

NOVOS PROCESSOS SOCIAIS E ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL.

Floriano Godinho de Oliveira¹

APRESENTAÇÃO

Este texto tem por objetivo apresentar alguns elementos teóricos que orientam a pesquisa “Reestruturação urbana, industrial e do trabalho”, em desenvolvimento nos municípios de Niterói, São Gonçalo e Itaboraí, localizados na área leste da Baía de Guanabara, Rio de Janeiro, Brasil, na qual investigamos em que medida podemos relacionar os atuais processos produtivos com as mudanças observadas na revitalização / reestruturação da economia nos municípios mencionados, já que neles, e entre eles, identificamos um movimento de reorganização de suas bases econômicas e de gestão dos respectivos territórios.

Esta investigação se impõe na medida em que, por um lado, se verifica um relativo crescimento econômico devido à recente instalação de um sem número de atividades industriais e/ou revitalização de antigos projetos de desenvolvimento, que, acreditamos, estão relacionados às novas perspectivas dos setores industriais e de serviços que apresentam maiores dinamismo e, por isso, redefinem suas estratégias de localização e incorporação do espaço à sua lógica de acumulação de capitais. Por outro lado, verificamos, também, que ocorre uma maior articulação dos governos locais, em um movimento, conjunto ou isoladamente, dirigido à realização de estudos e projetos que lhes permitam elaborar planos estratégicos de desenvolvimentos. Esses estudos, ao que parece, podem estar influenciando neste movimento geral de recuperação da economia local.

Tais fatos, ao nosso ver, redefinem e reorganizam as relações que interferem na organização espacial da área mencionada. Isso em parte se deve, no dizer de Gottdiener (1990), ao fato de que a transformação mais importante decorrente das estratégias de recuperação das crises produtivas, observadas no decorrer da década de 70, foram as mudanças na forma em que as cidades são politicamente administradas. Para ele,

... “depois de três décadas de desconcentração, conjugadas aos efeitos da desindustrialização, dos fluxos mundiais de investimentos de capitais e da ascensão das multinacionais ao poder (...) as cidades passam a atuar como potencializador de novos investimentos. “... os regimes municipais têm passado a promover um ‘bom ambiente de negócios’ e o subsídio do crescimento. Essa mudança tem sido realizada especialmente por meio de medidas como redução de impostos, canalização de dinheiro barato para as empresas via bônus, subvenções especiais, a criação de agências responsáveis pelo desenvolvimento, e parcerias de todo o tipo entre setor público e privado”. (Gottdiener, 1990, p.73)

Tais mudanças, lembra Gottdiener, ocorrem, em geral, acima do controle e da participação da sociedade organizada. Todavia, trabalhamos com a hipótese de que, apesar de ainda bastante centralizadora, a Administração Municipal brasileira encontra-se diante de uma potencialidade de ações de desenvolvimento ainda não exploradas, na medida em que as ações da União e do Estado têm cedido lugar às administrações locais, através da integração das políticas urbanas e de desenvolvimento econômico.

Diante deste cenário, a ação das Administrações Municipais tem sugerido alguns caminhos, identificados por Coelho (1996):

- responder aos impactos da globalização exige ações públicas locais, objetivando uma integração não subordinada, que privilegie as questões sociais e a construção do espaço da cidadania a partir de forças econômicas e sociais locais e regionais;
- eliminar a tensão entre localidades, através da constituição de novos arranjos políticos/financeiros/institucionais capazes de viabilizar projetos locais e regionais;
- fortalecer os novos sujeitos destes processos – empreendedores locais, bancos e agências regionais, cooperativas e órgãos públicos locais, ONG's – constituindo fóruns e outras formas de organização capazes de construir um pacto territorial local de forma democrática;
- atuar no sentido de projetar regionalmente estratégias espaciais de modo a se contrapor aos efeitos perversos da globalização como a apartação sócio-espacial, a ação predatória dos recursos naturais, a disseminação da miséria ocasionada pelo esvaziamento e fragmentação do território;

¹ Professor Assistente do Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores da UERJ. Doutorando em Geografia Humana na Universidade de São Paulo - USP.

- capacitar agentes regionais – públicos e privados – para oferecerem opções de integração local / global que privilegiem a utilização de recursos endógenos dos municípios;
- criar e fortalecer iniciativas econômicas locais para melhorar a infra-estrutura produtiva permitindo aumentar suas escalas econômicas;
- fortalecer o governo local como promotor do desenvolvimento e facilitador da participação organizada da comunidade.

Nossa pesquisa, trabalha com esses referenciais que, ao nosso ver, aprofundam o conceito de desenvolvimento local, dando significação aos atuais processos de descentralização administrativa e de desconcentração das atividades econômicas em todos os níveis.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O debate teórico sobre os efeitos da reestruturação produtiva e sobre os processos espaciais engendrados nas três últimas décadas lança luzes sobre importantes transformações observadas na organização sócio-espacial, bem como na reestruturação dos capitais industriais nos países industrializados. Nestes países, a maior dispersão espacial das atividades industriais, a partir dos principais centros metropolitanos, pode ser caracterizada como um importante processo de desconcentração espacial das atividades industriais - também considerado um importante movimento de reversão do processo de metropolização - que não deve ser confundido com um movimento aparentemente contraditório de desconcentração e descentralização do capital produtivo.

Quanto a este aspecto, é importante discutir, com base em observações do caso brasileiro, em que medida essa reestruturação implica na maior dispersão das atividades produtivas industriais e no conseqüente crescimento de novos centros urbanos, que vêm absorvendo os novos segmentos industriais e de serviços, realizando um movimento de interiorização, sobretudo nos estados da Região Sudeste.

Chamamos atenção, no entanto, para um outro aspecto que caracteriza a dispersão espacial acima referida. Acreditamos ser necessário enfatizar que o processo de reestruturação produtiva engendra um relativo desenvolvimento das economias locais, com a ampliação do potencial de crescimento de novos capitais sem, contudo, enfraquecer o movimento de ampliação da centralização do capital nos principais segmentos industriais do país, nem diminuir o ímpeto dos capitais mais estruturados / internacionalizados em centralizar, cada vez mais, os diferentes capitais antes concorrentes.

Considerando este segundo aspecto, buscaremos, em uma breve exploração do tema, relacionar alguns elementos do movimento geral do capital industrial no país com os efeitos da dispersão observados, tentando apontar que, no processo geral de criação de novos centros industriais ou expansão das metrópoles², pode ocorrer a formação de novos capitais, ainda que associados, já que ainda há perspectivas de crescimento da capacidade de produção no país.

A concentração e centralização do capital como movimento histórico da acumulação ampliada de capitais

O desenvolvimento do modo capitalista de produção se estrutura em um duplo movimento de concentração: o de capitais e o de população. Esse movimento histórico engendra a base do processo de urbanização que torna a cidade, ao mesmo tempo, lugar de produção e reprodução das condições de acumulação ampliada de capitais. Assim, o desenvolvimento da sociedade capitalista ocorre sustentado sobre aspectos contraditórios em que são necessários tanto um regime de acumulação, que propicie uma concentração cada vez maior do capital, quanto um modo de regulamentação social e político que absorva e dissipe as contradições do modo capitalista de produção.

Harvey (1994, p.164 a 169) apresenta três características básicas que, ao nosso ver, sintetizam os principais aspectos do desenvolvimento deste modelo: (i) o capitalismo é orientado para o crescimento, ou seja, exige um crescimento contínuo dos capitais de forma a manter constante o crescimento dos lucros e, conseqüentemente, da acumulação e garantir a reinversão dos capitais no sistema; (ii) o crescimento em valores reais se apoia na exploração do trabalho vivo na produção. Tal aspecto denuncia o que Marx denominou de mais-valia, através da qual o crescimento do capital sempre se baseia na diferença entre a valorização efetivamente criada no processo produtivo e o que a força de trabalho recebe pelo valor que criou; e, (iii) o capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico. Este último aspecto é central para nossa análise e, por isto, vamos nos deter um pouco nele. Segundo Harvey,

² Ver a respeito análise de Sandra Lencioni sobre a Região Metropolitana de São Paulo, 1994.

Isso decorre em parte das leis coercitivas, que impelem os capitalistas individuais à inovações em sua busca de lucro. Mas a mudança organizacional e tecnológica também tem papel-chave na modificação na dinâmica da luta de classes, movida por ambos os lados, no domínio dos mercados de trabalho e do controle do trabalho. Além disso, se o controle do trabalho é essencial para a produção de lucros e se torna uma questão mais ampla do ponto de vista da regulamentação, a inovação organizacional e tecnológica no sistema regulatório (como o aparelho do Estado, os sistemas políticos de incorporação e representação etc) se torna crucial para a perpetuação do capitalismo” (Harvey, 1994, p.169).

Isso põe em evidência que o movimento geral do capital é, pela própria natureza, concentrador, como condição para manter o movimento contínuo de acumulação. O sistema força aos capitais individuais a se porem em movimento, buscando novas perspectivas tecnológicas para aumentar a produtividade e, com isso, desestruturar a dependência do trabalho - trabalho vivo - e ampliar seus ganhos e acumulação de capitais.

Tal processo parte, segundo Aglietta (1886), da natureza dos capitais que são, na origem, capitais individuais, autônomos, que formam, em seu conjunto, o capital social em geral. Como capitais autônomos, organizam o processo produtivo e estabelecem os mecanismos de apropriação da mais-valia que a força de trabalho gera com sua capacidade intrínseca de geração de valor. A apropriação do valor criado e a ampliação do capital dependem, no entanto, da forma como esse capital se estrutura em termos de competência técnica para manter ganhos de produtividade determinados na relação entre capital fixo e variado, no interior de cada firma. Tal fato exige dinamismo tecnológico e reinversão permanente de capitais, pois a realização e a valorização do capital empregado não ocorrem por si mesmas, mas na circulação geral das mercadorias gerada por cada capital produtivo.

Assim, no mercado, cada um dos capitais concorre com os demais e, na busca de maior capacidade de realização e apropriação de parcelas cada vez maiores do capital social circulante no sistema, promovem o desenvolvimento das forças produtivas através da concentração de capitais. Tal concentração refere-se a investimentos no padrão técnico dos equipamentos que alteram a composição dos meios de produção, de forma a ampliar a capacidade produtiva, modificando, assim, a configuração desses capitais autônomos (Aglietta, 1986, p.192). A maior concentração de capitais, portanto, significa a ampliação da propriedade dentro de um processo de valorização que não se restringe a um só capital individual, mas a todos os capitais, já que todos precisam incorporar as possibilidades de inovações e tecnologias para manterem-se no mercado concorrencial e competitivo.

A concentração de capitais é, portanto, a base do próprio desenvolvimento do sistema capitalista, a partir da qual o crescimento da taxa tendencial de lucro permitirá a sobrevivência dos diferentes capitais produtivos. Sem a concentração de capitais, a taxa tendencial de lucro diminuirá, inviabilizando a empresa, já que esta não terá condições de manter-se competitivamente. Eleva-se, desta forma, a quantidade de capitais necessários na produção de cada capital individual.

O processo de concentração, que exige investimentos cada vez maiores de capitais, acaba por induzir um outro movimento, que potencializa as contínuas mudanças na composição geral do capital e, conseqüentemente, dos meios de produção. Para superar as limitações do capital fracionado - em seu processo de ampliação do capital - e fazer frente às permanentes mudanças técnicas, os capitais se reorganizam. As empresas mais estruturadas no mercado buscam agrupar-se através de fusões e/ou aquisições de empresas com baixa composição de capitais, gerando um processo de centralização desses capitais, centralização esta em que se verifica “uma modificação qualitativa que remodela a autonomia dos capitais e que cria novas relações de concorrência” (Aglietta, 1986, p. 195).

O capital industrial fica, agora, submetido a um novo processo de concorrência, pois, com a centralização, muitas empresas desaparecem e são geradas novas organizações, centralizando grandes volumes de capitais que se estruturam com uma composição técnica e de capitais muito mais forte e capacitada para a competição. A centralização de capital é, pois, um novo estágio da evolução da organização capitalista em que a concentração simples, ainda baseada no fortalecimento dos capitais individuais, cede lugar a um processo de fusões que dinamizam o movimento geral de formação de capitais.

Partindo desses pressupostos, podemos, agora, destacar alguns aspectos inerentes ao atual processo de reestruturação produtiva e reorganização dos capitais, em curso nas últimas décadas. A crise de acumulação observada no final dos anos 60 engendra um movimento de mudanças no padrão tecnológico do regime fordista, mais rígido em termos de organização do trabalho e composição do capital, procurando não só recompor a estrutura do capital, mas também promover um novo estágio de desenvolvimento das forças produtivas e mudanças significativas no padrão técnico dos equipamentos, alterando a composição dos meios de produção.

Um novo paradigma industrial se desenvolve – que, por falta de outro termo mais expressivo, foi denominado de *produção flexível* - impulsionado pela indústria de alta tecnologia que, segundo Lipietz e Leborgne (1988, p.12) “não implica necessariamente o fim da tendência à concentração técnica e financeira do capital”. Nele, evidenciam-se estratégias que se baseiam tanto na reestruturação dos processos internos de produção, quanto na definição de novos espaços de produção, pautados nos recursos tecnológicos e informacionais que o capital industrial incorpora aos sistemas produtivos.

Mas não é só isto. Ao caráter estratégico de superação da crise através da reinversão de mais capitais no sistema produtivo, associa-se a precarização das relações de trabalho e, com isso, é estabelecido um novo processo de acumulação, diminuindo o peso e a força do trabalho na composição geral do capital. Essa estratégia de recuperação e superação dos determinantes da crise observada pode ser considerada como uma intensificação do movimento geral do capital, que amplia o grau de concentração e centralização de seus capitais. Tal fato é histórico. Pode ser constatado pela análise dos sucessivos estágios de desenvolvimento das forças produtivas que, ao impulsionarem novas formas de organização do capital, a partir de determinados campos de produção industrial, acabava por favorecer que tais campos se tornassem núcleos de concentração e dinamização dos capitais industriais. Foi assim com a indústria têxtil, no início do século XIX; a siderurgia e o petróleo, no final do século XIX; a indústria automobilística, no período entre guerras; a indústria de bens duráveis, entre os anos 20 e 60 deste século; e a indústria de alta tecnologia, em especial os setores de eletromecânicos, a partir da década de 70, além da indústria de componentes eletrônicos e de comunicação, após a II Guerra (Aglietta, 1986, p.195 e Stoper e Scott, 1988, p.31).

Portanto, a base desse novo paradigma são as novas tecnologias informacionais e de comunicações, associadas ao desenvolvimento da microeletrônica, da microbiologia e engenharia genética (que permitem a criação de novos materiais), às novas fontes de energias, à maior velocidade e capacidade dos sistemas de transportes (que propiciam a substituição de uma tecnologia rígida por uma tecnologia flexível, exigindo capitais sempre crescentes).

Por outro lado, essas mudanças permitem, cada vez em maior escala, a adoção de tecnologias de produção que incorporam um número crescente de capital morto e a diminuição, em termos absolutos, de capital vivo no processo produtivo. A redução progressiva do trabalho no sistema vai ampliando o enorme contingente de desempregados em todo o mundo. Esse novo exército, a rigor, já não é mais de reserva de trabalho à disposição do capital. É caracterizado como de desempregados tecnológicos e/ou estruturais que, para sobreviverem, se organizam na periferia do sistema, subordinando-se como força de trabalho temporária e/ou em regime de prestação de serviços, sem vínculos diretos com as empresas.

Inicialmente, as novas tecnologias são incorporadas por alguns segmentos importantes na estrutura produtiva dos países centrais, em particular, nas indústrias militares e no sistema financeiro como um todo. Gradativamente, os demais setores industriais e, na atualidade, todos os setores produtivos e de serviços incorporam, em maior ou menor medida, essas novas tecnologias.

A conseqüência mais imediata e intencional da adoção dessas tecnologias é precarizar as relações históricas, e conflitantes, entre os agentes econômicos e a força de trabalho. É, como nos mostra Benko “uma modalidade de aprofundamento das relações capitalistas”, na qual

“a era eletrônica de acumulação capitalista não é um lento refluxo da exploração da força de trabalho pelo capital, mas, ao contrário, um momento histórico e singular em que o reexame do compromisso da relação salarial fordista e a busca de novas fontes de produtividade se conjugam (pelo jogo de práticas imanentes) com a complexificação da concorrência intercapitalista e uma nova configuração internacional da divisão internacional do trabalho, a partir da qual ocorrem mudanças na composição intersetorial da acumulação, deslocamento das unidades para zonas de baixos salários, tendências a privilegiar unidades de produção menores, em que o processo de trabalho é mais flexível e em que se efetuam economias máximas nos custos de produção.” (Benko, 1996, p.20)

Ao lado, portanto, de uma *flexibilização* nas tecnologias de produção - que incorporam equipamentos sofisticados, comandados por sistemas *informacionais* de alta tecnologia - e das tecnologias dos produtos - que procuram diversificar seus artigos para atenderem as demandas específicas com alto grau de qualidade - também flexibilizam as relações na esfera do trabalho.

Tal flexibilização ocorre tanto na forma de organizar as atividades produtivas no interior das empresas, quanto nas formas de absorção do mercado de trabalho. O conteúdo do trabalho, a divisão do trabalho, a quantidade de trabalho e qualificação exigida fazem com que o trabalho deixe de ser especializado e torne-se moldado aos novos equipamentos, exigindo-se uma elevada capacidade de abstração e de intervenção, sempre que necessário, para o ajuste e, em alguns casos, realização da manutenção dos equipamentos.

As formas de contratação, no entanto, é que sofrem as maiores alterações. As novas tecnologias de produção e dos produtos favorecem a inteira subordinação do trabalho às novas formas de concentração e acumulação do capital. Quebra-se a estabilidade no emprego e, em parte, a capacidade de enfrentamento da classe trabalhadora, já que as novas tecnologias dispensam a absorção de grande quantidade de força de trabalho, obrigando grandes parcelas de trabalhadores a se submeterem às contratações temporárias e/ou terceirizadas, o que exige uma requalificação do trabalho, nem sempre possível, principalmente nos países em que o processo de industrialização é precário.

Dentre as estratégias de retomada do crescimento na acumulação capitalista, neste novo cenário tecnológico, as empresas incorporam as formas de flexibilizações mencionadas e, em particular, buscam novas regiões para se instalarem em função de novas possibilidades de relações com uma força de trabalho menos organizada, definindo uma nova espacialidade, uma nova escala produtiva, tanto para a indústria quanto para as atividades de serviços.

Trata-se, ao nosso ver, do aspecto identificado por Michael Stoper (1994, p.13), no qual, ao lado de uma *desterritorialização*, característica do conjunto de atividades que “se tornam menos dependentes de recursos, práticas e interdependências específicos de um local”, observa-se a manutenção e até mesmo o fortalecimento de atividades *territorializadas*, decorrentes da dependência de algum recurso só disponível em determinados lugares ou, o que é mais evidente, do fato de que

“certas atividades produtivas-chave, notadamente as de maiores conteúdos de especialização, conhecimento ou tecnologia, continuam fortemente enraizadas em áreas territoriais centrais, mas são cada vez mais inseridas em redes de relacionamentos com outros centros territorializados e com partes desterritorializadas de seus sistemas de produção e marketing” (Stoper, 1994 p.15)

Neste cenário de avanços - em termos de incorporação das novas tecnologias na composição geral do capital e na requalificação das forças produtivas - mas também de incertezas - quanto à organização do trabalho e de definições da espacialidade dos novos segmentos industriais - não podemos deixar de considerar dois importantes aspectos. O desenvolvimento industrial, em seu movimento de acumulação, não prescinde das intervenções institucionais como mecanismos de regulação do sistema e as novas tecnologias oferecem novas condições de organização industrial, gerando uma *desintegração vertical* do sistema produtivo (Lipietz e Leborgne, 1988, p. 22).

Para os objetivos desta apresentação, interessa-nos um maior aprofundamento deste último aspecto. As novas tecnologias propiciam uma intensa reorganização do sistema produtivo, dadas as novas possibilidades de comunicação que interligam em fluxos permanentes e contínuos todas as firmas; de controle à distância dos equipamentos através de computadores interligados em rede; de organização empresarial em módulos que especializam empresas de componentes dos produtos etc. Tal fato altera as formas de organização das empresas, até então estruturadas segundo o modelo de produção integrada no mesmo espaço, em que todas as etapas da produção estavam sob a responsabilidade do mesmo capital, muitas vezes em complexos industriais gigantescos. Era, sob a ótica da concentração de capitais, uma estrutura integrada verticalmente.

Com os novos recursos e intencionalidades do capital, as empresas intensificam a formação de uma nova estrutura, procurando diversificar suas plantas industriais e integrando, ao seu sistema produtivo, várias firmas especializadas, através das quais reestruturam seu complexo industrial, mantendo uma gestão integrada em que coordenam essas novas/velhas firmas. A nova estrutura interna das empresas se dá tanto pela modificação de seu padrão de organização - transferindo para firmas especializadas parte significativa da produção de componentes necessários às mercadorias produzidas - quanto pela promoção de uma maior segmentação do processo de trabalho em módulos.

São as formas encontradas para minimizar os custos e riscos, já que é possível especializar firmas para produção de componentes e/ou de funções complementares às atividades industriais. Por um lado, tal estrutura permite um controle mais estreito de custos e da qualidade, por outro promove uma “partilha dos riscos sobre a pesquisa e desenvolvimento, as imobilizações em alta tecnologia, e mais amplamente sobre a imobilização de capitais fixos, entre vários proprietários de capitais” (Lipietz e Leborgne, 1988, p.22). Mas, ainda assim “tal aprofundamento da divisão social do trabalho entre as empresas não implica uma desconcentração paralela da hierarquia e do controle capitalista”. (op. cit., 1988, p.23).

Maior especialização e fracionamento das atividades por firmas especializadas, segundo Aglietta, portanto, é mais uma rede de *subcontratação* do que formação de capitais autônomos, do ponto de vista da valorização do capital, mesmo constituindo empresas juridicamente autônomas e não controladas diretamente pelas firmas que controlam o processo produtivo dos diferentes segmentos industriais. Para ele,

“Esses capitais fazem funcionar parcelas de valorização em linhas de produção integradas. Sua dependência está delimitada por normas técnico-econômicas sobre as quais não tem nenhuma influência. Seus clientes lhes são impostos. Não produzem mercadorias no sentido estrito da palavra, mas sim produtos intermediários dentro do processo de produção mais amplo, que cria mercadorias complexas. A quantidade produzida e preços lhes são impostos. Estes últimos não são preços de mercado, mas sim de transferências” (Aglietta, 1986, p.197).

Todavia, há algo nesta caracterização do movimento geral do capital, de suas novas estratégias de acumulação, que precisa ser analisado a fim de que se possa lançar novas luzes sobre o comportamento do capital em realidades cujo complexo produtivo ainda se encontra em processo de formação e consolidação.

A hegemonia e centralização de capitais das grandes empresas é um fato inexorável e cada vez em maior escala. Em todo o mundo ocorrem fusões e aquisições de empresas por complexos industriais e financeiros mais estruturados, fazendo com que as “empresas globais” se tornem ainda maiores e ameaçadoras das próprias economias nacionais de países não industrializados. Isso ocorre em todos os segmentos: automobilístico, como a fusão da Mercedes-Bens com a Chrysler; financeiro, como a fusão do Citibank e Travelers Group; energia, como a fusão da Exxon e Mobil-Oil; e aquisições de empresas por outras em todos os segmentos econômicos, que atingem proporções inimagináveis, como a expansão do grupo financeiro inglês HSBC no Brasil com a compra do Bamerindus etc. No Brasil, foram 1.438 fusões e aquisições entre 1994 e 1998, sendo que 56% delas com participação de companhias de outros países (Consultoria KBMG, Veja, jun/1999, p.136-139).

Mas isto, pensamos que é correto dizer, não é um movimento recente. A formação dos capitais monopolistas e/ou oligopolistas que ocorriam dentro das economias de cada país ganha, agora, escala internacional, já que as negociações ocorrem numa velocidade antes inimaginável, com a concorrência dos atuais sistemas de comunicação, que interligam empresas, bolsas de valores e economias regionais em todo o mundo. Mas o fato de ampliar o nível de concentração de capitais, pelas grandes empresas, não ofusca o fato de que o processo de terceirização e criação de inúmeras novas firmas especializadas também se amplia. São novas empresas que, embora não se constituam como independentes do sistema produtivo já estruturado, sugerem a formação de novos capitais.

Partimos, para discutir essa questão, das observações apresentadas por Paul Singer (1998), que identifica um movimento importante na composição social da força de trabalho no Brasil, na qual o

“aumento da proporção de empregadores e de não-remunerados, entre 1980-90, *sugere que houve alguma descentralização do capital com a multiplicação de pequenas firmas*, que são aquelas que ocupam [um novo papel no sistema produtivo], ao lado dos trabalhadores autônomos, auxiliares não remunerados que são, em geral, aparentados do “empregador” (Singer, 1998, p.16).

Singer vai mais longe ainda, em outro trabalho. Identifica que há contestação à hipótese de que esteja ocorrendo uma “tendência à descentralização do capital, com o argumento de que esta é apenas formal e que, ao contrário, o controle financeiro das empresas está se centralizando cada vez mais, através das fusões e aquisições” (Singer, 1996, p.6). Mas enfatiza que, por outro lado, a análise do problema do desemprego e exclusão social no Brasil leva à constatação de que, “muitas atividades desconectadas do grande capital monopolista passam a ser exercidas por pequenos empresários, trabalhadores autônomos, cooperativas de produção etc. (op. cit, p. 6).

Temos aí duas referências importantes. No primeiro trabalho, Singer menciona a *multiplicação de pequenas firmas*, referindo-se às novas empresas que se formam associadas e/ou subordinadas às grandes empresas, mas, ainda assim, um novo capital. Naquele trabalho, ele apresenta dados da composição da força de trabalho que em tese confirmariam tal suposição.

Tabela 1. População ocupada segundo categorias sócio-ocupacionais. Brasil 1981-1990.

Categ. Sócio ocupacionais	1981	1983	1986	1990
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Empregadores	3.2	3.2	3.5	4.7
Empregados públicos	8.0	8.3	9.2	9.7
Empregados firmas particulares	50.4	50.5	50.5	48.8
Trabalhadores autônomos	22.3	22.1	22.4	22.6
Trabalhadores domésticos	6.1	6.6	6.7	6.2
Não-remunerados	10.0	9.3	7.7	8.1

Fonte: Singer, 1998, p.14, apud, IBGE, 1994, Tabela 8

Com estes dados, também considerando que a proporção de empregadores em 1970 era de apenas 1,5% (Op.cit. p.15) e em 1990 atinge a proporção de 4,7%, podemos crer que a formação de novas firmas e/ou de “atividades desconectadas do grande capital monopolista”, como citado em seu segundo trabalho mencionado, seja digna de verificação para que não subestimemos, ofuscados pela dinâmica do processo de acumulação geral do capital no plano internacional, o processo de formação do capital industrial no Brasil. Um processo “endógeno”, ainda que orientado externamente.

Como uma primeira aproximação desta investigação, constatamos, por um lado, analisando os dados do IBGE/PNAD, para 1996, que a taxa de crescimento da proporção de empregadores não se confirmou para a década de 90. Verificamos que a proporção de empregadores no Brasil, em 1996, era de 3,8%. Houve, portanto, um diminuição desta proporção, que, ainda assim, apresenta-se como superior à taxa verificada para 1986. Por outro lado, analisando a tendência do mercado de trabalho no Rio de Janeiro, também com base em dados do IBGE para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, verificamos que, ao contrário da tendência ao nível nacional, nesta região a tendência se confirma, ampliando a proporção dos trabalhadores que organizam sua própria atividade, em caráter empresarial ou autônomo. Importa, no entanto, ao nosso ver, que a estrutura industrial brasileira ainda está em formação, dadas as dimensões do mercado ainda não atingido pelo parque industrial brasileiro, e que tais dados podem apontar perspectivas de que estejam ocorrendo a formação de novos capitais.

Tabela 2. Nível de ocupação por posição na ocupação na RMRJ.

Ano	Total	Empregadores	%
1991	4.057.111	157.329	3,9
1992	4.014.250	156.344	3,9
1993	4.056.071	161.843	4,0
1994	4.061.324	156.183	3,8
1995	4.136.996	175.772	4,2
1996	4.183.443	180.956	4,3
1997	4.184.934	178.297	4,3

Fonte: Secretaria Municipal do Trabalho do Rio de Janeiro, 1998, p. A9.

A questão, para nós, é que na maioria dos países industrializados o sentimento de perda e desproteção com as novas formas de organização da produção, já estruturalmente madura, não oferecem novas possibilidades de investimentos que incorporem o contingente de desempregados na indústria, a não ser pela oferta de serviços altamente especializados para as empresas já estruturadas. Ora, isso não quer dizer que um campo de possibilidades de criação de novas empresas, capitais autônomos, não possa surgir em países cuja economia ainda está em formação. Ou seja, nessas economias, há grande necessidade de novas empresas e serviços que ampliem a oferta de produtos e serviços para a grande maioria de não consumidores. Daí uma possível diferença entre as perspectivas dos países centrais e industrializados e dos que ainda estão reestruturando sua estrutura produtiva, como o Brasil.

O que tentamos dizer é que os novos processos produtivos podem ser considerados como um campo de possibilidades de se repensar o modelo de desenvolvimento que marcou os países de industrialização recente do terceiro mundo, como Brasil e México. Trata-se, como assinala Stoper, de buscar respostas locais às forças globais (Stoper, 1990 p. 120), alterando as estratégias de industrialização que, até agora, foram de uma industrialização complementar à estrutura das firmas multinacionais, conseqüentemente, incapazes de promover uma industrialização que trabalhe simultaneamente para o mercado interno e externo, procurando ocupar nichos de mercado, tanto no plano internacional, quanto na revalorização do mercado interno. Um dos problemas gerados por esse modelo, por exemplo, foi a estruturação do mercado interno sustentado por uma política salarial reprimida, impossibilitando a formação de uma massa salarial que fosse capaz de sustentar um investimento industrial firme e contínuo (op. cit. 1990 p. 123). Daí, a grande concentração metropolitana, em especial, em São Paulo, como resultante de uma industrialização através de pequenas firmas de componentes nacionais, dependentes das grandes empresas multinacionais. Essas grandes empresas podiam ser localizadas de forma mais dispersa, (como, no caso de São Paulo, nos municípios de São José dos Campos, Americana, Rio Claro, Limeira, Piracicaba etc), mas as pequenas não.

Assim, é possível trabalhar com a perspectiva de que, com o processo de superação do modelo fordista, também ficam superados os modelos de desenvolvimentos nos países industrializados recentemente, que foram baseados “pela transferência de um modelo tecnológico-institucional”. Além disso, deve-se observar que

“as condições básicas para as estratégias de industrialização regional na década de 90, tanto nas economias desenvolvidas quanto nas em desenvolvimento, foram alteradas irrevogavelmente. Disso não decorre, porém, que agora um “suposto sistema internacional” esteja finalmente com o controle completo da dinâmica da industrialização local, pois o efeito paradoxal do sistema tecnológico-institucional internacional, agora vindo à luz, é fazer ainda mais importantes a mobilização “endógena” local de recursos e habilidades para a industrialização, como condição de sucesso no ambiente recentemente internacionalizado” (Stoper, 1990, p. 131).

Ainda segundo a análise de Stoper, é importante salientar que

“enquanto as estratégias convencionais para os pólos de crescimento começavam pelas empresas de produto final e esperavam que produtores de insumos viessem a se instalar nas proximidades da unidade de produção final, um programa de industrialização local revigorado deveria atribuir grande importância ao desenvolvimento da divisão social do trabalho especializado “de baixo para cima”.

Renova-se, com isso, o papel dos governos regionais e locais no sentido de atuarem como organizadores de um espaço produtivo, em que grande parte da infra-estrutura necessária depende das ações efetivas de políticas públicas locais. Além disso, muitas possibilidades de desenvolvimento econômico e social são geradas pela incorporação de tecnologias às atividades já implantadas na região, agregando valor à produção e contribuindo para a valorização da economia local.

Trata-se de reconhecer, como assinala Coelho (1996, p.10), que as vantagens locais são fortalecidas e os lugares cada vez mais diferenciados pelo seu conteúdo - recursos naturais, mão-de-obra, infra-estrutura de transportes, energia, comunicações etc. Mas não só. Para Borja e Castells (1996, p.34), a especificidade geográfica de cada fase do processo de produção aparece condicionada pela singularidade da força de trabalho requerida em cada fase e pelas características sociais e ambientais a que está submetido cada segmento da força de trabalho.

Muitas são, portanto, as mudanças, em termos de gestão política do território, necessárias para absorver parte das atividades econômicas *desterritorializadas* e/ou aprofundar seu desenvolvimento, caso a região já esteja de alguma forma inserida na rede de lugares articulada à dinâmica produtiva global e local.

É neste cenário de possibilidades e incertezas, em termos de novos padrões de localização das atividades econômicas e, em particular, industriais, que acreditamos residirem as possibilidades de um novo modelo de desenvolvimento, de recuperação econômica e de reorganização regional no país.

Disso decorre a crença de que um novo processo de desconcentração espacial das atividades industriais, no Brasil, pode ter a perspectiva de ser estruturante de um novo modelo industrial que incorpore as diversas potencialidades e articule os mais amplos setores e agentes econômicos e sujeitos sociais do país.

A dispersão industrial no Brasil: os novos centros urbano-industriais

O desenvolvimento industrial brasileiro, a partir da década de 30, teve fortes influências das políticas do Estado que atuaram diretamente na sua estruturação. Investimentos em indústrias de base e de energia marcaram esse processo, que poderíamos chamar de fordismo periférico, no qual o Estado procurou reverter a tendência de uma economia agrária exportadora com incentivos às atividades industriais, que induziram a formação de centros urbano-industriais complexos, principalmente nos centros metropolitanos do Sudeste. Com a abertura da economia aos capitais externos, em fins dos anos 50 e início da década de 60, a estrutura industrial brasileira consolidou-se de forma altamente concentrada nos centros mencionados, em parte por economia de escala, dados o modelo e o padrão tecnológico desenvolvidos, em parte pela própria incapacidade de trabalhar na perspectiva de políticas regionais mais descentralizadoras.

As políticas de consolidação e institucionalização das Regiões Metropolitanas, em 1973, através da criação de órgãos gestores dessas regiões, inicialmente com vistas à gestão dos “serviços de interesses comuns”, acabaram por sedimentar esse modelo altamente concentrador, definido a partir das

concepções teóricas que apontavam no sentido de fortalecimento dos “pólos de desenvolvimento” que marcaram as políticas regionais no País.

Com efeito, até o início da década de 70, podemos constatar, pelo resultado em termos espaciais dessas políticas, que a concentração das atividades industriais no Brasil é incompatível com um desenvolvimento integrado, pois ao mesmo tempo são concedidos incentivos para o desenvolvimento industrial de forma altamente centralizada e secundarizadas políticas agrárias e de desenvolvimento local – que poderiam ser formadoras de novos capitais - intensificando a tendência à urbanização sem o correspondente desenvolvimento industrial nas diferentes regiões.

Assim, a quantidade e intensidade das atividades urbano-industriais, nas diferentes regiões brasileiras, torna-se um importante referencial da estrutura espacial e produtiva no país que contribuirá para avaliarmos os possíveis caminhos de uma reestruturação urbana e industrial.

Para efeito de análise deste quadro no Brasil³, partiremos do fato de que o número de Microrregiões Geográficas que apresentavam mais de 10.000 trabalhadores no setor industrial era de apenas 33 microrregiões, no ano de 1970, e que concentravam 76% do emprego industrial do país, sendo apenas 7 com mais de 50.000 pessoas ocupadas em cada (Diniz e Croco, 1995, p.6).

Essa concentração espacial começa a se dissipar em função de algumas políticas de expansão da infraestrutura implantada no país. Ainda assim, continua fortemente concentrada nas regiões Sul e Sudeste em face do processo histórico de sua formação. Investimentos nas áreas de transportes, energia e comunicação, promovidos nos anos do “milagre brasileiro”, que caracterizaram o que Barros de Castro denominou ‘economia em marcha forçada’, associados com o crescimento urbano e dos serviços mais especializados e modernos, possibilitaram a criação de economias de escala em várias cidades e regiões brasileiras, favorecendo um início de desconcentração industrial. Ao lado disso, ainda que com resultados pouco significativos, as políticas de desenvolvimento regional, através da SUDENE, SUDAM, SUFRAMA etc, e a realização de dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's), também contribuíram para esse movimento. Tais políticas, no entanto, não objetivavam a reversão de um modelo fundado na transferência de tecnologia e organização das plantas industriais associadas às empresas multinacionais, principalmente, de bens de consumo duráveis.

No decorrer da década de 70, portanto, uma nova perspectiva é gerada, em termos de maior dispersão das atividades industriais, criando novas possibilidades e dinamismo para a economia de várias microrregiões brasileiras, pelo menos dentro do eixo Sudeste-Sul. Segundo Diniz e Crocco, em 1980, o número de áreas que apresentam um contingente de mais de 10.000 trabalhadores no setor industrial já totaliza 76 microrregiões, sendo que na região Sudeste-Sul concentram-se 60 dessas áreas (Diniz e Crocco, 1995, p.9-10). São novos centros que se consolidam com o processo de reversão da polarização metropolitana no estado de São Paulo, que redirecionam o crescimento industrial para as áreas do interior, ainda que sob a influência técnica e de gestão do núcleo metropolitano, expandido, na verdade, a estrutura metropolitana para um raio superior a 150 km a partir da capital, ao longo dos eixos rodoviários Anhanguera-Bandeirantes e Castelo Branco (Lencioni, 1994, p.54); para a região central de Minas Gerais, onde se localiza uma importante parcela da indústria metalúrgica, com tendência recente de integração do setor metal-mecânico; e, para o interior dos estados do Sul, que se beneficiam com o desenvolvimento agrícola mecanizado e da rede urbana já consolidada. Na Região Sudeste, a exceção ficou por conta do Estado do Rio de Janeiro, que durante o período amargou uma relativa estagnação e até mesmo uma regressão em seu processo de desenvolvimento industrial, não ampliando suas poucas áreas com maior dinamismo industrial.

Assim, como resultado das políticas específicas da primeira fase da expansão das áreas industriais brasileiras, durante a década de 70, chegamos a 1980 com um número mais significativo de núcleos urbanos de maior porte - 76 áreas. Isto significou uma taxa de crescimento da ordem de 130% na década. Na década de 80, todavia, diante das crises econômica, social e política no país e das mudanças no padrão de investimento e produtivo das economias mais industrializadas, o crescimento industrial e, conseqüentemente, a intensificação do processo de descentralização espacial das atividades industriais no Brasil não lograram crescimento, principalmente entre os anos de 1980 e 1985. Com efeito, em 1991, de acordo com os dados da RAIS (Relatório Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho), não há alteração neste período. Essas 76 áreas “...representavam 60% do número de estabelecimentos, 84% do pessoal ocupado e 90% do valor da transformação da indústria brasileira” (Diniz e Crocco, 1995, p.13).

³ Usaremos a metodologia apresentada por Ann Markusen, usada no Brasil pelos trabalhos de Clelio Campolina Diniz e Marco Crocco, que procura identificar e analisar “as áreas industriais mais relevantes de cada país, pela sua magnitude e pelo dinamismo” (Diniz e Crocco, 1995, p.2) tendo como referência a existência de mais de 10.000 trabalhadores no setor industrial em cada Microrregião Geográfica. Essas informações foram obtidas através dos dados da RAIS, do ministério do Trabalho. Desta forma é possível trabalhar com a noção de aglomeração industrial e não só com municípios.

Na década de 90, no entanto, esse movimento volta a se intensificar. Analisando os dados da RAIS para o intervalo de tempo entre janeiro de 1997 e agosto de 2000, verificamos que houve um significativo crescimento do número de microrregiões que atingiram o patamar de 10.000 trabalhadores ocupados no setor industrial: são, agora, 107 áreas com esse perfil de ocupação no setor industrial. Isto confirma uma tendência à descentralização espacial em todas as regiões, em especial na Região Sudeste-Sul do Brasil.

Esse movimento ocorre sob a influência dos mais variados fatores. Ao lado dos investimentos em infraestrutura promovidos pelo Estado - sempre necessários para garantir a viabilidade das atividades industriais - e da intencionalidade dos capitais, que buscam fugir aos efeitos negativos dos grandes centros, há uma maior possibilidade de dispersão pelo padrão tecnológico incorporado ao sistema produtivo. A maior capacidade de controlar à distância as atividades no "chão da fábrica" viabiliza a separação das atividades de pesquisas, gerenciamento e marketing da produção, propriamente dita. As vantagens locacionais oferecidas pela União, Estados e Municípios, na forma de incentivos fiscais e isenções, ao lado da existência de um número significativo de força de trabalho não organizada, como nos grandes centros e, sobretudo, pelas políticas locais de infra-estrutura econômica e social vêm potencializando e intensificando esse movimento. O conceito de 'distritos industriais', organizados no interior do país, ganha maior visibilidade.

Isso não significa, porém, que as atividades industriais brasileira não amarguem uma profunda recessão e até mesmo uma regressão na composição de seu parque industrial, pelo menos em termos de número de empregos gerados. Pesquisa elaborada pelo Professor João Sabóia, da UFRJ, divulgada no Jornal Folha de São Paulo de 19 de setembro de 1999, dá conta da diminuição do número de empregos industrial no país entre 1989 e 1997 da ordem de 23,4%, sendo que a região Centro-Oeste foi a única que apresentou taxa de crescimento positiva, + 46,7% de novos empregos no setor industrial. A Região Sudeste amargou uma diminuição de - 30,7% do número de empregos; a Região Sul, -10%; a Região Nordeste, -17,3% e a Região Norte, -19%. De janeiro de 1997 até agosto de 2000, esse crescimento continua decrescente, apresentando uma nova redução de 5,71% neste período, sendo que, neste último período, tanto a Região Centro-Oeste quanto a Região Sul apresentaram crescimento positivo, ainda que bem modestos: 0,65% e 3,8%, respectivamente.

Tal fato, ao nosso ver, está diretamente ligado à diminuição da concentração industrial nos principais centros metropolitanos das regiões, gerando o desemprego estrutural, ou seja, pessoas que perdem o emprego pelo fato das empresas estarem desativando suas plantas industriais nesses centros e deslocando-as para o interior. É bastante significativo, por exemplo, o fato de que é nas principais cidades de cada região que as taxas de diminuição dos postos de trabalho nas indústrias são maiores: São Paulo, - 43,8%; Campinas, - 28%; Rio de Janeiro, - 45,0%; Porto Alegre, - 31,0%; Belo Horizonte, - 5,5% e Curitiba, - 7,5% (Sabóia, 1999).

É, sem sombra de dúvidas, um movimento complexo, mas que pode estar significando a requalificação dos espaços industriais e dinamizando a economia das áreas do interior, não só pelo impacto causado pela realocação dessas indústrias mas, também, pelo maior dinamismo que as economias urbanas desses novos centros estão vivenciando, com o deslocamento dos capitais já estruturados para essas áreas, bem como pela geração de novos capitais industriais, de serviços especializados e pela maior organização gerencial das pequenas atividades produtivas locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Interpretar as características e as tendências do processo de formação econômica brasileiro é algo complexo, que nos exige uma reflexão para além da identificação da localização da estrutura produtiva. O que fundamenta o modelo de desenvolvimento econômico e industrial no país? Como estão estruturados o mercado e as relações institucionais para a capacitação do sistema produtivo, da circulação e do consumo? Qual o impacto que os novos processos produtivos, além da reestruturação das redes urbanas, causarão em termos de reorganização da capacidade produtiva no país?

Neste trabalho, nosso esforço foi no sentido de trabalhar os elos que dinamizam o processo permanente de valorização do capital - expresso no movimento de concentração e centralização dos capitais - e, tendo por base esta questão, identificar a dispersão industrial no Brasil como resultante de um duplo movimento: o da intencionalidade desses capitais na busca de ampliação de sua capacidade competitiva e o das ações das instituições e sujeitos sociais, que procuram dar novos sentidos à utilização dos recursos disponíveis e repensar o modelo e as formas de organização do sistema produtivo no país.

Acreditamos que a dispersão espacial das áreas com maior número de empregos no setor industrial, observada na análise dos dados, aponta para a ampliação das possibilidades de criação de emprego e renda gerados a partir das novas demandas, que poderão surgir tanto nas atividades complementares ao setor industrial, quanto em outros setores econômicos, sobretudo de serviços, agroindústrias etc. Essa ampliação de possibilidades nos induz, inevitavelmente, a demarcar a necessidade de um debate que aponte pistas para a redefinição política das formas de intervenção institucional que podem potencializar essa perspectiva ou subsumir de vez o modelo de desenvolvimento brasileiro como apenas um modelo complementar e subordinado ao capital internacional.

BIBLIOGRAFIA

Aglietta, Michel. *Regulacion y crisis del capitalismo - la experiencia de los Estados Unidos*. México, Siglo veintiuno editores, p.192-238, 1986.

Benko, Georges. *Economia, espaço e globalização na aurora do Século XXI*. São Paulo, Editora Hucitec, 1996a.

_____. "Organização econômica do território: algumas reflexões sobre a evolução no século XX". In: Santos, Milton et alli (Org.) *Território - globalização e fragmentação*. São Paulo, Ed. Hucitec / ANPUR, 1996b.

Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local e global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Ajuntament de Barcelona, Habitat II, 1996.

Coelho, Franklin D. "Reestruturação econômica e as novas estratégias de desenvolvimento local". In: Coelho, Franklin Dias (Org). *Desenvolvimento econômico local: temas e abordagens*. Rio de Janeiro, IBAM / SERE/FES, 1996.

Diniz, Clelio C. y Crocco, Marco A. Reestruturação produtiva e novos centros industriais no Brasil: o novo mapa da indústria brasileira. Santiago do Chile, Instituto de Estudios Urbanos, PUCC, Seminário Internacional sobre Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración, junho de 1995,

Gottdiener, Mark. A Teoria da crise e a reestruturação sócio-espacial: o caso dos Estados Unidos. in: Valadares, L. e Preiteceille, E. (coord) *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo, Nobel/IUPERJ, 1991.

Lencioni, Sandra. *Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada*. In: Revista Espaço & Debates - Nova dimensão regional - nº 30, p.54-61. São Paulo, NERU, 1994.

Lipietz, Alain e Leborgne, Danièle. Pós fordismo e seu espaço. In. Espaço & Debate - Reestruturação econômica e transformações territoriais. São Paulo, Neru, ano VIII, nº 25, p.12-24, 1988.

Massolo, Alejandra. Em direção as bases: desconcentração e município. In. Espaço & Debate - Poder local. São Paulo, Neru, ano VIII, nº 24, p. 40-54, 1988.

Scott, Allen J. e Stoper, Michael. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. In. Espaço e Debate - Reestruturação econômica e transformações territoriais. São Paulo, Neru, ano VIII, nº 25, p.30-44, 1988.

Stoper, Michael. "A industrialização e a questão regional no terceiro mundo" In: Valadares, Lícia e Preitecelle, Edmund. *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo, Nobel/ IUPERJ, 1990.

_____. "Territorialização numa economia global - possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas". In: Lavinias, Lena et alli (Org). *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 1994.

Singer, Paul. Desemprego e exclusão social. In: São Paulo em perspectiva - mudanças econômicas e desemprego. São Paulo, Fundação SEADE, Volume 10 (1), 1996.

_____. *Globalização e desemprego - diagnósticos e alternativas*. São Paulo, Editora Contexto, 1998.

Institucionais

Ministério do Trabalho e Emprego. RAIS - Relatório Anual de Informações Sociais, 1998

Ministério do Trabalho e Emprego. CAGED - Cadastro Geral de Empregos - Perfil, jan/97 a agosto/2000.

Secretaria Especial do Trabalho. Município do Rio de Janeiro. O Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro - conjuntura e análise. Rio de Janeiro, Ano 1, nº 3, agosto de 1998.

Periódicos

Revista Veja. Ano 32, nº 27, 7 de julho de 1999, p.136-139.

Jornal Folha de São Paulo, Domingo, 19 de setembro de 1999.