

# A Nova Dinâmica Regional Brasileira e uma Agenda de Pesquisas para o Paraná

Otaviano Canuto\*

---

## **RESUMO**

*O artigo aborda alguns traços gerais do desenvolvimento regional brasileiro a partir do início dos anos 80, cujo pano de fundo são as profundas mudanças que desde então se processam nas economias nacional e internacional. O foco recai sobre as alterações ocorridas, durante o período, nas formas de interação entre as regiões no Brasil e na articulação entre cada uma delas e o exterior, destacando-se neste caso o Mercosul. Como item final do texto, delineia-se uma proposta de agenda de pesquisas através da qual poder-se-ia atualizar a compreensão da economia paranaense a partir da nova dinâmica regional brasileira e da especificidade de sua inserção estadual nessa dinâmica.*

## **ABSTRACT**

*This paper approaches some general features of regional development in Brazil since the beginning of the eighties. As a background to the new Brazilian regional economic dynamics, the text highlights some deep changes at the levels of both national and international economies. The focus lies upon the transformations in the forms of interaction among regions within Brazil which came simultaneously with new linkages between each one of the regions and the international economy. Special attention is given to Mercosur in this respect. As final considerations, the paper outlines a research agenda through which one might improve the understanding of Paraná's economic performance as a by-product of the new Brazilian regional economic dynamics and of Paraná's insertion within that dynamics.*

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho esboça alguns traços gerais do desenvolvimento regional brasileiro a partir do início dos anos 80, cujo pano de fundo são as profundas mudanças que desde então se processam nas economias nacional e internacional. O foco recai sobre as alterações ocorridas, durante o período, tanto nas formas de interação entre as regiões no Brasil, quanto na articulação entre cada uma delas e o exterior, destacando-se neste caso o Mercosul.

Como sugeriu MACEDO (1998), tem-se mostrado útil buscar entender a economia paranaense a partir da dinâmica regional brasileira e da especificidade da inserção do Estado nesta dinâmica. Neste sentido, o esforço em mapear as mudanças recentes no quadro geral da economia regional brasileira constitui passo necessário na reflexão sobre a economia do Paraná. Tenta-se cotejar aqui tais mudanças com o marco de referência adotado no clássico "Paraná: Economia e Sociedade" (IPARDES, 1982).

---

\* Doutor em Economia pela Unicamp e professor do Instituto de Economia da Unicamp desde 1990. E-mail: ocanuto@eco.unicamp.br

O primeiro item deste artigo lista o conjunto de questões que tem empolgado os estudiosos da dinâmica econômica regional no Brasil. Ressalta-se então a necessidade de abrir maior espaço, nessa discussão, para a interinfluência entre os aspectos microeconômicos – setorialmente específicos – e a dimensão macroeconômica, em nível do país como um todo.

O segundo item aborda a dinâmica regional no contexto do grande ciclo de industrialização pesada brasileira que se estende de meados dos anos 50 ao final dos anos 70. O objetivo é duplo: de um lado, localizar historicamente o marco de referência de “Paraná: Economia e Sociedade” e, de outro, ao revisitar a natureza profunda da crise brasileira dos anos 80, evidenciar porque se verifica, nos anos 90, uma dramática alteração no padrão regional da dinâmica de crescimento do país.

A nova dinâmica regional brasileira é, pois, interpretada como desdobramento da conjunção de dois processos:

- a crise que se instaura no país a partir do fim daquele ciclo de industrialização tomado como pano de fundo por IPARDES (1982);
- a presença de novos vetores de transformação espacial na economia mundial, cuja entrada em cena com força no Brasil nos anos 90 não apenas enfraquece os fatores atuantes na industrialização pesada, como modifica o conjunto de oportunidades regionais de crescimento. As redes de ligação com a estrutura produtiva integrada em nível nacional dão lugar, em termos relativos, à busca individualizada, pelas regiões em particular, de nexos alternativos com o exterior.

O item 3 examina justamente os três principais vetores de transformação espacial em curso no mundo. Seus determinantes se instalam em nível doméstico com a abertura comercial e financeira, a privatização, o Mercosul e a estabilização, conforme abordado no item 4. Pretende-se ressaltar então como a nova dinâmica regional brasileira passa a depender menos da configuração herdada da industrialização pesada no país e mais de processos específicos de inserção regional não restritos ao marco nacional.

Ao final (item 5), são propostos alguns temas de pesquisa futura que poderiam auxiliar na compreensão da dinâmica econômica paranaense no novo contexto da dinâmica regional no país. A intenção é realçar algumas novas questões analíticas suscitadas, para o Paraná, pelo novo quadro nacional/regional brasileiro e pela própria evolução recente da economia estadual. Referenciamos-nos, para isso, em parte da literatura recentemente produzida pelo corpo técnico do IPARDES.

## 1 A AGENDA RECENTE DE QUESTÕES RELATIVAS À DINÂMICA REGIONAL

No período que vem da crise da dívida externa e do padrão de desenvolvimento nacional, nos anos 80, até o presente, um dos traços marcantes na dinâmica regional do país tem sido a heterogeneidade de desempenhos. Em meio ao registro, no país, de estagnação no crescimento da renda *per capita* e de outros sintomas da crise estrutural profunda, na maior parte do período, assistiu-se a surtos espacialmente localizados de expansão e reestruturação econômica, por meio dos quais algumas áreas específicas aparentemente escapavam da tendência geral.

Evidentemente, a forte dispersão nos níveis ou nos ritmos de desenvolvimento regional não é novidade histórica na dinâmica econômica brasileira. Contudo, dada a profundidade unanimemente reconhecida da crise instalada na década passada, seguiu-se a indagação sobre a possibilidade de que aqueles processos localizados significassem efetivas transformações estruturais na dinâmica econômica no país e em seus espaços. Chamou a atenção particularmente o fato de que as áreas com melhor desempenho não constavam do núcleo de regiões que haviam sido as mais dinâmicas do longo ciclo de industrialização dos anos 30 aos 80.

Entre outras, as seguintes questões empolgaram os analistas – conforme resenhadas em PACHECO (1998):

- dando continuidade à reflexão já existente sobre os anos 70, alguns buscaram responder se estariam em vigor – e pelos mesmos motivos – as tendências de desconcentração econômica espacial no Brasil verificadas naquela década;
- como estariam evoluindo as economias e deseconomias de aglomeração (o referencial para a abordagem da concentração/dispersão espacial até então mais freqüente no debate)? Estariam sendo afetadas pelos diversos aspectos da crise ou da política econômica e, em decorrência disso, modificando o padrão locacional? Por exemplo, estaria a abertura comercial ensejando a eliminação ou, ao contrário, a intensificação das economias de aglomeração criadas no contexto anterior de industrialização protegida? Novos nichos de aglomeração estariam emergindo independentemente dos existentes?
- para além das economias e deseconomias de aglomeração, estaria emergindo uma nova configuração de fatores locacionais? Qual teria sido o impacto espacialmente específico do *drive* exportador dos anos 80 e da abertura comercial dos anos 90, refletindo as vantagens comparativas regionais nos novos contextos de políticas cambial e comercial? Tomando-se como referência os “novos modelos de crescimento endógeno”, estaria em ação alguma tendência a convergência ou divergência inter-regional da renda?
- destaque especial foi dado às mudanças nos “paradigmas” tecnológicos e organizacionais no exterior e suas eventuais tendências a alterar, nos ramos produtivos e no sistema, tanto a configuração de requisitos locacionais (incluindo aí mais uma vez as economias e deseconomias de aglomeração), quanto as elasticidades-renda das demandas.
- trasladando uma pergunta feita no plano nacional: quais seriam as mudanças em curso nos encadeamentos intersetoriais das malhas produtivas em cada região e, portanto, na importância relativa entre os ciclos “endógenos” (comandados por investimentos autônomos locais) e as flutuações “exógenas” (induzidas pela dinâmica do resto do país ou do exterior)?

Todo esse rol de questões, no entanto, com exceção da última, focaliza aspectos da criação ou transferência espaciais de atividades econômicas e seus impactos. Neste sentido, trata-se de análises de cunho microeconômico, mesmo quando examinam conjuntos de setores (redes, cadeias produtivas, complexos industriais ou o sistema produtivo como um todo). Pode-se chamá-las de “microeconômicas” independentemente de terem ou não como objetivo justamente descrever as conseqüências da reconfiguração produtiva sobre a renda, o emprego, a produção, etc. nas regiões.

As tendências quanto à criação ou transferência espaciais de atividades vão colocar-se com características setorialmente específicas. O peso dos diversos fatores locacionais – e sua alteração conforme os regimes de política comercial e industrial do país – varia por setor e ao longo do tempo. Mas, além de se observar a diversidade setorial em que se materializam os fatores locacionais, cumpre acrescentar a pergunta:

- teria a evolução da gestão macroeconômica – taxas de câmbio, taxas de juros, tributos e gastos públicos – afetado de modo diferenciado as dinâmicas regionais?

Há que levar-se em conta o fato de que são os investimentos autônomos (à frente da demanda corrente) que (re)estruturam os aparelhos produtivos regionais. Do mesmo modo, deve-se destacar que a crise debilitou o setor público federal, principal agente responsável – via investimentos diretos ou financiamento – por tais investimentos “estruturantes” no padrão de desenvolvimento anterior. Destarte, cabe perguntar-se adicionalmente:

- seria a heterogeneidade de desempenhos a conseqüência de distintas capacidades, por parte de agentes regionais, para implementar novas rodadas e direções de investimento autônomo? O oferecimento de mercados nacionais com menor dinamismo e a escassez de oportunidades de financiamento ao investimento estariam solapando a “solidariedade” à integração nacional constituída nos moldes anteriores?

A rigor, bem além dos movimentos microeconômicos de reconfiguração produtiva, as experiências de desenvolvimento localizado supra-referidas representaram o esboço de novas formas de articulação na dinâmica regional que acompanharam a nova dinâmica macroeconômica instalada na economia brasileira, em dois tempos, desde o início dos anos 80 (PACHECO, 1998). O impacto regionalmente diferenciado da nova inserção internacional brasileira delineada nos anos 80 e reforçada a partir da abertura econômica e financeira dos anos 90 foi expressão de mudanças estruturais de fundo. Enquanto anteriormente o sentido do movimento se dava na direção da complementaridade inter-regional e da estrutura produtiva e comercial integrada, os novos rumos são – ao menos em termos relativos – ditados por relações que cada região trava não mais apenas com o resto do país, como também com o cenário de globalização.

Os itens que seguem buscam realçar o duplo caráter, micro e macroeconômico, das transformações recentes na dinâmica regional brasileira.

## 2 DINÂMICA REGIONAL E INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL

### 2.1 A DIMENSÃO REGIONAL NO CURSO DA INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA

A dinâmica cíclica comandada pelas ondas de investimentos autônomos é reconhecidamente fundamental para se entenderem as alterações históricas nos graus de concentração econômica regional no Brasil. Em geral, ao longo do processo de industrialização, os movimentos de concentração e dispersão espelharam mais a matriz regional dos novos investimentos que o traslado de processos produtivos e plantas ou mesmo o sucateamento de áreas industriais prévias. A reestruturação do espaço, em cada momento, seguiu o perfil setorial e locacional dos **novos** investimentos (PACHECO, 1998).

De um ponto de vista da dinâmica regional, portanto, vale resgatar o papel dos investimentos industriais na conformação do espaço econômico nacional, observando-se que, entre outros aspectos:

- os ritmos de investimento subjacentes à dinâmica cíclica no bojo da qual ergueu-se a indústria brasileira implicavam ritmos correspondentes para as mudanças nas regiões em particular;
- o perfil setorial predominante em cada uma das fases da industrialização, com seus condicionantes locais setorialmente específicos, determinavam o sentido das diversas dinâmicas regionais.

A industrialização pesada a partir de meados dos anos 50, como se sabe, atravessou ciclos em cujos momentos de expansão a liderança setorial foi seqüencialmente alterada. De início, coube aos bens duráveis de consumo e seus desdobramentos na metal-mecânica liderar a expansão industrial. Em seguida, assumiram a liderança os bens intermediários e de capital, bem como os setores intensivos em recursos naturais, processamento da agropecuária e da indústria química (CANUTO, RABELO e SILVEIRA, 1997). Os investimentos públicos na infra-estrutura constituíram um dos requisitos para tais investimentos setoriais.

Inicialmente concentrados em torno da Grande São Paulo, os investimentos se espalharam nas fases ulteriores, em decorrência inclusive das características técnicas dos processos produtivos, especialmente quando a liderança passou a setores intensivos em recursos naturais e energéticos como matéria-prima. As bases regionalmente específicas de recursos naturais e energéticos assumiram papel locacional relevante. Ao mesmo tempo, acompanhando de modo induzido o crescimento e refletindo também políticas de desenvolvimento regional, ocorreu forte ampliação com difusão espacial na indústria de bens de consumo leve.

Os anos 70 constituíram uma década de grande desconcentração relativa. Houve crescimento industrial absoluto no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas sua participação relativa declinou, enquanto a indústria crescia em praticamente todas as outras regiões (DINIZ, 1993) (NEGRI, 1994). Entre outros exemplos,

pode-se destacar o pólo petroquímico de Camaçari, na Bahia, e a cloroquímica em Sergipe e Alagoas, além da indústria nordestina que cresceu sob a sombra dos incentivos fiscais; a expansão da agroindústria no Centro-Oeste; a siderurgia e papel-celulose no Espírito Santo e em Minas Gerais, além da automobilística neste segundo; da mesma forma, Carajás e a Zona Franca de Manaus, na Região Norte.

A Região Sul, por sua vez, expandiu sua parcela no produto industrial do país. Cresceu a metal-mecânica, especialmente na produção de equipamentos agrícolas do Rio Grande do Sul. Destacaram-se adicionalmente o Pólo Petroquímico de Triunfo e a indústria de calçados neste Estado, além da têxtil em Santa Catarina e de papel e celulose no Paraná e no Rio Grande do Sul. Notável, também, foi a integração entre agropecuária e agroindústria nos três estados.

O crescimento industrial a partir da implantação-expansão-consolidação dos setores pesados correspondeu, no período 1956-80, a um processo de largo alcance quantitativo e qualitativo (CANUTO, 1994):

- quantitativamente, os blocos de investimentos públicos e privados operavam como se fossem “ondas de inovação schumpeteriana”, na medida em que envolviam a criação de novos setores com amplos efeitos de encadeamento, para frente e para trás, na malha produtiva. Os saltos na formação de capacidade instalada bem à frente das demandas correntes, viabilizados pela aglomeração temporal de investimentos e pelo caráter estatal do comando, proporcionavam rapidamente o crescimento induzido daquelas demandas;
- qualitativamente, a estrutura produtiva deixou progressivamente de ser aquela na qual a dinâmica de expansão se dava na interação entre o setor primário e a indústria leve (consumo não-durável e seus insumos e equipamentos mais próximos), viabilizada pela importação de bens finais da indústria pesada e pela exportação de produtos primários. Ao se interiorizarem significativamente os segmentos da indústria pesada, o aparelho produtivo no espaço nacional moveu-se em direção a uma estrutura complexa e densa, cuja dinâmica e ciclo assumiam sua determinação básica a partir das decisões autônomas de investimento e seus impulsos multiplicadores-aceleradores sobre a malha industrial local.

Este é o cenário macrodinâmico que serviu de base à reflexão em “Paraná: Economia e Sociedade” (IPARDES, 1982). Este trabalho capturou os processos de integração paranaense naquele processo em curso nos anos 70, como resultado-síntese das oportunidades locais de crescimento com transformação estrutural que se abriram no bojo da industrialização pesada e integração econômica do país.

Conforme ressaltado por MACEDO (1998), trata-se de uma *démarche* particular aquela adotada no “Paraná: Economia e Sociedade”. A partir do entendimento da dinâmica regional que acompanha a industrialização pesada no país, este trabalho localizou as especificidades da inserção do Estado nesta dinâmica. Comparando-o com interpretações anteriores, como PADIS (1981), observa-se o pecado deste e daquela antiga visão radicalmente “substitutiva de importações”, a qual via na reprodução em escala paranaense da indústria pesada nacional o único modo de crescimento sustentado no Estado, conforme as “quatro visões sobre o Paraná” descritas em IPARDES (1985). Essas interpretações anteriores enxergavam apenas parcialmente a dinâmica regional local, ao reduzi-la à dependência de processos “microeconômicos” de concentração/desconcentração de atividades produtivas.

Voltando à industrialização pesada com integração nacional, cabe destacar alguns fatores como fundamentais para entender a crise dos anos 80. Antes de tudo, manifesta-se o efeito do esgotamento daquele filão de setores da Segunda Revolução Industrial cuja interiorização foi factível nas condições de então.

Aquela fonte principal de superexpansão da estrutura produtiva no período e de conformação dos espaços regionais integrados já mostrava sinais de exaustão ao final dos anos 70. Com algumas exceções, os elos das cadeias produtivas correspondiam a itens com requisitos de tecnologia e/ou dimensões cuja viabilidade só seria pensável em alguns poucos países desenvolvidos e, em geral, para vendas em escala mundial. Enquanto isso, o coeficiente de importações industriais, 8% em 1970, caiu até 6,8% em 1979, depois de um pico de 11,9% em 1974, colocando a economia brasileira como uma das mais fechadas no mundo.

A partir daí, a dinâmica industrial e espacial passaria a depender crucialmente de três fatores: decisões autônomas de investimento para ampliação da estrutura produtiva existente, intensidade de seus mecanismos de propagação e, certamente, aumentos de produtividade que permitissem a instauração de “círculos virtuosos” de crescimento. Contudo, duas outras características da industrialização brasileira, além de mudanças no ambiente internacional, revelaram-se fortes obstáculos a uma transição suave para um novo padrão de crescimento naqueles moldes: a crise financeira do setor público e as barreiras para os referidos círculos virtuosos entre produtividade, emprego e crescimento. Vale recordar esses aspectos porque ajudam a compreender as mudanças na dinâmica regional brasileira desde a crise.

## 2.2 A CRISE FINANCEIRA DO SETOR PÚBLICO E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE OS INVESTIMENTOS PRIVADOS

A industrialização pesada brasileira teve como pilares o ingresso de empresas multinacionais e o investimento público. Os processos de modificação patrimonial que precederam e se aprofundaram com a crise, implicando esgotamento fiscal e financeiro do principal agente de investimentos, inviabilizaram qualquer transição suave a um novo padrão.

Como se sabe, a transnacionalização de empresas industriais no pós-guerra alcançou parte das regiões periféricas, impulsionada pela concorrência a ir em busca de fronteiras de expansão onde quer que estivessem atendidos os requisitos mínimos de condições institucionais e de formação da indústria básica. O período 1956-61 foi justamente o momento de sua chegada em massa no Brasil, com o Estado cumprindo o papel de provedor da infra-estrutura e de vários ramos intermediários imprescindíveis porém não suficientemente atraentes para empresas privadas estrangeiras. O segundo impulso da expansão industrial, o “milagre” de 1968-73, correspondeu a uma extensão da estrutura herdada do primeiro, sem aprofundamento qualitativo industrial significativo.

No período 1974-80, por sua vez, coube à inversão pública liderar a transformação estrutural e levar ao limite a integração-diversificação da malha industrial, para o que contribuíram os seguintes fatores:

- a) os setores tipicamente atrativos para o ingresso de capital externo à cata de áreas comercialmente protegidas já estavam em grande parte ocupados. Restariam os novos fluxos de investimento voltados à redução de custos e à exportação, inclusive adaptando a base preexistente. Apenas nas décadas posteriores, no entanto, dar-se-ia tal redefinição parcial, para exportações regionais;
- b) o acirramento da concorrência internacional nos anos 70, com a busca de transnacionalização (sob as mais diversas formas) daquelas corporações de fora do núcleo que comandara tal processo nas décadas anteriores, levou à colocação em disponibilidade de tecnologia nas chamadas modalidades “exteriorizadas” (*joint ventures* com participação minoritária e não-monetária do fornecedor estrangeiro, licenciamento, “contratos com a chave da planta na mão”, etc.). O esgotamento das trajetórias tecnológicas de “automação rígida”, particularmente nos setores básicos de processamento de recursos naturais, bem como o excesso de capacidade instalada em vários ramos da indústria pesada nas economias avançadas, geraram ampla disponibilidade de tecnologia e equipamentos para projetos nacionais de aprofundamento industrial na periferia;
- c) a expansão dos mercados financeiros *off-shore* daquela época e a internacionalização das operações bancárias completaram a margem de manobra para que o Estado brasileiro – como outros na periferia (CANUTO, 1994) – exercitasse seu “voluntarismo desenvolvimentista”. Um dos objetivos explícitos do II PND do governo Geisel foi justamente o de completar a industrialização com integração, com as inversões públicas liderando um fortalecimento das empresas privadas nacionais (a parte mais fraca da “Tríplice Aliança”). Através do uso das fontes externas de financiamento, houve o convite à participação

financiada destas nas *joint ventures*, bem como financiamento subsidiado e encomendas públicas garantidas enquanto mercados cativos, na medida em que os próprios investimentos públicos aceleravam o adensamento nas relações interindustriais.

O fato é que o processo de amplo endividamento externo brasileiro dos anos 70 teve como um de seus traços a contínua elevação da participação estatal no total da dívida externa. Adicionalmente, a partir do final dessa década, quando se renunciaram as dificuldades de sustentação do padrão de comportamento dos fluxos do balanço de pagamentos, entraram em ação diversos mecanismos pelos quais ocorreu a transferência de encargos da dívida externa para o setor público (CANUTO, 1994).

Recaiu sobre o setor público a ruptura do padrão de financiamento externo, ou seja, o ajuste patrimonial envolvido em qualquer situação em que se passa, em curto espaço de tempo, do refinanciamento do serviço da dívida para a exigência de seu cumprimento. Além disso, a adequação do saldo comercial ao novo perfil necessário do ponto de vista do balanço de pagamentos implicou acentuação do desajuste financeiro do setor público. Tal adequação supôs desvalorizações cambiais, além de altas taxas de juros para evitar a fuga em massa de dinheiro, com ambas magnificando o valor em moeda local da dívida pública.

Como não houve um simultâneo ajuste nas demais contas fiscais, o valor em moeda local do serviço da dívida tornou-se tendencialmente explosivo. A aquisição dos saldos comerciais gerados pelo setor privado, contrapartida dos encargos advindos das contas de juros e de amortização no balanço de pagamentos, sob responsabilidade do setor público, levaram ao processo de substituição relativa da dívida externa por dívida interna. Enquanto isso, o ajustamento patrimonial privado contou, já desde o final dos anos 70, com a inalterada estrutura de subsídios governamentais, além da alta rentabilidade financeira (não-operacional) sustentada pelo endividamento público.

O resultado desse processo foi, ao longo da década, um "círculo vicioso" onde se realimentavam:

- de um lado, a deterioração da infra-estrutura e do aparelho produtivo estatal, sem que isso impedisse o debilitamento das condições e da confiança no refinanciamento da dívida pública e, conseqüentemente, a presença de uma tendência hiperinflacionária latente. O patamar inflacionário se elevava diante de qualquer choque interno ou externo, não disparando apenas em decorrência de choques contrários de política macroeconômica antiinflacionária de cunho ortodoxo ou heterodoxo, crescentemente ineficazes de qualquer modo;
- de outro, com exceção dos casos – setoriais e regionais – de orientação exportadora, os investimentos produtivos do setor privado foram mantidos em níveis mínimos, com este preferindo manter seu patrimônio sob a forma de ativos líquidos, particularmente fazendo arbitragem de juros e riscos entre títulos de dívida pública local e aplicações financeiras de curto prazo no exterior. Surtos de expansão, como no período 1984-86, faziam rapidamente emergir pressões inflacionárias e/ou de restrições de divisas.

A rigor, porém, os obstáculos estruturais à saída do enquadramento da "década perdida" não se resumiam ao esgotamento do processo de internalização da indústria pesada e ao posterior estrangulamento fiscal-financeiro do agente que ocupava posição central para a irradiação de novas ondas de investimentos autônomos. Afinal, restava uma das possíveis novas frentes de expansão, conforme já mencionado: a instalação de "círculos virtuosos" de crescimento, emprego e aumentos de produtividade. No entanto, outros aspectos do desenvolvimento industrial brasileiro apontavam para dificuldades nesta direção.

### 2.3 OBSTÁCULOS AOS CÍRCULOS VIRTUOSOS DE CRESCIMENTO, EMPREGO E AUMENTOS DE PRODUTIVIDADE

A industrialização brasileira e as transformações espaciais se fizeram acompanhar de processos migratórios de expulsão populacional do campo e de formação de excedentes permanentes de população urbana. Para tanto, contribuíram a intocabilidade da estrutura de posse e uso da terra em algumas regiões, enquanto em outras tratou-se do próprio efeito de reestruturações produtivas na agricultura e no *agribusiness*.

O fato é que a presença de um excedente de mão-de-obra, pressionando para baixo os salários de base da pirâmide, funcionou sempre como um elemento a debilitar os mecanismos de propagação do crescimento e, em vários ramos produtivos, a adoção do progresso técnico. As elevadas margens de lucro não se traduziam em “substituição” da demanda por trabalhadores, destinando-se em grande parte à acumulação de ativos improdutos, no campo e na cidade. Ainda que, em certos momentos e para alguns setores, movimentos de reconcentração de renda em direção a estratos médios possam ter significado ampliação temporária no consumo de bens duráveis, no longo prazo prevaleceu seu caráter limitativo ao crescimento, em ambos os lados tecnológico e de mercado. Nos anos 80 e na primeira metade dos 90, a aceleração inflacionária, a deterioração salarial e a ampliação de excedentes amplificaram o problema.

Também se reconhece hoje que a proteção concorrencial prolongada e cumulativa, por sua vez, gerou uma estrutura de incentivos menos propensa a induzir o setor privado à busca de eficiência (*rent-seeking behaviour* em lugar do *efficiency-seeking behaviour*). Estratégias de diversificação patrimonial desvinculadas de economias de escopo substituíram parcialmente as estratégias de investimento em aprendizado tecnológico e de busca de redução de custos. Eventuais pressões de custo – inclusive de salários nominais, quando ocorriam – tenderam sempre a ser respondidas pelo modo fácil da elevação de preços e, em geral, das barreiras comerciais. Da mesma forma, as oportunidades abertas pelo crescimento com diversificação estrutural teriam gerado maior número de capitais individuais caso seus beneficiários tivessem sido induzidos a focalizar a eficiência dos ramos em que já estivessem, em lugar de maximizar a expansão patrimonial rumo a outros.<sup>1</sup>

Como resultado, a estrutura industrial emergida continha um grau menor de aprendizado local sobre tecnologias importadas do que poderia ter obtido. Com exceção da relativa agressividade tecnológica apresentada por alguns investimentos estatais, na maior parte dos casos o aprendizado tecnológico em ramos privados limitou-se à adaptação e ao *learning-by-doing* e *by-using* automático. Ao final da industrialização, esta deixara como um dos subprodutos a elevada parede de barreiras tarifárias e não-tarifárias.

A partir deste e do subitem anterior (2.2), entende-se porque o *drive* exportador dos anos 80 não poderia inaugurar um novo ciclo com expansão sustentada:

- a preservação da estrutura empresarial local, mediante proteção comercial e rentabilidade não-operacional, tinha como contraface o desequilíbrio fiscal-financeiro público crescente e a instabilidade na inflação e no crescimento. Por conseguinte, não se gestavam os meios para a emergência de novos mecanismos de *funding* do investimento, inclusive a disposição dos agentes privados para tanto;
- salvo algumas exceções setoriais e regionais, a ocupação de mercados correntes no exterior, via exportação, não induziu ondas de novos investimentos. Dada a matriz de investimentos herdada e de vantagens competitivas absolutas em recursos naturais, as exportações dependiam fortemente dos sinais de preços determinados pela taxa vigente de salários-câmbio, em decorrência da ausência de processos de investimento com renovação, reestruturação e aprendizado. Além disso, sem incrementos maiores nas capacidades instaladas, a exportação concorria com o fornecimento do mercado interno, tornando mais perversos os *trade-offs* macroeconômicos entre crescimento econômico e inflação e entre os equilíbrios doméstico e no balanço de pagamentos.

O impasse da estagnação-com-inflação-ascendente permaneceu ao longo da década de 80, enquanto o Brasil mantinha o balanço de pagamentos ajustado – salvo os breves períodos de suspensão unilateral de pagamentos – e o aparelho produtivo sem modificações substanciais. Mudanças viriam a ocorrer na década seguinte, com a abertura comercial e financeira, em um contexto inclusive de transformações no próprio cenário internacional.

<sup>1</sup> Veja-se CANUTO (1994) para um contraste com a experiência coreana, na qual o desenvolvimento de um chaebol supunha que este fizesse sempre suas “lições de casa” prévias.

### 3 VETORES DE TRANSFORMAÇÃO ESPACIAL NA ECONOMIA MUNDIAL DOS ANOS 90

Antes da abordagem dos impactos da abertura dos anos 90, vale deter-se um pouco sobre três entre os principais vetores de transformação espacial no atual contexto da economia mundial: mudanças tecnológicas e organizacionais, globalização financeira e regionalização-com-internacionalização de aparelhos produtivos. Trata-se de "paradigmas" estilizados, tendências estabelecidas em nível abstrato, a serem vistas como tal.

Entre seu esboço e sua concretude nos espaços em particular, há enorme grau de indeterminação, sofrendo a interveniência de outros determinantes. Trata-se de construções analíticas – parciais e formuladas para orientar subsidiariamente o raciocínio – diretamente a partir das quais não se consegue reconstruir as dinâmicas regionais concretas, sem que antes sejam situadas em seu contexto espacial específico. Por outro lado, na medida em que a abertura econômica do país e o chamado processo de "globalização" as têm colocado como vetores de influência fundamental, torna-se útil cruzar a seqüência do curso histórico até aqui seguida com esses estereótipos, de modo a auxiliarem na captura do que se passa de novidade histórica no presente.

#### 3.1 MUDANÇAS TECNOLÓGICAS E ORGANIZACIONAIS<sup>2</sup>

O aviso quanto ao caráter parcial e unilateral dos estereótipos dos vetores de transformação se aplica *a fortiori* no caso de tecnologias, formas organizacionais e outros elementos da concorrência entre as firmas. Afinal, é na materialidade dos investimentos, dos encadeamentos de mercados, das políticas econômicas locais, dos inevitáveis componentes tácitos e idiossincráticos em níveis regional e das firmas (CANUTO, 1995), dos contextos institucionais particulares, etc., que assumem formas concretas aqueles elementos da concorrência.

Mesmo nos casos setoriais ou espaciais em que esteja presente uma dinâmica competitiva entre atores da economia global, a materialidade tecnológica, organizacional e institucional comporta formas diferenciadas. Além disso, os aspectos técnicos e organizacionais são apenas parte do processo competitivo. A rigor, não se coloca nenhuma tendência inexorável a sobreviver apenas um modelo único, homogeneizando o mundo.

Com efeito, as eventuais tendências de reestruturação nas direções descritas no "novo paradigma tecnológico ou concorrencial" não se colocam sequer em todos os setores produtivos com a mesma intensidade. Ainda assim, formular um estereótipo é útil para compreender o sentido das mudanças produtivas mais significativas, quando estas existem.

Ao "novo paradigma" correspondem, entre outros:

1. "Flexibilidade" nos sistemas produtivos, no tocante a produtos, insumos ou exclusivamente a processos. Nos casos de uso pleno de sistemas automatizados, compreende a substituição possível ou necessária da "automação rígida" pela "flexível". Em qualquer caso, a flexibilidade supõe a integração entre as esferas da concepção (gestão, pesquisa e desenvolvimento, desenho, etc.) e de execução (produção), ou seja, "mediante o avanço dos meios de comunicação, unir o que o taylorismo separou" (RIBEIRO, 1997). A mecatrônica e a telemática constituem a fonte das trajetórias técnicas e organizacionais para a flexibilidade, ajudadas, quando necessário e possível, por novos materiais.
2. A flexibilidade eleva seu peso, como fator concorrencial e de crescimento da firma, diante das vantagens do atendimento simultâneo a clientes e mercados com preferências ou necessidades diferenciadas. A instabilidade de clientes e fornecedores, bem como as possibilidades de superação da dependência em relação a mercados saturados, ampliaram o prêmio da busca de flexibilidade.

<sup>2</sup> Uma abordagem útil dessas tendências pode ser obtida em RIBEIRO (1997), QUANDT e MORAES NETO (1997) e QUANDT (1997). No caso da automobilística, veja-se LOURENÇO (1996; 1997a).

3. Em relação às configurações prévias dos ramos, a flexibilização e os aumentos de produtividade podem ter efeitos diversos sobre as escalas de operação. Quando associados a custos fixos maiores, os requisitos de escala podem levar à viabilidade técnica de um menor número de processos produtivos. Quando isso não acontece, pode até tornar possível maior difusão espacial de unidades de produção, compatibilizando-as com o atendimento a segmentos múltiplos em mercados de menor tamanho, por exemplo.
4. Os novos meios de comunicação e a flexibilidade de unidades produtivas dispersas abrem margem para ganhos de integração entre estas últimas, mediante sua gestão coordenada. Podem então usufruir de maiores economias de escala e escopo, incluindo nestas tanto as de caráter estático quanto as dinâmicas, ou seja, aquelas decorrentes da fertilização cruzada de competências localmente desenvolvidas.
5. As possibilidades de extensão desse usufruto de ganhos de integração até o nível correspondente a conjuntos de firmas levam à proliferação dos novos arranjos interempresariais sem fusão/aquisição de propriedade, ou seja, superando a instabilidade da relação mercantil fortuita para além dos limites da firma. Tornam-se de menor custo e de maior abrangência as redes de empresas (hierarquizadas ou não), o *just in time* entre empresas, os serviços de assistência técnica e financeira, acordos de produção ou pesquisa conjunta, subcontratação e *second sourcing*, terceirização de atividades, licenciamento e franquia, etc.
6. A reaproximação entre concepção e fabricação, entre gestão e execução, vem até a reconfigurar o padrão ótimo de empresa em alguns ramos. As vantagens da gestão personalizada podem levar à terceirização ou a desintegração, com a proprietária anterior mantendo ou não relações de hierarquia em rede. De qualquer forma, independentemente de se formarem novas médias e pequenas empresas, as relações mais profícuas a longo prazo não podem ser adversariais, mas sim minimamente cooperativas.
7. No tocante às implicações espaciais dos novos arranjos de empresas em rede, não há tendências únicas à concentração ou desconcentração. Em se tratando de serviços, a proximidade geográfica perde importância, tornando possível inclusive sua comercialização em nível internacional. Em se tratando de processos e produtos físicos, podem favorecer a aglomeração e concentração espacial de atividades produtivas. Por outro lado, se as escalas mínimas da produção conjunta não impedem, o *clustering* até favorece a difusão do conjunto industrial, na medida em que o deslocamento de um membro importante poderá induzir a deslocamentos de outros.
8. Os bens de capital e de consumo duráveis da metal-mecânica, assim como os ramos de serviços das telecomunicações e de informática, têm sido os principais geradores e absorvedores das inovações tecnológicas e organizacionais. Em termos relativos, os ramos básicos de processamento de recursos naturais, com tecnologia, processos produtivos e produtos já anteriormente padronizados e banalizados, têm se beneficiado de modo mais restrito. Em especial, os controles automatizados permitiram menor consumo de insumos naturais e energéticos. Por sua vez, os ramos tradicionais têm se reestruturado através de novos equipamentos, havendo aparentemente grande potencial para automações flexíveis adicionais. Contudo, todos os ramos produtivos (não apenas os industriais) têm sofrido o impacto das inovações técnicas e organizacionais. A automação parcial de processos e as inovações de produto estenderam-se particularmente dentro dos serviços.
9. A participação crescente dos serviços no PIB das economias avançadas decorre, em parte, de seu papel acrescido na geração de valor na malha produtiva e de sua terceirização. Apenas quando serviços técnicos estão internalizados nas empresas, ao invés de terceirizados, não aparecem distinguidos na contabilidade nacional. Mas pode-se afirmar que, em geral,

tende a crescer o peso de produtos e ativos intangíveis no valor agregado das economias. Ao mesmo tempo cai o valor atribuído a produtos naturais com baixo processamento e a mão-de-obra não-qualificada.

10. Os desdobramentos do “paradigma” levam a modificações nos requisitos de infra-estrutura. Além dos itens anteriores de transporte e energia, tornam-se cruciais as telecomunicações. Embora a disponibilidade de mão-de-obra qualificada e de infra-estrutura tecnologicamente atualizada não seja suficiente, compõe uma condição necessária à instalação industrial. Neste sentido, a disseminação da qualificação de mão-de-obra e da infra-estrutura favorece, sem garantir, a desconcentração espacial da atividade produtiva.
11. Não menos importante, a adequação do marco institucional e jurídico de modo a torná-lo compatível com a economia assentada em ativos intangíveis e em redes de empresas também passa a ser requisito para o acolhimento de atividades produtivas. Os “custos de transação” crescem em importância em relação aos de produção e comercialização.
12. O Estado-produtor tem dificuldade de sobrevivência diante dos requisitos de flexibilidade. Ao mesmo tempo, as inovações tecnológicas viabilizam a produção privada em áreas tipicamente cativas do setor público (particularmente na infra-estrutura – telecomunicações, energia elétrica, transportes). Por outro lado, a complexidade competitiva dos ramos privatizados passa a exigir, como requisito de boa operação, o Estado-regulador.
13. Diminui o nível adequado de detalhe para políticas setoriais do governo em muitos casos, visto que a flexibilidade exige descentralização decisória para os agentes que são objeto das políticas – os quais inclusive encontram mais meios de evadir-se destas.
14. Dado o caráter abrangente da mudança técnica e organizacional, instalando-se novos processos de aprendizado por toda a malha produtiva, mudam os custos e benefícios de políticas comerciais e setoriais (*industrial policies*). Mais precisamente, elevam-se substancialmente os custos – em termos de produto e aprendizado sacrificados – de políticas de proteção ou promoção de âmbito generalizado.

Nas décadas de 50 a 70, havia maturidade tecnológica e o custo de oportunidade – em termos de impacto sobre a produtividade e a competitividade correntes e sobre o aprendizado local – da proteção/promoção comercial abrangente era baixo e rapidamente compensável pelas sinergias derivadas da implantação em bloco. No atual contexto, um *delinking* amplo em relação a componentes, equipamentos e tecnologia importados tem seu custo de oportunidade aumentado, além de exigir barreiras comerciais ou gastos públicos com promoção crescentes.

Por outro lado, os ganhos de garantia de presença local em segmentos com dinamismo tecnológico ou de mercado podem implicar a não-otimalidade de políticas liberais, até para maximizar-se o *spill-over* da renovação tecnológica no exterior. Este é particularmente o caso quando o perfil corrente de vantagens comparativas induz à sobrevivência local apenas de processos produtivos com baixa absorção de novas tecnologias e/ou pequeno crescimento de mercados domésticos e externos para seus produtos. Limites de mercado e de renovação tecnológica ao crescimento local logo eliminariam as eventuais vantagens estáticas derivadas do uso de tecnologia através de produtos finais.

Mudam então os parâmetros de otimalidade para a política de promoção/comercial produtiva, assim como para as próprias configurações de processos produtivos locais. Estas tendem a ser mais seletivas, pelo fato de subir o custo de oportunidade derivado da integração de etapas em desalinho com as vantagens comparativas, embora dentro de limites que garantam dinamismo técnico e de mercado. Por seu turno, a proteção/promoção assume um conteúdo mais horizontal, sem voluntarismos de metas muito detalhadas para cada setor.

15. Finalmente, cumpre lembrar que a materialização do “novo paradigma” depende da efetiva implementação e das direções contidas nos investimentos produtivos. Há o desenvolvimento de aprendizado coletivo e o armazenamento de externalidades em nível dos “sistemas nacionais ou regionais de inovação” (CUNHA, 1995). Na verdade, porém, estes últimos não existem descolados dos primeiros. Destarte, as possibilidades e os limites de usufruto do novo paradigma dependem também dos demais determinantes, não tecnológicos, dos investimentos produtivos.

### 3.2 GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

Outro vetor de transformação da economia mundial desde o início dos anos 80 foi certamente a desregulamentação financeira nas economias avançadas e periféricas. Entre seus efeitos incluem-se (CANUTO, 1997):

(A) uma tendência à “descompartimentação” entre os segmentos financeiros e seus intermediários. A diluição de fronteiras entre os distintos mercados de ativos e a interpenetração de áreas de atuação pelos agentes constituíram fenômenos que gradativamente vêm se difundindo nas regiões onde estiveram ausentes no passado.

(B) uma crescente “desintermediação” financeira associada à expansão das *securities* (entre estas, particularmente os títulos de dívida negociáveis) no movimento dos mercados de ativos e nas estruturas patrimoniais. O designativo de “desintermediação” aparece porque, ao contrário da intermediação financeira pelo crédito bancário, no caso das *securities* o intermediário aproxima emissores e compradores – inclusive através de subscrição, comercialização, etc. – mas sua própria estrutura patrimonial não serve diretamente como mediação. Difere portanto da intermediação bancária clássica, na qual o intermediário compra ativos de seus emissores primários e os financia com passivos próprios, os quais são, por sua vez, vendidos a aplicadores. A “securitização” não implica ausência de envolvimento e responsabilidades pelo intermediário, mas a ausência da intermediação patrimonial por este traz várias implicações, conforme será exemplificado adiante.

(C) uma acelerada integração financeira em escala global, correspondendo à extensão das duas tendências mencionadas. Uma das manifestações dessa “globalização financeira” está no crescimento explosivo das operações de conversão cambial. O volume diário de transações cambiais nas principais economias do mundo se expandiu a uma taxa de 30% a.a. nos anos 80, ultrapassando cifras de US\$ 1 trilhão a partir de 1992. Enquanto o comércio de bens e serviços crescia mais rapidamente que os PIBs nacionais nas últimas décadas, os fluxos de investimentos diretos externos e em carteira se elevavam ainda mais que o comércio a partir dos anos 80.

A mobilidade financeira de capital (efeito A) favoreceu e foi favorecida pela desintermediação (efeito B). Afinal, a concorrência por clientes passou a se dar também entre instituições financeiras bancárias e não-bancárias. Ao mesmo tempo, dados o menor custo operacional e a liquidez das *securities* – do ponto de vista individual dos aplicadores, já que os títulos têm mercados secundários – estas tenderam a crescer como modalidade vencedora de financiamento.

Ambos (A) e (B), por seus turnos, se retroalimentaram com a mobilidade internacional de capital (efeito C). A lógica de diversificação de riscos e a arbitragem entre as diferenças entre países de preços de títulos impulsionaram a internacionalização de portfólios.

Evidentemente, as inovações tecnológicas nas comunicações e no processamento de informações facilitaram a mobilidade financeira. Porém, sua apropriação e adequação no novo contexto financeiro foi principalmente induzida e não causa deste.

Os seguintes fatos estilizados têm acompanhado o processo de securitização e globalização:

- maior volatilidade dos fluxos, tanto no sentido dos movimentos de entrada quanto de saída, em relação a ativos específicos ou mercados regionais. Como a securitização significa, por

si mesma, a individualização de preços dos ativos em seus correspondentes mercados próprios (ao contrário do que ocorre quando há intermediação através do patrimônio dos bancos), a volatilidade dos fluxos implicou maior volatilidade de preços de ativos financeiros. Quando ocorre um “comportamento de manada” – compras ou tentativas de realização dos ativos em liquidez simultâneas – não é acomodado nos portfólios dos bancos;

- florescimento dos mercados de produtos derivativos, nos quais se negociam à parte características de risco derivadas de outros ativos, seus primários. Pagando-se um preço, quem quiser pode buscar a cobertura (*hedge*) de riscos quanto a flutuações cambiais, de taxas de juros ou nos preços de ações. Basta comprar opções de compra ou venda do ativo a preços estabelecidos de antemão ou usar mercados futuros para constituir uma posição simétrica, ou seja, no sentido oposto àquela que detenha com os ativos primários. A um certo custo, portanto, alguns podem transferir parte dos riscos dos ativos a outros agentes dispostos a assumi-los. A volatilidade de preços de ativos mencionada fomentou a busca de *hedge*, e os mercados de derivativos encontraram demanda por seus produtos. Securitização e derivativos cresceram *pari passu*;
- além da concorrência financeira acicatada, a securitização e os derivativos aumentaram a propensão do sistema como um todo a encarar riscos. É mais tentador assumir maiores riscos, como contrapartida de maiores retornos, quando existem mercados de derivativos. Sob tais condições, o sistema tende a oferecer maior disponibilidade de crédito, liquidez e oportunidades de multiplicação de ativos. É claro que, como conseqüência, quando cresce a pirâmide de títulos, ela o faz apresentando tanto uma proporção crescente de ativos considerados de maior risco quanto uma concentração de riscos naqueles agentes para os quais estes ativos são repassados. Inegável é, porém, a grande capacidade de alavancagem de agentes financeiros ou não-financeiros pelo sistema securitizado;
- os principais agentes financeiros em expansão, acompanhando a securitização, foram os investidores institucionais (fundos de pensão, fundos mútuos). O destaque na expansão financeira dos anos 90 foi para os “fundos de *hedge*”, menos regulamentados e mais agressivos que os primeiros. Seu crescimento expressou a propensão a assumir riscos crescentes.

Nos anos 90, a pletora de recursos para mercados emergentes, a “exuberância irracional” das bolsas de valores e a proliferação dos fundos de *hedge* constituem exemplo do sucesso da criação de liquidez e de alavancagem dos agentes pelo sistema securitizado-globalizado. O florescimento dos fundos de *hedge* foi um dos traços constitutivos da intensa expansão das bolsas de valores e dos mercados de títulos de dívida na presente década, nos países avançados e nas áreas incorporadas como emergentes.

Como em outras experiências históricas, esteve presente no recente surto financeiro expansivo um círculo virtuoso no qual interagiram favoravelmente, de um lado, uma disposição dos agentes a alavancar-se financeiramente e a assumir ativos com maiores riscos e, de outro, a realização de bons resultados financeiros que a própria euforia de compra vaticinava, independentemente de a evolução de fundamentos dos ativos estar ou não à altura. Nesse contexto, uma das peculiaridades dos anos 90 foi a atuação dos fundos de *hedge* e suas típicas operações nos mercados de derivativos.

A mesma disposição ao risco e à alavancagem tem como contrapartida, conforme observado, o aguçamento da insegurança dos agentes e da volatilidade dos fluxos. A magnitude dos efeitos de contágio e o comportamento de manada na presente crise financeira da economia global atestaram este segundo lado da dualidade.

A securitização globalizada também tem suas implicações espaciais, razão pela qual se inclui entre os vetores de transformação aqui destacados. Diretamente, atua através das condições de gestão macroeconômica, questão-chave na dinâmica regional, como foi visto. A disponibilidade de liquidez, no recente ciclo, cobriu o vazio de financiamento externo e do setor público deixado pelo afastamento dos bancos depois da crise da dívida externa de economias periféricas, no início dos anos 80. Contudo, se por

um lado permitiu até os déficits comerciais latino-americanos que acompanharam seus programas de estabilização ancorados na valorização cambial, por outro, a volatilidade e saída daquela liquidez, no México e na Argentina em 1995, na Ásia no ano passado e, atualmente no Brasil, mostrou-se perturbadora.

Em contextos de economias financeiramente integradas, a capacidade de movimento das finanças securitizadas abre para estas as oportunidades de formulação de ataques especulativos sobre as taxas de câmbio ou sobre títulos públicos. Basta haver a vulnerabilidade fiscal e/ou cambial de um país. Mais do que nunca, estabeleceu-se uma insustentabilidade para a gestão macroeconômica que pratique a indisciplina fiscal ou cambial, ou seja, que incorra em déficits julgados excessivos nos mercados financeiros. É a "tirania dos mercados financeiros" (BOURGUINAT, 1995).

Para além do corrente movimento de retração nos fluxos financeiros para economias emergentes, numa perspectiva de longo prazo colocam-se os seguintes pontos (ainda que menos claros que no caso das mudanças tecno-organizacionais):

- a experiência do endividamento público e externo junto a bancos pôs em evidência, nos anos 80, que existe um *trade-off* entre magnitude e estabilidade dos fluxos financeiros externos, o que impõe limites a seu papel como financiador principal de investimentos na periferia. Também a securitização globalizada dificilmente irá além de se constituir em um sistema secundário e complementar para o financiamento desses investimentos. Continua na ordem do dia a constituição de canais de financiamento doméstico de longo prazo, o que deverá passar pelos investidores institucionais domésticos e por fundos públicos sustentáveis;
- bom comportamento fiscal dos governos periféricos (conforme definido pelas convenções que os mercados financeiros estabeleçam a respeito dos orçamentos sustentáveis) deverá crescer como exigência para a estabilidade macroeconômica e para a confiança de investidores, tantos externos quanto domésticos. Além disto, mecanismos de salvaguarda *vis-à-vis* fluxos voláteis de capital deverão tornar-se crescentemente atraentes, revertendo-se parcialmente o anterior *drive* de liberalização e desregulamentação financeira.

### 3.3 REGIONALIZAÇÃO-COM-INTERNACIONALIZAÇÃO DE SISTEMAS PRODUTIVOS E DE MERCADOS

Um terceiro vetor de transformação no espaço econômico internacional é constituído pela crescente atratividade dos processos de formação de áreas econômicas integradas, congregando países e não apenas regiões dentro deles. Independentemente de quais tenham sido os motivos originais em cada caso, bem como seus distintos estágios de desenvolvimento, o fato é que acelerou-se desde os anos 80 a reconfiguração do espaço econômico rumo à regionalização internacionalizada de aparelhos produtivos e de mercados.

A União Européia, o Nafta, a integração de processos produtivos na Ásia e o Mercosul conformam hoje mercados e sistemas de produção integrada, com menor grau de auto-suficiência neste último. Cabe ressaltar também que, na Ásia, não se trata de bloco econômico, com políticas industriais ou comerciais estabelecidas em conjunto. Nos demais, há no mínimo a presença de tarifas externas comuns e preferências tarifárias entre os participantes. A União Européia constitui o caso de integração mais avançada, alcançando até a recente convergência macroeconômica e a unificação monetária em curso.

Em relação aos sistemas nacionais de produção do passado, o grande atrativo é o de que, em vários setores, as "redes de produção com núcleo regional" alcançam a solução ótima entre, de um lado, as oportunidades de escala e escopo abertas pelo "novo paradigma" e, de outro, as vantagens de internalização de segmentos produtivos com dinamismo tecnológico e de mercado (CANUTO, 1994). Em vários setores onde a concorrência está globalizada, ou seja, naqueles casos onde há tendência a que todas as firmas relevantes busquem estar presentes em todos os mercados relevantes, a competição intensificou a formação

de tais redes integradas dentro dos novos âmbitos espaciais da proteção. A manifestação disso esteve presente no perfil regional do *boom* de investimentos externos a partir da segunda metade dos anos 80, incluindo, mais recentemente, Brasil e Argentina no Mercosul. Mesmo para as áreas mais atrasadas em cada agrupamento, há no mínimo a atratividade do acesso preferencial a mercados e financiamento.

Cumprir notar que a integração comercial e produtiva em nível regional internacionalizado é tão-somente um primeiro estágio do vetor da transformação espacial. Seu desenvolvimento pleno tende a aumentar as vantagens da convergência macroeconômica entre os países-membros, além da harmonização de aspectos regulatórios, dado o risco de que as divergências de política e de instituições gerem instabilidade e bloqueios à integração.

#### 4 MACROECONOMIA E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NOS ANOS 90

Os principais vetores de mudança na economia brasileira dos anos 90 têm sido a liberalização comercial e financeira, a integração no Mercosul, a privatização e a política de estabilização baseada na fixação de metas cambiais valorizadas (CANUTO; RABELO e SILVEIRA, 1997). Trouxeram um novo ambiente a influenciar as estratégias dos agentes privados econômicos e levaram a processos setoriais de reestruturação produtiva. Como consequência, também alteraram os parâmetros da macroeconomia, processo no bojo do qual acentuou-se um novo perfil na dinâmica regional brasileira, marcada agora por menor peso daquela integração produtiva em nível nacional que emergiu do desenvolvimento industrial anterior.

O início dos anos 90 foi marcado pela abertura comercial. Barreiras tarifárias e não-tarifárias contra importações foram reduzidas, tanto em sua média quanto em sua dispersão.

Como seria de se esperar depois da descrição sobre o processo de industrialização brasileira (item 2), a maior concorrência por parte da produção no exterior levou a um movimento imediato de refocalização e *downsizing* nas linhas de produção. Dadas as características herdadas da industrialização pesada e a década anterior sem grandes investimentos, o realinhamento da produção em função do novo vetor de preços foi não apenas intenso – em termos de fechamento de segmentos produtivos ou de linhas de produto – como particularmente concentrado nos segmentos e produtos intensivos em tecnologia (configurando um *downgrading* na estrutura produtiva local).

O lado de “destruição” do ajuste não ensejou suficiente “criação”, para compensar, nos segmentos e setores remanescentes. Dadas a instabilidade macroeconômica, a rapidez da abertura, bem como a distância entre a estrutura produtiva preexistente e aquela imaginada como competitivamente sustentável pelos agentes, o primeiro momento foi de profunda redução no sistema e de um simultâneo aumento no coeficiente de importações industriais no PIB. Mantidas as tendências anteriores quanto às exportações baseadas em recursos naturais e a produção de suas firmas, não afetadas pelo novo regime comercial, materializam-se quedas no patamar de emprego e nos “saldos comerciais estruturais” (por unidade do PIB).

O ajuste foi naturalmente diferenciado por setores. Setores na metal-mecânica – objeto de acelerada reestruturação mundial nos termos do “novo paradigma” já desde a década anterior, como foi visto – foram atingidos em cheio. Em alguns casos houve regressão à montagem não-qualificada ou efetivou-se o desaparecimento total.

O mesmo pode ser dito quanto aos segmentos mais nobres, intensivos em tecnologia, nas pontas à jusante das cadeias petroquímica e metalúrgica. Com efeito, muitas das seções de produção intensivas em tecnologia sobreviviam por causa do mercado interno protegido e foram as vítimas iniciais da abertura.

Os ramos processadores de recursos naturais não foram afetados pela nova disponibilidade de insumos e equipamentos, como seria de esperar, de acordo com as diferenciações setoriais da influência do “novo paradigma” mencionadas no item 3.1. Também não o foram pela concorrência, dada sua competitividade absoluta demonstrada nas exportações. As indústrias tradicionais, por seu turno, defrontaram-

se por algum tempo com a pressão competitiva da Ásia e de outras regiões, dados os atrasos em suas safras de equipamentos e na adoção de formas organizacionais mais afinadas com seu novo contexto.

O realinhamento em relação às vigentes vantagens comparativas levou a uma estrutura produtiva remanescente com maior produtividade e mais competitiva. Isto ocorreu, por outro lado, às custas de linhas de produção e hierarquias administrativas mais enxutas (*delaying*), menor emprego por unidade do PIB e uma elevação no coeficiente de importação deste PIB. As condições do ajuste na produção – rapidez da abertura e instabilidade macroeconômica – levaram tal ajuste a incorrer em um certo *overshooting* para baixo.

A rigor, os eventuais benefícios de renovação tecnológica possibilitados pela abertura supunham a realização de investimentos, na própria metal-mecânica e outros usuários em potencial. Seria necessária alguma retomada de investimentos autônomos para que, no bojo dos investimentos induzidos, se propagasse aquela difusão virtuosa (a “criação” permitida pela “destruição”, nos termos de Schumpeter). Reafirmando a vocação regional da metal-mecânica e a orientação para dentro dos investimentos diretos externos, oportunidades para tanto emergiram com o Mercosul e com o surto de crescimento brasileiro nos anos iniciais do Plano Real.

A integração econômica com a Argentina no contexto do Mercosul introduziu elementos adicionais de mudança na estrutura produtiva. Ainda que o acordo comercial regional contenha uma barreira tarifária comum (plena de exceções e relaxamentos provisórios específicos aos países), os crescentes fluxos de comércio entre Brasil e Argentina fortaleceram a tendência de especialização intra e intersetorial nos dois países.

Dado que a economia brasileira partia de um cenário relativamente fechado às importações, os movimentos de criação de comércio derivados da reforma de política comercial e do Mercosul claramente sobrepujaram os poucos efeitos de desvio de comércio do último. O comércio de bens e a cadeia de relações insumo-produto entre regiões do Brasil (Sul e Sudeste) e a Argentina cresceram, proporcionalmente, mais que o comércio e as relações insumo-produto com outras regiões do Brasil. Adicionalmente, a reestruturação produtiva decorrente do Mercosul criou oportunidades, em alguns setores, para que alguns dos investimentos de renovação mencionados se materializassem.

O plano de estabilização implementado a partir de 1994 – o Plano Real – adicionou pressões sobre as estruturas domésticas de produção. A apreciação cambial em termos reais aprofundou a ameaça da produção estrangeira sobre a contrapartida local.

Por outro lado, enquanto a primeira metade da década caracterizou-se por aquelas mudanças de *downsizing* na produção e por baixos investimentos em novos equipamentos e instalações, um ciclo de investimentos iniciou seu curso em 1996, um ciclo no qual o perfil de produção pós-abertura se reforçou e ampliou. O surto de expansão do consumo após a queda da inflação nos primeiros anos do Real, bem como a irreversibilidade do Mercosul, suscitaram a expansão de capacidade produtiva dentro das linhas de produção que sobreviveram.

Isto é particularmente verdadeiro no tocante à indústria automobilística comandada pelas filiais de empresas estrangeiras. Redes regionais de produção - abordadas há pouco, em 3.4 - vêm sendo estabelecidas em nível do Mercosul. Há, é claro, uma diferença entre essas redes do Mercosul e suas contrapartidas estrangeiras, em decorrência do menor grau de internalização no caso latino-americano. O maior conteúdo de partes e componentes importados e de carros acabados ou semi-acabados também do exterior tem sido a outra face da sobrevivência de apenas alguns dos fabricantes nacionais de autopeças.

A indústria automobilística brasileira protagonizou uma reversão parcial da liberalização comercial em 1995. Diante de rápidos aumentos na balança comercial, para os quais a importação automobilística tornou-se um forte contribuinte, e no contexto dos distúrbios pós-crise mexicana, o governo brasileiro reestabeleceu algumas barreiras à importação de carros acabados. Quotas de importação foram associadas à produção local. Contudo, a competição pesada enfrentada por fornecedores locais de autopeças não foi aliviada.

A liberalização financeira também trouxe algumas alterações significativas no ambiente concorrencial. Após a digestão da crise de dívida externa das economias em desenvolvimento ao longo dos anos 80, emergiu um novo surto de ingresso de capital para países latino-americanos. Assim como no México e na Argentina, tais fluxos de capital têm sido cruciais para sustentar planos de estabilização assentados na valorização cambial, dado que amplos déficits comerciais têm sido um subproduto comum desses planos. Além desta função macroeconômica de financiar balanços de pagamentos, a nova onda de financiamento externo – com traços distintos em relação ao surto anterior – tem trazido algumas implicações em nível dos agentes econômicos.

O recente retorno dos fluxos de ingresso de capital para o Brasil seguiu de perto o novo padrão de financiamento (conforme item 3.2), com uma ampla parte sendo composta de venda de títulos de dívida por empresas e de investimento em carteira (RAMOS, 1998). A facilidade de levantamento de fundos pelas filiais de ETs através de tais meios, quando decidem fazê-lo, é um óbvio resultado da liberalização financeira. Menos óbvias têm sido as tentativas por grupos econômicos brasileiros de alcançar tais fontes externas de recursos.

O ciclo de investimentos que acompanhou o surto de consumo pós-Real, o Mercosul e o processo de privatizações não evitaram a ascensão do déficit comercial por unidade de PIB. À assimetria entre os efeitos de criação e destruição da primeira metade da década, acrescentaram-se os da valorização cambial durante o primeiro período do Real.

No tocante aos parâmetros da dinâmica macroeconômica resultantes dessa reestruturação produtiva dos anos 90, em seu estágio presente, pode-se dizer que:

- Nos anos 80, a pressão pelo pagamento da dívida externa exigia que superávits comerciais fossem gerados, o que colocava restrições ao crescimento. Na atual fase, a proporção dos déficits comerciais em relação ao PIB se elevou, implicando maior necessidade de ingresso de capital para cada taxa de crescimento. Como reapareceram os fluxos positivos de entrada de capital, não se colocaram até recentemente eventuais restrições cambiais ao crescimento.
- Para o futuro próximo, supondo-se que as turbulências recentes tenham representado uma reversão parcial nesta disponibilidade, pode-se imaginar também um movimento de reversão parcial na política econômica brasileira, em busca de redução do déficit comercial como proporção do PIB. Tudo indica que o governo deverá tentar recuperar parte do adensamento nas cadeias produtivas desaparecido durante a década. Por outro lado, os vetores de transformação espacial e os custos agora maiores de desconexão com o exterior impõem que a reversão seja parcial e sem grande afastamento em relação às vantagens comparativas. Dada a sobrevalorização do real no início do Plano (ainda não inteiramente revertida pelo gradual realinhamento de bandas de flutuação adotadas posteriormente), a linha divisória entre atividades de produção local e o fornecimento externo ficou mais próxima deste último do que poderia ter sido. O excesso de exteriorização nas linhas produtivas tem sido um dos fatores subjacentes ao aumento do componente de importações no crescimento recente, além de um desfavorável perfil de elasticidades-renda nos itens das pautas de exportação e importação.
- o ingresso de capital supôs elevadas taxas de juros domésticas, as quais repercutiram no explosivo déficit público, somando-se a outros fatores de desequilíbrio fiscal (previdência, etc.). A necessidade imediata de redução do déficit a qualquer custo pode entrar em choque com alguns elementos da reforma estrutural que deveria suceder as etapas iniciais do Plano Real (particularmente a reforma tributária).

De qualquer modo, percebe-se hoje que uma das mudanças profundas na economia brasileira depois do processo de industrialização foi o declínio na capacidade estatal de comandar diretamente o curso do desenvolvimento através de seus investimentos, das políticas comerciais e do financiamento de investimentos privados. Trata-se, evidentemente, de um movimento não exclusivo do Brasil.

No caso brasileiro, o grosso dos interesses subjacentes ao investimento direto externo continua no atendimento ao mercado regional com potencial de crescimento, como o foi em sua entrada original. A faixa de setores foi estendida pelas recentes mudanças tecnológicas em nível mundial, as quais tornaram atraentes vários ramos anteriormente não desejados (dos quais telecomunicações e outros serviços de alto valor agregado são exemplos). Contudo, o conjunto de fatores locais de atração a ser manipulado pelo Estado tem um lugar muito menor para políticas comerciais e financeiras intervencionistas.

Em todos os países, a gestão macroeconômica sustentável, conforme vista pelos olhos de ambos os agentes, domésticos e estrangeiros, tornou-se um ponto crucial. É suficiente lembrar, por exemplo, a relevância do risco cambial, conforme mencionado no item 3.2, face à natureza intrinsecamente instável das finanças securitizadas.

Decisões estratégicas por grupos econômicos, no contexto de grande mobilidade de capital que caracteriza o atual cenário globalizado, levam fortemente em conta os desdobramentos da macroeconomia. Afinal, passos que se revelem equivocados *a posteriori* para as firmas – incluindo quaisquer movimentos prejudicados por fatores além de seu controle, como as oscilações cambiais que afetam o valor de seus ativos e passivos – podem torná-las automaticamente vulneráveis no tocante à sua absorção por concorrentes. Com a autonomia dos grupos econômicos em relação a governos individuais e com a afiada concorrência transfronteiras, os fundamentos macroeconômicos das estratégias seguidas pelos grupos tornaram-se mais influentes do que nunca.

O desafio a ser enfrentado por países como o Brasil repousa justamente em conseguir sustentar a expansão de mercados domésticos sem apontar para eventuais colapsos macroeconômicos. Este tornou-se o modo predominante de aceleração do desenvolvimento local, uma vez reduzido o escopo de intervenção viável para a promoção/proteção industrial. Políticas de desenvolvimento viáveis têm de ser *market-friendly* e dependem mais do que nunca da adesão por parte da estrutura produtiva que lhe serve de objeto.

Grandes rupturas e redirecionamentos macroeconômicos podem de fato ser disparados pela fuga de investidores, situações às quais se seguem um colapso financeiro e uma crise cambial. Na economia mundial, mais do que nunca as estratégias de grupos econômicos tornaram-se um microfundamento sensível do desempenho macroeconômico e vice-versa. As mudanças institucionais e de política no Brasil, nos anos 90, acentuaram sua convergência em direção a esse padrão.

## 5 O PARANÁ E A NOVA DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA: UMA AGENDA DE PESQUISAS

O novo marco de operação da economia brasileira, a partir dos anos 90, fez-se acompanhar por profunda alteração na dinâmica regional brasileira, em relação àquela predominante até o início dos anos 80. Por um lado, enfraqueceram-se, em termos relativos, as oportunidades regionais derivadas do crescimento integrado do país ou de suas regiões anteriormente líderes, ou seja, reduziu-se o peso daquela dinâmica regional localizada por "Paraná: Economia e Sociedade". Por outro, a internalização plena dos vetores de transformação do espaço econômico em escala mundial, a partir dos anos 90, trouxe novos condicionantes:

- a reestruturação produtiva pós-abertura reduziu os encadeamentos produtivos domésticos, dissociando as expansões de mercado entre os diversos ramos – e as regiões – em particular;
- debilitamento fiscal-financeiro em escala federal e a "tirania dos mercados financeiros" (3.2) impuseram limites ao comando público dos investimentos, em nível federal, e à sua lógica de integração anterior;
- a abertura comercial e financeira ao exterior e o Mercosul colocaram novas oportunidades (em termos de mercados e de acesso a tecnologias, equipamentos e componentes do exterior) e desafios (contestação comercial de posições no mercado doméstico por produtores

no exterior). Como conseqüência, modificaram-se não apenas as estruturas produtivas regionais prévias, como também o marco de referência concorrencial e de fatores locais para novos investimentos.

Essa mudança no quadro regional sugere a seguinte pauta de pontos a serem examinados no caso do Paraná:

### 1. Reconfiguração Produtiva do Paraná

- “padrão de especialização” da economia paranaense: que setores vêm crescendo e decrescendo na composição do PIB do Estado? Quais têm sido as direções geográficas no comércio do Paraná com outras regiões brasileiras, com os demais países do Mercosul e com o resto-do-mundo? Qual é o perfil no futuro para o qual apontam as intenções de novos investimentos anunciadas? Qual é o potencial de crescimento econômico regional que deriva das potencialidades técnicas e mercadológicas associadas ao padrão de especialização?<sup>3</sup>
- Estudos setoriais selecionados a partir do padrão de especialização:<sup>4</sup> qual é o escopo para adensamento das cadeias produtivas em direção a segmentos de valor agregado cuja internalização se dê com mínimo atrito em relação à competitividade presente? Quais são os requisitos de infra-estrutura e em termos do sistema regional de inovação e aprendizado tecnológico para ampliação de competitividade das cadeias produtivas? Quais são os arranjos empresariais e os requisitos institucionais adequados em cada caso setorial?

### 2. Requisitos Fiscais da Política Estadual de Desenvolvimento

- Impactos fiscais e previdenciários da reforma do setor público em nível federal sobre o Paraná em particular: qual deverá ser o impacto sobre as finanças públicas estaduais dos processos de renegociação da dívida estadual com o governo federal? Quais deverão ser os desdobramentos, em nível do Estado do Paraná, do Plano de Estabilização Fiscal, da reforma tributária, da reforma administrativa e da reforma previdenciária? Que margem fiscal haverá e quais poderão ser as formas possíveis de financiamento dos gastos públicos associados ao padrão de especialização paranaense? Qual poderá ser a margem para políticas compensatórias sub-regionais e sociais dentro do próprio Paraná?

### 3. Impactos Sócioeconômicos e Ambientais

- Quais têm sido – e tendem a ser no futuro – os impactos em termos de quantidade e perfil de emprego associados ao padrão de especialização e ao crescimento dos atuais destinos de comércio? Quais têm sido – e tendem a ser no futuro – as conseqüências sobre os vários subespaços regionais dentro do Estado (RIBEIRO, 1997)? Quais tendências tendem a estabelecer-se em termos da migração espacial?
- Impactos ambientais do padrão de especialização: que medidas tendem a se mostrar necessárias para o crescimento sustentável? Quão relevantes poderão ser os requisitos de competitividade associados às formas de uso de recursos naturais e ambientais?

Respostas a esses três conjuntos de questões deverão constituir um subsídio imprescindível para a melhor compreensão das possibilidades de desenvolvimento econômico no Paraná. Assim parecem apontar os traços da nova dinâmica econômica regional brasileira esboçados no presente texto.

<sup>3</sup> Sobre a questão, veja CANUTO (1998). No caso paranaense, consulte URBAN e BESEN (1997).

<sup>4</sup> URBAN e BESEN (1997) e LOURENÇO (1997b) sugerem vários ramos como itens indispensáveis de estudo, entre os quais o agribusiness e a automobilística.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURGUINAT, H. (1995). **La tiranie des marchés** : essai sur l'économie virtuelle. Paris : Economica.
- CANUTO, O. (1994). **Brasil e Coréia do Sul** : os (des)caminhos da industrialização tardia. São Paulo : Nobel.
- CANUTO, O. (1995). Competition and endogenous technological change : an evolutionary model. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro : FGV, v. 49, n. 1, p. 21-33, jan./mar.
- CANUTO, O. (1997). Mobilidade de capital e equilíbrio de portfólios. **Economia e Sociedade**, Campinas : UNICAMP/IE, n. 9, p. 1-47, dez.
- CANUTO, O. (1998). Padrões de especialização, hiatos tecnológicos e crescimento com restrições de divisas. **Revista de Economia Política**, São Paulo : Centro de Economia Política, v. 18, n. 3, p. 5-15, jul./set.
- CANUTO, O.; RABELO, F. M.; SILVEIRA, J. M. (1997). Abertura e grupos econômicos na indústria brasileira. **Revista Paranaense do Desenvolvimento**, Curitiba : IPARDES, n. 92, p. 33-52, set./dez.
- CUNHA, S. K. (1995). **Política científica e tecnológica: novas trajetórias institucionais para o estado do Paraná**. Tese (Doutorado)-IE, UNICAMP.
- DINIZ, C. C. (1993). Desenvolvimento poligonal no Brasil : nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte : UFMG/FACE/DCE, v. 3, n.1, p. 35-74, set.
- IPARDES (1982). **Paraná: economia e sociedade**. Curitiba : IPARDES.
- IPARDES (1985). Quatro visões sobre o Paraná. **Análise Conjuntural**, Curitiba : IPARDES, v. 7, n. 2, p. 1-3, fev.
- LOURENÇO, G. (1996). A instalação da Renault no Paraná : um modelo de interpretação. **Análise Conjuntural**, Curitiba : IPARDES, v. 18, n.3/4, p. 3-8, mar./abr.
- LOURENÇO, G. (1997a). Natureza e características do parque automotivo da Região Metropolitana de Curitiba. **Análise Conjuntural**, Curitiba : IPARDES, v. 19, n. 3/4, p. 5-10, mar./abr.
- LOURENÇO, G. (1997b). Reconfiguração da dinâmica econômica regional : breve interpretação. **Análise Conjuntural**, Curitiba : IPARDES, v.19, n. 1/2, p. 3-7, jan./fev.
- MACEDO, M. (1998). **Algumas questões sobre a economia e a sociedade paranaense nos anos 90**. Curitiba : IPARDES. Versão preliminar.
- NEGRI, B. (1994). **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas. Tese (Doutorado)-IE, UNICAMP.
- PACHECO, C. A. (1998). **Fragmentação da nação**. São Paulo : UNICAMP.
- PADIS, P. C. (1981). **Formação de uma economia periférica** : o caso do Paraná. São Paulo : HUCITEC : Curitiba : SECE.
- QUANDT, C. (1997). **Inovação, competitividade e desenvolvimento regional** : os desafios da reestruturação produtiva do Estado. Curitiba : IPARDES. Versão preliminar.
- QUANDT, C.; MORAES NETO, J. (1997). **Reestruturação da Indústria paranaense, competitividade e desenvolvimento regional**. Curitiba : IPARDES. Versão preliminar.
- RAMOS, A.P. (1998). Uma avaliação das fontes de financiamento externa da economia brasileira. **Economia & Tecnologia**, v. 1, n. 1, p. 41-54, jan./mar.
- RIBEIRO, D. (1997). **Proposições para um programa de trabalho sobre o desenvolvimento urbano**. Curitiba : IPARDES. Versão preliminar.
- URBAN, M. L.; BESEN, G. M. V. (1997). **Paraná: repensando sua economia**. Curitiba : IPARDES. Versão preliminar.