

A ORIENTAÇÃO LOCACIONAL DA INDÚSTRIA PAULISTA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO ENTRE 1995 E 2015: DESCONCENTRAÇÃO CONCENTRADA E REFORÇO DO POLÍGONO INDUSTRIAL

Danilo Severian

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Assuntos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* <danilo.severian@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2594>

As condicionantes para que o estado de São Paulo, e particularmente sua região metropolitana (RM) homônima, se constituísse como núcleo do processo de industrialização brasileiro foram amplamente abordadas pela literatura econômica e histórica, com destaque para a obra seminal de Wilson Cano (1975). Esse pioneirismo legou a São Paulo uma posição de comando em relação à atividade industrial que se mantém até os dias atuais, ainda que o setor tenha protagonizado dinâmicas de espraiamento pelo território nacional, em especial a partir de 1970, quando a maturação dos investimentos públicos em infraestrutura conduziu à maior integração dos mercados regionais. Isso ocorreu somado a um conjunto de políticas orientadas a consolidar um parque industrial robusto no país, com investimentos de escala via empresas estatais, focadas principalmente fora do eixo Rio-São Paulo; incentivos públicos voltados à industrialização das regiões Norte e Nordeste; reserva de mercado à indústria nacional; além da continuidade de diversos projetos de integração logística do território brasileiro.

A excessiva concentração da atividade industrial em São Paulo, que respondia por 58% do produto industrial na década de 1970 – enquanto apenas a RM de São Paulo respondia por 44% –, passou a arrefecer como resultado do processo de *desconcentração virtuosa*, no qual Estado brasileiro desempenhou grande protagonismo enquanto coordenador dos investimentos públicos e privados, resultando no adensamento das cadeias produtivas da manufatura, melhor conectadas inter-regionalmente. Nos anos 1980, o estado de São Paulo passou a concentrar 53% do produto industrial e a RM de São Paulo, 33%. O crescimento médio anual do país nos anos 1970 foi de 10,2%, enquanto São Paulo cresceu 8,1%. Todos os demais estados, com exceção do Rio de Janeiro e de Pernambuco, cresceram a taxas superiores à de São Paulo, o que lhes conferia ganhos de posição em termos relativos.

Os graves constrangimentos oriundos da *crise da dívida* e o esgotamento do modelo de substituição de importações nos anos 1980 combaliram as condições técnicas e financeiras de intervenção do Estado, deteriorando a política econômica do setor público (Cano, 2007). Assim, desencadeou-se a regressão dos elementos impulsionadores da desconcentração virtuosa da atividade industrial pelo território, ensejando uma *desconcentração espúria*. Isto é, com a economia brasileira em trajetória errante, os diferenciais negativos do emprego e do produto industrial *criaram ilusões estatísticas* sobre a desconcentração espacial da produção manufatureira, onde regiões que perdiam menos ou se estagnavam passavam a ganhar em posição relativa diante daquelas que decaíam mais, sem que isso significasse de fato crescimento ou movimento virtuoso de espraiamento produtivo. Ao contrário, as cadeias produtivas entravam em desmantelo. Inicia-se também nos anos 1980 as disputas deletérias entre os entes subnacionais – conhecidas como *guerra fiscal* –, as quais traziam consequências indesejáveis para a dinâmica regional do país, como a fragilização fiscal de estados e municípios e um movimento difuso, não coordenado, e até mesmo negativamente agressivo de alocação dos recursos, o que obstaculiza as possibilidades de planejamento inter-regional, reforçando as dissimetrias econômicas entre as regiões do país.

Nesse contexto, a orientação locacional da atividade industrial reforça-se para regiões de maior e melhor malha interurbana, base econômica e apoio técnico-científico. As áreas que atendem a essas condições situam-se nas macrorregiões Sudeste e Sul, que, segundo Diniz (1993), conformam uma região preferencial de localização do setor, denominada de *polígono industrial*.

Este trabalho busca analisar a dinâmica locacional das indústrias com sede na RM de São Paulo pelo território brasileiro, em uma tentativa de compreender as tendências de ocupação da manufatura pelo país a partir de um centro de decisões historicamente relevante do setor. Para isso, utilizou-se a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que contempla todos os empregos formais do país declarados pelos empregadores. Tendo como variáveis principais o número de empregos e de filiais de indústrias sediadas na RM de São Paulo, fez-se um recorte em três subperíodos, o qual abrange o intervalo temporal de 1995 a 2015.

O primeiro subperíodo vai de 1995 até 2001, no contexto da implementação do Plano Real e da decorrente intensificação da crise do setor industrial. O segundo recorte vai de 2002 a 2008, marcado pela recuperação tanto da atividade econômica quanto dos níveis de crescimento do emprego industrial, este último positivo em todo o subperíodo, chegando a atingir, em 2004, 10,6% de crescimento para o Brasil e 9,9% para o estado de São Paulo. O terceiro e último recorte temporal compreende os anos de 2009 a 2015, abrangendo o ponto crítico da crise econômica mundial iniciada em 2008, sentida mais claramente em 2009 no país, além das convulsões econômicas internas e externas da primeira metade dos anos 2010.

Um dos resultados do estudo foi a constatação de uma importante mudança na orientação locacional das empresas com sede na RM de São Paulo desde os anos 1990, fazendo com que, em 2001, pela primeira vez, o número de empregos em filiais fora do estado de São Paulo fosse superior aos empregos na RM de São Paulo e no estado paulista, trajetória esta que se ampliou no decorrer dos anos, indicando claramente uma mudança estratégica na orientação locacional das indústrias ali sediadas. Esses empregos tenderam a migrar para outros estados da região Sudeste e Sul, representando 64% das ocupações geradas fora do estado de São Paulo (superior a 226 mil empregos na média entre 2002 e 2008). Conclui-se, assim, que o comportamento locacional das indústrias com sede na RM de São Paulo foi majoritariamente de reforço ao *polígono da indústria*. Tratou-se, portanto, de uma *desconcentração concentrada*, restrita a uma área preferencial, a qual concentra ativos que exercem grande poder de atração ao capital manufatureiro – por exemplo, disponibilidade de centros de pesquisa e universidades, base econômica regional consolidada, infraestrutura econômica e social e especialização

da mão de obra –, os quais estão centralizados nas porções mais desenvolvidas do território. A intensificação das *deseconomias de aglomeração* na RM de São Paulo também constitui um elemento explicativo desse fenômeno, resultado do esgarçamento das condições de atratividade da atividade industrial na região, traduzindo-se em pressões generalizadas sobre os custos de produção.

A análise para o período 1995-2015 sugere uma ampliação da área de influência da RM de São Paulo e sua busca por novas oportunidades no território, muito guiada pela expansão dos mercados de consumo local induzidos pela melhoria na distribuição da renda, da urbanização e da extensão da fronteira agropecuária-mineral, além das facilidades tributárias e do diferencial de salários entre regiões. Todavia, os fatores que concentram espacialmente as atividades industriais permanecem muito fortes, o que retém grande parte da atividade manufatureira nas macrorregiões Sul e Sudeste.

REFERÊNCIAS

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 1975. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1975.

_____. **Desconcentração regional produtiva no Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

SEVERIAN, D. **Indústria e território no Brasil: desenvolvimento regional e divisão interna do trabalho industrial no Brasil entre 1995 e 2015**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

SUMÁRIO EXECUTIVO