



FORMAÇÃO ECONÔMICA E O PAPEL DO ESTADO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE A DINÂMICA REGIONAL

Joana Silvestrin Zanon, Mestre, Doutoranda PPGDR/UNISC, bolsista CAPES

José Antônio Moraes do Nascimento, Doutor em História, professor PPGDR/UNISC

Marco André Cadoná, Doutor em Sociologia Política, professor PPGDR/UNISC

RESUMO: O presente ensaio tem por objetivo analisar a formação econômica do Brasil e o papel do Estado ao longo da história, sob a perspectiva da dinâmica regional. Para tanto, descreve-se na primeira seção a desarticulação econômica entre as regiões do Brasil nos primeiros séculos desde a chegada dos portugueses. Na segunda seção, analisa-se a formação do mercado nacional brasileiro, a partir da década de 1930. A terceira seção é dedicada ao período conhecido como “milagre econômico”, até a guinada neoliberal iniciada em 1990. Por fim, na quarta seção são estudados os movimentos de desindustrialização e reprimarização da economia brasileira, no período posterior a 2000. Ao longo desta periodização, observa-se uma concentração do centro dinâmico da economia nacional no Sudeste, sobretudo em São Paulo, reforçada pela atuação do Estado brasileiro. Mais recentemente, o Centro-Oeste e o Norte adquiriram maior relevância econômica, na condição de fornecedores de commodities para o mercado internacional. A atuação do Estado tem-se mostrado insuficiente para reduzir e reverter a desindustrialização da economia brasileira, demandando revisão de suas estratégias e instrumentos de promoção do desenvolvimento regional.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil. Formação econômica. Papel do Estado.



Introdução

Desde a chegada dos portugueses, e durante os primeiros séculos que a sucederam, a atividade econômica no Brasil limitou-se à produção de bens objetivando a satisfação das necessidades e dos interesses da metrópole portuguesa. Inexistia, à época, integração entre as localidades distribuídas desigualmente ao longo do extenso território colonial. Na expressão de Carlos Brandão (2007, p. 102), “o todo não era maior que a soma das partes”. Para Francisco de Oliveira (2006), havia uma economia de “arquipélago”: cada área colonial era diretamente ligada à metrópole portuguesa, intermediária com o comércio mundial no sistema de exclusivo colonial. As relações internas eram fracas e de acumulação primitiva.

A este cenário seguiu-se um longo e complexo processo de formação de um mercado nacional – integrado, mercantilizado e hierarquizado. O desenvolvimento industrial de São Paulo começou a “[...] forjar *uma divisão regional do trabalho nacional*, em substituição ao ‘arquipélago’ de economias regionais até então existentes, determinadas sobretudo pelas suas relações com o exterior” (Oliveira, 1981, p. 74, grifo do autor), dando início ao processo de nacionalização do mercado. Questões históricas e peculiaridades regionais foram determinantes deste processo, que será abordado nas duas primeiras seções do presente trabalho.

Durante o período do desenvolvimentismo brasileiro, o Estado realizou importantes investimentos em infraestrutura, contribuindo para uma desconcentração produtiva, que incluía também setores como agropecuária, agroindustrialização, mineração e metalurgia básica. O desenvolvimento industrial, concentrado sobretudo em São Paulo, demandava esforços produtivos complementares de outras regiões, estimulando o seu desenvolvimento e consolidando a integração econômica nacional.

A crise da dívida da década de 1980, porém, reduziu significativamente a capacidade de investimento do Estado brasileiro. A adoção de políticas neoliberais, a partir de 1990, intensificou ainda mais esse processo, além de impactar negativa e significativamente a indústria nacional. Adicionalmente, observa-se uma crescente demanda internacional por produtos primários (commodities agrícolas e minérios), estimulando a reprimarização da economia brasileira e sua desconcentração produtiva, ao reduzir a importância da indústria, concentrada no Sudeste e Sul do país, e elevar a produção agrícola e a extração mineral, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Norte. Este redesenho da estrutura produtiva brasileira e seus impactos são objeto da terceira e da quarta seção do presente ensaio, que é constituído também por essa introdução e por considerações finais.



A (des)articulação econômica entre as regiões do Brasil

A maneira como os portugueses organizaram a colonização das terras aonde viria a se constituir o Brasil condicionou a estruturação das atividades econômicas aqui desempenhadas, conforme destaca Brandão (2007). De início, tratava-se de uma ocupação tão somente protetora, ausente o objetivo de efetiva ocupação do vasto território. Em decorrência, o estabelecimento de habitantes, de atividades produtivas e de vias de comunicação restringiu-se à costa litorânea. O caráter exploratório da colonização, que se seguiu ao caráter meramente protetivo, tampouco favorecia a interiorização, devido aos seus altos custos. Ademais, os agentes colonizadores interessaram-se pela utilização da riqueza da diversidade regional apenas de forma circunstancial, intermitente.

A colonização foi, então, sendo realizada sobre pilares de caráter agrário, patriarcal, escravocrata e monocultor. “Dessa forma, os sucessivos ciclos de produção dos gêneros coloniais cristalizavam no território uma verdadeira constelação de núcleos regionais, em que vigoravam rarefeitas relações mercantis entre si” (Brandão, 2007, p. 92). Cada núcleo produtivo era semiautônomo, o que dificultava a dispersão da “civilização”, havendo desconexão e intermitência na ocupação do território, como se pode concluir pela seguinte passagem de Carlos Brandão (2007, p. 94, grifo do autor):

As formas mercantis um pouco mais sólidas se encontravam intervaladas pelo território, com pouca continuidade, conexão e contato entre si. Esse mosaico de economias locais e regionais fragmentadas foi sendo cristalizado em processo de longa duração associados ao nascimento, auge e declínio dos diversos movimentos cíclicos regionalizados, com a *marca da fronteira móvel e da apropriação territorial contínua*.

Os movimentos cíclicos de produção orientada para o exterior originavam alguns núcleos, inclusive urbanos, que detinham algum excedente. No entanto, isto era insuficiente para desenvolver uma articulação entre eles. Passado o auge dos ciclos da produção açucareira nordestina, da mineração mineira, goiana e mato-grossense, entre outros, os significantes contingentes populacionais mobilizados precisavam encontrar alternativas para sua sobrevivência, o que acabava por inflar as cidades com esta população desprovida de propriedade e de bens materiais (Brandão, 2007).

A partir de suas condições históricas concretas e bases materiais e culturais específicas, estruturaram-se diversos subespaços urbano-regionais, que coexistiam de forma paralela, em um variado leque que ia desde porções semi-autárquicas de subsistência a territórios onde se consolidavam formas mercantis mais avançadas, passando por núcleos que poderiam ser caracterizados como situações de semi-enclave.

A discussão dos pontos do território que poderiam ser considerados semi-enclave, isto é, espaços comandados exogenamente, em que faltam



conexões com a economia do mercado interno, é importante analiticamente por constituir situação extrema, ou seja, o contrário do desenvolvimento autônomo. Esse conceito remete à ideia de uma ‘plataforma recipiente’ de pessoas e atividades. Esteve sempre utilizado como um ‘antitipo ideal’ de definição do processo de soberania, endogenia e desenvolvimento. [...] Essas malformações estruturais, subdesenvolvidas, se afirmariam como uma espécie de ‘prolongamento dos centros’, totalmente à mercê do controle externo (Brandão, 2007, p. 103).

Dentre as atividades de exportação, o autor ressalta que a mineração se destacou no sentido de promover a interiorização de contingentes populacionais, constituindo uma primitiva articulação inter-regional e uma incipiente divisão territorial do trabalho. Entretanto, coube à pecuária desempenhar papel fundamental para extensão e disseminação da acumulação de capital no interior, promovendo a ocupação dos sertões e a fixação das populações marginalizadas. Esta atividade é de fundamental importância também para a construção da unidade nacional, dado seu poder homogeneizador¹. Ao promover rotas interioranas, a pecuária instituiu um pioneiro contato entre distintas parcelas do território nacional (Brandão, 2007).

Os vínculos criados pela pecuária, no entanto, não foram suficientes para caracterizar um mercado nacional articulado. Ademais, a maioria das regiões do país também não reuniam as características necessárias para a liderança do processo de articulação. A expansão da extração de borracha na Amazônia teve como fundamento a economia do aviamento e originou excedente considerável, com auge entre os anos 1890 e 1920. A retenção de tal excedente, no entanto, enfrentou dificuldades, sendo pulverizada em investimentos não direcionados à sua transformação em capital produtivo. O Nordeste, por sua vez, apresentava limites estruturais e obstáculos à articulação de sua economia com o Centro-Sul do país, dadas as características de sua atividade econômica, como concentração de propriedade e de renda, vulnerabilidade ao mercado externo e relações capitalistas de produção ainda precárias (Brandão, 2007).

¹ Homogeneização no sentido de um processo que “[...] ‘desfaz’ fronteiras territoriais, transborda limites, buscando criar condições básicas universais para o valor se valorizar em termos absolutos e universais, abrindo horizontes [...]” (BRANDÃO, 2007, p. 71). Trata-se, assim, de um movimento universalizante das condições para reprodução ampliada do capital. “[...] a homogeneização é elemento constitutivo para que o modo de produção ganhe escala nacionalizada, desconstruindo barreiras internas e erigindo fronteiras externas, engendrando intercâmbio e interdependência sustentados, articulando permanentemente regiões em diferentes estágios de desenvolvimento de suas forças produtivas. Os ‘requerimentos lógicos’ do capital de criação de relações de produção mais apropriadas a seu movimento unificado de valorização exigem a busca da valorização unificada e da universalização da mercadoria, arrebatando mesmo os espaços mais remotos a um único domínio.” (Brandão, 2007, p. 108-109).



A região Sul também enfrentava limitações à diversificação de sua atividade econômica, devido à sua estrutura fundiária desconcentrada. No Distrito Federal da Guanabara, o capital comercial e financeiro absorvia o excedente oriundo da cafeicultura – tanto da fluminense quanto da capixaba, e de parte da mineira. O Centro-Oeste possuía território ainda pouco explorado economicamente, inexistindo maior integração entre os complexos regionais (Brandão, 2007).

São Paulo apresentava-se, portanto, como única alternativa a encabeçar o processo de articulação de um mercado nacional:

Em São Paulo, profunda articulação de diversas frações do capital garantiu a reprodução ampliada e o aprofundamento da divisão social do trabalho. Essa economia urbana superior, fundada em avançadas relações capitalistas e privilegiada conjugação de fatores dinâmicos, pôde forjar capacidade para uma expansão diversificada e concentradora, alargando recorrentemente seus horizontes de acumulação. [...]

O capital mercantil cafeeiro desdobrou-se em múltiplas faces: café, ferrovias, bancos, comércio, indústria, infra-estrutura etc. O polo dinâmico da acumulação de capital aí formado irá exercer uma potente sobredeterminação sobre as outras economias regionais, assentada na retaguarda de suas forças produtivas avançadas, mais bem capacitadas para enfrentar concorrentes em todo o continental território nacional (Brandão, 2007, p. 107).

O modo pelo qual a economia paulista liderou a integração econômica nacional, cristalizando sua posição hierárquica superior no processo de acumulação nacionalizado, é analisado na seção seguinte.

A formação do mercado nacional

Para a constituição de um mercado nacional integrado, há necessidade da precedência de um processo de homogeneização, constituindo um modo de produção de escala nacional e articulando regiões em diferentes estágios de desenvolvimento. A articulação de uma economia nacionalizada, no Brasil, com divisão regional do trabalho, pode ser observada somente a partir do século XIX e com a existência de uma expansão da economia na forma de reprodução ampliada do capital, ainda que parcialmente – isto é, “quando a expansão do café se torna o eixo da nova ‘economia brasileira’” (Oliveira, 2006, p. 38). A reprodução ampliada da economia cafeeira paulista estruturará, também “[...] um ‘novo urbano’ no estado e no país. Essa reprodução exigirá um segmento urbano para sua ampliação e diversificação. O café plantará cidades” (Brandão, 2007, p. 109).

Assim, a economia cafeeira consolidou a divisão intrarregional do trabalho e, ainda, estimulou uma divisão inter-regional deste. A partir de tal divisão, possibilita-se a articulação



do mercado nacional brasileiro. A expansão da mercantilização para o interior do país exigia, porém, sistema de transporte adequado à circulação das mercadorias. O custo do transporte deveria ser reduzido, ao mesmo tempo em que a capacidade, a rapidez e a regularidade das entregas deveriam ser ampliadas (Brandão, 2007).

As estradas de ferro, segundo Brandão (2007), vieram ao encontro de tais necessidades, possibilitando a interiorização do crescimento econômico. O advento deste meio de transporte contribuiu de duas maneiras para o desenho da atividade econômica brasileira. De um lado, possibilitou a expansão da fronteira agrícola. A partir do traçado das estradas de ferro foram sendo criadas e interligadas áreas de produção agropecuária. Por outro lado, a ferrovia favorecia a centralização mercantil em alguns pontos ao longo do extenso território nacional. Ao cruzar as grandes propriedades e as localidades em que se concentravam os comerciantes mais representativos, a estrada de ferro pressionava-as no sentido de se tornarem polos mercantis.

Neste sentido,

[a] construção de ferrovias faz parte da própria gênese do processo de constituição do mercado nacional, permitindo a absorção das mercadorias mais elaboradas que vinham dos núcleos urbanos mais avançados e viabilizando o escoamento dos bens agropecuários das outras regiões. A melhoria das condições de traslado das mercadorias induz à maior especialização produtiva de diversas áreas geográficas, possibilitando uma crescente complementaridade entre suas estruturas produtivas (Brandão, 2007, p. 110).

A expansão das estradas de ferro foi considerável entre os anos 1880 e 1930. Neste mesmo período, também se avançou na infraestrutura energética brasileira. Geradores hidráulicos foram conquistando espaço, e a iluminação pública foi instalada nas principais cidades. Verificou-se também a expansão dos meios de comunicação, como telégrafo e telefone. Todos estes avanços, porém, não atingiam o vasto território brasileiro de forma equilibrada e igualitária. Em grande parte, estavam concentrados nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas iniciou processo de centralização, incrementando o papel da União Federal e do Estado na economia e aprofundando a divisão regional do trabalho conforme iniciada pela expansão do café. Para o Francisco de Oliveira (2006), a quebra da autonomia fiscal dos estados, ao lado da criação de novos impostos federais, derrubou importantes barreiras internas à circulação de mercadorias, criando condições iniciais para o surgimento de um inédito mercado nacional. Ainda segundo Oliveira (1993), a criação de espaço para a circulação ampliada de mercadorias era benéfica para a



acumulação de capital por permitir uma maior velocidade de sua circulação, ao agilizar a transformação da mercadoria em dinheiro, e deste novamente em capital-dinheiro.

O processo de industrialização, então, sucedeu-se na forma de substituição de importações, concentrando-se em São Paulo, pois ali havia uma divisão social do trabalho mais significativa, com “relações de renda monetizadas”, na expressão de Francisco de Oliveira (2006).

A poderosa intervenção do Estado na economia apoiou e reforçou o impulso vindo do setor privado, no ciclo que ficou conhecido como ‘desenvolvimentista’. Sucessivamente, Vargas e depois Kubitschek patrocinaram a ampla vaga da industrialização ‘substitutiva’ que tomou a forma de acúmulo de economias externas que só beneficiavam São Paulo e seu imediato entorno (Oliveira, 2006, p. 40).

É diante deste cenário que se cria a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), alçando a *status* nacional a questão regional. Com a Sudene, são elaborados programas de incentivo aos investimentos no Nordeste, conhecido como “Sistema 34-18”, em alusão aos artigos das leis constituintes do programa de desenvolvimento. Os investimentos feitos no Nordeste eram abatidos do Imposto de Renda das empresas, e contava-se também com recursos de bancos oficiais, como BNB e BNDE (atual BNDES). Sistema semelhante foi implantado na Amazônia, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) (Oliveira, 2006).

Sobre a Sudene, a Sudam e as economias regionais,

[...] até praticamente a década dos cinquenta, continuaram a existir, com leis e movimentos reprodutivos relativamente independentes, economias regionais, já então derrotadas do ponto de vista da concorrência mais geral entre os capitais de todo o país, mas suficientemente fortes para fecharem-se sobre si mesmas. *Será apenas com os incentivos fiscais criados pela SUDENE, e logo copiados para a Amazônia, que as economias regionais sucumbirão* (Oliveira, 1993, p. 51, grifo nosso).

A sucumbência das economias regionais com a criação dos referidos órgãos de promoção de investimentos pode ser diretamente conectada às forças de homogeneização e de integração, conforme definidas por Brandão (2007). Afinal, a atração de investimentos para as regiões Nordeste e amazônica promovia justamente a sua inserção na lógica nacional de acumulação e expansão do capital.

Neste sentido, Francisco de Oliveira identifica dois aspectos relevantes da implantação do sistema de atração de investimentos ao Nordeste e à Amazônia. Primeiro, tratava-se de “[...] um ciclo de redefinição da divisão regional do trabalho marcada pela homogeneização monopolístico-oligopolística do espaço econômico nacional” (Oliveira, 2006, p. 42) – homogeneização como dimensão inicial do processo de acumulação do capital. Já o segundo



aspecto dos incentivos ao investimento nas regiões mencionadas refere-se à integração (outra dimensão do processo de acumulação): o sistema criado inaugurou um espaço nacional para circulação de capitais. Cumpre referir, porém, que esta circulação não foi igualitária entre os estados de cada região, tendo-se concentrado na Bahia e na Zona Franca de Manaus.

Apesar dos esforços do governo para mitigar os efeitos centralizadores da integração do mercado nacional, levada a cabo através do desfazimento de barreiras, inicialmente no âmbito fiscal, e, em seguida, também pela abertura de rodovias, mudanças profundas foram provocadas. Para Francisco de Oliveira (2006), enquanto as barreiras existiam, elas serviam como proteção às indústrias regionais e locais, especialmente no Nordeste. Assim, com o processo de integração, e conseqüente desfazimento das barreiras, diversas fábricas, sobretudo têxteis, foram fechadas, bem como a agricultura de subsistência cedeu à produção agrícola mais moderna do Centro-Sul.

Desta forma, a expansão do sistema de produção capitalista significou a destruição das economias regionais, que se constituíam em um processo de reprodução do capital com circularidades específicas. Trata-se de um movimento dialético que “destrói para concentrar”, na expressão de Francisco de Oliveira (1981, p. 76), uma vez que o capital excedente das diferentes regiões resta centralizado. Movimento semelhante viria a ser observado anos mais tarde, quando da abertura comercial e da desregulamentação financeira, levadas a cabo nos anos 1990, objeto da seção seguinte.

Ainda quanto ao movimento de formação do mercado nacional, porém, importante reforçar ser este, em si próprio, um movimento centralizador:

[o] resultado é que, em sua etapa inicial, a quebra das barreiras inter-regionais, a expansão do sistema de transportes facilitando a circulação nacional das mercadorias, produzidas agora no centro de gravidade da expansão do sistema, são em si mesmas tantas outras formas do movimento de concentração; e a exportação de capitais das ‘regiões’ em estagnação são a forma do movimento de centralização (Oliveira, 1981, p. 76).

Segundo este entendimento, São Paulo, então, assumiu a liderança do processo de industrialização, passando a submeter o capital das outras regiões às suas formas e às leis de reprodução, em um processo de nacionalização do capital. Afinal, enquanto as economias regionais estavam diretamente ligadas ao exterior, o capital internacional era realizado “regionalizando-se”; porém, quando internamente se comanda o processo de expansão do capital, surge a necessidade de sua nacionalização. Para este processo ser completo, fazem-se necessárias também a inserção do capital na forma de capital propriamente dito e a submissão dos capitais das demais “regiões” à lógica da “região” hegemônica, tanto nos



pressupostos (capital-dinheiro) quanto no produto (taxas de mais-valia e de lucro) (Oliveira, 1981).

Diante do exposto ao longo desta seção, pode-se concluir que a formação do mercado nacional foi incentivada pelo Estado, que, a partir da década de 1930, passou a investir em infraestrutura, transporte e comunicação com evidente intuito de promover a unidade nacional, tanto política quanto econômica, consolidando-se o mercado nacional brasileiro a partir da década de 1950. No final dos anos 1960 e início da década de 1970, o Brasil viveu um período conhecido como “milagre econômico”. O ciclo desenvolvimentista nacional, porém, teve fim no começo dos anos 1980, período em que ocorreu a crise da dívida, comprometendo fortemente a capacidade financeira do Estado. Ambos os períodos são objeto da seção abaixo.

Do “milagre econômico” à guinada neoliberal

De 1967 a 1980, a política econômica nacional teve por objetivo a expansão e a diversificação produtivas, com o intuito de ampliar e diversificar as exportações brasileiras. Neste período, intensificou-se o crescimento da urbanização e a demanda por infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações. Nesse sentido, grandes investimentos foram realizados, significativamente financiados através de endividamento externo, e em grande parte concentrados em São Paulo e Rio de Janeiro. Simultaneamente, havia uma política de desconcentração espacial da produção, sobretudo nos setores de agropecuária, agroindustrialização, mineração e metalurgia básica, além de infraestrutura (Cano, 2008).

Nossa industrialização, que atingira seu apogeu entre 1967 e 1974, embora se desse de forma concentrada, alterou as estruturas produtivas e mercantis da periferia nacional, desencadeando importantes efeitos de complementaridade entre ela e São Paulo. [...] o mútuo crescimento de São Paulo e do restante do país, além de acelerar a integração do mercado interno, reforçava os elos regionais do processo nacional de desenvolvimento. (Cano, 2008, p. 36).

Assim, a concentração produtiva em São Paulo não causou nem agravou o atraso e a miséria de regiões empobrecidas do Brasil. Pelo contrário, São Paulo, como centro dinâmico da economia nacional, na articulação com as demais regiões demandava transformações nas estruturas produtivas regionais, estimulando seu crescimento. Para o autor, a causa ou agravante do atraso e da miséria seriam o passado histórico e a trajetória econômica específica de cada região, implicando em questões culturais, demográficas e econômicas, como as relativas à estrutura da propriedade e renda (Cano, 2008).



O processo de concentração, no entanto, reforçou demandas por maior equidade regional e federativa, de modo que, na década de 1960, implementaram-se políticas de desenvolvimento regional de modo permanente, através da criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Ademais, incentivos fiscais (isenção parcial de imposto de renda) eram concedidos para investimentos privados que fossem aprovados nos contextos da Sudam e da Sudene. Este subsídio chegou a perfazer cerca de 40% do investimento, entre os anos de 1965 e 1970. Com a extensão dos subsídios fiscais para outros tipos de aplicação e outras regiões, como Espírito Santo e Minas Gerais, foram significativamente reduzidas as aplicações na Sudam e Sudene (Cano, 2008).

Entre os anos 1970 e 1980, o Brasil consolidou a implantação de sua indústria pesada e ampliou a quantidade de células industriais. Através do II Plano Nacional de Desenvolvimento, incentivos foram concedidos e investimentos realizados a fim de substituir importações de insumos básicos e de bens de capital, além de contrapor os efeitos da crise do petróleo. Os projetos estavam relacionados a setores como carvão, siderurgia, energia elétrica, petróleo e petroquímico. Nesse contexto, “[...] a acumulação exigia, por isso mesmo, esforço periférico de articulação ainda mais intenso, usando também mais nossa base de recursos naturais – água, terra, minérios” (Cano, 2008, p. 42). Assim, observou-se um importante processo de desconcentração industrial regional, ao serem efetivados investimentos de grande porte (hidrelétricas, químicos, petroquímicos) na periferia onde os recursos naturais eram mais abundantes. Também nos anos 1970, a Amazônia foi ocupada e o Centro-Oeste observou uma expansão da pecuária e da moderna agricultura (Cano, 2008).

Para além desta desconcentração de São Paulo para outras regiões do Brasil, houve também uma mobilização no sentido da região metropolitana para o interior paulista, com a modernização do setor agrícola e a expansão da agroindústria. Simultaneamente, políticas públicas estaduais e federais ampliaram a infraestrutura do interior paulista, em termos de transporte, energia e comunicação, bem como promoveram a educação superior e a ciência e tecnologia (Cano, 2008).

Com a crise da dívida, ocorrida na década de 1980, e a políticas neoliberais implementadas a partir de 1990, o crescimento econômico de São Paulo foi, em média, pouco expressivo, implicando um arrefecimento do crescimento periférico. A crise dos anos 1980 “[...] parece ter afetado mais a economia de São Paulo, ‘aumentando’ a desconcentração muito mais por quedas mais altas de setores produtivos paulistas do que por ‘maiores altas’



na produção periférica, constituindo, talvez, uma desconcentração de caráter ‘estatístico’” (Cano, 2008, p. 46). As políticas neoliberais, implementadas a partir de 1990, também afetaram mais intensamente a economia paulista, por esta ser mais complexa e, portanto, mais sensível aos efeitos da abertura comercial, dentre eles o aumento expressivo de importações, a valorização cambial e a quebra de cadeias produtivas.

Conforme assinala Tânia Bacelar de Araújo (1999, p. 15),

[o] choque de competitividade aplicado ao tecido produtivo nacional, com as diversas políticas adotadas nos anos 90 — em especial com a política de abertura comercial e a política cambial dos primeiros anos do Plano Real —, força muitas empresas a se reestruturarem, e as que não o conseguem tendem a desaparecer, fundindo-se a outras ou fechando. [...] Do ponto de vista da dinâmica regional, tal opção estratégica tende a valorizar os espaços econômicos portadores de empresas e segmentos mais competitivos, com condições, portanto, de ampliar com mais rapidez sua internacionalização ou de resistir com mais força ao ‘choque de competição’ praticado nos anos 90, no Brasil.

Nesta mesma tendência de concentração dos investimentos nas áreas mais dinâmicas e competitivas, a autora aponta ainda como determinantes os novos requisitos locacionais decorrentes da acumulação flexível. Dentre eles, cita a oferta de mão de obra qualificada, a proximidade de centros de produção de conhecimento e de tecnologia, além de uma infraestrutura econômica mais ampla e eficiente, e a proximidade de mercados consumidores de renda elevada (Araújo, 1999).

Analisando o processo de industrialização e a posterior guinada neoliberal, Cano (2008, p. 37) destaca que “[a] expansão industrial apenas atenuara nossas antigas mazelas sociais, mas as políticas neoliberais implantadas a partir de 1990 não só as ampliaram, como também criaram outras (como o alto desemprego, a desindustrialização e o baixo crescimento).”

Como agravante, refere-se à deterioração fiscal e financeira do Estado, nas três esferas (municipal, estadual e federal), provocando uma significativa redução do investimento público e o abandono das políticas de desenvolvimento regional. Nesse contexto, quase a totalidade dos estados, além de diversos municípios, intensificaram a “guerra fiscal”, objetivando a atração de investimentos para o seu território (Cano, 2008).

Monteiro Neto, Brandão e Castro (2017) resumem os anos 1990 segundo duas tendências: fragmentação da nação e desindustrialização. A primeira está relacionada à globalização econômica e financeirização da economia, bem como crise do processo de integração produtiva nacional e fragmentação da economia nacional com reconcentração produtiva em uma área poligonal (Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Maringá, Porto Alegre, Florianópolis, São José dos Campos, Belo Horizonte), em razão de economias de



aglomeração, de recursos humanos e da infraestrutura física existente. Quanto à desindustrialização, os autores indicam a crise no centro industrial (São Paulo e Sudeste) e a expansão do agronegócio exportador. Ambos os processos, de fragmentação e desindustrialização, permanecem nas décadas seguintes, analisadas na próxima seção.

Desindustrialização e reprimarização da economia entre 2000-2015

A forte atuação do Estado via políticas públicas a partir de 2003 reduziu os temores de uma fragmentação das ligações entre as econômicas regionais brasileiras, porém não foi suficiente para reverter o processo de desindustrialização da economia nacional (Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017).

Sem dúvida, a perda do tecido industrial e de todas as possibilidades de encadeamentos que ele representa para frente e para trás sobre os demais ramos de atividade econômica – para geração de progresso tecnológico, ampliação do mercado de trabalho e integração dos mercados regionais – torna-se um elemento do reduzido êxito da política setorial nacional bem como da política regional. (Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017, p. 436).

A perda de relevância do setor industrial se manteve ao longo dos anos 2000, restringindo as possibilidades de crescimento das regiões onde este setor é mais desenvolvido, quais sejam, Sul e Sudeste. Observou-se uma redução na densidade do capital e tecnológica, enfraquecendo o impulso dinâmico que o setor industrial engendrou, entre 1930 e 1980, para integração e articulação das regiões brasileiras ao mercado nacional (Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017).

Simultaneamente, a crescente demanda internacional por grãos e minerais, encabeçada sobretudo por China e Índia, impulsionou a atratividade de regiões como Centro-Oeste (agronegócio) e Norte (minério de ferro). A partir deste movimento, observa-se um aumento da participação do PIB destas duas regiões na economia nacional, um indicativo de desconcentração de atividades. “Contudo, não houve mudança qualitativa estrutural relevante nas regiões tradicionais da política regional: suas estruturas industriais não se tornaram mais intensivas em capital ou tecnologicamente mais densas [...]” (Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017, p. 437). Ademais, não são os serviços modernos o centro dinâmico de suas economias, e o domínio da capacidade de investimento permanece em outras regiões, mais desenvolvidas, no Sul e no Sudeste (Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017).

O efeito da produção de commodities voltadas ao mercado internacional, em termos de deslocamento da renda nacional para o exterior, foi ainda mais elevado do que o ocorrido durante a industrialização do país. Esse deslocamento opera através da compra de insumos



e de bens de capital, bem como do pagamento de lucros e juros. Por outro lado, em comparação à etapa de industrialização, a produção de commodities para o mercado externo tem reduzidos “efeitos de encadeamento para frente e para trás nas economias regionais” (Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017, p. 438), não configurando um fator tão relevante de integração inter-regional.

Quanto às variáveis que expressam as mudanças na estrutura produtiva brasileira, os autores citam estudo de Squeff², que analisa o período entre 1995 e 2009. No período, observa-se uma concentração das exportações brasileiras em produtos não manufaturados, bem como uma concentração do investimento industrial nas atividades de reduzido conteúdo tecnológico. Acrescenta-se o decréscimo da participação da indústria de transformação no valor adicionado total, fenômeno que ocorre desde meados dos anos 1980. Por outro lado, em relação ao emprego, a proporção da ocupação na indústria de transformação permaneceu no patamar de 13%, não sofrendo, portanto, alterações significativas ao longo do período analisado por Squeff (*apud* Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017).

Numa perspectiva de longo prazo, as dificuldades impostas pela forma atual de integração da economia brasileira ao sistema econômico mundial – caracterizada, de um lado, pela perda de dinamismo e competitividade do parque industrial e pela expansão das atividades exportadoras agroindústrias (*commodities*) e, de outro, pela integração plena aos circuitos financeiros internacionais – se consolidaram e têm colocado obstáculos à mudança estrutural do sistema produtivo. (Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017, p. 438).

Um destes obstáculos relaciona-se com o fato de o setor industrial ser um relevante gerador de impostos do Brasil, provendo recursos para entes subnacionais, via transferências constitucionais. Além disso, os recursos originados no setor financiam políticas sociais, que fortalecem a demanda agregada em regiões menos desenvolvidas. Os impostos pagos pelo setor industrial fomentam também a oferta regional, via investimento produtivo, através dos fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, importantes instrumentos da I Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I), lançada em 2007. Nesse sentido, “[a] redução e o enfraquecimento do tecido industrial brasileiro terão consequências ainda não inteiramente dimensionadas sobre o financiamento da política regional, como de resto para a continuidade da desconcentração produtiva no território nacional.” (Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017, p. 439).

A PNDR I, depois aperfeiçoada na PNDR II, de 2012, de fato teve resultados limitados. Muito embora as taxas médias de crescimento do PIB, entre 2000 e 2013, tenham sido

² SQUEFF, G. Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileira. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1747)



superiores no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, quando comparados ao Sul e Sudeste, contribuindo para uma convergência em termos de renda *per capita*, permanecem fragilizadas as condições estruturais para uma nova forma de integração do mercado nacional. Contribuem para essa fragilidade dois fatores já mencionados: a reprimarização da estrutura produtiva do Brasil, impulsionada pela demanda internacional por commodities minerais e agrícolas; e a incapacidade brasileira de incrementar o conteúdo tecnológico de seu remanescente parque industrial (Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017).

Em suma, “[o] território brasileiro mantém sua dinâmica secular de provedor de insumos e recursos naturais para o mercado internacional sem preocupações com o reforço e redesenho de articulações territoriais voltadas para dinâmicas internas.” (Monteiro Neto; Brandão; Castro, 2017, p. 465).

Considerações finais

Ao longo do presente estudo, analisou-se o processo de formação econômica do Brasil, em uma periodização quadripartite. Na primeira seção, abordou-se a inicial desarticulação econômica entre regiões brasileiras, que se conectavam diretamente com a metrópole portuguesa e o mercado internacional. O processo de integração do mercado nacional foi tema da segunda seção, com destaque para São Paulo como centro dinâmico, e para as regiões Sul e Sudeste no processo de industrialização. Neste processo, a formação do mercado nacional mostrou-se também centralizadora, estando as regiões periféricas submetidas à lógica de acumulação paulista.

No período do “milagre econômico”, importantes investimentos estatais foram realizados, e novamente em parte concentrados em São Paulo e Rio de Janeiro. Por outro lado, políticas e incentivos estatais estimularam também a desconcentração produtiva, processo que foi reforçado com a redução da importância da indústria na economia nacional e a crescente reprimarização, visando a abastecer o mercado internacional com commodities agrícolas e minérios. Nesse movimento, ganharam importância sobretudo as regiões Centro-Oeste e Norte.

As atividades primário-exportadoras, apesar de contribuírem para uma desconcentração regional produtiva, possuem reduzidos efeitos “para frente e para trás”, em termos de cadeia produtiva e de integração com outras regiões. Neste cenário, novos desafios se apresentam para o Estado brasileiro, demandando uma revisão da atuação do Estado brasileiro. Nesse sentido, Monteiro Neto, Brandão e Castro (2017) afirmam a necessidade de



serem repensados os objetivos da política regional, em um contexto em que o setor industrial perde relevância e tem dificuldades para elevar sua produtividade. Um dos caminhos indicados é o estímulo à inserção internacional de empresas e a adoção de estratégias de desenvolvimento regional centradas no capital humano, com a expansão do ensino superior e da pós-graduação. Desde 2016, porém, o que se observou foi o justamente o contrário, com uma significativa retração nos investimentos públicos em ensino, ciência e tecnologia, cujos efeitos nas economias regionais consistem em interessante objeto para próximos estudos.

Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, 1999. p. 9-24. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/34/20>>. Acesso em: jan. 2023.

BRANDÃO, Carlos Antonio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Unicamp, 2007. 238 p.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional no Brasil: 1970-2005**. São Paulo: UNESP, 2008.

MONTEIRO NETO, Aristides; BRANDÃO, Carlos Antonio; CASTRO, César Nunes de. Desenvolvimento Regional Brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: _____ (orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017, p. 429-470.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia por uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 132 p.

_____. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos avançados**, v. 7, n. 18, 1993. p. 43-63. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v7n18/v7n18a03.pdf>>. Acesso em: jan. 2023.

_____. As Contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (org.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 33-60.