

# EXPANSÃO ECONÔMICA E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO BRASIL

economic expansion and productive restructuring in Brazil

Antonio Nivaldo Hespanhol \*

## Resumo

A reestruturação produtiva tornou-se expressiva a partir da década de 1970 e derivou do fortalecimento do padrão flexível, em detrimento do modelo fordista de acumulação. Tal movimento foi marcado pelo avanço da informática e da microeletrônica, bem como pela redução da capacidade de intervenção e regulação econômica dos Estados nacionais. No caso brasileiro, a reestruturação produtiva tornou-se expressiva somente depois da década de 1990, mas desde os anos 1970 seus efeitos passaram a ser sentidos. A desconcentração da atividade econômica do Sudeste para outras regiões do país se constituiu num desses efeitos, pois os avanços nas áreas de comunicações e transportes tornaram possível o deslocamento da produção, aproveitando-se da disponibilidade de mão-de-obra, recursos naturais e incentivos fiscais e financeiros, além da manutenção da gestão dos empreendimentos em pontos estratégicos do território. No período compreendido entre 1970 e 2010 houve maior expansão do PIB das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e retração do Sudeste, em todo o período, e do Sul, a partir dos anos 1990. Desde os anos 1970, mas principalmente a partir da década de 1990, a inserção das regiões na matriz produtiva tem se dado de forma ativa e passiva, com predomínio da forma passiva.

**Palavras-chaves:** Reestruturação produtiva, Expansão econômica, Estado, Região.

## Abstract

Productive restructuring has become substantial from the 1970s deriving from strengthening of the flexible pattern, instead of the accumulation Fordist model. Such movement was characterized by computing and microelectronics advances, as well as the reduction of intervention capacity and economic regulation of the national states. In the Brazilian case, production restructuring has become substantial only after the 1990s, but since the 1970s the effects began to be experienced. The deconcentration of South East to other areas of the country was constituted as one of these effects, because of the advances in communication and transportation that made possible the shifting of production, taking advantage of the availability of skilled manpower, natural resources and tax and financial incentives, as well as management of maintenance projects in strategic planning. During the period from 1970 to 2010, there was a greater GDP growth in North, Northeast and Midwest while Southeast macro-regions downturn throughout the period, as well as the South after the 1990s. Since the 1970s, but mostly from the 1990s, the inclusion of regions into the productive matrix has occurred in an active and passive way, with the passive one being predominant.

**Key words:** Production restructuring, Economic expansion, State, Region

## Résumé

La restructuration de la production a pris de l'importance depuis les années 1970 et provient du renforcement de la norme souple, au lieu du modèle fordiste d'accumulation. Ce déplacement est marquée par les progrès de l'informatique et de la microélectronique, ainsi que par la réduction de la capacité d'intervention et de régulation économique des Etats nationaux. En ce qui concerne le Brésil, la restructuration de la production est devenue significative uniquement après les années 1990, mais a partir des années 1970 les effets ont commencé à se faire sentir. La déconcentration du Sud-Est vers d'autres régions du pays a été formé dans ces effets, en raison du progrès de la communications et du transport ont permis le déplacement de la production, profitant de la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, les ressources naturelles et les incitations budgétaire et financière, et la gestion des projets de maintenance dans la planification stratégique. Pendant la période entre 1970 et 2010, il ya eu une croissance supérieure du PIB de macro-régions du Nord, Nord-Est et le Midwest et le retrait du Sud-Est tout au long de la période, et le Sud à partir des années 1990. Depuis les années 1970, mais surtout depuis les années 1990, l'intégration des régions dans la matrice productive s'est produite activement et passivement, avec prédominance passive.

**Mots clés:** Restructuration productive, Expansion économique, Etat, Région.

(\*) Bolsista Produtividade do CNPq e Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente - Rua Roberto Simonsen, 305, CEP: 19 060 900 - Presidente Prudente (SP), Brasil. Tel: (+55 18) 32295300 - nivaldo@fct.unesp.br

## INTRODUÇÃO

O padrão de acumulação fordista tornou-se incapaz de absorver as demandas do sistema capitalista nos anos 1970, havendo, desde então, o fortalecimento do padrão de acumulação flexível (toyotista), gestado em grandes empresas japonesas.

O enfraquecimento do padrão de acumulação fordista ocorreu em virtude da conjugação de vários fatores, destacando-se, dentre eles, o desenvolvimento tecnológico, notadamente os avanços nas áreas de informática e microeletrônica.

A manutenção da forte intervenção estatal na economia brasileira nos anos 1970 e a intensa crise econômica que assolou a economia brasileira, na década de 1980, retardaram a implantação do padrão de acumulação flexível no país. No entanto, nos anos 1990, praticamente todos os setores produtivos passaram por processos de reestruturação, decorrentes da incorporação do novo padrão de acumulação, o que repercutiu na dinâmica e na forma de inserção das diferentes regiões nos sistemas produtivos nacional e global.

No presente texto tratar-se-á: a) da crise do fordismo e da emergência do toyotismo; b) da desconcentração das atividades econômicas no Brasil, a partir dos anos 1970; c) da tendência à reconcentração das atividades intensivas em capital e tecnologia nas regiões Sudeste e Sul do país, a partir dos anos 1990; e d) das formas ativa e passiva de inserção das regiões no sistema produtivo nacional e global.

## CRISE DO FORDISMO E EMERGÊNCIA DO MODELO DE ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL

A expansão econômica em âmbito mundial foi expressiva nas três décadas posteriores ao término da segunda guerra mundial, período marcado pela forte regulação das atividades econômicas pelos Estados nacionais, por meio do estabelecimento do chamado Welfare State (Estado do bem estar social) nos países capitalistas desenvolvidos. Em tais países foram implementadas políticas de proteção social e garantido o acesso da população aos sistemas públicos de saúde, educação, transportes, habitação, lazer etc., o que resultou na melhoria da qualidade de vida e na redução do custo de reprodução da força de trabalho para as empresas privadas.

A expansão econômica e a intervenção do Estado também foram significativas em alguns países subdesenvolvidos no decorrer do período compreendido entre o término da segunda guerra mundial e o início dos anos 1970. No caso brasileiro, o Estado exerceu importante papel na estruturação da economia, alocou recursos na implantação e melhoria da infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações, além de criar mecanismos indutores dos investimentos privados em setores estratégicos e regiões economicamente deprimidas. No entanto, os investimentos realizados em saneamento básico e demais infraestrutura urbana, bem como nos sistemas de educação, saúde, habitação e transporte não foram suficientes para prover à maioria da população do acesso a tais serviços públicos.

O modelo de acumulação assentado no fordismo e o Welfare State, praticado nos países desenvolvidos, entraram em crise no início dos anos 1970, especialmente após o primeiro choque do petróleo ocorrido no ano de 1973.

De acordo com Harvey (2008), além da crise do petróleo, outros fatores redundaram na derrocada do modelo fordista, abrindo espaço para o fortalecimento do modelo de acumulação flexível.

Dentre os fatores que contribuíram para a substituição do padrão de acumulação fordista pelo toyotista se destacaram: 1) os avanços tecnológicos marcados pelo desenvolvimento da informática e da microeletrônica; b) a intensificação dos processos de fusões e incorporações de grandes empresas; c) a crescente financeirização da economia; e d) a concorrência exercida por grandes empresas japonesas que adotaram novas formas de organizar a produção e a gestão, ao reduzirem a hierarquia administrativa, evitarem a formação de estoques e diminuírem o nível de especialização dos trabalhadores por meio da implantação de ilhas de produção.



Simultaneamente à emergência do padrão de acumulação flexível, houve o fortalecimento do neoliberalismo econômico, fazendo com que os Estados nacionais perdessem a capacidade de estruturar, intervir e regular os mercados. No caso brasileiro, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo econômico começaram a ter maiores repercussões nos anos 1980 e tornaram-se expressivos a partir dos anos 1990.

## REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, DESCONTRAÇÃO E RECONCENTRAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS NO BRASIL

O processo de industrialização, iniciado na virada do século XIX para o XX e, intensificado, a partir dos anos 1930, foi realizado com base no padrão fordista de acumulação e na recepção de grandes investimentos realizados por grandes corporações transnacionais que se instalaram no país, especialmente no Sudeste, notadamente nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro.

O processo de industrialização se intensificou a partir dos anos 1950, resultando numa rápida, prematura e explosiva urbanização nas décadas subsequentes.

A partir dos anos 1960 o Estado brasileiro passou a promover a industrialização das áreas economicamente deprimidas, especialmente nas regiões Nordeste e Norte, se valendo, para tanto, da concessão de incentivos fiscais para estimular investimentos nas áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM) e da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

Nos anos 1970, a economia mundial perdeu vitalidade, mas, mesmo assim, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro apresentou expansão média de 8,6% ao ano. O incremento do PIB ocorreu graças à ampliação do endividamento do país junto ao sistema financeiro internacional. A captação de recursos externos viabilizou a continuidade dos investimentos realizados diretamente pelo Estado e por empresas estatais em grandes obras de infraestrutura (Usina de Itaipú, Usinas nucleares de Angra dos Reis, modernização dos sistemas de telefonia, pavimentação de estradas, abertura da transamazônica, construção do metrô em São Paulo etc.), as quais garantiram a manutenção do nível de atividade econômica do país, pois o fluxo de capitais produtivos privados em direção ao país foi drasticamente reduzido.

A região Sudeste apresentou desempenho econômico médio inferior ao ocorrido nas demais regiões do país no decorrer da década de 1970, fenômeno que resultou na redução do seu nível de concentração econômica. A referida região apresentou retração de quase três pontos percentuais na sua participação no PIB nacional entre 1970 e 1980, decaindo de 65,1% para 62,2%, enquanto que as regiões Norte e Centro-Oeste ampliaram as suas participações no PIB nacional no mesmo período, elevando-se de 2,2% para 3,4%, no caso da região Norte, e de 3,7% para 4,9%, no caso da região Centro-Oeste, conforme se verifica na Tabela 1.

Foram realizados grandes investimentos na região norte, especialmente em projetos de exploração mineral, no estado do Pará, e em atividades industriais localizadas, sobretudo, nas cidades de Manaus e Belém. Na região Centro-Oeste houve significativa expansão da produção e do processamento de grãos.

Tabela 1 – Participação das Macroregiões Brasileiras no PIB – 1970, 1980, 1990, 2000 E 2010 (%)

| Macroregiões | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|--------------|------|------|------|------|------|
| Norte        | 2,2  | 3,4  | 4,6  | 4,6  | 5,3  |
| Centro-Oeste | 3,7  | 4,9  | 5,2  | 7,0  | 9,3  |
| Nordeste     | 12,0 | 12,2 | 12,9 | 13,1 | 13,5 |
| Sul          | 17,0 | 17,3 | 18,2 | 17,6 | 16,5 |
| Sudeste      | 65,1 | 62,2 | 58,8 | 57,8 | 55,4 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística



As regiões Sul e Nordeste apresentaram pequena variação nas suas participações no PIB brasileiro entre 1970 e 1980. O Sul teve a sua participação no PIB nacional elevada de 17,0% para 17,3% no período. O Nordeste apresentou expansão de apenas 0,2 ponto percentual na sua participação, ampliando de 12,0%, em 1970, para 12,2%, em 1980, conforme se verifica na Tabela 1.

Apesar das quatro regiões apresentarem níveis de crescimento econômico superiores a ocorrida no Sudeste, as atividades econômicas continuaram fortemente concentradas naquela região, que fez 62,2% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no ano de 1980, sendo que o Estado de São Paulo, individualmente, concentrou 37,7% do PIB do país naquele ano.

A maior desconcentração das atividades econômicas, a partir dos anos 1970, teve efeitos espaciais limitados, sendo resultante do deslocamento de plantas industriais da região metropolitana de São Paulo em direção ao interior do próprio estado e aos Estados do Paraná (Região Metropolitana de Curitiba), Santa Catarina (Vale do Itajaí) e Minas Gerais (Triângulo Mineiro).

Não ocorreu a reversão da polarização, ou seja, não foi atingido o “ponto de mudança quando as tendências de polarização espacial na economia nacional dão lugar a um processo de dispersão espacial para fora da região central, em direção a outras regiões do sistema” (RICHARDSON, 1980, p. 67 apud AZZONI, 1986, p. 25).

A década de 1980 foi marcada pela profunda crise econômica e, conseqüentemente, pela redução da capacidade financeira do Estado brasileiro para: a) continuar realizando investimentos diretos em infraestrutura; e b) aportar recursos públicos no incentivo à realização de investimentos privados nas regiões menos dinâmicas.

A expansão do PIB brasileiro nos anos 1980 foi, em média, de apenas 1,6% ao ano, com retração da atividade econômica nos primeiros anos daquela década, o que resultou na recessão, elevação da taxa de desemprego, descontrole inflacionário e aprofundamento da pobreza. As condições econômicas adversas enfrentadas pelo país provocaram o enfraquecimento da ação do Estado e o desmantelamento do seu aparato de planejamento macroeconômico, setorial e regional.

Entre 1980 e 1990, o Sudeste apresentou retração de 3,4 pontos percentuais na sua participação no PIB nacional, decaindo de 62,2% para 58,8%. A região Norte continuou apresentando expansão significativa na sua participação no PIB nacional, elevando-se de 3,4%, em 1980, para 4,6%, no ano de 1990. As outras três regiões brasileiras ampliaram as suas participações no PIB nacional em menos de um ponto percentual no mesmo período, conforme consta na Tabela 1.

O crescimento da participação das quatro regiões no PIB nacional decorreu mais do baixo dinamismo da economia do país, particularmente do Sudeste, do que da vitalidade econômica das demais regiões.

A desconcentração da atividade econômica iniciada nos anos 1970 teve continuidade na década de 1980. No entanto, tal movimento foi particularmente forte no chamado polígono industrial dinâmico, cujos vértices encontram-se em Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Porto Alegre, Florianópolis e São José dos Campos, conforme demonstraram Diniz (1993) e Diniz e Crocco (1996), do que em outras regiões do país. Desde então, tem se observado que a expansão econômica tem sido muito mais significativa nas cidades médias situadas nas diferentes regiões do país do que nas metrópoles.

A década de 1990 foi marcada pela chegada ao poder de Fernando Collor e Itamar Franco (1990 – 1994), os quais foram eleitos de forma direta, após 21 anos de ditadura militar seguidos de cinco anos de um governo civil (1985 – 1989) eleito de forma indireta. A proposta e as ações do governo Collor e Itamar Franco tiveram perfil nitidamente neoliberal, situação que perdurou durante os oito anos do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002).

A expansão do PIB brasileiro nos anos 1990 foi, em média, de 2,7% ao ano. O controle da inflação, obtido por meio do estabelecimento do chamado Plano Real no ano de 1994, propiciou o restabelecimento da capacidade do Estado brasileiro de investir, planejar e induzir investimentos privados.



Entre 1990 e 2000, o Centro-Oeste apresentou expansão significativa em sua participação no PIB nacional, elevando-a de 5,2%, em 1990, para 7,0%, no ano 2000, enquanto a região Norte manteve a sua participação (4,6%) e o Nordeste apresentou expansão de apenas 0,2 ponto percentual no mesmo período.

No caso do Sudeste, a queda na participação no conjunto do PIB nacional teve continuidade entre 1990 e 2000, decaindo de 58,8%, em 1990, para 57,8%, no ano de 2000, evidenciando, assim, a continuidade do processo de desconcentração da atividade econômica iniciado nos anos 1970, mas em ritmo menos intenso.

A Região Sul, que desde 1970, vinha expandindo a sua participação no PIB nacional, apresentou retração de 0,6 ponto percentual na sua participação no PIB entre 1990 e 2000, conforme consta na Tabela 1. A retração do Sul pode ser explicada pelo: a) deslocamento de empresas que utilizam maior quantidade de mão de obra (especialmente de confecções e calçados) para outras regiões; b) esgotamento da fronteira agrícola; e, c) sucessivos problemas de frustração nas safras de grãos, especialmente no Rio Grande do Sul.

No decorrer da primeira década do Século XXI, o PIB brasileiro apresentou expansão média de 3,6% ao ano. A novidade da década foi a eleição de um governo de centro-esquerda que administrou o país entre os anos de 2003 e 2010, em dois mandatos consecutivos, o qual, apesar de ter mantido a estrutura dorsal da política macroeconômica elaborada pelo Governo anterior, instituiu políticas públicas de cunho distributivo que ampliaram a renda da população mais pobre do país.

No período compreendido entre 2000 e 2010 a região Norte elevou a sua participação no PIB brasileiro de 4,6% para 5,3%. O Nordeste teve a sua participação no PIB nacional elevada de 13,1% para 13,5% e o Centro-Oeste expandiu a sua participação no PIB nacional em 2,3 pontos percentuais, elevando-se de 7,0% para 9,3%.

As regiões Sudeste e Sul continuaram apresentando redução nas suas participações no PIB nacional, decaindo de 57,8%, no ano 2000, para 55,4%, em 2010, no caso do Sudeste, e de 17,6% para 16,5%, no caso do Sul, conforme verificado na Tabela 1.

A tendência de queda da participação do Sul no PIB nacional, observada desde a década de 1990, guarda estreita relação com o elevado crescimento ocorrido no Centro-Oeste. A fronteira agrícola do Centro-Oeste ainda está em expansão, o que tem favorecido o incremento da produção de grãos e atraído muitas empresas fornecedoras de insumos, máquinas e implementos agrícolas. O Centro-Oeste também tem atraído grandes unidades industriais processadoras de grãos (soja e milho), principalmente em virtude a) da elevada oferta de matérias-primas; b) da disponibilidade de incentivos fiscais e c) de maiores facilidades de acesso a financiamentos oficiais, por intermédio do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO).

Parte da avicultura da Região Sul transferiu-se para o Centro-Oeste, onde, além de maior disponibilidade de matéria-prima, foram oferecidos incentivos fiscais e financeiros para a realização de novos investimentos no setor. Também tem havido na região, desde os anos 1990, significativa expansão dos setores sucroenergético e de papel e celulose, especialmente no Mato Grosso do Sul.

Um importante diferencial do Centro-Oeste em relação às regiões Sul e Sudeste é a possibilidade de acesso a linhas de crédito do Banco do Brasil, por intermédio do FCO, pois, são disponibilizados recursos financeiros com elevado prazo de carência e baixas taxas de juros para a realização de investimentos pelas empresas privadas.

Além do Centro-Oeste, o Norte e o Nordeste também disponibilizam recursos para a realização de investimentos privados com base na utilização dos fundos constitucionais. Na Constituição Federal, promulgada em 1988, foi instituída a destinação de “3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (BRASIL, 2009, p. 2).



As regiões Sul e Sudeste, por serem as mais dinâmicas do país, não dispõem de tais fundos. Este e outros fatores fizeram com que houvesse a transferência de plantas industriais destas duas regiões para o Centro-Oeste, Nordeste e Norte do país.

O Estado de Santa Catarina, por exemplo, perdeu parte das empresas intensivas em mão-de-obra, principalmente indústrias de confecções e calçados. Muitas indústrias de confecções originárias do Vale do Itajaí montaram novas unidades ou se transferiram para estados do Nordeste, principalmente para o Ceará, onde há maior disponibilidade de mão-de-obra barata e acesso facilitado a incentivos fiscais e financeiros.

Vários frigoríficos deixaram de abater animais e processar carne bovina no oeste do Estado de São Paulo e instalaram modernas unidades industriais no Centro-Oeste, principalmente nos Estados do Mato Grosso do Sul e Goiás.

Algumas empresas de capital intensivo implantaram unidades no Centro-Oeste e no Nordeste do país, a exemplo da Mitsubishi que instalou uma fábrica de automóveis em Catalão, no Estado de Goiás, e da Ford que implantou uma unidade em Camaçari, no Estado da Bahia.

## REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E MANUTENÇÃO DO ELEVADO NÍVEL DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA DA MACRORREGIÃO SUDESTE

A despeito do crescimento sistemático da participação do Centro-Oeste, Norte e Nordeste no PIB do país, o nível de concentração econômica das regiões Sul e Sudeste continua bastante elevado, perfazendo 71,9% do total, no ano de 2010, de acordo com os dados do IBGE.

Os preceitos neoliberais instituídos no país a partir do início dos anos 1990 resultaram na abertura do mercado interno à competitividade internacional, no incremento dos processos de privatização de empresas estatais e de concessão de serviços públicos à iniciativa privada, o que forçou à modernização da economia brasileira, mas, ao mesmo tempo, provocou a falência de muitas empresas nacionais, bem como intensificou o processo de incorporação de empresas nacionais por grandes conglomerados transnacionais.

De acordo com Caiado, Ribeiro e Amorim (2004) os resultados da liberalização e desregulação da economia, a partir dos anos 1990, foram os seguintes:

- a) desestruturação de segmentos econômicos que não estavam em condições de enfrentar a competição;
- b) desnacionalização do controle acionário de vários segmentos produtivos;
- c) reestruturação produtiva de setores que conseguiram mobilizar recursos e inovações para alcançar novos padrões de competitividade.

Muitos setores buscaram alternativas para reduzir custos se valendo de várias estratégias. Alguns ramos adotaram como alternativa a realocação de unidades produtivas, a exemplo do que ocorreu com as indústrias de calçados e confecções que empregam grande quantidade de mão de obra, as quais se deslocaram das regiões Sudeste e Sul para o Nordeste, onde os salários, em média, são mais baixos. Outras empresas passaram a externalizar parte da produção, utilizando-se do trabalho realizado em domicílio, enquanto que outras se valeram da subcontratação, por meio do estabelecimento de contratos de tercerização da mão de obra empregada em atividades que não se constituem no foco principal da sua atuação.

Neste contexto, a subcontratação, a expansão do uso do trabalho parcial e do trabalho temporário, bem como de outras formas de trabalho, se tornaram comuns a partir dos anos 1990, sendo a precarização do trabalho convertida num dos elementos de competitividade das empresas.

Durante os dois mandatos do governo FHC foram implementados dois planos plurianuais: o “Programa Brasil em Ação”, no primeiro mandato (1995 – 1998), e “Avançar Brasil”, no segundo

(1999 – 2002). Nos dois planos foi privilegiada a realização de investimentos nas regiões mais atrativas aos capitais privados, sendo aportados recursos públicos na melhoria da infraestrutura de transportes e comunicações nas regiões dotadas de maior competitividade, nas quais a iniciativa privada já vinha atuando na exploração de commodities agropecuárias e minerais, conforme ressaltaram Araújo (2000) e Galvão (2003), em detrimento das regiões menos competitivas e de menor interesse dos capitais privados nacionais e estrangeiros.

As regiões deprimidas, especialmente o Nordeste do país, voltaram a receber tratamento diferenciado da esfera federal a partir do governo LULA, iniciado no ano de 2003, por meio do estabelecimento de algumas políticas específicas, tais como: o Programa Territórios da Cidadania, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Tais programas direcionaram investimentos públicos prioritariamente para as áreas menos dinâmicas do país, situadas especialmente nas regiões Nordeste e Norte.

Apesar das tentativas de se promover o desenvolvimento de todas as regiões do país, o que tem se observado é a emergência de enclaves produtivos, principalmente nas regiões menos dinâmicas. Tais enclaves normalmente se baseiam na exploração dos recursos naturais (minérios, terras agricultáveis, água etc.) disponíveis e no aproveitamento de facilidades fiscais e financeiras fornecidas pelo poder público.

De acordo com Saboia (2001, p. 37), desde os anos 1990, as empresas têm seguido “os sinais dados pelo mercado, buscando condições de localização mais lucrativas a partir de menores custos salariais, maior proximidade das fontes de matérias-primas e maiores benefícios fiscais”.

Assim, as empresas menos intensivas em tecnologia, vinculadas ao processamento de matérias-primas agropecuárias, extração mineral e a produção de alguns bens de consumo duráveis menos sofisticados, passaram a se instalar em áreas longínquas, aproveitando-se da disponibilidade de recursos naturais, mão de obra barata e incentivos fiscais.

Contudo, as empresas de alta tecnologia, vinculadas aos setores de informática, comunicações, química fina e microeletrônica, que são mais exigentes em conhecimento e em mão de obra qualificada, têm se concentrado cada vez mais nas regiões Sul e Sudeste e em alguns pontos das demais regiões.

(...) o novo padrão locacional do núcleo duro da indústria e das indústrias de tecnologia avançada (microeletrônica, informática, telecomunicações, química fina, biotecnologia), combinará o crescimento das metrópoles de segundo nível e suas periferias (Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre) e cidades médias, com predominância daquelas localizadas nas regiões Sudeste e Sul (DINIZ, 2006, p. 19).

Apesar de parte da estrutura produtiva do país se basear na aplicação de conhecimentos científicos e tecnológicos, os setores que têm apresentado maior expansão são os vinculados à exploração de commodities minerais e agropecuárias, os quais têm sido responsáveis pela geração de sucessivos superávits na balança de pagamentos brasileira nas últimas décadas.

## AS INSERÇÕES ATIVA E PASSIVA DAS REGIÕES BRASILEIRAS

De acordo com Galvão (2005) há regiões no Brasil que apresentam relações interindustriais intensas, nas quais têm havido a expansão de empresas de pequeno e médio porte que atuam em áreas cujo padrão tecnológico é mais elevado. Tais regiões estão situadas principalmente nas áreas em que estão instaladas importantes universidades e institutos de pesquisa e são mais recorrentes nas regiões Sudeste e Sul e do que nas demais regiões do país.

As regiões com tal perfiz têm conseguido promover sinergias e estimular associações e consórcio dos atores regionais, bem como favorecer o aprendizado, a inovação e a capacitação para a competição, criando as condições para a qualificação da mão de obra e aprimoramento constante das empresas. Nestas regiões também é mais comum a agregação de valor aos produtos



e, normalmente, há maior cooperação nas relações estabelecidas entre capital e trabalho, conforme enfatiza Galvão (2005).

De acordo com o mesmo autor, “tais regiões estão mais bem aparelhadas para cobrar maiores contrapartidas da sua inserção, cuidando do seu próprio desenvolvimento” (GALVÃO, 2005, p. 8). Estes são os casos, por exemplo, das Regiões de São José dos Campos, no Vale do Paraíba Paulista, Campinas e São Carlos, no interior do Estado de São Paulo.

No entanto, no caso brasileiro, tem sido mais recorrentes as regiões que se constituem apenas receptáculos de empreendimentos implantados por grandes empresas nacionais e multinacionais, as quais, normalmente, exploram os recursos naturais disponíveis, se aproveitam das facilidades fiscais e financeiras oferecidas pelo poder público e utilizam a mão de obra barata, sem se articularem positivamente com a comunidade regional.

Constituem-se exemplos de regiões brasileiras nas quais predomina a inserção passiva:

- vastas áreas produtoras de grãos situadas nas áreas de cerrado do Centro-Oeste e, em menor proporção, do Nordeste do país, onde emergiram importantes centros urbanos que centralizam as atividades de processamento industrial, logística e serviços voltados ao atendimento da agricultura moderna. Estes são os casos das regiões de Balsas, no Maranhão, Barreiras e Luis Eduardo Magalhães, na Bahia; Lucas do Rio Verde e Alta Floresta, no Mato Grosso. Nestas regiões emergiram centros urbanos importantes, os quais foram cognominadas de cidades do agronegócio por Elias e Pequeno (2007);

- áreas de exploração de frutíferas, especialmente no Vale do São Francisco nos Estados da Bahia e Pernambuco, no Vale do Açu, no Estado do Rio Grande do Norte, e no Vale do Jaguaribe, no Estado do Ceará, onde estão instaladas grandes empresas transnacionais que operam e dominam o mercado internacional de frutas tropicais;

- áreas situadas no interior do Estado de São Paulo, Noroeste do Estado do Paraná, Sudoeste de Goiás, Vale do Ivinhema, no Mato Grosso do Sul, Triângulo mineiro, onde tem havido grande expansão da monocultura de cana-de-açúcar para o abastecimento de novas e antigas usinas produtoras de açúcar e etanol;

- extensas áreas do Bolsão Sulmatogrossense (Região de Três Lagoas e Ribas do Rio Pardo), Espírito Santo e extremo sul do Rio Grande do Sul, onde vem ocorrendo a expansão do cultivo de eucalipto para abastecer grandes unidades produtoras de papel e celulose pertencentes a empresas nacionais e multinacionais;

- áreas de exploração petrolífera nos Estados do Rio de Janeiro (Bacia de Campos), Bahia (Bacias de Camamu-Almada, Recôncavo e Tucano Sul), São Paulo (Bacia de Santos) e Rio Grande do Norte (Guamaré, Mossoró, Macau, Areia Branca e Apodi), onde a PETROBRÁS tem instalado grandes estruturas e gerado impactos sociais e ambientais negativos;

- extensas áreas de exploração mineral nos estados do Espírito Santo, Pará e Minas Gerais, onde se destaca a atuação da Companhia Vale do Rio Doce.

Certamente é muito mais desejável a inserção ativa do que a inserção passiva das regiões, embora ambas possam resultar na expansão econômica, as externalidades positivas decorrentes da inserção ativa são maiores do que as propiciadas pela inserção passiva. Em ambas as situações, no entanto, se faz necessária a atuação do poder público, tanto na regulação e fiscalização dos agentes econômicos, com o intuito de garantir o cumprimento das legislações trabalhista, ambiental, tributária etc., quanto no provimento do acesso aos serviços básicos população.

O Estado brasileiro precisa resgatar a sua capacidade de planejar, regular e atuar no sentido de corrigir as desigualdades sociais e espaciais geradas pelo processo de expansão das forças produtivas.





O poder público não deve se desincumbir das responsabilidades de prover o acesso da população aos serviços essenciais (saúde, educação, transporte, habitação etc.). Cabe ao Estado a tarefa de planejar, investir e induzir investimentos privados em projetos relevantes para a sociedade, além de regular as corporações e inibir as ações especulatórias das empresas oligopólicas e do capital financeiro.

O Brasil vem ampliando sua projeção nos cenários político e econômico internacionais, em virtude de sua dimensão continental, da grande disponibilidade de recursos naturais, da elevada capacidade técnica alcançada por alguns setores, da sua importância geopolítica e do significativo mercado interno atual e potencial. No entanto, até o momento, não foi elaborado e dado início a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento que valorize e aproveite os recursos naturais, sem comprometê-los, e que potencialize o mercado interno, por meio da inclusão produtiva da população de baixa renda. O país continua se abrindo indiscriminadamente à exploração dos seus recursos naturais pelo capital externo, sem estabelecer limites claros à ação dos capitais produtivos e especulativos.

As desigualdades sociais e regionais se mantêm elevadas no país e dificilmente serão reduzidas caso se mantenha a mesma lógica de exploração de commodities com baixo valor agregado e não sejam promovidas reformas estruturais que resultam na distribuição da renda e na melhoria da qualidade da educação básica.

Sabe-se que, em condições normais, o capital tende a fluir para as regiões com maior conectividade, que dispõem de universidades e centros de pesquisa dedicados ao desenvolvimento de tecnologias de ponta, de mão de obra qualificada, que contam com instituições ágeis capazes de favorecer a articulação e a flexibilidade. A maioria das regiões do país não apresenta tais requisitos. Mesmo as poucas regiões que possuem tais atributos não estão imunes à exclusão social e à degradação ambiental que derivam diretamente da expansão das forças produtivas no capitalismo, por isso o papel regulador do poder público nos seus diferentes níveis continua sendo de crucial importância.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente texto se procurou demonstrar o elevado grau de concentração econômica das regiões Sudeste e Sul e a evolução do Produto Interno Bruto nas cinco grandes regiões do país no período compreendido entre 1970 e 2010, com base nos dados do IBGE.

Desde os anos 1970 tem ocorrido a redução do nível de concentração econômica do Sudeste em relação às demais regiões, com queda de quase dez pontos percentuais na sua participação do PIB nacional entre 1970 e 2010. No entanto, a referida região ainda concentra mais da metade (55,4%) do PIB do país, sendo que o Estado de São Paulo, individualmente, perfaz mais de um terço do PIB nacional.

A partir dos anos 1960 o Estado brasileiro passou a induzir as empresas privadas a alocarem recursos em regiões menos dinâmicas, utilizando mecanismos fiscais, por intermédio das superintendências de desenvolvimento regional. A partir dos anos 1980, o Estado brasileiro perdeu a capacidade de realizar investimentos diretos e deixou de dispor dos recursos financeiros necessários para induzir investimentos privados. Contudo, na Constituição federal promulgada no ano de 1988 foram criados os fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio dos quais passaram a ser disponibilizados recursos financeiros em condições favoráveis para as empresas privadas realizar investimentos produtivos nessas regiões.

Nos anos 1990, com a retomada do neoliberalismo, os investimentos privados e, mesmo os realizados pelo Estado, tenderam a seguir a lógica do mercado, voltando a se concentrar principalmente em polos dinâmicos situados nas diferentes regiões, com destaque, no entanto, para as regiões Sudeste e Sul.

Na primeira década do século XXI a economia do país se expandiu a uma taxa média anual de 3,6%. A expansão econômica e o estabelecimento de políticas públicas de cunho distributivo



(especialmente o Programa Bolsa Família) resultaram na melhoria da renda e das condições de vida da população mais pobre do país, mesmo não sendo realizadas reformas estruturais.

A despeito das melhorias observadas, a economia do país continua muito vinculada à produção e exportação de commodities e dependente da importação de tecnologia e produtos com elevado valor agregado. Situação que deve perdurar porque não vêm sendo feitos grandes esforços no sentido de estabelecer um projeto de desenvolvimento que propicie o aproveitamento dos vastos recursos disponíveis no país em favor da maioria da sua população. Em consequência, o que se observa e se vislumbra no futuro é a manutenção e o aprofundamento da inserção passiva da maioria das regiões nos sistemas produtivos nacional e global.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AZZONI, Carlos Roberto. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo, IPE-USP, 1986.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: REVAN: Fase, 2000. 392 p.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fundos Constitucionais**. <http://www.integracao.gov.br/fundos> (Acessado em 15 de julho de 2009).
- CAIADO, A. S. C.; RIBEIRO, T. F. F.; AMORIM, R. L. C. Políticas neoliberais e reestruturação produtiva. In: POCHMAN, Marcio. (Org.). **Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social**. Petrópolis: Vozes, 2004.
- DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. **Nova Economia**, Vol. 3 nº 1 Belo Horizonte, 1993, p. 35-64.
- DINIZ, Clélio Campolina. **Dinâmica espacial e ordenamento do território**. Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL), (Escritório no Brasil), 2006.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, jul. 1996.
- ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 9, nº 1, Maio, 2007.
- GALVÃO, Antonio Carlos F.; BRANDÃO, Carlos Antonio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antonio; GALVÃO, Antonio Carlos F. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. Editora UNESP: ANPUR, 2003, p. 187-205.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.
- SABOIA, João. A dinâmica da descentralização industrial no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ – Instituto de Economia. **Texto para discussão IE/UFRJ**, nº 452, 2001. 40 p.
- RICHARDSON, Harry W. Polarization reversal in developing countries. **Papers of the regional science association**, v. 45, 1980.

Trabalho enviado em junho de 2013  
Trabalho aceito em julho de 2013