa, que fez o Paraná manter a atração de novos investimentos e dinamizar a economia regional.

Contudo, o autor afirma que, de forma geral, a economia do Paraná seguiu uma trajetória muito semelhante à da economia nacional e da economia paulista. No período entre 1990 e 2015, a agropecuária voltou a ganhar participação no PIB estadual, passando de 12% para 18%, enquanto que a indústria decresceu de 45% para 32%. Apesar disso, o estado se manteve praticamente no mesmo nível de participação no PIB nacional, em torno de 6%, desde os anos 1970.

Funari argumenta que esse acréscimo da agricultura, que também se evidenciou na escala nacional, está associado ao processo de abertura econômica com câmbio valorizado, que potencializou os efeitos advindos do cenário internacional sobre a estrutura e a pauta produtiva do campo paranaense. Isso teria causado dois efeitos, um de desestímulo das culturas tradicionais, como o trigo e o algodão, que passaram a sofrer com a concorrência externa, e outro que beneficiou setores exportadores como os de soja, carne e açúcar. Contudo, apesar desse crescimento, entre 1985 e 1995, houve uma queda de mais de 30% com relação a população ocupada no setor, o que mostra a crescente concentração fundiária e a modernização no campo. Isso acarretou não apenas pressões urbanas, sobretudo na Região Metropolitana de Curitiba, mas também favoreceu a emigração, tornando o Paraná um estado “expulsador” com saldo migratório negativo.

Apesar desse contexto de crescimento do setor primário e de queda no setor industrial, Funari afirma que o estado recebeu importantes investimentos no segmento, especialmente na indústria de transformação. Mostra que o setor teve relevante papel em termos de participação da população ocupada, saltando 10,5% entre 1990 e 2000. Ainda, indica que no geral a indústria paranaense teve desempenho superior ao verificado para o país, principalmente devido ao baixo dinamismo da indústria nacional e aos investimentos recebidos pelo estado nos anos 1990, a destacar na indústria automobilística¹⁹³. Assim, o Paraná manteve-se como a quinta maior participação na Indústria de Transformação nacional, ampliando sua participação de 5% para 7% entre 1985 e 2004.

Logo, após uma análise detalhada sobre os setores da indústria, Funari conclui que o estado logrou dar continuidade ao processo de modernização de sua estrutura industrial, iniciada na década de 1970. Ampliou sua participação nos segmentos de maior complexidade, tanto nos grupos mais tradicionais, como Alimentos e Madeira, quanto nos

¹⁹³ Que se alavancou com a entrada da Renault, Chrysler e Volks/Audi, favorecendo também as exportações do estado, uma vez que além do mercado interno brasileiro, as montadoras se encaixaram em estratégias de proximidade ao Mercosul.

mais modernos, como o da indústria Metal-Mecânica. A partir de 1996, verificou-se uma crescente participação de Bens de Consumo Durável e Bens de Capital que, em 2003, já eram maiores do que a média nacional. Para Funari, o Paraná foi, no período de 1996 a 2003, um dos grandes “ganhadores” em termos da desconcentração industrial nacional, tendo sua participação sido acrescida em quase 2%. Cabe lembrar que tal fato já havia sido citado por Cano (2008), apresentado no capítulo IV.

Resumindo, os dados apresentados por Funari indicam que o perfil industrial paranaense, mesmo após 1990, seguiu se diversificando e agregando segmentos mais complexos e até mesmo sofisticados. Contou, no entanto, com uma boa base de infraestrutura em termos energéticos, de transportes e comunicação, além da disponibilidade de serviços e atividades de suporte na região de Curitiba. Além disso, a proximidade com São Paulo e com o MERCOSUL, aliado a participação das políticas estaduais e municipais na atração de investimentos, especialmente automotivos, também tiveram papel importante nessa dinâmica produtiva do estado.

O autor, no entanto, crítica os mecanismos da “Guerra Fiscal” e vê com preocupação o tipo de inserção internacional do estado, que do ponto de vista do desenvolvimento nacional, orienta-se mais pelos movimentos assumidos pela demanda internacional do que pelo mercado nacional. Mostra ainda que o aumento da participação paranaense nas exportações e importações brasileiras corrobora com o papel crescente que essa orientação ao setor externo tem tido na estruturação industrial paranaense, uma vez que os setores de maior crescimento são justamente aqueles que possuem maior peso nas transações externas.

Por fim, Funari ressalta a alta concentração da atividade produtiva na região de Curitiba, que em 2005 ainda concentrava 62% do valor adicionado da indústria. Porém, afirma que, de 1997 a 2005, houve uma pequena queda da cidade nos grupos de alta, média-alta, e baixa tecnologia, indicando um leve movimento de desconcentração para demais regiões do estado.

É evidente que apesar da excelente retrospectiva da trajetória produtiva do Paraná e de bons indicativos das transformações qualitativas após 1990, o estudo de Funari, ao parar no período 1990 a 2005, que foi muito influenciado pelo momento de baixo dinamismo e desconcentração “branda” nacional, não é suficiente para especular o que poderia ter se seguido ao longo dos anos 2000 a 2015, que tiveram maior dinamismo

econômico nacional e internacional e o retorno da força dos investimentos públicos e privados. Assim, para tentar ir um pouco além, o artigo de Trintin e Campos (2013) pode trazer perspectivas relevantes não apenas para entender o período pós-2000, mas também para verificar como essa reestruturação produtiva do estado tem se dado em termos intra-regionais.

Logo, Trintin e Campos, após ressaltarem o processo de diversificação produtiva do estado, assim como mostrou Funari (2008), passam a analisar a concentração das atividades no Paraná. Iniciam afirmando que, desde os anos 1980, os investimentos industriais tendem a se localizar mais na Cidade Industrial de Curitiba, criada nos anos 1970, e no entorno de sua região metropolitana devido aos fortes incentivos fiscais e financeiros concedidos pelo governo estadual. Entretanto, alertam que não se pode dizer que isto representou uma estagnação econômica das demais mesorregiões que compõem o Paraná, uma vez que o interior também vem apresentando um importante processo de diversificação e assumindo importância relativa na produção de diversos gêneros da indústria estadual.

Afirmam que ao mesmo tempo em que se concentraram na região metropolitana da Capital os investimentos no setor automotivo e químico, também foram fomentados no interior, investimentos voltados para a instalação de indústrias processadoras de matérias primas da agricultura e para o desenvolvimento do setor industrial atrelado a transformação dessas matérias primas. Além disso, a produção de máquinas e equipamentos utilizados no campo contribuiu para colocar o interior na perspectiva do desenvolvimento econômico e tornou o agronegócio paranaense um dos mais importantes do país. Assim, os autores demonstram o forte encadeamento produtivo gerado a partir da desconcentração produtiva, iniciada nos anos 1970, e vários estímulos propagados no interior, mesmo após o período conturbado dos anos 90 e da abertura comercial.

Evidenciam, também, que no período de 2000 a 2011, das nove mesorregiões do estado, excluída a RM de Curitiba, apenas uma, o Oeste paranaense, declinou sua participação no Valor Adicionado da Indústria de Transformação. As outras todas ou mantiveram a participação ou tiveram pequenos ganhos. Isso significa dizer que em várias áreas intra-regionais se conseguiu manter as mesmas taxas de crescimento observadas pela mesorregião de Curitiba, que foi a que recebeu o maior número de investimentos desde os anos 1970, e o que mostra a força da economia e dos encadeamentos no interior do estado.

Contudo, argumentam que, de acordo com a estrutura industrial observada nos dados do ano 2000, a maioria das mesorregiões do interior do estado tinham sua produção voltada para a produção de bens de consumo não duráveis, notadamente produtos alimentares, têxtil e vestuário, ou bens intermediários, predominando a madeira, o papel e a química. Na mesorregião de Curitiba, no entanto, predominava a produção do segmento de bens de consumo intermediários, bens de capital e de consumo duráveis, especialmente veículos automotores, utilitários, material elétrico e de comunicação.

Ao analisar os dados do final dos anos 2000, constataram que houve poucas mudanças nessa configuração da produção industrial regional do estado. No entanto, apontam que há evidências de que esse processo de concentração espacial na mesorregião de Curitiba vem se reduzindo gradualmente. Mostram que Curitiba tem se fortalecido predominantemente na produção de bens de capital e consumo duráveis¹⁹⁴, enquanto nas demais mesorregiões do interior do estado a produção de bens de consumo não duráveis, notadamente em produtos alimentares e na produção de bens intermediários, se fortalece e se destaca.

Apesar desse fato, os autores destacam a evolução da mesorregião “Norte-Central”, formada pelo eixo Maringá – Londrina, segundo a qual estaria em curso um processo de diversificação da produção industrial que deixa de estar fortemente atrelada apenas aos produtos do agronegócio e gradativamente avança em segmentos industriais típicos de uma economia urbano-industrial. Destacam, também, o Sudoeste paranaense, que tem avançado na produção de material de transporte e de componentes eletrônicos, eletrodomésticos e aparelhos elétricos, principalmente no município de Pato Branco.

Esse processo de diversificação apontado para essas mesorregiões, mesmo que não verificado para as demais, que se especializam na produção de produtos da agropecuária local e da atividade extrativa da madeira, indicam uma tendência de maior diversificação econômica no interior do estado. Isso contraria, de certo modo, as teses uma intensificação da especialização produtiva, advinda da maior abertura econômica nacional, bem como a de que o eixo da desconcentração econômica para o estado abrangeria apenas a Região Metropolitana de Curitiba. Ou seja, apesar de certa especialização produtiva de algumas das mesorregiões, há evidências de que a economia paranaense está, no período mais recente, apresentando um grau satisfatório de diversificação econômica.

¹⁹⁴ De fato, como mostram os dados dos autores, a participação de Curitiba na produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital, saltou de 32% para 41% entre 2000 e 2011.

Portanto, os resultados dos trabalhos apresentados demonstraram que o esforço industrializante promovido pelo estado, desde o ciclo expansivo dos anos 1970 e mais recentemente a partir dos anos 1990, mesmo que pela atuação na “Guerra Fiscal”, possibilitou maior diversificação da economia do Paraná, especialmente em direção aos bens de consumo duráveis e bens de capital, com destaque para o setor de metal-mecânica. Demonstraram também, que a força do setor agroindustrial, que inclusive ampliou sua participação no PIB estadual, parece ter contribuído para gerar encadeamentos produtivos no sentido diversificar também outros setores. Apesar da maior concentração industrial na região de Curitiba, isso não tem estagnado as demais mesorregiões que continuam a acompanhar o crescimento do polo estadual, mesmo as que estão especializadas em produtos de menor valor agregado.

Cabe lembrar também que, conforme mostrou Funari (2008), mesmo diante da verificada desconcentração produtiva nacional, a economia paulista continua sendo o centro dinâmico da economia nacional, principalmente porque o desenvolvimento capitalista no Brasil instituiu fortes vínculos de complementaridade inter-regional com o estado de São Paulo. Logo, a proximidade com São Paulo e com os mercados do MERCOSUL parece ter favorecido a dinâmica e o fortalecimento produtivo no caso do Paraná, mesmo em uma conjuntura de crise econômica e maior abertura comercial competitiva dos anos 90. O que também continuou a ocorrer nos anos 2000.

Dessa forma, essa dinâmica da economia paranaense parece indicar novamente que a abertura comercial e a maior inserção internacional não atuaram negativamente no sentido de especializar a economia do estado nos segmentos tradicionais ou atenuar os estímulos a uma diversificação produtiva. Não parece, também, haver indícios de um enfraquecimento do comércio inter-regional do estado com o resto do país, ao passo que ainda se tem fortes vínculos não apenas com São Paulo, mas também com os demais estados da federação. Ou seja, mais uma vez pode-se questionar a tese da fragmentação da nação e pensar mais em um sentido dos reflexos que os diferentes ciclos econômicos e as transformações do capitalismo global têm tido nas heterogêneas trajetórias produtivas nacionais. No caso paranaense, até mesmo a ideia de que o processo de abertura e globalização acentua a tendência do capital de concentrar espacialmente o progresso técnico nos grandes centros não parece incontestável, uma vez que até os segmentos de alta tecnologia tem mostrado indícios de leve desconcentração a partir de Curitiba. Por fim,

seriam necessários mais estudos a fim de verificar a dinâmica do emprego industrial, do número de estabelecimentos ou da produtividade do setor de modo a indicar ou não se esse decréscimo da participação do setor industrial pode estar associado a algum grau de desindustrialização. Os estudos apresentados no caso não permitem esses indicativos.

5.4.2 - Rio Grande Do Sul:

A quarta maior economia regional do país, o Rio Grande do Sul - RS, com uma população superior a 11 milhões de pessoas, apresentou uma dinâmica diversa de vários outros estados brasileiros, inclusive do Sul. Enquanto na década de 1990 o país atravessou um período de pouco dinamismo, crescendo em torno de 2,5% ao ano, o RS logrou uma taxa superior a 4%, bem maior do que a média da própria região Sul, que ficou em apenas 1,5%. Na década seguinte, enquanto o país e o Sul alavancaram suas taxas para em torno de 3,6%, o RS perdeu dinamismo e cresceu abaixo da média nacional, em torno de 2,6%.¹⁹⁵

Essa dinâmica por si só já poderia levantar suspeitas acerca das relações do estado com o exterior. Isso porque a instituição do MERCOSUL, em 1991, pode ter alavancando a economia do estado ao longo da década de 1990 e arrefecido a mesma a partir de 2001, quando eclodiu a grave crise que assolou a Argentina. De fato, nos cinco primeiros anos de MERCOSUL, o RS cresceu a taxas superiores a 6%, ao passo que de 2001 a 2005, ficou praticamente estagnado, com taxa de apenas 0,8% ao ano.¹⁹⁶

Apesar de toda sua força econômica, esse fato poderia realmente indicar, conforme as preocupações de Pacheco (1998), que, a partir de 1990, o RS apresentou uma economia mais atrelada e dependente do bloco regional e mais fragmentada do ponto de vista nacional.

Fiori (2017) explica que, inicialmente, a economia do estado, distante do resto do país e com dificuldades logísticas, sempre esteve mais voltada para um desenvolvimento endógeno e para o abastecimento de sua população em crescimento. Especializou-se, historicamente, na pecuária e na produção de couro e charque. A chegada de imigrantes italianos e alemães, no entanto, favoreceu a diversificação agrícola e o aumento da

¹⁹⁵Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>

¹⁹⁶ Op. Cit.

produção. Isso aliado ao aumento demográfico, a melhor distribuição de renda, a proximidade entre os municípios e as melhores condições de emprego favoreceram, ao longo do século XX, a indústria associada a agricultura local, principalmente na região norte e nordeste do estado. A região Sul do estado, no entanto, não seguiu o mesmo dinamismo, mantendo sua especialização na pecuária e em reduzida atividade voltada para o exterior.

Criou-se uma disparidade intra-regional diante dessa trajetória heterogênea e territorialmente demarcada. Segundo o autor, esse fato teria se agravado ainda mais com a instituição do MERCOSUL e a abertura econômica após 1990. Ainda, a região Norte do estado, com produção mais diversificada, começou a apresentar crescente especialização nas lavouras de trigo e soja. A região Nordeste, por sua vez, potencializou vários segmentos industriais e passou a concentrar cada vez mais os investimentos, o PIB do estado e a população na Região Metropolitana de Porto Alegre. Ainda, diante desse quadro de abertura e maior ligação com o exterior, o autor alerta que entre 1990 e o final dos anos 2000, tem havido queda da participação de setores importantes da indústria gaúcha, ao passo que se tem fortalecido o setor agroindustrial voltado para a exportação. Para Fiori, o reforço desse sistema dual e heterogêneo na configuração da produção do estado é caracterizado pela inserção exportadora que, segundo o mesmo, possui baixa irradiação na perspectiva de promover encadeamentos que possam superar as disparidades intra-regionais e melhor integrar o estado a economia nacional. Por fim, após analisar algumas políticas e instrumentos estaduais, Fiori argumenta que apesar de alguns avanços nos esforços políticos do planejamento integrador do território gaúcho, ainda é necessária maior coesão da burocracia estadual e maior organização na busca do desenvolvimento e da redução das disparidades, o que até agora tem se limitado apenas a renúncia fiscal, a oferta de infraestrutura complementar e a menores custos locacionais na atração de investimentos externos

Ou seja, do ponto de vista da desconcentração produtiva nacional, podemos entender que de acordo com a análise de Fiori, esse contexto de maior abertura econômica após os anos 90, tenderia a aumentar as disparidades entre o interior do estado e sua região metropolitana.

Para verificar brevemente essa proposição de Fiori, buscou-se selecionar os quatro principais municípios do estado de acordo com a área de influência proposta pela

REGIC¹⁹⁷. Estas foram: Porto Alegre, Passo Fundo, Santa Maria e Caxias do Sul, uma em cada região apresentada por Fiori. Apesar da argumentação do autor, pode-se perceber que, segundo dados do IBGE, dentre essas quatro principais cidades, apenas a capital Porto Alegre perdeu participação no PIB estadual entre 1999 e 2013, que caiu de 21% para 17%. Todas as demais apresentaram elevação de sua participação. No caso de Caxias do Sul, por exemplo, essa participação passou de 5% para 6,5%. Em termos de participação no PIB nacional, novamente, somente Porto Alegre apresentou queda no total. Com relação à Região Metropolitana de Porto Alegre, esta apresentou uma queda de participação no PIB estadual de 51% para 46,7% no mesmo período.¹⁹⁸

Esse fato, apesar de não significar nada em termos de como tem se dado a reestruturação produtiva no estado, indica que tem havido sim certa desconcentração produtiva relativa intra-regional no Rio Grande do Sul. Os parâmetros de como isso está se dando no estado e seu papel do ponto de vista nacional e da inserção do internacional do estado precisa ser melhor estudado e investigado.

¹⁹⁷Regiões de Influência das Cidades. Para mais informações consultar: (IBGE, 2008).

¹⁹⁸ Para consultar os dados ver em: <<http://deepask.com/goes?page=Confira-o-PIB---Produto-Interno-Bruto--no-seu-municipio>>

5.5 – O SUDESTE:

Como visto ao longo da dissertação, o desenvolvimento regional brasileiro esteve sempre diretamente associado às dinâmicas que surgiram a partir da região Sudeste, especialmente a partir do estado de São Paulo. A integração do mercado nacional, que se deu com maior vigor a partir de 1930, teve como grande estímulo a necessidade de complementariedade advinda dos impulsos dinâmicos propagados a partir da região. Não é por menos que ela tenha sido ao longo das últimas décadas o grande foco dos estudos regionais. As grandes temáticas na área, como a desconcentração produtiva, o desenvolvimento poligonal, a reconcentração, a desindustrialização, dentre outras precisam inevitavelmente perpassar pela história das dinâmicas produtivas do Sudeste a fim de compreender seus reflexos no desenvolvimento regional brasileiro, seja no passado ou na atualidade.

Como o capítulo III mostrou, a partir de 1990, diversos questionamentos emergiram a respeito dos caminhos que a integração nacional e a produção, principalmente industrial, seguiriam diante de um mundo cada vez mais globalizado. As preocupações acerca do possível rompimento dos elos da economia nacional, de uma desindustrialização generalizada e de uma reconcentração produtiva no Sudeste, reforçando ainda mais as principais regiões metropolitanas, se apresentavam quase como um quadro irreversível diante dos avanços da globalização e do “neoliberalismo”. Ao contrário disso, como tem sido evidenciado até aqui, após os anos de 1990, o que se viu foi um retorno da aceleração da desconcentração produtiva à escala nacional, favorecida por um melhor momento econômico nacional e mundial e por uma orientação estatal mais voltada para o planejamento e para a promoção dos investimentos econômico-sociais e estruturais.

Novamente, o Sudeste e, principalmente, São Paulo estariam no “olho do furacão”, remetendo ao título do trabalho de Haroldo Torres (2012), que busca apresentar uma visão não apenas econômica do cenário associado à desconcentração produtiva, mas também dos impactos sociais que esse processo acarreta do ponto de vista da própria capital paulista. De fato, como será apresentado, entre 2000 e 2013, a participação do Sudeste na produção nacional caiu de 58% para 55%. Grande parte dessa diminuição se

deve ao estado de São Paulo, a Região Metropolitana e ao próprio município da capital,¹⁹⁹ que sofre as consequências diretas dessa desconcentração de forma muito mais intensa.

Além do caso de São Paulo, buscou-se apresentar brevemente, também, todos os demais estados do Sudeste devido sua evidente importância.

¹⁹⁹ As participações no PIB nacional caíram de 36% para 32%, referente ao estado paulista, de 32,5% para 30%, no caso da RMSP, e de 13,6% para 10,7%, no caso do município da Capital. Dados do IBGE consultados na plataforma: <<http://deepask.com/>>

5.5.1 – São Paulo:

O estado de São Paulo possui atualmente mais de 45 milhões de habitantes. Seu PIB, a preços correntes, é superior a R\$ 1,8 trilhão de reais. Entretanto, o estado vem perdendo gradativamente participação na produção nacional, que entre 2000 e 2013, passou de 36% para 32%. Indicando não só a permanência do processo de desconcentração produtiva, iniciado na década de 70, mas também a sua reaceleração após 2000. No que se refere ao setor industrial, essa tendência é ainda maior. No mesmo período a participação da indústria no valor adicionado bruto do PIB do estado caiu de 25% para 19%.²⁰⁰

É evidente que, dentre todos os estados brasileiros, São Paulo se destaca como o principal no contexto da desconcentração produtiva. Como visto ao longo de toda a dissertação, é a partir do estado que tem partido o principal vórtice propagador de estímulos tanto para a integração do mercado nacional quanto para dinamizar as estruturas produtivas regionais. A perda de participação relativa do estado na produção nacional, no entanto, apresenta dois vetores claros. Um no sentido do estado para as demais regiões brasileiras e outro no sentido da RMSP para o interior do próprio estado. Este por sua vez, desde a década de 1970, vem elevando sua participação de forma vertiginosa tanto no PIB estadual quanto no nacional. Essa dinâmica chegou a tornou o interior paulista a segunda maior economia regional do país, como visto nos capítulos II e III.

Apesar dessa perda relativa, gradual e constante na produção nacional, é justamente todo o incontestável papel histórico que o estado tem na formação econômica brasileira que torna praticamente impossível que qualquer análise regional não se refira a São Paulo como o principal influenciador das dinâmicas produtivas regionais. É por esse fato que a própria produção científica relativa ao papel e estrutura produtiva paulista parece ser muito mais disseminada, incentivada e pesquisada. Há, de fato, uma vasta oferta de livros, artigos e trabalhos acadêmicos sobre as dinâmicas econômicas e regionais do estado. Além de todos os clássicos trabalhos, muitos já citados ao longo desta dissertação, um dos livros, por exemplo, mais recentes e completos sobre a indústria paulista, também consultado nesta dissertação, é o organizado por Eliseu Sposito e lançado em 2015: “*O novo mapa da indústria no início do século XXI: diferentes paradigmas para a leitura das dinâmicas territoriais do estado de São Paulo*”²⁰¹. O livro traz uma série de 19 capítulos

²⁰⁰ Dados do IBGE consultados na plataforma: <<http://deepask.com/>>

²⁰¹ (Sposito, 2015).

em quase 700 páginas que detalham várias dinâmicas industriais por todo o estado. Contudo, este é apenas um dos vários e excelentes trabalhos que se seguem sobre o tema e sobre São Paulo. Podemos lembrar também as diversas publicações do IPEA, FIESP, IBGE, dentre outras instituições que sempre trazem importantes contribuições. A produção sobre São Paulo é, dessa forma, contínua e vigorosa.

Entretanto, para não cair na monotonia de evidenciar o óbvio papel da desconcentração produtiva no estado de São Paulo e ser repetitivo, buscar-se-á apresentar apenas um interessante artigo de Haroldo da Gama Torres que debate justamente a relevância ou não do processo de desconcentração produtiva do município de São Paulo a luz dos impactos sociais que esse processo gera. O título do artigo é: *“Afiml, a desconcentração produtiva é ou não relevante? A cidade de São Paulo no olho do furacão”*²⁰².

Torres começa ressaltando exatamente a importância da produção científica sobre a dinâmica regional brasileira e sobre o processo de desconcentração produtiva a partir de São Paulo, assim como toda a gama de interpretações e conceitos que dela tem derivado. Porém, critica o fato de que grande parte dessa literatura tem relativizado os impactos da desconcentração produtiva, refletindo um quadro quase “estático” da distribuição produtiva do país, onde numa escala nacional, tais mudanças não teriam afetado significativamente a primazia e poderio econômico da RMSP. Afirma, ainda, que normalmente as análises não buscam interpretar e verificar os reais impactos desse processo na escala municipal e, principalmente, seus reflexos sociais.

Argumenta que, às vezes, decisões locacionais de uma única indústria de grande porte podem ter consequências mais intensas no plano da geração de emprego e da arrecadação local em uma cidade de pequeno-médio porte do que em uma metrópole com São Paulo, porém, afirma que estas, ao serem submetidas às dinâmicas de longo prazo, também são afetadas de forma significativa. Mesmo quando essa redistribuição produtiva pareça pouca intensa em termos macrorregionais.

Evidencia ainda que a dinâmica de desconcentração industrial desde os anos 70 tem sido muito mais intensa no município de São Paulo do que do ponto de vista da RMSP. Mostra que a participação relativa do município na indústria brasileira teria caído de 13,8% para 8,9%, entre 1985 e 2000, e propõe, assim, uma nova agenda para a reflexão

²⁰² (Torres, 2012).

dos processos de desconcentração produtiva no Brasil que possam abordar também seus impactos locais.

Para elucidar o ritmo e os impactos dessa reestruturação no estado, o autor começa relacionando três tendências que considera relevantes para entender a dinâmica de desconcentração a partir da cidade de São Paulo.

A primeira é relacionada à desconcentração demográfica da região. Lembra que, nas últimas décadas, a região deixou de ser o grande polo de atração de imigrantes do país, principalmente a RMSP, que tem apresentando inclusive saldos migratórios negativos. A participação da RMSP e do município da capital na população do estado tem caído constantemente desde 1980, passando de 50% e 34% para 47% e 27% em 2010, tendo uma queda mais acentuada na capital como observado. O interior, por sua vez, especialmente o eixo São Paulo-Campinas-Ribeirão Preto, tem apresentado um crescimento demográfico expressivo, onde vários municípios chegam a apresentar taxa superior a 3% de crescimento populacional, ao passo que a capital do estado apresenta taxas inferiores a 1% desde 1990. Apesar de alguns municípios da RMSP apresentarem taxas um pouco acima da média do estado, para o autor, no total da região, houve uma desconcentração demográfica que, muito provavelmente, pode estar associada também desconcentração produtiva, em particular da indústria.

A segunda tendência se relaciona justamente com a migração da atividade produtiva para o interior. Utiliza assim os indicadores de empregos formais e salários médios para refletir sobre a questão. Afirma que a evolução do emprego formal no interior do estado indica uma clara tendência a desconcentração. A participação da capital no total de empregos formais do estado caiu de 46%, em 1991, para 38%, em 2010, além de o município ter apresentado uma taxa de geração de empregos muito abaixo da média do estado entre 1990 e 2010²⁰³.

No que se refere aos empregos formais no setor industrial, o autor evidencia que essa defasagem foi ainda mais intensa. Em 2010, o total de empregos industriais no interior já superava em mais de 25% o montante da RMSP. Além disso, entre 1991 e 2010, apenas os empregos formais gerados no interior, 642 mil, superavam o estoque total do município da capital, que eram de 615mil.

²⁰³ Apenas no período entre 2005 e 2010, o ritmo de geração de empregos formais na capital seguiu o ritmo do estado devido o maior dinamismo econômico geral do país, conforme mostra Torres.

A tendência preocupante que o autor observa é que, ao longo das últimas décadas, mesmo quando a economia acelera, ainda assim, o município ganha menos empregos industriais. Quando a economia arrefece ou entra em crise, ele apresenta perda efetiva absoluta do estoque de empregos industriais. Isso, segundo o autor, não deixa dúvidas sobre a efetividade da desconcentração produtiva, que tem se dado independentemente dos ciclos econômicos, e sobre a nítida perda de dinamismo da atividade industrial tanto na cidade de São Paulo quanto na sua RM. Além do mais, os dados desagregados por setor de atividade têm evidenciado que a transição da economia industrial paulista para o setor terciário está ocorrendo a uma velocidade acelerada. De 1991 a 2010, a participação relativa do emprego industrial no total de empregos formais na capital caiu de 27% para 13%. Na RMSP caiu de 57% para 29%. O setor de serviços atingiu participação de 64% na capital e 47% na RMSP em 2010.

Segundo Torres, emergem dois problemas iniciais dessa transição. O primeiro é que essa maior participação dos serviços, pode não compensar as perdas de receitas oriundas das contrapartes municipais do ICMS²⁰⁴, que beneficia fortemente municípios industrializados, principalmente exportadores, o que poderia explicar o lento avanço da arrecadação da capital em relação aos demais municípios de grande porte do estado. O segundo problema, como argumenta Torres, é que no setor de serviços os salários tendem a crescer mais lentamente que nos outros setores. Assim, verifica-se que os rendimentos nominais no setor formal têm crescido muito mais rapidamente no interior do que na capital. Isso, apesar de parecer benéfico do ponto de vista de um maior equilíbrio regional, acarreta preocupações relativas às capacidades sociais de suportar essa menor renda em uma metrópole de alto custo e com acúmulo de problemas e tensões sociais.

A terceira tendência verificada por Torres na dinâmica de desconcentração a partir da cidade de São Paulo se relaciona com o aumento do preço da terra urbana, no seu contexto como deseconomia de aglomeração para a cidade. Afirma que apesar de algumas vantagens locacionais como a presença de mão de obra qualificada, ambiente de negócios favorável, presença de centros de pesquisa, disponibilidade de serviços de tecnologia da informação, marketing, dentre outros, os custos mais elevados de mão de obra, controle da poluição, dificuldades logísticas decorrentes do tráfego e, principalmente, o alto custo da terra e dos imóveis assumem um papel importante do ponto de vista produtivo. Indica que

²⁰⁴ Torres explica a questão da arrecadação do ICMS de forma mais detalhada no artigo.

é cada vez maior o número de empresas que têm preferido se localizarem fora da capital, especialmente no caso de investimentos em novas plantas produtivas. Supõe que a baixa oferta de novas áreas para a implantação ou expansão industrial é hoje um dos fatores mais relevantes para as decisões de investimento no município.

Além disso, a crescente valorização imobiliária na região pode incentivar a reconfiguração das atividades, transformando antigas plantas industriais em áreas residenciais e em atividades de serviço e comércio como shopping centers ou outros centros de serviços. Cita os exemplos dos antigos distritos industriais da Mooca, Santo Amaro e Vila Leopoldina que se transformaram em zona de empreendimentos residenciais com declinante atividade industrial.

Assim, para Torres, na perspectiva do município de São Paulo, a evidente perda de dinamismo da cidade aponta para uma tendência de desconcentração relativa de longa duração que continuará a se verificar nos próximos anos. Segundo o autor, entretanto, o ritmo dessa desconcentração dependerá dos seguintes aspectos: i) do ritmo da economia, que a taxas mais aceleradas tenderá a direcionar os novos investimentos para fora da capital, aumentando da desconcentração relativa; ii) da taxa de câmbio nacional, que em momentos de valorização tende a diminuir a rentabilidade industrial, pressionando a busca de localidades com custos de produção mais baixos e pressionando o fechamento de parques industriais mais antigos como os da cidade; iii) a evolução da infraestrutura, que mesmo diante dos investimentos da capital, avança também pelo interior minando as vantagens competitivas da cidade.

Portanto, Torres indica novamente que essa tendência de continuidade da desconcentração e reestruturação produtiva, apesar de contribuir para a interiorização do desenvolvimento e de um maior equilíbrio regional, traz impactos importantes do ponto de vista social para o município de São Paulo. Afirma que: *“os agentes econômicos são menos fluídos do que as análises abstratas da dinâmica produtiva normalmente supõem, tanto a fricção espacial quanto a setorial no mercado de trabalho impõem custos muito importantes para os participantes desse mercado durante os processos de reestruturação.”* Nessa perspectiva, exemplifica que um metalúrgico com anos de experiência pode não se empregar facilmente no setor de serviços, sofrendo as consequências dessa reestruturação. Aponta que esse “custo” social do processo poderia e deveria ser mais observado nos estudos e pesquisas sobre o tema.

Por fim, o autor alerta também para o fato de que apesar de São Paulo ainda se manter como o grande polo produtivo e econômico do país, com sua crescente força e dinamismo no setor de serviços, o município da capital nunca buscou desenvolver estratégias explícitas de competitividade no setor terciário. Ressalta que o município tem sofrido intensa “Guerra Fiscal” e competitiva também nos serviços. Lembra que várias cidades estão emergindo com estratégias competitivas para atrair o setor. Curitiba, centrada na promoção da sustentabilidade e na qualidade de vida; Recife, centrada no polo de serviços de informática do Porto Digital; Brasília, fortemente estimulada pela presença do governo federal; Rio de Janeiro, com ações para o setor de óleo e gás e na promoção de grandes eventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas; dentre diversas outras, inclusive dentro da própria região metropolitana, como no caso de Barueri que tem atraído o setor de apoio a indústria.

O risco de uma iminente desconcentração também no setor terciário, portanto, se apresenta de forma evidente. Torres lembra que, até por volta de 1950, o Rio de Janeiro era o principal centro de serviços nacionais e que a polarização econômica não é estática nem pode ser entendida como um “destino histórico”. Portanto, São Paulo necessita de ações para se projetar novamente como um centro de serviços moderno, sofisticado, seguro e atraente, para que no longo prazo os efeitos da reestruturação e da desconcentração produtiva em escala estadual e nacional não afete demasiadamente a capital, intensificando ainda mais os desafios sociais e econômicos da metrópole.

De fato, essa contribuição de Torres é muito relevante ao ressaltar os aspectos não apenas econômicos, mas também sociais do ponto de vista do epicentro da desconcentração produtiva nacional. De forma geral, as análises regionais tendem realmente a verificar a eficácia das reestruturações produtivas do ponto de vista dos “receptores” das atividades. Esses enfoques a partir dos efeitos causados na “origem” levantam outras questões que merecem uma maior reflexão e preocupação para as futuras pesquisas na área.

5.5.2 – Minas Gerais:

Minas Gerais é a terceira maior economia nacional, contribuindo com mais de 9% do PIB do país. Sua população já ultrapassa a marca dos 21 milhões de habitantes. Ao

contrário de muitos estados, Minas Gerais tem verificado ritmo mais forte de concentração produtiva em torno da Região Metropolitana de sua capital. Entre 2000 e 2013, a Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, cresceu sua participação no PIB estadual de 40% para 45%. As duas outras principais regiões do estado, o triângulo mineiro e o sul de Minas, decaíram sua participação de 15% e 13% para 14% e 11% respectivamente. Com relação aos setores produtivos, a agricultura decaiu significativamente no valor adicionado bruto, de 8% para 5%. Ao passo que a indústria logrou elevar sua participação de 24% para 26%²⁰⁵.

Anjos *et al.* (2016), em artigo publicado nos anais do 1º Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação²⁰⁶, analisaram a recente estrutura e dinâmica produtiva de Minas Gerais com base nas 66 microrregiões do estado entre os anos de 2007 e 2014. O objetivo específico da pesquisa foi justamente verificar como a desconcentração produtiva tem impactado na região do estado.

Afirmam que a economia mineira experimentou o “boom” da industrialização ainda na década de 1970, tendo sua matriz mineradora colocado o estado em posição favorável para responder às iniciativas da industrialização. Com um desempenho econômico acima da média nacional, Minas Gerais cresceu a expressivas taxas impulsionadas pelo volume de investimentos advindos da expansão da economia brasileira e do início da desconcentração industrial. Relatam, também, que a indústria mineira vem aumentando sua participação na produção brasileira gradualmente e que os ganhos têm se concentrado especialmente no complexo metal-mecânico localizado na região central do estado, o que tem reforçado a tradição de especialização deste no setor de bens intermediários.

O Interessante do trabalho é que utilizam uma associação de variáveis para entender a dinâmica econômica e industrial de cada microrregião por meio do emprego e dos fatores locacionais de urbanização. Dentre essas variáveis estão: o coeficiente de especialização da microrregião em determinado segmento produtivo; o grau de industrialização; o analfabetismo; o nível de pobreza; a massa salarial da indústria de transformação; o mercado; a força de trabalho especializado; e a oferta de serviços produtivos e economias de escala.

²⁰⁵ Dados do IBGE consultados na plataforma: <<http://deepask.com/>>

²⁰⁶ Disponível em: <<http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/engineeringproceedings/1enei/029.pdf>>

Para a apresentação dos resultados, dividem as indústrias de transformação em três grupos com os seguintes resultados:

1) As indústrias “Weberianas”, produtoras de papel e celulose, minerais não metálicos, metais e etc., são as intensivas em capital e que se localizam próximas a suas matérias-primas. Os autores confirmaram sua estrutura retraída e menos diversificada, se alocando em microrregiões da Zona da Mata e no Norte de Minas. Estas regiões apresentaram graus maiores de pobreza e analfabetismo. O que indica uma possível atração para setores produtivos não demandantes de qualificação e que buscam um mercado de trabalho de baixo custo.

2) As indústrias “Dinâmicas”, produtoras de biocombustíveis, químicos, farmoquímicos, equipamentos de informática e eletrônicos, máquinas, equipamentos e veículos automotores, seriam as que se são atraídas por centros consumidores com boa oferta de serviços e que demandam força de trabalho qualificada. Os autores constataram sua centralidade e força nas microrregiões do Sul de Minas e na RMBH.

3) As indústrias “Tradicionais”, produtoras de produtos alimentícios, bebidas, madeira, plástico, têxteis, vestuário e etc., estão localizadas de forma mais dispersa no estado, localizando-se em todas as microrregiões analisadas. Os autores afirmam que a fabricação de produtos têxteis, confecção de artigos do vestuário e acessórios, fabricação de produtos de madeira, fabricação de móveis se mostraram amplamente diversificadas. Lembram que as indústrias tradicionais são os setores mais intensivos em trabalho e que, de modo geral, demandam baixa qualificação da força de trabalho e baixos salários.

Por fim, concluem que, no cenário econômico-industrial de Minas Gerais, há uma grande diversificação da estrutura produtiva, concentrando, porém, as indústrias mais dinâmicas principalmente no Sul de Minas e na RMBH, áreas caracterizadas pela ampla oferta de serviços, força de trabalho qualificada e maior mercado consumidor. Para os autores, essa estrutura produtiva corrobora com a tese do desenvolvimento poligonal de Diniz (1993), porém, como visto nos demais casos analisados, ela se demonstra insuficiente atualmente diante das diversas e crescentes dinâmicas produtivas para além dos polígonos traçados pelo autor. Por outro lado, a grande diversificação produtiva evidenciada no estudo pode indicar novamente que mesmo diante da ausência de políticas regionais explícitas de desenvolvimento regional e da inserção internacional globalizada, não se pode afirmar que as especializações sejam inevitáveis e que ameacem

imperiosamente os elos da integração nacional. O caso mineiro parece indicar igualmente para essas conclusões.

5.5.3 – Rio de Janeiro:

No caso do Rio de Janeiro, apesar de sua enorme perda de dinamismo, centralidade e participação produtiva, em todos os setores, no PIB nacional, o estado ainda se configura como a segunda maior economia do país, participando com quase 12% do PIB brasileiro. Ainda assim, alguns autores indicam que talvez o estado seja o caso mais plausível de “desindustrialização” no Brasil, situação que tem sido reforçada, principalmente, após 1970²⁰⁷.

Sobral (2007) analisa o lugar do estado diante da desconcentração produtiva nacional desde a década de 70. Segue a mesma metodologia de Cano (2008), apresentando detalhadamente para cada período, 1970 a 1980, 1980 a 1990 e de 1990 a 2006, os impactos da desconcentração nos setores da agropecuária, de serviços e da indústria.

Conclui que, historicamente, a economia fluminense não produziu um espaço homogêneo e integrado que pudesse corrigir as distorções de emprego e renda. A política no estado, enquanto ainda era capital nacional, esteve mais voltada para as questões do país e para as atividades produtivas de cunho estratégico, sem organizar um processo de desenvolvimento regional “endógeno”. Apoiou-se mais em sua centralidade política e urbana, tornando-se dependente dos estímulos advindos da crescente dinâmica paulista.

Argumenta que, dessa forma, a histórica terciarização foi ainda mais fortalecida em uma relação assimétrica com a produção física. Ou seja, o fortalecimento do setor terciário teria se tornado a alternativa para o amplo quadro de crise e seria sustentada por antigas vantagens administrativas e pela complexidade urbana estadual. Assim, seu enorme peso na estrutura produtiva ainda se deve mais a uma lógica urbano-comercial do que a uma articulação industrial-financeira. Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade da indústria de transformação do estado continua seu retrocesso relativo diante de um flagrante processo de desindustrialização, mesmo apesar da maior dinâmica da atividade petrolífera recente.

²⁰⁷ Dados do IBGE consultados na plataforma: <<http://deepask.com/>>

Por fim, indica que a maior problemática do estado está na dificuldade de promover efeitos de estímulo multiplicadores e pela insuficiência de capacidade para se alcançar uma expansão econômica sustentada. Para Sobral, a atividade extrativa mineral não tem criado um “círculo virtuoso”, mas sim um quadro de dependência que impede uma maior expansão agregada. Acredita que uma maior organização capaz de oferecer melhor sinergia econômica para o estado estaria associada ao aprofundamento de sua contribuição na divisão do trabalho inter-regional, reduzindo as desigualdades de oportunidades econômicas no seu próprio espaço interno e reivindicando uma maior parte no processo de industrialização nacional, sem, no entanto, abrir uma perspectiva de conflito federativo.

5.5.4 – Espírito Santo:

No caso do Espírito Santo, apesar de ser um estado pequeno, com 4 milhões de habitantes, sua economia apresenta-se como a 13ª maior entre os 27 estados do país, o que demonstra sua importância no mercado nacional e o peso das economias do Sudeste no país²⁰⁸.

Gomes (2008), assim, como Sobral (2007) no caso do Rio de Janeiro, também segue a mesma metodologia de Cano (2008) para investigar o papel do estado diante da desconcentração produtiva nacional, porém focada mais no período pós-1990. Conclui que o momento econômico do Espírito Santo tem sido o melhor de sua história, com altas taxas de crescimento do PIB, acima da média nacional, e com ampla atração de investimentos públicos e privados. No entanto, ressalta que isso se deu em um contexto oposto ao da dinâmica nacional até 2005. Além disso, se materializou dentro de uma estrutura e lógica de acumulação com implicações importantes. No setor agropecuário, observou-se uma concentração fundiária e uma especialização em *commodities* para exportação, mas que não foram suficientes para evitar a retração do PIB no setor. Na indústria, apesar dos investimentos no setor, apresentaram pouca diversificação, baixo valor agregado e pouca participação em termos nacionais.

Por outro lado, a autora verificou um dinâmico crescimento das exportações, que teriam sido as principais responsáveis pelos destaques no PIB estadual e pela maior produtividade do estado.

²⁰⁸ Dados disponível em: (IBGE, 2017).

É interessante observar que essa maior dinâmica do comércio exterior do estado contraposta as tendências declinantes da agropecuária e da indústria, conforme relata Gomes, podem indicar, finalmente, um vínculo maior com o exterior que, além de promover uma maior especialização produtiva na região, tenderia, como se preocupava Pacheco (1998), a comprometer o mercado nacional. É exatamente a conclusão a que Gomes chega:

“Em suma, esses “segmentos”, destinados à produção e exportação de bens semielaborados e às atividades de operações de comércio exterior, foram responsáveis, em grande parte, pelas taxas de crescimento da economia capixaba e, também, pela expansão dos aportes financeiros e de investimentos nessas áreas, inibindo, de certo modo, o alargamento de outros setores (principalmente àqueles ligados ao mercado interno) e a interiorização do desenvolvimento. “

Por fim, a autora afirma que diante desse quadro de especialização produtiva e alto grau de elo com o exterior, o dinâmico crescimento verificado pelo Espírito Santo, entre 1990 e 2005, deve ser relativizado no contexto da desconcentração produtiva nacional e dos perigos de se concentrar suas atividades a mercê das flutuações internacionais de *commodities*. Diante disso, não acreditava que essa dinâmica virtuosa pudesse se prolongar para muito além do período analisado. Além disso, alerta também para a possibilidade dessa estrutura irradiar efeitos heterogêneos pelo interior, aprofundando possíveis desequilíbrios intra-regionais.

Apesar dessas questões e preocupações levantadas por Gomes, especialmente as relacionadas a pouca diversificação produtiva do estado, cabe mencionar que de 2000 a 2011, o Espírito Santo continuou a apresentar taxa de crescimento em torno de 6%a.a., quase o dobro da nacional.²⁰⁹ Por mais que o comércio exterior possa estar associado com esse crescimento e com essa maior especialização, seria importante verificar os reais impactos dessa dinâmica em relação ao comércio inter-regional do estado a fim de apreciar os seus reflexos em termos de integração, de encadeamentos e estímulos de diversificação produtiva no estado.

²⁰⁹Dados disponíveis em: <www.ipeadata.gov.br>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminhar da história se dá imerso a inexorável mutabilidade dos contextos nacionais e internacionais. Estes, por sua vez, são determinados pelas transformações políticas, econômicas e sociais que ocorrem durante a jornada rumo ao desenvolvimento das diversas nações.

No caso do Brasil, essa jornada logrou consolidar o país entre as dez maiores economias do mundo. Porém, com um quadro de desenvolvimento regional desequilibrado e que se reflete nas disparidades socioeconômicas inter-regionais. Assim, a busca pelo desenvolvimento nacional, desde a segunda metade do século XX, passou a se fundir com a busca pela superação dessas disparidades. Ou seja, consolidou-se na consciência nacional que o pleno desenvolvimento do país só poderia ser efetivamente alcançado quando os benefícios de uma vida digna e realizada em seus anseios sociais mínimos pudessem, finalmente, atingir a todos os nacionais localizados em toda a imensidão continental brasileira.

Dessa forma, esta dissertação buscou, inicialmente, estudar como se deu esse processo desigual de desenvolvimento regional brasileiro. Mostrou ao longo do **capítulo II**, com base em consagrada bibliografia, como a consolidação do complexo cafeeiro paulista possibilitou a instituição de relações capitalistas que favoreceram o desenvolvimento concentrado das atividades produtivas na região Sudeste. Todavia, a construção do poderio econômico paulista, com base na industrialização, também propagava efeitos de estímulos que tanto contribuía para altas taxas de crescimento, em todas as regiões do país, quanto consolidava os elos de integração entre as economias regionais. Assim, o mercado nacional sobrepujou a primazia do comércio exterior e se tornou o orientador da jornada do desenvolvimento, tendo na economia do Sudeste o seu grande centro dinâmico e de comando. Essa integração foi em grande parte favorecida pela atuação direta do Estado Desenvolvimentista que, em sua busca pelo desenvolvimento e pela superação da “questão regional”, passou a implementar políticas e instrumentos que pudessem atenuar as disparidades regionais.

Por volta dos anos de 1970, começou a se verificar um crescimento acelerado em vários estados, em diferentes regiões, com taxas superiores as paulistas. O processo de desconcentração produtiva se tornava real e visível. Como ressaltou Pacheco (1998), ele ao

menos criava as “premissas materiais” de um desenvolvimento regional mais equilibrado. Contudo, a prolongada crise dos anos de 1980 iria arrefecer o processo. Seu caráter *virtuoso* deu lugar uma desconcentração *branda*, em alguns casos meramente estatística.

No **capítulo III**, foi evidenciado como as transformações na ordem global, associada ao fortalecimento da onda neoliberal, e as mudanças no contexto político-institucional e econômico brasileiro afetaram a capacidade de atuação do Estado Nacional. A primazia da condução macroeconômica relegou o desenvolvimento regional a um segundo plano e acarretou em efeitos adversos preocupantes: O setor industrial passou a declinar e ser diretamente impactado pela política de câmbio sobrevalorizado e juros altos; a falta de uma orientação política e econômica mais efetiva intensificava a “Guerra Fiscal” entre os entes federados e incorria em diversas perdas arrecadatórias; a abertura comercial desregulamentada ameaçava especializar e reprimarizar as economias regionais, em sua busca autônoma por mercados externos, e romper os elos de integração do mercado nacional. Ainda, esses efeitos, dentre outros, eram agravados pela dependência de financiamento externo que subjugava o país à agenda do “Consenso de Washington”, declinando as possibilidades de investimentos em infraestrutura logística, econômica e social do Estado.

Assim, novos desafios e preocupações se postavam acerca do desenvolvimento regional brasileiro. A desconcentração produtiva permanecia branda e ineficaz em sua perspectiva de proporcionar um maior equilíbrio regional. Além disso, ela começava a dividir espaço com hipóteses de reconcentração e com as teses de desenvolvimento poligonal, desindustrialização e de uma eminente “fragmentação da nação”. Ademais, mesmo com o ganho observado de participação das diferentes regiões na produção nacional, alguns autores, como Cano (1985, 2008), alertavam para o fato de que a problemática da miséria e das disparidades regionais em termos socioeconômicos permaneciam resilientes. Não seria apenas pela mera repartição econômica da produção que se lograria alçar um verdadeiro desenvolvimento econômico-social como almejado pelos anseios nacionais. Seria necessário ir além e unir essa repartição produtiva com efetivos avanços e investimentos de caráter social a fim de ajudar a população a realizar suas plenas potencialidades na totalidade do território nacional.

É diante dessa problemática que os anos 2000 e seu novo contexto político-institucional e econômico possibilitou reacender a chama do debate acerca da

desconcentração produtiva. De fato, é notório que houve uma reorientação política que resgatou a capacidade do Estado de atuar, planejar e pensar o desenvolvimento em perspectiva nacional. Esse novo momento, que alguns autores têm denominado “desenvolvimentismo social”, logrou avanços sociais ainda sem precedentes na história brasileira. Ao mesmo tempo, a conjunção de instrumentos de política regional explícitos e implícitos atuaram no território favorecendo novas dinâmicas produtivas em todas as regiões do país.

É diante desse novo contexto e desses avanços que surgiu a preocupação inicial desta dissertação, que era saber se a desconcentração produtiva podia ter tido um papel relevante nesse novo momento nacional. Assim, questionou-se: **O que, de fato, houve com o processo de desconcentração produtiva no período entre 2000 – 2015? Houve desconcentração produtiva nesse período? Caso afirmativo, ele continuou a ter um caráter *espúrio* e limitado ou, ao contrário das previsões negativas dos anos de 1990, o processo se acelerou e ganhou uma nova feição *virtuosa*?**

No objetivo de buscar indicativos que pudessem responder essas questões, optou-se por fazer um amplo levantamento bibliográfico a fim de estudar e descobrir como o “Estado da Arte” da produção científica, mais recente, tem tentado verificar o processo de desconcentração, tanto em perspectiva nacional quanto regional. Além disso, buscou-se analisar como esses estudos tem interpretado o processo à luz das teorias e conceitos consagrados dentro da temática, como os de desenvolvimento poligonal, fragmentação da nação, desindustrialização, dentre outros.

Dessa forma, no **capítulo IV** foram apresentados estudos que trataram da desconcentração produtiva de uma perspectiva mais nacional. **Verificou-se que boa parte desses indicam que, no período entre 2000-2015, houve uma marcante aceleração do processo de desconcentração produtiva em escala nacional.** Dentre alguns estudos apresentados, pode-se citar as conclusões expostas a seguir.

Cano (2008), indicou que o processo já demonstrava sinais de retomada da aceleração desde o final dos anos de 1990, se intensificando já no começo dos anos 2000. Silva e Silveira Neto (2009), mostraram que, já nesse período inicial, há evidências de surgimento de áreas de maior dinamismo no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste. Saboia (2013), por sua vez, relatou que, ao menos até 2007, já se consolidava um movimento geral de deslocamento das atividades industriais em direção ao interior nacional, partindo das

principais regiões metropolitanas, principalmente de São Paulo, e favorecendo cidades médias. Afirmou que tal deslocamento se dirigia sobretudo para o interior da região Sul/Sudeste. Contudo, observou que também havia uma notável migração produtiva para o interior de regiões menos desenvolvidas do país, especialmente no Centro-Oeste. Essa desconcentração se apresentava de forma ampla, abarcando não apenas as indústrias tradicionais e de *commodities*, mas também já se anunciava na indústria “difusora” e de bens de consumo duráveis. Abdal (2017) questionou a efetividade do processo e afirmou que ele “tendeu à marginalidade” nos anos 2000, diante da ainda grande concentração produtiva no Sudeste e das poucas áreas favorecidas pela desconcentração. Estas, segundo o autor, seriam apenas “desdobramentos” das áreas já tradicionais. Contudo, Saboia e Kubrusly (2015), ao estender o período até o ano de 2013, novamente reafirmaram o avanço da desconcentração para áreas além das delimitadas pela tese de desenvolvimento poligonal. Essa desconcentração estaria favorecendo diversas áreas menos desenvolvidas e contribuindo, inclusive, para os avanços sociais por meio do aumento da renda, do emprego, dos salários, do número de estabelecimentos industriais, dentre outros fatores nestas regiões. Conclusões que corroboram com o quadro de convergência da renda *per capita* regional apresentado por Resende *et al.* (2014).

Essas considerações acerca de uma aceleração do processo de desconcentração foram subsidiadas pelos dados mais recentes do IBGE, trazidos pela dissertação, que indicaram que, entre 2002 e 2015, foram justamente as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste as que mais ganharam participação no PIB brasileiro, crescendo acima da média nacional no período. As regiões Sudeste e, principalmente, a região Sul, decresceram sua participação com taxas de crescimento abaixo da média nacional. O estado de São Paulo, por exemplo, decresceu sua participação de 35% para 32% no período, com grande queda da RMSP. Considerando as cinco maiores economias nacionais, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, estas perderam 3,5% de participação no PIB, que foi redistribuído entre as demais 22 unidades da federação²¹⁰.

Além disso, a dissertação interpretou que, diante dos estudos apresentados e da nítida expansão produtiva do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, não se poderia resumir o processo de desconcentração produtiva aos limites poligonais defendidos por alguns autores. Ainda, indicou que não haveriam indícios evidentes de rupturas dos elos de

²¹⁰ (IBGE, 2017).

integração nacional, apesar da maior abertura comercial brasileira, e nem de um generalizado processo de desindustrialização, diante do crescimento do emprego e do número de estabelecimentos comerciais em diversas regiões. Ou seja, o maior dinamismo econômico dos anos 2000, ao menos até a eclosão da recente recessão após 2014, não apenas indica o avançar de um momento mais virtuoso da desconcentração produtiva, mas também parece ter freado boa parte das reais preocupações acerca do desenvolvimento regional brasileiro que surgiram ao longo dos anos de 1990.

Ainda, ao estudar e dialogar com esses estudos, a dissertação indagou a possibilidade de a desconcentração produtiva não ter apenas se acelerado após os anos 2000, mas também, a luz da história, das transformações do capitalismo flexível e da intensificação do “meio-técnico-científico-informacional”, ter se consolidado como um padrão e tendência de longo prazo. Especulou que se esse for o caso, **a desconcentração produtiva tenderia a prosseguir independentemente da dinâmica de crescimento econômico ou da maior ou menor atuação estatal, sendo que a conjugação desses fatores poderia apenas influenciar no ritmo e na intensidade da desconcentração, mas não poderiam a conter ou impedi-la.**

Porém, corroborando com outros autores, como Lima (2015) e Carleial (2014), afirmou que não se pretende defender a não atuação ou diminuir a importância da ação estatal no objetivo de reduzir as desigualdades regionais. Pelo contrário, ao longo da dissertação, evidenciou-se que a mera repartição de percentuais produtivos não se demonstra capaz de propiciar melhores padrões socioeconômicos regionais e nacionais. Ou seja, esta repartição por si só não significa a superação das desigualdades sociais e nem a diminuição efetiva do quadro de miséria e atraso regional em um contexto nacional.

De fato, as realidades sociais são muito mais complexas e demandam uma atenção especial do Estado e das Políticas Públicas. Assim, defendeu-se, como Carleial (2014), que as desigualdades regionais devem ser colocadas no centro da política pública com o objetivo diretamente voltado para a superação da problemática. Devem ser parte de um projeto de desenvolvimento regional associado a um projeto nacional de desenvolvimento em longo prazo. Além disso, lembrou-se os evidentes perigos de se relegar as reestruturações produtivas às revelias das ambições ou desejos do Capital, que podem, às vezes, ser contraditórios as necessidades sociais e ambientais da nação. Dessa forma, instigou-se que se, de fato, a reestruturação produtiva possui uma feição inexorável, diante

das transformações do mundo globalizado, que o Estado possa atuar no sentido não apenas de intensificar e acelerar sua dinâmica, mas também de a conduzir de modo a propiciar um maior desenvolvimento tanto econômico quanto social.

Por fim, ao realizar o amplo levantamento de estudos em perspectiva regional no **capítulo V**, averiguou-se que muitas daquelas indagações e considerações realizadas no capítulo anterior foram reconfirmadas. Dentre as poucas exceções, em termos regionais, pode-se citar os casos do Rio Grande do Sul e do Espírito Santo, nos quais os estudos apresentados indicam que estes, de fato, têm demonstrado maiores encadeamentos com o exterior e menor propensão a diversificação produtiva. Entretanto, vários outros estudos regionais confirmaram a efetividade do avanço da desconcentração produtiva que, em muitos casos, tem, sim, beneficiando não apenas as grandes cidades ou regiões metropolitanas, mas também propiciando avanços produtivos intra-regionais em diversos estados brasileiros. Entre os casos mais interessantes se destacaram o Sudeste de Goiás, o Sudeste do Pará, o Interior e a região do Cariri no Ceará, o fortalecimento e diversificação do interior do Paraná, dentre outros.

Cabe ressaltar, finalmente, que, de acordo novamente com os dados das contas nacionais do IBGE, entre 2002 e 2015, dentre os sete estados da região Norte, seis figuram entre os dez com maior acúmulo de crescimento produtivo no período. Sendo que o líder nacional foi o Tocantins, com acúmulo superior a 112%. O segundo lugar da lista foi o Mato Grosso, no Centro-Oeste, com quase 102%. O terceiro lugar foi o Piauí, no Nordeste, com mais de 84%. Ou seja, há fortes indícios de crescimento vertiginoso em vários estados para muito além dos limites poligonais do centro dinâmico nacional.

É evidente, todavia, que ao se investigar a desconcentração produtiva em perspectiva regional, depara-se, de fato, com um enorme mosaico de heterogêneas trajetórias de desenvolvimento regional. Algumas mais voltadas para o mercado nacional, outras mais interligadas com as redes de comércio internacional. Algumas com amplos processos de diversificação produtiva e outras com especializações cada vez mais fortalecidas. Entretanto, é possível perceber, ainda, o forte fio condutor que une as economias regionais ao elo de integração nacional. O grande centro dinâmico continua sendo São Paulo, mesmo que com características cada vez mais terceirizadas de gestão e financeirização. A revolução tecnológica informacional e os avanços nas comunicações e nas infraestruturas rodoviárias, portuárias, aeroviárias, dentre outras, parecem favorecer,

cada vez mais, essa integração nacional e os processos de encadeamentos produtivos inter-regionais e intra-regionais. Dessa forma, mesmo diante da inserção internacional do país e desse complexo mundo globalizado, onde novos parâmetros econômicos e sociais ainda não são totalmente compreendidos, não parece haver indícios de que venha, de fato, no curto prazo, a ocorrer uma efetiva e generalizada “fragmentação da nação”. Porém, estas são considerações que demandam maiores análises, investigações e pesquisas acerca do desenvolvimento regional brasileiro.

Portanto, apesar de se propor à arriscada tarefa de buscar as indicações sobre os rumos e caminhos da desconcentração produtiva nacional por meio da reunião do “Estado da Arte” acerca do tema, acredita-se que esta dissertação logrou atingir seu objetivo chave.

Relembrando novamente os dizeres de Pacheco (1998):

“Este na verdade é o desafio que se coloca para a interpretação das consequências 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”²¹¹

Assim, reafirma-se que a ideia não foi apresentar respostas a todas as diversas variáveis que se apresentam, nem apontar conclusões e caminhos definitivos sobre os rumos da reestruturação produtiva nacional. Foi, principalmente, contribuir no sentido de levantar novos questionamentos, desconstruir as “certezas” conceituais e indicar os complexos, inexoráveis e imprevisíveis desígnios do desenvolvimento regional nacional. Afinal, isso é justamente o que desafia e motiva a permanente busca em prol de um Brasil mais equilibrado regionalmente e com melhores desígnios socioeconômicos.

²¹¹ (Pacheco, 1998, p. 246).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDAL, A. **Desenvolvimento Regional no Brasil Contemporâneo: para qualificação do debate sobre desconcentração industrial.** Revista Novos Estudos. CEBRAS. São Paulo, V36.02 p.107-126. Jun. 2017.

ALMEIDA, T. A.; **A inserção da Bahia no movimento de realocização da indústria calçadista no Brasil.** Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas. N.13, p. 155-180, 2013.

ANDRADE, T. A., SERRA, R. V. **Distribuição espacial da indústria: Possibilidades atuais para sua investigação.** Estudos Econômicos, v. 30, n. 2, abr./jun. 2000.

ANJOS, F. H; SILVA, T. C; COSTA, M. J. **Estrutura produtiva de minas gerais: uma análise microrregional para os anos de 2007 e 2014.** ANAIS do 1º Encontro da Nacional de Economia Industrial e Inovação. Vol. 3, n.4, p.497-518 dez. 2016

ARDISSONE, M. S. **Mudança na distribuição espacial das atividades industriais por microrregião no período 1996/2005.** Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

AZEVEDO, P. F., TONETO JÚNIOR, R. **Relocalização do emprego industrial normal no Brasil na década de 90.** Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 31, n. 1, abr. 2001.

AZEVEDO, F. F; **Reestruturação Produtiva no Rio Grande do Norte.** Mercator. V. 12, n.2, p 113-132, set. 2013.

AZZONI, C. R. **Indústria e reversão da polarização no Brasil.** São Paulo: IPE-USP, 1986.

BANDEIRA, L. A. M. **As políticas neoliberais e a crise na América do Sul.** Revista brasileira de política internacional. 2002, vol.45, n.2, pp.135-146.

BARBOSA, R.P. GOMES, M. S. STEINBERGER, M. **O potencial político da categoria ‘território usado’.** (In.) STEINBERGER, M. (Org.). Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais. Ler Editora, 1ª ed. 2013.

BIELSCHOWSKY, R. **Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña.** En Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, CEPAL, Santiago, Chile, 1998.

BLANKENBURG, S.; PALMA, J. G.; TREGENNA, F. (2010). **"Structuralism", The New Palgrave Dictionary of Economics.** Second Edition. Edited by. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Dutch Disease and its neutralization: a Ricardian approach.** Revista de Economia Política, São Paulo, v. 28, n.1, p. 47-71, jan. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. (2010). "**Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento**", Revista de Economia Política, v. 30, n. 4, 663-686, dez. 2010

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. **Existe doença holandesa no Brasil?** In: FÓRUM DE ECONOMIA DE SÃO PAULO, 4., 2008, São Paulo. Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

BRITO, F; SOUZA, J. **Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza.** São Paulo Perspectiva. vol.19, n.4, pp.48-63. Dec. 2005

CANDIOTTO, L. Z. **Uma reflexão sobre ciência e conceitos: O território na geografia.** In: Ribas (org). Território e desenvolvimento: Diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2003, p.81.

CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional no Brasil: 1970–2005.** São Paulo: Unesp, 2008.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil.** São Paulo: Global, 1985.

_____. **Raízes da concentração industrial em São Paulo.** São Paulo: Hucitec, 1990.

_____. **Prefácio.** In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: Ipea, 2017.

CARDOSO, A. *et al*; **A Metrópole Belém e sua centralidade na Amazônia Oriental Brasileira.** EURE (Santiago), vol.41, n.124, pp.201-223. 2015.

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990.** Tese Doutorado. Instituto de Economia. UNICAMP: 2010

CARLEIAL, L. O Desenvolvimento Regional Brasileiro ainda em Questão. Revista Política e Planejamento Regional. n. 1. 2014

CASTELLS, M. 1999. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e terra, 1999. A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1.

CASTELLS, M. 2000. **O poder da identidade.** 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 530 p. A era da informação: economia, sociedade e cultura, vol. 2.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil.** 2ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002

CHRISTALLER, W. **Central places in southern Germany.** New Jersey: Prentice-Hall, 1966. (Edição original: 1933)

CLARK, C. **The Conditions of Economic Progress.** London: Macmillan, 3rd ed. 1957.

CONTEL, F. B. **Os Conceitos de Região e Regionalização: aspectos de sua evolução e possível usos para a regionalização da saúde.** Revista Saúde Soc. São Paulo, V.24, n. 2, p. 447-460 2015.

COSTA, R. P. **Política Regional na Amazônia: A PNDR II.** In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.** Brasília: Ipea, 2017.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. **“Booming sector and de-industrialization in a small open economy”.** Economic Journal, n. 92, p. 825-848, 1982.

CORRÊA, R. L. **Região: a tradição geográfica.** In: ---. **Trajetórias geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CRUZ, B.; SANTOS, I. R. S. **Dinâmica do emprego industrial no Brasil entre 1990 e 2009: uma visão regional da desindustrialização.** Ipea, nov. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.673).

CRUZ, B.; NATICCHIONI, P. **Queda da desigualdade no Brasil: alguns aspectos regionais.** In: RESENDE, G. M. (Org.) **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. cap. 2. v. 1.

DALBERTO, C. R.; STADUTO, J. A. R. **Uma análise das economias de aglomeração e seus efeitos sobre os salários industriais brasileiros.** Revista economia contemporânea. 2013, vol.17, n.3, pp.539-569.

DI FILIPPO, A. **Estructuralismo latinoamericano y teoría económica.** Revista Cepal, n. 98, pp. 181-202, agosto, 2009.

DINIZ, C. **A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana.** Revista EconomiA, Selecta, Brasília, V. 7, n.4 p.1-18, dezembro 2006.

_____. **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional.** Revista Nova Economia, Belo Horizonte, V. 19, n. 2. Maio/Set. 2009.

_____. **Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização.** Nova Economia, Belo Horizonte, FACE/UFMG, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

_____. **Dinâmica Espacial e Ordenamento do Território.** CEPAL/IPEA: Escritório no Brasil, jan., 2006.

_____; CROCCO, M. A. **Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira.** Revista Nova Economia. Belo Horizonte, v. 6, n. 1, julho 1996.

DRACH, D. C. **Componentes Estruturais da Desindustrialização: uma análise da economia brasileira para o período 2003-2013.** (Dissertação de Mestrado) Campinas, SP: UNICAMP. 2016.

DORATIOTO, F. **Maldita Guerra: Nova História da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2002.

ESTALL, R. C.; BUCHANAN, R. O. **Atividade industrial e geografia econômica**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. São Paulo, 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2006.

FIGUEIREDO, C. **100 Discursos Históricos**. 5ª ed. Belo Horizonte: Ed. Leitura, 2002.

FIORI, T. P. **Economia e política do desenvolvimento regional do Rio Grande Do Sul**. In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2017.

FONSECA, P. C. D. **Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930**. Revista Economia Política, v. 23, n. 1, p. 133-148, 2003.

FREITAS, A. V. **Uma política de ordenamento territorial para o Brasil?** (In.) STEINBERGER, M. (Org.). **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais**. Ler Editora, 1ª ed. 2013.

FROTA, I. L. N.; LIMA, J. P. R.; Melo, A. S. S. A. **Os incentivos fiscais do governo do estado de Pernambuco para atração de empresas: um caso de sucesso?** Revista Econômica do Nordeste, v.45, n4, p. 67-82, out./dez., 2014.

FUNARI, A. P. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: análise do Paraná – 1970-2005**. (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP. 2008.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 30ª ed. Editora Nacional: São Paulo, 2001.

FURTADO, C. **Raízes do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

GALINARI, R.; CROCCO, M. A.; LEMOS, M. B.; BASQUES, M. F. D. **O efeito das economias de aglomeração sobre os salários industriais: uma aplicação ao caso brasileiro**. Revista economia contemporânea. vol.11, n.3, pp.391-420. 2007.

GALVÃO, A. C F. Apresentação. (In.) STEINBERGER, M. (Org.). **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais**. Ler Editora, 1ª ed. 2013.

GARCIA, R. A.; LEMOS, M. B.; CARVALHO, J. A. M. **As transformações das áreas de influência migratória dos pólos econômicos brasileiros nos períodos 1980-1911 e 1991-2000**. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 21, n. 2, jul./dez. 2004, p. 259-281.

GARCIA, R. A.; LOBO, C.; MIRANDA-RIBEIRO. **As transformações das áreas de influência migratória dos polos econômicos brasileiros nos períodos entre 1980 e 2010**. Geografias. Belo Horizonte: Jul. 2012.

GARFIELD, S. **As raízes de uma planta que hoje é o Brasil: os índios e o Estado-nação na era Vargas**. Revista Brasileira de História. vol.20. n.39. São Paulo. 2000.

GIBERT, A. **The new regional geography in English and French-speaking countries. Progress in Human Geography**, London, v. 12, n. 2, p. 208-228, 1988.

GOMES, E. C. F. **Desconcentração produtiva regional no Brasil: o estado do Espírito Santo (1990 a 2005)**. (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP, 2008.

GOMES, P. C. C. **O Conceito de Região e sua Discussão**. In: CASTRO, I. E. et al. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. P. 49-76.

GONÇALVES, M. F; BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, A. C. (orgs.) **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003.

GOTTMANN, Jean. **La politique des États et leur géographie**. Paris: Éditions Du CTHS, 2007, p.70.

GUIMARÃES NETO, L. **Desigualdades regionais e federalismo**. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P.L.B., org. Desigualdades regionais e desenvolvimento (Federalismo no Brasil). São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. p. 13-59.

_____. **Questão regional no Brasil: reflexões sobre os processos recentes**. Cadernos de Estudos Sociais. V. 6, n.1, p. 131-164, jan./jun. 1990.

HAESBAERT, Rogério. **Desterritorialização, multiterritorialidade e regionalização**. In: Brasil século XXI: Por uma nova regionalização? São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 180.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6 ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HOOVER, E. **Location theory and the shoe and leather industries**. Cambridge-MA: Harvard University Press, 1936.

ISARD, Walter. **Location and space economy: a general theory relation to industrial location, market areas, land use trade and urban structure**. Cambridge: MIT Press, 1956.

_____. **Methods of regional analysis**. Cambridge: MIT, 1960.

_____; BRAMAHALL, D. F. **Methods of regional analysis: an introduction to regional science**. New York: Wiley, 1960.

KEYNES, J. **Teoria Geral do Emprego, do Juros e da Moeda**. São Paulo: Saraiva, 2014.

LACOSTE, Y. **A Geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra.** Campinas: Papirus, 1989.

LEMOS, M. B. **Duas técnicas de análise regional elaboradas a partir de categorias espaciais: a regionalização e o método estrutural- diferencial.** Tese de Professor Titular, Dep. de Ciências Econômicas, UFMG, Belo Horizonte. 1991

LEMOS, M. B., DINIZ, C. C. e GUERRA, L. P. "**A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica**". Estudos Econômicos, vol. 33, n. 4, 2003, pp. 665-700.

LIBERATO, R. C. **Revisando os modelos e as teorias da análise regional.** Caderno de Geografia. V.18, n.29. p.127-135. 2008.

LIMA, V. B. **A espacialidade da indústria em Goiás: a nova “marcha para o oeste” – o exemplo de Catalão.** (Tese de Doutorado). Goiânia: UFG, 2015.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço.** São Paulo: ed. Nobel, 1988

LIRA, S. R. B; SILVA, M. L. M; PINTO, R. S. **Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no século XXI.** Nova economia, vol.19, n.1, pp.153-184. 2009.

LÖSCH, Auguste. **The economics of location.** New Haven: Yale University Press, 1954. (Edição original: 1940).

MARSHALL, A. **Principles of Economics.** London: Macmillan and Co., 1890.

MARKUSEN, A. R. **Região e regionalismo: um enfoque marxista.** São Paulo: Espaço & Debates, v. 1, n.2, maio 1981.

_____. **Regions: the economics and politics of territory.** New Jersey: Rowman & Littlefield, 1987.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política:** Livro I: O processo de produção do Capital; tradução Reginaldo Sant’Anna – 34ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

MACEDO, F. C. Diagnostico do Fundo Constitucional de Financiamento. In RESENDE, G. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Brasília: Ipea, 2017. v. 3.

MATOS, E. N; ESPIRIDIANO, F; **Desconcentração produtiva regional e fluxos migratórios: o caso de Sergipe.** Revista Informe GEPEC. V.15, n.3, 2011.

MESQUITA, F. C. **O processo de desconcentração industrial no eixo de desenvolvimento São Paulo-Brasília e a dinâmica do setor de alimentos e bebidas em Uberlândia (MG).** (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP. 2011.

MIOTO, B. T. **“Integração econômica e rede urbana em Santa Catarina: transformações no período da desconcentração produtiva regional (1970-2005).** (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP. 2011.

MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. **Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI.** In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.* Brasília: Ipea, 2017.

MONTEIRO NETO, A. *et al.* **Desenvolvimento Territorial no Brasil: Reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento.** In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.* Brasília: Ipea, 2017.

MORAES, A. C. R. (org.). **Ratzel.** São Paulo, Editora Ática, 1990.

MORAIS, J. M. L; MACEDO, F. C. **Regiões Metropolitanas do Ceará: Dispersão Produtiva e Concentração de Serviços.** *Desenvolvimento Regional em Debate.* V.4, n.2, p. 178-203, jul./dez. 2014.

NASSIF, A. **Há evidências de desindustrialização no Brasil?** *Revista de Economia Política,* São Paulo, v. 28, n.1, p. 72-96, mar. 2008.

NASSIF, A. **As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira.** *Revista Economia Política.,* vol.35, n.3, pp.426-443. Jul. 2015.

NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990).* Campinas: UNICAMP.IE, 1994. (Tese de Doutorado)

NEGRI, B.; PACHECO, C.A. *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. mimeo. (Relatório da Pesquisa Desenvolvimento Tecnológico e Competitividade da Indústria Brasileira)

OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da Nação.** Inst. de Economia. Campinas: Ed. Unicamp, 1998.

PACHECO, C. A. **Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial.** *Texto para Discussão,* n. 633. IPEA, Brasília, mar. 1999.

PALMA, J. G. **Four Sources of “De-Industrialization” and a New Concept of the “Dutch Disease”.** In: OCAMPO, J. A. *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability.* Palo Alto: Stanford University Press, 2005. p. 71-116.

PEEK, P. **Agrarian Change and Rural Emigration in Latin America.** International Labour Organization. Genebra. Working Paper. Mimeo. 1978.

PERES, R.B.; CHIQUITO, E.A. **Ordenamento Territorial. Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional.** Novas Questões, Possíveis Articulações. R. B. Estudos Urbanos e Regionais V. 14, N. 2, 2012

PESSOTI, B. C; PESSOTE, G. C. **A economia baiana e o desenvolvimento industrial: Uma análise do período 1978-2010.** Revista de Desenvolvimento Econômico. V.12, n.22, p. 28-45, 2010.

RAFFESTIN, C. Por uma Geografia do Poder. São Paulo: Ática, 1993.

RESENDE, G. M. *et al.* **Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil.** In: RESENDE, G. M. (Org.). Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

RESENDE, G. M. *et al.* **Uma proposta de avaliação continuada dos instrumentos da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR).** In RESENDE, G. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil:** uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ipea, 2017. v. 3.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação.** São Paulo: Editora Nova Cultura, 1985. (Edição original: 1817)

ROWTHORN, R.; COUTTS, K. De-Industrialisation and the Balance of Payments in Advanced Economies. Cambridge Journal of Economics, Cambridge, v. 28, n. 5, p 767-790, set. 2004.

ROWTHORN, R.; RAMASWANY, R. **Growth, Trade and Deindustrialization.** IMF Staff Papers, [S.l.], v. 46, n.1, p.18-41, mar. 1999.

ROWTHORN, R.; WELLS, J. R. **De-Industrialization and Foreign Trade.** Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias.** Brasília, DF: IGEPP, 2013. v. 1. 147 p. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>.

SABOIA, J. **Descentralização industrial no Brasil nos anos 90: Um enfoque regional.** Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 30, n. 1, abr. 2000.

SABOIA, J. **A continuidade do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000.** Nova economia. 2013, vol.23, n.2, pp.219-278.

SABOIA, J.; KUBRUSLY, L. S.; BARROS, A. C. **Diferenciação regional da indústria brasileira: Agrupamento e ordenação a partir de um novo índice.** Nova Economia, v. 18, n. 3, dez. 2008.

SABOIA, J.; KUBRUSLY, L. S. **Pobreza e Desconcentração Regional da Indústria Brasileira.** Texto para Discussão n. 003/2015, Instituto de Economia - UFRJ, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_003_2015_SA_BOIA_KUBRUSLY.pdf> Acesso em: outubro de 2017.

SAMPAIO, D. P. **Desindustrialização e desenvolvimento regional no Brasil (1985-2015)** In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: Ipea, 2017.

SANTOS, M. **Por uma Geografia nova**. São Paulo: Hucitec-Edusp, 1978.

_____. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Editora Hucitec, 1988.

_____. **O Trabalho do Geógrafo no Terceiro Mundo**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1991.

_____. **Técnica Espaço Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **O dinheiro e o território**. *Revista GEOgraphia*. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, junho 1999, p.8.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **O retorno do território**. En: OSAL: Observatório Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005-). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, V. **A economia do Sudeste paraense: evidências das transformações estruturais**. In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: Ipea, 2017.

SENAI. **Geração do Emprego Industrial nas Capitais e Interior do Brasil**. Brasília, 2005.

SILVA FILHO, L. A; **Distribuição Espacial da Indústria no Ceará: Fases e Fatos no Contexto dos anos 2000**. *Revista Economia & Tecnologia*. V.10, N.2, p.107-130, abr./jun. 2014.

SILVA, M. V. B; SILVEIRA NETO, R. da M. **Dinâmica da concentração da atividade industrial no Brasil entre 1994 e 2004: uma análise a partir de economias de**

aglomeração e da nova geografia econômica. *Economia Aplicada*, vol.13, n.2, pp.299-331. 2009.

SILVEIRA NETO, R. M; AZZONI, C. R. **Non-Spatial Government Policies and Regional Income Inequality in Brazil.** *Regional Studies*, v.45(4), p.453-461, 2011.

SQUEFF, G. **Desindustrialização, luzes e sombras no debate brasileiro.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1747).

SOARES, F. A. *et al.* **Interiorização e reestruturação da indústria do Ceará no final do século XX.** *Revista Econômica do Nordeste*. V.38, n.1, 2007.

SOARES DA COSTA, C. A. **Premissas conceituais sobre a formação do materialismo de marx.** *Prax. filos*, n.31, pp.61-72, 2010.

SOBRAL, B. L. B. **Desconcentração produtiva regional no Brasil: análise do Estado do Rio de Janeiro – 1970/2006.** (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP, 2007.

SORRE, M. **Les Fondements de la géographie humaine.** Paris: Armand Colin, 1952.

SOUZA, S. M. C. **Reestruturação produtiva na RIDE-DF: expansão metropolitana, expansão da agropecuária moderna e integração do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia.** São Paulo. Anais do XVII ENANPUR. 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesseos_Tematicas/ST%201/ST%201.3/ST%201.3-04.pdf>

SPOSITO, E. S. (org). **O novo mapa da indústria no início do século XXI: diferentes paradigmas para a leitura das dinâmicas territoriais do estado de São Paulo.** 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

STEINBERGER, M. (Org). **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais.** 1ª ed. Paralelo 15/LGE. Brasília, 2006.

STEINBERGER, M. (Org). **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais.** 1ª ed. Ler Editora: Brasília, 2013.

STREET, J. H. e JAMES, D. D. **Institutionalism, Structuralism, and Dependency in Latin America:** *Journal of Economic Issues*, v. 16, n. 3, pp. 673-689, 1982.

TAVARES, D. A. C. **Desconcentração produtiva regional e a cadeia têxtil no Nordeste do Brasil pós-1990.** (Tese de Doutorado). CAMPINAS: UNICAMP, 2011.

THÜNEN, Johann Heinrich von. **The isolated state.** New York: Pergamon Press, 1966 (Edição original: 1826).

TORRES, H. G. Afinal, a desconcentração produtiva é ou não relevante? A cidade de São Paulo no olho do furacão. *Revista Novos Estudos. CEBRAP* [online]. 2012, n.94, pp.69-88.

TRINTIN, J. G; CAMPOS, A. C. **Dinâmica regional recente da economia paranaense e suas perspectivas: diversificação ou risco de reconcentração e especialização**

produtiva. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences. V.35, n.2, p. 161-173, Jul./Dez., 2013.

WALLERSTEIN, I. **The Modern World System.** New York: Academic, 1974.

WEBER, Alfred. **Theory of location of industries.** 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1957 (Edição original: 1909).

VERGNHANINI, R. **O debate sobre a mudança estrutural da economia brasileira nos anos 2000.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Documentos Oficiais e Institutos

ANNAES do Parlamento Brasileiro - Camara dos Srs. Deputados, terceira sessão Vigésima, Legislatura de 1888 Volume I, Imprensa Nacional RJ 1888, p. 50. Disponível em: <bd.camara.gov.br>

BRASIL. Ministério do Planejamento. **PPA 2008-2011. Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade: Mensagem presidencial.** Vol I. Brasília: MPOG, SPI, 2007. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>

Brasil. **II Plano Nacional de Desenvolvimento.** 1974. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/492>

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento.** 1971. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/322>

FIESP. **Panorama da indústria de transformação brasileira.** São Paulo: FIESP, 7ªed. Set.2015 Disponível em: < www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=200839>

IBGE. **Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas, 1968 / IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Departamento de Geografia.** Rio de Janeiro. 1970. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE. **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas / IBGE, Departamento de Geografia.** Rio de Janeiro. 1990. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE. **Redes de influência das cidades 1993, aglomerações urbanas para fins estatísticos e tipologias dos municípios brasileiros.** Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE. **Regiões de influência das cidades – 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE. **VAB por setor de atividade em 2012.** Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE. **Contas Nacionais do Brasil 2010-2014**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil** / IBGE, Coordenação de Geografia. - 2.ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE. **Sistema de Contas Regionais: Brasil: 2015**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias : 2017**. Rio de Janeiro. 2017b. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IPEA/IBGE/NESUR (IE-UNICAMP). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Volumes 1 e 2. Campinas: UNICAMP, 1999. Disponível em: <www.ipea.gov.br>

Principais Sítios Eletrônicos Consultados

<www.ibge.gov.br>

<www.ipeadata.gov.br>

<http://deepask.com/>

<https://ww2.ibge.gov.br/estadosat/>

<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>

<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx e Contas regionais IBGE 2010-2014>

<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/06/1477505-pais-teve-varios-planos-economicos-para-controlar-a-inflacao-conheca.shtml>

< https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia/>

<http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/07/ociosidade-na-industria-em-2016-sera-a-maior-em-15-anos/>

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf>

<http://www.suframa.gov.br/suframa_suframa.cfm>

<http://www.casacivil.gov.br/.arquivos/110106%20-%20MI%20-%20Plano%20Amazonia%20Sustenta%20vel%20-%20PAS.pdf>

<http://www.coficpolo.com.br/>

<http://www.pac.gov.br/estado/ce>

<http://www.ipece.ce.gov.br/encontro_economia/vii_encontro/artigos/DINAMICA_INDUSTRIAL_CEARENSE_E_SUAS_INTERACOES.pdf>