

# ESTADO E TERRITÓRIOS FACE À GLOBALIZAÇÃO E À REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA: O CASO DO BRASIL.

Hermes Magalhães Tavares<sup>\*</sup>

## 1. Introdução

O fenômeno da globalização e seu correlato, a formação de blocos econômicos regionais - tradução em escala mundial da aceleração do capitalismo - têm despertado grandes inquietações e indagações no que tange aos seus efeitos sobre os Estados e seus espaços internos.

No Brasil, o movimento da produção industrial predominantemente voltado para o mercado interno, desde a década de 30 até 1980, contribuiu para o processo de integração nacional, liderado por São Paulo. O avanço da globalização da economia, nos anos 80, levou autores como Celso Furtado a alertarem para o risco de desintegração, na medida que cada região passaria a intercambiar mais intensamente com os centros econômicos globalizados.

Ao mesmo tempo, assistiu-se na década passada a um nítido processo de desindustrialização e terciarização da Metrópole de São Paulo, determinado por fatores internos, mas também aguçado por fatores inerentes à globalização: deslocalização de indústrias favorecida pelas inovações na micro-eletrônica, busca de áreas mais favoráveis à acumulação, graças à inexistência de deseconomias externas, ao baixo custo da mão-de-obra e à menor organização sindical. Parte das indústrias que deixam a Grande São Paulo localizam-se no próprio Estado, mas outra parte orienta-se sobretudo para Minas Gerais e para os Estados do Sul. O mesmo acontece com as novas plantas das multinacionais. Diante desse quadro, os políticos e os industriais do Nordeste apontam a concorrência do Mercosul como responsável pelo grande número de fábricas que se fecham no Nordeste.

Parece claro que ocorre hoje no Brasil um processo de reestruturação industrial, com impactos sobre o espaço, impulsionado, de um lado, pela revolução informacional, e, de outro, pela globalização e regionalização. Nesse contexto, desenha-se o cenário de uma economia não em duas velocidades (os “dois Brasis”), mas em três velocidades (a das regiões periféricas do Norte e Nordeste, a do Sudeste e a do Sul, este mais integrado ao Mercosul). Outro cenário é o da desintegração, cuja causa maior poderá ser a perda de hegemonia de São Paulo, na visão de Francisco de Oliveira.

---

<sup>\*</sup> Prof<sup>o</sup> Adjunto e Diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

## **2. A Concentração espacial da indústria**

Para enfocar a concentração industrial no Brasil, do ponto de vista espacial, é necessário observá-la, de início, como um processo histórico. Nessa perspectiva, cabe lembrar que as primeiras indústrias foram instaladas no país na segunda metade do século XIX. Tendo em vista a descontinuidade do processo e seu caráter incipiente, em suas primeiras décadas, os estudiosos daquele período trataram-no não como industrialização, mas sim como surtos industriais, um primeiro na última década do século passado e um segundo durante a I Guerra Mundial. A partir de 1933, as indústrias se multiplicam e crescem continuamente e permanentemente; pode-se falar então de um processo de industrialização. Mas é, antes de tudo, um processo de industrialização tardia, o que explicará em larga medida, a sua dependência à tecnologia estrangeira. É também um processo típico - diferente daquilo que se passou nos países "centrais"- dado que seguiu a via da substituição de importações, isto é, em cada etapa se fabricavam os bens que não mais era possível importar.

No início, as indústrias encontravam-se espalhadas por várias regiões, mas logo elas se concentraram na região onde mais se desenvolveram a produção para a exportação e os mercados de consumo. Ou seja, a "região cafeeira"(de início, Rio de Janeiro e, em seguida São Paulo). Em 1907, data do primeiro recenseamento industrial, 37,8% da produção industrial do país eram originários do Rio de Janeiro e 15,9% do Estado de São Paulo. Em 1919, a produção desse Estado ultrapassa a do Rio de Janeiro, que cai para 28,8%, no mesmo ano. A partir desse momento, o Estado de São Paulo torna-se o Centro industrial mais importante do país). Esse percentual aumenta nas décadas seguintes, até alcançar 58,1% em 1970; o do Rio de Janeiro desce para 15,7% naquele ano. Se levarmos em conta não os Estados, mas as Grandes Regiões brasileiras os níveis de concentração são evidentemente mais acentuados. (Tabela 1).

A pujança industrial de São Paulo logo iria se refletir no imaginário popular. Desde a década de 40, expressões como "São Paulo, locomotiva do Brasil"ou "São Paulo não pode parar"entram no linguajar comum.

Nos anos 50 e 60, a economia brasileira - do ponto de vista espacial - apresenta uma situação de forte desequilíbrio; por exemplo, no final da década de 50, a diferença de nível de renda entre o Nordeste e São Paulo - a macro-região mais pobre do país - era de 1 para 4. Era possível falar também numa relação do tipo centro-periferia, em que o Centro-Sul, produzia e exportava manufaturados para a periferia e importava desta os produtos primários de que necessitava

### **2.1. A importância da cidade de São Paulo**

A hegemonia do Estado de São Paulo na economia brasileira explica, grosso modo, a importância de sua capital no conjunto das cidades brasileiras. A evolução da população da capital paulistana evidencia igualmente a rápida transformação porque passou a economia desse Estado. Em 1872, ano do primeiro Censo Demográfico do país, São Paulo ocupava um modesto lugar em relação às demais capitais brasileiras, não passando de um modesto burgo, com 31.000 habitantes. As maiores cidades

naquele ano eram Rio de Janeiro (274.972 habitantes), Salvador (129.109) e Recife (116.671).

Essa situação muda no último decênio do século passado. Em 1890, São Paulo já conta com 239.820 habitantes e em 1920, 579.033, se bem que muito abaixo ainda do Rio de Janeiro, cuja população atingia 1.157.873 habitantes naquele ano. Em 1940, sua população é já de 1.326.019 habitantes e, em 1950, de 2.228.110 habitantes. Uma estimativa para 1953 indicava que São Paulo e sua área de influência imediata constituía-se na maior aglomeração urbana do Brasil (Monbeig, 1957).

### **3. A desconcentração industrial**

A concentração industrial no Estado de São Paulo, que, como foi visto, ocorreu de modo muito acentuado e rápido nas primeiras etapas da industrialização, na década de 60 seu ritmo de crescimento se reduz, como observa Cano (1985). De fato, em 1949 o peso da indústria paulista na indústria nacional é de 48,9%, em 1959, de 55,6% e, em 1970, de 58,2%. E a partir de 1970, a participação de São Paulo continuou em queda: 58,2% em 1970, 55,9% em 1975, 53,4% em 1980, 51,9% em 1985 e 49,3% em 1990. (Tabela 2).

Se considerarmos uma variável global como o Produto Interno Bruto (PIB) observa-se também uma queda da participação do Estado de São Paulo. Essa passa de 40% em 1970 a 34% em 1985. A taxa de crescimento do PIB de São Paulo, entre 1980 e 1990, foi de 1% em média por ano, inferior, portanto, às de outros Estados, como Minas Gerais (4,6%) e Paraná (2,3%). (Thorstensen et al. 1994).

A evolução da população urbana é também outro indicador das transformações econômicas e de seus reflexos sobre o espaço. Paralelamente à industrialização, que se acelerou a partir da década de 30, o Brasil conheceu um processo de urbanização e, mais tarde, de metropolização cujas taxas de crescimento ultrapassam largamente aquelas do crescimento demográfico. Para os nossos propósitos, neste trabalho, basta levar em conta o crescimento da população metropolitana. A taxa de crescimento desta na década de 1970 foi de 2,48%, caindo para 1,89% na década seguinte, situando-se, assim, abaixo da taxa de crescimento demográfico. (tabela 3).

Esse resultado é surpreendente, como observam alguns autores como Martine (1991). Em primeiro lugar, porque coloca em questão a idéia muito difundida nos anos 70 a respeito da expansão e do tamanho das metrópoles dos países periféricos: imaginava-se um crescimento contínuo, difícil, senão impossível de ser contido. Expressões tais como “macrocefalia urbana”, “crescimento tentacular” eram frequentemente utilizadas para caracterizar o fenômeno metropolitano no Terceiro Mundo. Encontramos essa preocupação em um autor como Castells (1974), em seu livro clássico. Para ele, é necessário “distinguir nitidamente as super-aglomerações dos países subdesenvolvidos das regiões metropolitanas dos países industrializados, instrumentos de articulação econômica do ponto de vista espacial”. (Castells, 1974)

Esse tipo de tese foi criticada na própria época em que surgiu. Por exemplo, em resposta a ela, no Brasil, Singer (1977) fazia a indagação: por que macrocefalia urbana, por que uma metrópole de 20 milhões de habitantes não seria funcional. Segundo ele, essa era perfeitamente viável, no que tange à acumulação, dado que os custos sociais de tal processo acabavam, sendo sempre socializados pelo Estado. Esse raciocínio era correto,

porém faltou supor que os fatores que levaram a controlar o crescimento das metrópoles do “centro” também poderiam atuar nas da periferia, (trataremos dessa questão logo em seguida).

#### **4. Os determinantes das mutações em curso**

Antes de tratarmos das causas da redução do peso da indústria de São Paulo na indústria do país, observemos as mudanças na estrutura industrial do ponto de vista espacial. Os dados da Tabela 2 mostram que entre 1975 e 1990, enquanto a região Sudeste diminuiu a sua participação na produção industrial do país, de 76,3% para 69,3%, as demais regiões obtiveram ganhos no mesmo período: o Norte, de 1,5% para 3,1%; o Nordeste de 6,6% para 8,4%; o Sul, de 14,8% para 17,4% e o Centro-Oeste, de 0,8% para 1,8%. Além do Estado de São Paulo, perderam participação os Estados do Rio de Janeiro (13,5% para 9,9%), Pernambuco (2,2% para 1,8%).

Os dados disponíveis permitem supor a existência de algumas mutações significativas na distribuição espacial da indústria no país. Grosso modo, podemos identificar três tipos de movimentos: a) da Grande São Paulo, para outras áreas, sobretudo para o interior do Estado, b) do Estado de São Paulo para outras regiões do país; c) implementação de indústrias e de grandes projetos de infra-estrutura na periferia nacional. Desses fenômenos, o que parece chamar mais atenção é o primeiro: a desindustrialização da RMSP. De fato, os dados impressionam. A participação da indústria de transformação do Estado de São Paulo no total da indústria de transformação do Brasil desceu de 58,1%, em 1970, para 49,3%, em 1990. Mas a mesma participação da metrópole de São Paulo teve uma queda bem maior: 43,4% para 26,3% nos mesmos anos. Já a indústria do interior de São Paulo alargou a sua participação de 14,7% para 23,0% no mesmo período. (Tabela 3). As indústrias que se deslocam da Grande São Paulo dirigem-se, uma parte para o interior do Estado de São Paulo, outra parte para outras regiões do país, provavelmente em menor proporção.

Enfocando o processo de desconcentração industrial de São Paulo, até o início desta década, Diniz (1991) observa que ela alcança de forma mais acentuada os Estados de Minas Gerais, Paraná e os Estados do Sul, justamente a parte do espaço brasileiro sob maior influência do MERCOSUL.

A desconcentração espacial da indústria no Brasil, nos termos até aqui expostos, teve como explicação alguns determinantes básicos. Em relação ao Estado de São Paulo e à desconcentração ali ocorrida, pode-se identificar:

- a) A política de interiorização do desenvolvimento do Estado, cujos primeiros passos foram dados na primeira metade dos anos 70. Essa política visava estimular a implantação de indústrias nas regiões interioranas.
- b) Criação de Universidades em cidades do interior, destacando-se em primeira linha a UNICAMP, em Campinas, que se tornou numa das mais importantes universidades do país, em torno da qual se constituiu um importante “complexo científico e tecnológico”. O Governo Federal e o Estadual concorreram conjuntamente, para dois outros pólos tecnológicos: o de São José dos Campos e o de São Carlos.

- c) A implantação do Programa Nacional do Álcool (Pró-Álcool) beneficiou as áreas agrícolas do interior de São Paulo, que se tornaram responsáveis por 2/3 da produção nacional desse produto.
- d) As políticas federais para os setores siderúrgicos e de refino de petróleo (estatais) localizaram em São Paulo duas refinarias (a de Paulínea e a de São José dos Campos) e possibilitaram várias ampliações da Refinaria de Cubatão, bem como a implantação da Siderúrgica COSIPA (também em Cubatão).
- e) A política de subsídios e incentivos às exportações de produtos manufaturados e semi-manufaturados também foi benéfica à agro-indústria de São Paulo (sucos de laranja, produtos da carne, algodão, cana-de-açúcar, etc.).
- f) Políticas de controle ambiental das esferas federal e estadual criaram sérias restrições à implantação de indústrias na Grande São Paulo.
- g) Finalmente, o nível de organização dos trabalhadores na metrópole e os custos elevados da mão-de-obra passaram a ser itens comumente citados, engrossando o rol das “deseconomias externas”.

A expansão das regiões periféricas do Nordeste, Norte e Centro-Oeste foi devida, também, em grande parte, à intervenção do Estado. O Governo Federal colocou em prática políticas que estimularam a implantação de indústrias nas regiões periféricas e realizou investimentos diretos através de suas empresas estatais naqueles espaços. No primeiro caso, o mais significativo foi a política de incentivos financeiros e fiscais introduzidos e aperfeiçoados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, no período de 1959 a 1963. O instrumento principal, nesse caso, foi o chamado mecanismo 34/18 (atualmente FINOR) que permitiu às empresas privadas absterem-se de pagar 50% do Imposto de Renda e destiná-los a investimentos no Nordeste, sob a coordenação da SUDENE. O sucesso inicial dessa política levou o Governo a estendê-la à Amazônia, através da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e posteriormente a setores da economia - aplicável a todo o território nacional - tais como: a pesca, o turismo, e o reflorestamento.

A política de incentivos fiscais ganhou um novo aporte no decênio de 1970, ao ser conjugada com a teoria dos pólos de desenvolvimento. Um certo número de pólos foram planejados para o Nordeste e para o Norte, dentre os quais destacaram-se o Pólo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, o III Pólo Petroquímico, no Rio Grande do Sul e o Programa Grande Carajás, para a exploração de minério de ferro (Estado do Pará, Região Norte).

Empresas estatais, como a Petrobrás (exploração e refino de petróleo) e a Cia. Vale do Rio Doce (exploração de minérios, realizaram grandes volumes de investimentos em várias regiões, principalmente no Norte e Nordeste. O Governo Federal foi também responsável pela construção de grandes usinas hidrelétricas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

## **5. Reflexo da Globalização**

Podemos dizer que tais determinantes constituem-se sobretudo a partir de forças “internas”. A essas, agora, se somam as da “globalização”, cuja dinâmica segue uma lógica distinta, na medida que são forças “externas” que prevalecem. Apesar da abundante literatura já produzida sobre o assunto, ainda não está muito claro o sentido e

o que representa de fato a globalização. Trata-se de um novo fenômeno ou apenas da exacerbação da internacionalização do capital, a qual já existe há longo tempo? De qualquer modo, dois aspectos parecem distinguir a globalização das características de momentos anteriores da mundialização da economia. De um lado, o crescimento exponencial da massa de capital financeiro e a quantidade de informações em circulação, em escala planetária. O resultado foi a desregulação dos mercados financeiros e a interconexão das redes de informação, transformando profundamente as estruturas de mercado e as formas de concorrência.

Sinteticamente, pode-se dizer que a “globalização” traduz uma fase inédita do processo de internacionalização das empresas e da produção, na qual a forma material da atividade econômica é submetida à lógica abstrata das trocas de capitais e de informações”. (Airaudi, 1994)

Ao mesmo tempo que a economia mundial se rege hoje pelas forças da globalização, de outro estabeleceram-se blocos de países atendendo a interesses regionais. Assim firmaram-se acordos como o da União Européia (cujos primeiros passos são do final dos anos 50), e os mais recentes, como o NAFTA e o MERCOSUL.

Os efeitos da globalização/regionalização sobre o espaço são ainda pouco conhecidos. Entretanto, um ponto que parece aceito diz respeito ao papel que assumem as metrópoles mundiais nesse processo. Em todas elas a predominância das atividades industriais deu lugar à das atividades do setor terciário, sobretudo as do chamado terciário superior. Vejamos, no caso de São Paulo, como se operou ou está se operando essa mudança.

À medida que as indústrias se deslocavam do centro da RMSP, foram se expandindo as atividades de serviços com grande rapidez. Entre 1987 e 1990, enquanto a indústria da RMSP cresceu a uma média anual de 1,2%, o terciário metropolitano superior cresceu 9,0% em média por ano, no mesmo período, segundo Araújo (1993).

De acordo com a mesma autora, os serviços às empresas, que são os mais importantes, aumentaram 46% entre 1985 e 1991 (Araújo, 1993). Em ordem de importância, seguem os serviços de gestão, planejamento, “marketing”, publicidade, consultoria e pesquisa e desenvolvimento. São serviços especializados de apoio à produção e que são típicos das grandes aglomerações urbanas. Uma grande parte deles desenvolveu-se, na RMSP, na década de 1980, em consequência da descentralização de empresas e do sistema de parcerias e subcontratações, visando a redução de custos. (Araújo, 1993).

Os serviços financeiros também se expandiram consideravelmente na RMSP, deixando o Rio de Janeiro - a segunda praça em importância - bem distante. Tomando-se como indicador o valor dos cheques descontados no país, constata-se que a participação do Estado de São Paulo passa de 39,5% em 1980 para 45% em 1993, enquanto que as percentagens do Rio de Janeiro, nos mesmos anos, foram, respectivamente, 27,6% e de 18,2%. Por sua vez, a participação da RMSP aumentou de 33,0% para 37,7% no mesmo período.

Em 1982, São Paulo era, no Brasil, a aglomeração urbana de onde partiam o maior número de comunicações para o exterior: 6,4 milhões, contra 4 milhões do Rio de Janeiro. Bem atrás vinham Porto Alegre (500.000), Brasília (300.000). (Durand, 1992).

Face às transformações em curso, que no caso da RMSP, implicam intensa e rápida reestruturação setorial das atividades produtivas, cabe indagar a questão da hegemonia paulista sobre o resto do país, ou melhor, as questões das relações de poder entre as regiões do país: Na opinião de Durand et al. (1992) a importância adquirida pelo Terciário Superior em São Paulo permite-lhe manter o poder de comando sobre o território nacional, apesar da desindustrialização.

Autores como Furtado, (1992) e Oliveira analisam a questão de forma mais complexa, na medida que relacionam questões como integração e desintegração e unidade nacional com a globalização.

Furtado, que nos nos 60 e 70, se preocupava com a integração econômica do país, por julgar que essa não seria benéfica para regiões subdesenvolvidas como o Nordeste, em 1992 teme por uma possível desintegração, que poderá decorrer da rápida abertura externa da economia, a internacionalização das empresas e criação de zonas de livre exportação.

Em um país ainda em formação, como é o Brasil - diz ele -, a predominância da lógica das empresas transacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, a exacerbação de rivalidades corporativas e ~formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional". (Furtado, 1992)

Para Oliveira, nas décadas de 40 e 50, a burguesia paulista esteve prestes a conquistar a hegemonia nacional. A estreita associação com o capital estrangeiro - ao que se somou a aliança com as forças conservadoras do campo - cortou essa possibilidade.

Prescrutando mais uma vez o presente, é possível a seguinte conclusão: o enfraquecimento da principal metrópole nacional, as políticas que visam a rápida integração na economia globalizada, o enfraquecimento do Estado, a predominância da ideologia neoliberal são os principais ingredientes, que, no caso do Brasil, podem atuar mais no sentido da fragmentação do que da unidade nacional. Essa é uma hipótese para um programa de investigação subsequente.

## BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, M.F. Trajetória econômica e espacial da metrópole paulista. São Paulo em perspectiva, abr.jun. 1993.
- AIRAUDI, S. L'entreprise face à l'économie-monde. Problèmes économiques; la documentation française, n. 2.415-2.416, 15-22 mar.1995.
- CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo, DIFEL, 1977.
- CASTELLS, M. La question urbaine. Paris, Maspero, 1977.
- DINIZ, C.C. Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração, risco de reconcentração. B. Horizonte, UFMG. tese de Prof. Titular, 1991.
- DURAND, M.F. et al. Le monde, espaces et systemes. Paris, Dalloz, 1992.
- FURTADO, C. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- MONBEIG, P. Novos estudos de Geografia Humana. São Paulo, DIFEL, 1957.
- OLIVEIRA, F. A metamorfose da arribação. Novos estudos CEBRAP. n.27, jul. 1990.
- SANTOS, M. A urbanização brasileira. São Paulo, HUCITEC, 1993.
- SINGER, P. A economia da urbanização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- THORSTENSEN, V. et al. São Paulo e Brasil frente a um mundo dividido em blocos: O Estado em busca de uma política de comércio externo. Política externa, vol.1, n.3, dez.1992.