

AFINAL, A DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA É OU NÃO RELEVANTE?

A cidade de São Paulo no olho do furacão

HAROLDO DA GAMA TORRES

RESUMO

O artigo busca chamar a atenção para os impactos sociais da desconcentração econômica do município de São Paulo em direção ao interior do estado. Apesar de a literatura especializada considerar tais impactos relativamente benéficos, aspectos relacionados à guerra fiscal intermunicipal vêm minando a capacidade da cidade em continuar crescendo e oferecendo empregos tanto no setor industrial quanto no setor de serviços, na mesma proporção da região metropolitana e do restante do estado.

PALAVRAS-CHAVE: *desconcentração econômica; guerra fiscal intermunicipal; emprego; município de São Paulo.*

ABSTRACT

The article draws attention to the social impacts of economic deconcentration from the capital of the state of São Paulo towards its interior. The beneficial impacts identified by the specialized literature notwithstanding, intermunicipal fiscal war has diminished the city's capacity for economic growth and job creation, both in the industrial and the service sectors.

KEYWORDS: *economic deconcentration; intermunicipal fiscal war; employment; city of São Paulo.*

[1] Azzoni, C. R. *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo: IPE-USP, 1985.

[2] Idem. *O novo endereço da indústria paulista*. Texto apresentado no Encontro Nacional da Anpur (mimeo), Nova Friburgo, 1987.

[3] Diniz, C. C. "Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização". *Revista Nova Economia*, vol. 3, nº 1, 1993.

[4] Pacheco, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: IE-Unicamp, 1998; Araujo, M. F. I. "Reestruturação produtiva e transformações econômicas na Região Metropolitana de São Paulo". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, nº 1, São Paulo, 2001, pp. 20-30.

Ao refletir sobre a dinâmica regional da economia brasileira, diferentes autores fazem uso de importantes ressalvas para pensar o processo de desconcentração produtiva verificado a partir da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) desde os anos 1980. Tal desconcentração se daria para áreas próximas, no campo aglomerativo de São Paulo¹; a região continuaria a reter as atividades associadas à capacidade de comando²; a desconcentração seria "concentrada espacialmente", sem alterar os padrões nacionais de distribuição das atividades produtivas³; a região manteria as atividades intensivas em conteúdo tecnológico, bem como aquelas articuladas aos principais circuitos comerciais e financeiros do país⁴; a desconcentração seria limitada setorialmente, com tendência à reconcentração em alguns setores⁵; a desconcentração industrial seria limitada a setores secundários, devendo ser interpretada de modo associado ao fortalecimento da região como centro de serviços⁶.

Baseada em geral em análises empíricas referidas a um período de baixo volume de investimento privado (1980-2005), essa literatura reflete um quadro relativamente estático da distribuição da atividade produtiva no país: numa escala nacional as mudanças verificadas não teriam alterado de forma relevante a primazia da RMSP. Teria havido, porém, maior espraiamento da atividade industrial da RMSP em direção ao interior do estado de São Paulo, que se estenderia agora por novo aglomerado regional, que vem sendo crescentemente chamado de macrometrópole de São Paulo, e que abrangeria (além da RMSP) as regiões de Campinas, Sorocaba, Santos e São José dos Campos⁷.

Em que pese a relevância analítica e a fundamentação empírica dos trabalhos discutidos acima — que lançam mão de indicadores de produção industrial, emprego e valor adicionado — raramente tais análises buscam refletir sobre o impacto municipal de processos de desconcentração produtiva. Porém, tais impactos merecem ser objeto de uma avaliação mais detida. Afinal, em cidades de porte médio, decisões locacionais de uma única indústria de grande porte podem ter consequências intensas no plano da geração de emprego e da capacidade de arrecadação local. Basta imaginar a cidade de Betim sem a Fiat, São Caetano do Sul sem a GM, Ipatinga sem a Usiminas, e assim sucessivamente. No entanto, esse tipo de discussão é realizado com frequência no caso das maiores cidades. Mas cidades de maior porte como São Paulo, quando submetidas a dinâmicas de longo prazo de mudança da estrutura produtiva⁸, podem também ser afetadas de modo significativo, sobretudo quando consideradas as dimensões do emprego e da capacidade de arrecadação.

No caso da RMSP, a dinâmica de desconcentração industrial tem sido sistematicamente mais intensa no município de São Paulo do que no restante da região metropolitana, como, aliás, reconhecem os autores que também observam o problema no âmbito desse município⁹. Por exemplo, utilizando tabulações especiais do Censo Industrial de 1985 e da Pesquisa Industrial Anual (PIA) de 2000, Caiado¹⁰ mostra que a participação relativa do município de São Paulo na indústria brasileira teria caído de 13,8% para 8,9%, ou quase 5 pontos percentuais em quinze anos.

Paradoxalmente, esse processo tem sido considerado suave e mesmo relativamente benigno por esses autores, em função da qualificação técnica da indústria que continua na capital, da significativa gestão urbana (que seria aliviada pela desconcentração) e em função do crescimento concomitante do setor de serviços no âmbito municipal, que contrabalançaria a eventual redução de participação do setor industrial¹¹. Em nossa perspectiva, mesmo quando os processos de redistribuição produtiva parecem pouco intensos em termos macrorregionais, o rearranjo setorial do emprego e da atividade produtiva

[5] Caiado, A. S. C. “Reestruturação produtiva e localização industrial: a dinâmica industrial na RMSP entre 1985 e 2000”. *Anais do Encontro Nacional da Anpec*, <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A114.pdf>>, 2004.

[6] Abdal, A. “Indústria e serviços na maior metrópole paulista: para a caracterização produtiva de um amplo espaço econômico”. *Nova Economia*, vol. 20, nº 2, 2010, pp. 253-87. Ver também Gonçalves, Maria Flora, Brandão, C. A. e Galvão, A. C. (orgs.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003.

[7] Essa é a denominação adotada, por exemplo, pela Emplasa, agência estadual encarregada do planejamento metropolitano. Ver: <www.emplasa.sp.gov.br>.

[8] Com redução absoluta ou relativa do volume de empresas e empregos industriais.

[9] Abdal, op. cit.; Diniz, C. C. e Diniz, B. P. C. “A região metropolitana de São Paulo no contexto nacional e internacional: reestruturação, re-espacialização e novas funções”. In: Comin, Álvaro (org.). *Caminhos para o Centro. Estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: Emurb/CEM/Cebrap, 2004; Caiado, op. cit.

[10] Caiado, op. cit.

[11] Em que pese a grande importância de São Paulo como centro de serviços, tal dominância não é uma necessidade histórica, podendo mudar ao longo do tempo. Retomaremos esse ponto à frente.

pode ter impactos econômicos e sociais de grande relevância para uma dada localidade — mesmo quando a região onde ela se insere continue relativamente dinâmica.

Em suma, o presente artigo pretende propor uma nova agenda para a reflexão dos processos de desconcentração produtiva no Brasil, referidos à abordagem de seus impactos locais. Apresentamos na primeira seção uma discussão das principais tendências econômicas do município de São Paulo e seus desdobramentos no campo demográfico e locacional. Na segunda seção, aprofundamos a discussão a respeito dos significados da desconcentração observada no período recente, tendo como perspectiva seus impactos para o município de São Paulo. Ao final, discutimos aspectos associados ao crescimento do setor de serviços e o seu papel central no futuro da metrópole paulistana.

PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Esta seção discute três principais tendências de São Paulo: a desconcentração relativa da população, a migração relativa da atividade produtiva (particularmente da indústria) para o interior do estado e a importante elevação do preço da terra no período recente, aspecto que tende a reforçar o processo de desconcentração produtiva. Como se verá a seguir, tais tendências devem ser entendidas como relativamente articuladas entre si.

a. Dinâmica demográfica

Nos últimos trinta anos, São Paulo deixou de ser o grande polo de atração de migrantes do país (observado até os anos 1970), tornando-se rapidamente uma região com taxas de crescimento moderadas, saldos migratórios negativos e com perda de participação relativa no âmbito do estado de São Paulo. De fato, podemos observar na Tabela 1 que a participação da RMSP no conjunto da população do estado cai de 50,4% em 1980 para 47,8% no ano de 2010, sendo que a taxa de crescimento da RMSP foi inferior à observada no interior do estado ao longo de todo o período considerado¹². A queda de participação do município de São Paulo é muito mais acentuada, com redução de quase sete pontos percentuais no período e taxas de crescimento sistematicamente mais baixas que os outros aglomerados aqui considerados.

Considerando o problema do ponto de vista da dinâmica no interior da RMSP podemos observar que, embora o seu crescimento como um todo tenha sido moderado, os municípios do entorno de São Paulo apresentaram de modo geral crescimento demográfico muito mais

[12] Além disso, as principais projeções demográficas de longo prazo apontam para a estabilização do crescimento populacional da RMSP para a próxima década (Waldvogel, Bernadete C. “Projeção de população como instrumento de planejamento”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 17, nº 3-4, pp 67-79, 2003).

TABELA I
População e taxas de crescimento demográfico de São Paulo (1980-2010)

Período	Estado de São Paulo	RMSP	Interior	Cidade de São Paulo	Restante da RMSP
População total					
1980	24.953.238	12.588.749	12.364.489	8.475.380	4.113.369
1991	31.436.273	15.444.941	15.991.332	9.610.659	5.834.282
2000	36.974.378	17.852.637	19.121.741	10.426.384	7.426.253
2010*	41.211.616	19.683.975	21.527.641	11.253.503	8.430.472
Taxa de crescimento					
1980-91	2,1%	1,9%	2,4%	1,1%	3,2%
1991-00	1,8%	1,6%	2,0%	0,9%	2,7%
2000-10	1,1%	1,0%	1,2%	0,8%	1,3%
Participação no total do estado de São Paulo					
1980	100,0%	50,4%	49,6%	34,0%	16,5%
1991	100,0%	49,1%	50,9%	30,6%	18,6%
2000	100,0%	48,3%	51,7%	28,2%	20,1%
2010	100,0%	47,8%	52,2%	27,3%	20,5%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1980-2000 e Resultados Preliminares do Censo 2010.

expressivo do que a capital, sobretudo entre 1980 e 2000. O município de São Paulo, ao contrário, cresceu a uma taxa inferior a 1% ao ano a partir de 1991, o que, associado ao menor crescimento do entorno metropolitano no período recente, levou a que a média da RMSP convergisse para o nível de 1% ao ano na última década.

Simultaneamente, verificou-se também um crescimento demográfico mais expressivo do interior, crescimento localizado sobretudo no eixo São Paulo-Ribeirão Preto, com destaque para os municípios do entorno de Campinas. Trata-se de uma região onde o crescimento demográfico foi, no caso de vários municípios, superior a 2% ao ano e, não raro, superior a 3%. Crescimento demográfico importante também pode ser observado no litoral norte, no entorno de São Sebastião, e na região próxima ao município de Sorocaba.¹³ O importante crescimento demográfico do quadrilátero formado por Campinas, São José dos Campos, Santos e Sorocaba — que tem o município de São Paulo como centro — tem implicações muito importantes do ponto de vista da RMSP. Essa região, localizada num raio de 120 km do centro do município de São Paulo, aglomerava quase 28 milhões de habitantes ou aproximadamente 68% da população do estado em 2010. No interior da RMSP, é a região a oeste — sobretudo nos eixos de articulação com Campinas e Sorocaba — que mais cresce. A região do ABCD, a

[13] Por outro lado, um número significativo de municípios localizados a oeste do estado e ao sul, no Vale do Ribeira, perdeu população em termos absolutos entre 2000 e 2010, repetindo o fenômeno verificado na década anterior.

sudoeste da cidade de São Paulo, ao contrário, passou a apresentar padrões de crescimento bastante lentos na última década. Os demais municípios da RMSP, considerados em conjunto, cresceram sempre a taxas superiores à do estado de São Paulo, embora tais taxas tenham convergido para a média estadual na última década.

Em suma, houve desconcentração demográfica da RMSP nos últimos trinta anos, mas tal desconcentração se deu, principalmente, em função do crescimento mais lento do município de São Paulo. Muito provavelmente tal processo de desconcentração relativa da população pode ser associado ao processo de desconcentração da atividade produtiva, em particular da indústria. Detalhamos esses aspectos abaixo.

b. A distribuição da atividade produtiva

De certo modo, a desconcentração demográfica relativa do município de São Paulo em direção ao interior do estado pode ser entendida como parte de uma importante transformação produtiva que vem se verificando no município nos últimos anos. Para refletir sobre esse tema consideramos diferentes indicadores, tais como a geração de empregos formais e dos salários médios.

A evolução do emprego formal indica clara tendência à desconcentração, sobretudo no âmbito do emprego no setor industrial, cujo dinamismo no período de 1991 a 2005 foi muito baixo no município de São Paulo. Em 1991, a RMSP respondia por 62,3% dos empregos formais do estado de São Paulo, proporção que atingiu 55,7% em 2010. A participação do município de São Paulo caiu muito mais rapidamente, passando de 46,3% do total de empregos formais para 37,9%. A rigor, toda perda de participação relativa da RMSP pode ser creditada à cidade de São Paulo. E a partir de 2000, o interior do estado (sem considerar a RMSP) passou a gerar mais empregos formais do que o município de São Paulo. A Tabela 2 resume esses indicadores.

Embora esses dados indiquem uma distribuição mais equilibrada da oferta de emprego formal no âmbito do estado de São Paulo, eles também mostram que o município de São Paulo apresentou uma dinâmica de geração de emprego muito anêmica. Enquanto entre 1991 e 2000 não foram criados novos empregos formais, na década seguinte, esse crescimento voltou a ganhar alguma força, sendo que no período entre 2005 e 2010 a geração de empregos formais na capital cresceu de forma mais intensa, apresentando um ritmo de crescimento semelhante ao verificado em outras regiões do estado¹⁴. Esse fenômeno acompanhou, sem dúvida, o crescimento econômico mais geral do país, que se acelerou de modo importante depois de 2005.

O emprego industrial, porém, cresceu de modo muito mais intenso no interior do que na capital. E em termos de empregos industriais, o interior já excedia em 2010 os empregos gerados por

[14] Na média do período 1991-2010, a taxa de crescimento do emprego formal na cidade de São Paulo foi de 2,2% ao ano, contra 4,6% no interior do estado e 3,8% no restante da RMSP.

TABELA 2
Evolução do emprego formal. Estado de São Paulo (1991-2010)

Período	Estado de São Paulo	RMSP	Interior	Cidade de São Paulo	Restante da RMSP
Emprego formal - Vínculos em todos os setores					
1991	6.980.942	4.351.429	2.629.513	3.231.242	1.120.187
1995	7.651.163	4.521.204	3.129.959	3.328.111	1.193.093
2000	8.049.213	4.630.539	3.418.674	3.211.775	1.418.764
2005	9.760.764	5.426.661	4.334.103	3.684.599	1.742.062
2010	12.873.605	7.166.407	5.707.198	4.873.339	2.293.068
Participação relativa					
1991	100,0%	62,3%	37,7%	46,3%	16,0%
1995	100,0%	59,1%	40,9%	43,5%	15,6%
2000	100,0%	57,5%	42,5%	39,9%	17,6%
2005	100,0%	55,6%	44,4%	37,7%	17,8%
2010	100,0%	55,7%	44,3%	37,9%	17,8%

Fonte: Ministério do Trabalho, Rais e Fundação Seade.

toda a RMSP em mais de 25%. Enquanto na comparação entre 1991 e 2010 o interior ganhou 642 mil novos empregos industriais e o restante da RMSP (excluída a cidade de São Paulo) ganhou 82 mil, o município de São Paulo perdeu 254 mil empregos no período. Apenas os empregos industriais gerados no interior entre 1991 e 2010 já superavam o estoque total de empregos industriais do município de São Paulo em 2010 (Tabela 3).

Se é verdade que o município de São Paulo voltou a ter crescimento positivo no emprego industrial entre 2005 e 2010, a taxa de crescimento apresentada foi menor que a observada tanto no restante da RMSP quanto no interior do estado. Em outras palavras, nas últimas duas décadas o município perdia mais empregos industriais quando a economia desacelerava (como nos anos 1990) e ganhava menos empregos industriais quando a economia acelerava, como na década passada, evidenciando a nítida perda de dinamismo da atividade industrial como geradora de empregos no âmbito do município de São Paulo.

Nesse sentido, vale também notar que a recuperação do emprego no período 2005-2010 reflete antes processos cíclicos da economia, e não necessariamente uma reversão das tendências de mais longo prazo de esvaziamento do setor industrial. Não apenas o crescimento do emprego industrial foi mais lento na metrópole, mas os dados de emprego desagregados por setor de atividade mostram que a transição de uma economia industrial para uma de serviços ocorre numa

TABELA 3
Evolução do emprego formal na indústria. São Paulo (1991-2010)

Período	Estado de São Paulo	RMSP	Interior	Cidade de São Paulo	Restante da RMSP
Emprego formal - Vínculos na indústria					
1991	2.429.172	1.459.414	969.758	869.090	590.324
1995	2.2020.311	1.246.834	955.477	712.459	534.375
2000	1.934.567	981.731	952.836	514.431	467.300
2005	2.292.927	1.073.119	1.219.808	521.237	551.882
2010	2.900.313	1.287.676	1.612.637	615.276	672.400
Taxa de crescimento					
1991-95	-2,4%	-3,9%	-0,4%	-4,8%	-2,5%
1995-00	-2,6%	-4,7%	-0,1%	-6,3%	-2,6%
2000-05	3,5%	1,8%	5,1%	0,3%	3,4%
2005-10	4,8%	3,7%	5,7%	3,4%	4,0%

Fonte: Ministério do Trabalho, Rais e Fundação Seade.

velocidade muito mais acelerada na capital do que nas demais regiões consideradas por essa análise.

De fato, enquanto o crescimento relativo do emprego no setor de serviços foi incipiente no interior do estado, oscilando em termos de 40% do emprego total, o emprego no setor de serviços — que já era bastante concentrado na capital — cresceu de 55% em 1991 para 64% do emprego formal total no município de São Paulo em 2010. A participação do setor de serviços também cresceu de modo muito importante nos demais municípios da RMSP, evoluindo de 33% para 47%.

No mesmo período, a participação relativa do emprego industrial caiu de modo muito importante na capital, de 27% para 13% do emprego formal total, com perdas relativas em todos os anos considerados. A participação do emprego industrial também caiu fortemente no restante da RMSP, sobretudo nos anos 1990, atingindo 29% do emprego total em 2010, quase metade do nível observado em 1991. Nesse sentido, o interior do estado — que é uma área bastante heterogênea — apresentava em 2010 uma participação da indústria no emprego total (28%) semelhante à observada no entorno da RMSP. Vale notar, porém, que boa parte do emprego no interior está concentrado espacialmente, particularmente nas regiões de Campinas, Sorocaba, Santos, São José dos Campos e ao longo do eixo Campinas-Ribeirão Preto.

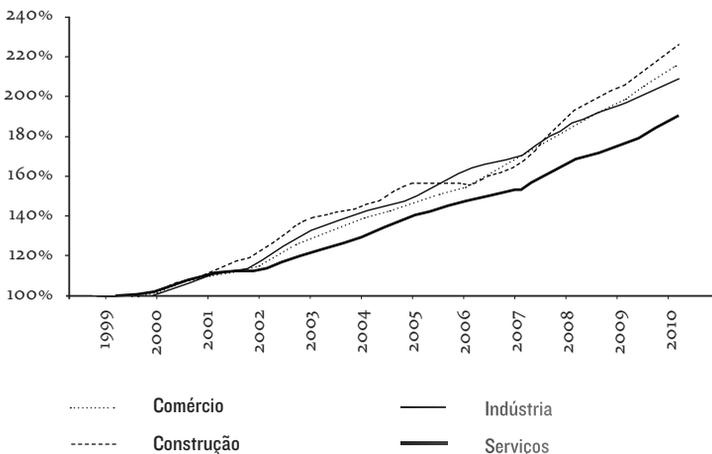
Em termos sociais, a forte transição por que passa a metrópole — de uma metrópole predominantemente centrada no emprego industrial

para uma centrada no emprego no setor de serviços — tem consequências importantes. Na última década, os rendimentos nominais médios no setor formal cresceram mais rapidamente no interior de São Paulo (114% na comparação entre 2000 e 2010) do que no município de São Paulo (94%), segundo os dados do Ministério do Trabalho. Isso se explica pelo fato de que os salários no setor de serviços cresceram mais lentamente do que os do setor industrial. Com a forte mudança de participação entre indústria e serviços em São Paulo, a evolução dos rendimentos médios da metrópole tende a ser afetada (Figura 1).

Em suma, o crescimento do emprego no município de São Paulo tem sido menos dinâmico do que o observado no interior do estado, e no setor onde o emprego efetivamente cresce na capital, o setor de serviços, a evolução dos salários nominais médios tem sido mais lenta do que nos demais setores. Como resultado, a massa de rendimentos nominais no setor formal cresceu muito mais rapidamente no interior do estado do que na capital. Se esse resultado parece auspicioso na perspectiva daqueles que almejam um crescimento regional mais equilibrado, não deixa de ser preocupante para uma metrópole que vem acumulando historicamente problemas sociais de significativas proporções.

Do ponto de vista fiscal, os impactos são provavelmente análogos. De fato, quando consideramos os indicadores de arrecadação municipal, o quadro disponível é semelhante (Tabela 4). A arrecadação total do município de São Paulo avança de modo muito relativamente lento quando comparada a outros municípios de grande porte próximos. Enquanto a arrecadação total de São Paulo cresceu

FIGURA 1
Evolução dos rendimentos nominais médios no setor formal segundo setor de atividade. Município de São Paulo (1999-2010)



Fonte: Ministério do Trabalho, Rais e Fundação Seade.

94% na comparação entre 1995 e 2009, a arrecadação de Barueri cresceu 266%, a de São Caetano do Sul 235%, a de São José dos Campos 126%, e a de Sorocaba 122%. Embora São Paulo tenha observado um crescimento da arrecadação superior a localidades relevantes como Santos e Ribeirão Preto, no quadro da “competição por arrecadação” do interior da macrometrópole de São Paulo, o município está entre aquelas localidades de grande porte com pior performance, à exceção de Guarulhos e Santos.

Quando consideramos isoladamente a evolução da arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS), que corresponde isoladamente a mais de 50% da arrecadação municipal da cidade de São Paulo, observamos um quadro semelhante. Embora o desempenho de São Paulo seja superior ao de Ribeirão Preto, Santos, Guarulhos e Santo André, esse desempenho é muito mais baixo que o de Barueri, São Caetano, São José dos Campos e Sorocaba. Em outras palavras, o suposto reforço de São Paulo como um centro de serviços — embora possa estar se observando na escala da região metropolitana como um todo — não se observa no plano do município de São Paulo quando tratado isoladamente.

Em suma, os dados de emprego, salários e arrecadação municipal sugerem que o processo de desconcentração relativa da atividade produtiva de São Paulo em direção ao interior do estado continua de forma acelerada. Isso faz com que, no município de São Paulo, a atividade industrial passe a ganhar uma feição crescentemente secundária, seja do ponto de vista da geração de emprego, seja do ponto de vista de sua contribuição para a receita fiscal.

Como discutido na introdução, vários autores têm relativizado a intensidade da desconcentração industrial e recusado o emprego do termo “desindustrialização” para caracterizar a transformação produtiva da região¹⁵. De modo geral, esses autores insistem na centralidade de São Paulo como polo industrial e na sua capacidade de reter atividades em áreas de maior conteúdo tecnológico.

Os dados acima, porém, indicam de modo evidente que o processo de desconcentração relativa adquiriu intensidade, apesar das oscilações cíclicas da economia. No presente momento, é possível que se esteja observando também um esgarçamento de determinadas cadeias produtivas industriais nessa metrópole, embora não tenhamos dados setoriais específicos para fundamentar essa hipótese. E embora São Paulo retenha capacidade de comando sobre várias das indústrias localizadas no seu entorno¹⁶, vários dos aspectos positivos associados à presença de plantas industriais — tais como os salários mais elevados e a receita tributária — vão vazando paulatinamente para outras áreas adjacentes, o que também parece repercutir na capacidade local de arrecadação.

[15] Diniz e Diniz, *op. cit.*; Pacheco, *op. cit.*

[16] Azzoni, *Onovo endereço da indústria paulista*, *op. cit.*

TABELA 4
Evolução da arrecadação municipal nominal de municípios selecionados.
Estado de São Paulo (1995-2009)

Ano	Barueri	Guarulhos	S. André	S. Bernardo	S. Caetano	São Paulo	Santos	S.J.Campos	Sorocaba	Campinas	R. Preto
Arrecadação total											
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	106,8	132,7	107,1	88,5	131,4	113,7	126,5	107,6	95,2	107,1	113,9
1997	116,9	118,0	100,4	96,9	135,9	117,0	112,1	111,0	99,0	112,9	107,0
1998	146,1	109,9	104,8	96,7	181,6	118,7	131,6	119,6	117,5	118,2	103,2
1999	135,1	80,2	100,8	99,0	183,4	129,0	109,5	111,6	119,8	125,3	98,7
2000	138,8	100,1	99,8	92,3	180,3	125,8	92,9	116,5	128,7	117,4	92,9
2001	147,1	98,6	98,9	137,9	181,3	123,5	99,9	121,5	120,1	121,6	92,2
2002	148,0	103,1	110,5	164,5	205,2	134,4	106,9	126,9	129,3	118,0	113,9
2003	142,1	107,6	135,5	177,2	238,9	121,7	100,9	132,2	127,1	114,3	112,6
2004	158,6	112,2	136,6	206,2	241,6	127,8	102,4	164,0	119,9	135,8	111,2
2005	175,1	122,8	157,2	190,7	258,8	139,6	111,2	174,9	156,4	146,7	116,0
2006	209,6	133,4	166,8	195,0	273,7	167,7	112,9	182,9	173,4	162,0	124,1
2007	244,1	140,2	172,2	200,2	324,0	183,5	122,9	206,4	202,8	170,8	136,5
2008	319,8	140,6	189,6	212,7	322,3	185,9	124,3	218,3	222,9	178,6	146,1
2009	365,8	142,6	181,3	213,0	335,1	194,0	128,4	226,7	222,3	186,9	155,1
Arrecadação de ISS											
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	108,2	130,9	110,7	100,2	125,2	116,1	108,8	112,3	99,4	109,2	126,7
1997	121,2	139,9	101,0	101,4	128,5	121,5	115,3	123,8	107,8	124,9	108,3
1998	152,5	135,5	101,3	93,2	163,1	124,9	95,7	126,7	96,6	132,7	103,3
1999	141,1	117,5	102,7	80,8	163,0	110,2	88,3	115,4	100,7	129,3	96,2
2000	143,6	87,7	100,7	84,2	171,1	113,1	82,2	132,5	119,9	131,7	95,7
2001	152,5	88,9	98,8	116,2	173,0	113,2	80,2	31,9	110,9	131,0	97,0
2002	138,0	78,1	90,4	113,1	152,4	106,5	78,1	78,3	102,1	117,3	95,5
2003	135,5	67,2	93,6	160,2	210,7	94,3	76,8	124,7	91,2	103,6	91,6
2004	152,5	82,7	94,8	165,5	247,9	104,1	89,5	202,8	120,0	125,3	87,7
2005	169,4	93,7	105,7	149,6	258,6	119,1	99,5	215,6	140,6	138,2	91,3
2006	198,7	104,7	114,8	157,6	265,3	152,1	107,2	216,3	158,6	162,3	100,3
2007	228,0	108,6	126,6	166,8	284,2	169,4	117,8	266,2	181,1	174,3	110,4
2008	321,7	114,9	147,9	187,3	280,7	178,5	123,8	293,5	201,5	189,0	119,3
2009	376,5	119,8	138,8	186,0	270,5	186,4	130,7	305,3	203,4	198,3	130,0

Fonte: Fundação Seade, Indicadores Municipais.

Obs: Dados deflacionados pelo IGP. Para alguns municípios foram imputados dados para anos específicos, a partir da média do ano anterior e posterior.

c. Fatores locacionais: a questão do preço da terra

Embora não tenhamos elementos para discutir aqui em profundidade os chamados “fatores locacionais” da indústria, isto é, aqueles elementos que determinam as escolhas dos gestores relativos à localização dos empreendimentos produtivos, alguns desses fatores são relativamente óbvios e consolidados na literatura a respeito da RMSP¹⁷. Produzir na metrópole paulistana implica custos mais elevados em termos de mão de obra, controle da poluição, custo da terra e aspectos relacionados, por exemplo, às dificuldades logísticas decorrentes do tráfego. E embora no caso de certas atividades industriais persistam também vantagens importantes relacionadas à presença de mão de obra mais bem treinada, de universidades e centros de pesquisa, de maior número de serviços produtivos relevantes (tecnologia da informação, marketing, serviços legais etc.) e de um ambiente de negócios relativamente favorável, os dados sobre desconcentração industrial discutidos acima indicam que é crescente o número de empresas que têm preferido se localizar fora de São Paulo, sobretudo quando se trata de construir novas plantas industriais ou de promover projetos de expansão mais significativos.

Muito provavelmente, a baixa disponibilidade de novas áreas para a implantação ou expansão de equipamentos industriais é hoje um dos fatores mais relevantes do ponto de vista das decisões de investimento na capital. Quando é possível aperfeiçoar o layout de plantas industriais existente, inclusive por meio de processos de robotização ou de adoção de estratégias de otimização de estoques, plantas antigas podem ser reconfiguradas de modo eficiente, como o recente investimento verificado em plantas automobilísticas no ABC demonstrou (VW e Ford, principalmente). Mas tais estratégias não podem ser entendidas como regra. Por exemplo, o aumento das restrições ambientais — exigindo de empresas estratégias de tratamento e reutilização da água — passou a requerer espaços físicos maiores para empresas centradas em segmentos como o alimentício e o químico, que geram volumes importantes de resíduos líquidos, e que agora necessitam de espaço adicional para unidades de tratamento de efluentes.

O importante aumento do preço da terra urbana em São Paulo, verificado recentemente, também tende a funcionar como um incentivo adicional para que empresas em processo de instalação ou expansão optem por áreas fora da capital, podendo inclusive auferir ganhos imobiliários significativos nesse tipo de transferência. E embora não tenhamos indicadores diretos de valorização de preços dos terrenos industriais, os indicadores gerais da evolução do preço do metro quadrado dos lançamentos imobiliários mostram que houve forte elevação do preço da terra urbana na RMSP recentemente.

Segundo os dados produzidos pela Embraesp¹⁸, entre 1995 e 2010, o preço médio do metro quadrado lançado na RMSP cresceu 352%,

[17] *Ibidem*; Pacheco, *op. cit.*; Diniz e Diniz, *op. cit.*

[18] A base de dados da Embraesp refere-se a um conjunto de mais de 15 mil lançamentos imobiliários realizados entre 1985 e 2010. Essa fonte trata de lançamentos realizados por empresas comerciais. Os dados aqui produzidos não se referem a um índice de preço padronizado, mas ao preço médio do metro quadrado do estoque de lançamentos imobiliários realizados a cada ano.

muito superior à evolução do IPCA nesse período (264%). Embora a evolução desse indicador tenha sido muito similar ao do IPCA entre 1995 e 2007, a partir de 2007 observou-se um processo de forte valorização imobiliária, com incremento real de preços superior a 80% nos últimos quatro anos da série considerada. Valorizações dessa natureza tendem a produzir incentivos fortes para a reconfiguração do uso do solo, com transformação de antigas plantas industriais em áreas residenciais e em atividades de serviço e comércio modernas, como shopping centers e centros de serviços. Por exemplo, zonas industriais mais antigas, como os distritos paulistanos da Mooca, Santo Amaro e Vila Leopoldina, estão passando por processos importantes de transformação no uso do solo, com o declínio da atividade industrial e a maior presença de imóveis residenciais verticais, inclusive com a emergência de grandes projetos imobiliários voltados para famílias de alta renda.

No caso da RMSP, observou-se também um aumento importante do número de lançamentos residenciais ocorrendo fora do chamado centro expandido da cidade, que respondia por 44% do total de lançamentos entre 1985 e 1994, caindo para apenas 29% entre 2005 e 2010, segundo os dados da Embraesp discutidos acima. Em outras palavras, os lançamentos residenciais passaram a ganhar um padrão espacial mais espreado, estimulado em parte pelo aumento acentuado do preço da terra nas áreas mais centrais. Os lançamentos imobiliários que antes se concentravam num território relativamente restrito em termos geográficos, localizados de modo relativamente próximo ao centro da cidade, passaram, ao se distribuir por outras regiões, a concorrer mais fortemente com outros usos do solo — como o industrial — que tendiam a se distribuir em zonas mais periféricas e ao longo dos principais eixos de transporte.

Em suma, se a dinâmica industrial do município de São Paulo já tendia à desconcentração espacial em termos históricos, as tendências recentes de valorização do preço da terra parecem reforçar ainda mais esse processo. Além disso, a indústria em geral passa por um momento de baixo dinamismo, influenciado pela taxa de câmbio apreciada e por uma estrutura de custos desfavorável, em particular os custos tributários e de energia elétrica. Esses elementos sugerem que o processo de desconcentração irá continuar e mesmo se acelerar no futuro próximo. Isso significa também que — para o bem ou para o mal — São Paulo terá que assumir mais claramente o seu papel como centro de serviços. Detalhamos esses elementos a seguir.

SIGNIFICADOS DA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

O município de São Paulo continua a ter um peso importante na indústria brasileira e pode reter parte de suas funções industriais

[19] Nesse contexto, a literatura aponta para a permanência e incremento na metrópole de atividades de maior valor agregado, intensivas em tecnologia (Ipea/IBGE/Nesur. *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil*. Campinas: IE-UNICAMP, 1999. Coleção Pesquisas, 3). Alguns setores industriais mais vinculados à atividade de serviços mencionada acima, como a indústria gráfica, inclusive apresentaram crescimento significativo no período recente.

apesar da relativa desconcentração produtiva observada recentemente. Sua indústria é ampla e diversificada, cobrindo vários setores industriais importantes, além de ter elos relevantes com o restante da RMSP e com outros municípios do estado e do país. Porém, de modo geral, os projetos de expansão das empresas localizadas no município de São Paulo tendem a se verificar crescentemente em outras praças, como os dados discutidos acima indicam¹⁹. Na perspectiva do município de São Paulo, mesmo que o esvaziamento absoluto do setor industrial não se verifique, sua perda de dinamismo em termos relativos é evidente.

De modo agregado, os dados de emprego indicam claramente um deslocamento relativo da indústria paulista para o interior do estado, sobretudo para as regiões de Campinas e Sorocaba (ver a seção 1). Nesse sentido, o principal desafio da cidade de São Paulo está em experimentar essa desconcentração e, ao mesmo tempo, continuar a desenvolver adequadamente seu setor de serviços, conseguindo dessa forma equilibrar as perdas fiscais e de emprego geradas em função do primeiro processo. Trata-se de um tema crucial para a dinâmica futura da região.

Do nosso ponto de vista, a desconcentração relativa é uma tendência espacial importante e de longa duração. Ela continuará a se verificar nos próximos anos, seja em função das chamadas deseconomias de aglomeração, isto é, dos custos adicionais pagos por uma empresa por estarem instaladas numa metrópole como São Paulo. Destaca-se, em particular, o já elevado custo da terra que vem se ampliando em termos relativos e a obsolescência das plantas existentes no município de São Paulo e na RMSP. No entanto, a velocidade e a intensidade do ritmo de desconcentração dependerão de diferentes fatores, que resumimos aqui em três aspectos principais.

Em primeiro lugar, destaca-se o ritmo de crescimento da economia e da indústria em particular. Com uma economia crescendo a taxas mais aceleradas, novos investimentos acontecerão mais frequentemente fora da RMSP, fazendo com que, em termos relativos, a região perca participação mais rapidamente. Nesse caso, o emprego industrial pode até crescer em termos absolutos, mas a sua queda tenderá a se dar muito rapidamente em termos relativos. Esse é o fenômeno que parece ter se verificado entre 2005 e 2010.

Em segundo lugar, destaca-se a taxa de câmbio. A indústria paulista (como a indústria brasileira em geral) é claramente sensível à taxa de câmbio, com importante contenção dos níveis de atividade em momentos de maior valorização cambial. Nesse sentido, a eventual manutenção de um câmbio valorizado como o observado recentemente tende a reduzir o nível de investimento global, além de aumentar a pressão para que as empresas busquem localizações onde os custos

operacionais, particularmente o de mão de obra, sejam mais baixos. Para empresas que operam com mais de uma planta instalada, os parques industriais mais antigos, como o de São Paulo, estão provavelmente entre aqueles mais propensos a serem fechados em momentos de redesenho do parque produtivo, sempre que os custos de modernização forem mais elevados do que os benefícios advindos da transferência para outros locais²⁰.

Em terceiro lugar, a evolução da infraestrutura de transportes tem consequências importantes sobre as decisões locais das empresas. O estado de São Paulo, ao contrário de outras unidades da federação, tem feito esforços significativos nessa área²¹. Diniz e Diniz²² sugerem que a construção do Rodoanel em São Paulo pode produzir efeitos de reconcentração, ao facilitar a logística no entorno da RMSP. É difícil antecipar tal resultado. Em nossa opinião, a construção dessa rodovia apenas nos trechos Sul e Oeste — os trechos concluídos até 2012 —, melhorando a ligação entre o interior de São Paulo e o porto de Santos, reforçará a concentração produtiva no eixo Campinas-Santos, o que não necessariamente significa uma reconcentração no âmbito do município de São Paulo, objeto de nosso estudo.

Vale notar que a infraestrutura também avançou de modo dramático no interior de São Paulo nos últimos trinta anos, justificando em parte a descentralização observada²³. De certa forma, a melhoria da infraestrutura, o adensamento das cadeias produtivas e a disseminação de uma cultura empresarial no interior do estado são também elementos que minam pouco a pouco as antigas vantagens competitivas da indústria da metrópole.

Em função desses elementos, muito provavelmente o município de São Paulo continuará a perder participação relativa na produção e no emprego industrial, como já observado nos últimos vinte anos, e, dependendo do ritmo de crescimento da economia, poderá também observar perdas absolutas — como já observado nos anos 1990. De modo geral, tal tendência é bem vista por diferentes autores discutidos na introdução: ela implicaria a possibilidade de atingir o desejado objetivo de interiorização do desenvolvimento e de maior equilíbrio regional, pelo menos no âmbito do estado de São Paulo. Em nossa perspectiva, mesmo quando os processos de redistribuição produtiva parecem pouco intensos em termos macrorregionais, o rearranjo setorial do emprego e da atividade produtiva num dado município pode ter impactos econômicos e sociais de grande relevância.

Afinal, não é verdade que um metalúrgico com quinze anos de experiência possa se empregar facilmente em uma agência de publicidade. Também não é verdade que um operário residente na região do ABC esteja em condições adequadas de trabalhar numa fábrica no oeste da RMSP (como os municípios de Barueri ou Osasco), em função

[20] Um exemplo nesse campo se deu no âmbito da indústria alimentícia e de bebidas, com o fechamento de várias unidades ao longo dos últimos vinte anos, como no caso das antigas fábricas da Brahma e da Lacta. Mas esse fenômeno também se verificou para diversos outros segmentos.

[21] Ver a próxima seção.

[22] Diniz e Diniz, op. cit.

[23] *Ibidem*.

das grandes restrições à mobilidade no espaço metropolitano derivadas do tráfego urbano. Em outras palavras, os agentes econômicos são menos fluidos do que as análises abstratas da dinâmica produtiva normalmente supõem: tanto a fricção espacial quanto a fricção setorial no mercado de trabalho impõem custos muito importantes para os participantes desse mercado durante processos de reestruturação.

Do mesmo modo, também não é verdade que os efeitos tributários das diferentes atividades produtivas sejam neutros. Em tese, reestruturações produtivas podem ter impactos fiscais bastante relevantes do ponto de vista municipal, mesmo quando parecem ser relativamente “benignas” do ponto de vista do mercado de trabalho ou de uma dada região metropolitana como um todo. Serviços e atividades industriais são tributados de maneiras muito diferentes no Brasil, bem como consomem de modo diferente insumos igualmente tributados (como energia elétrica). Embora os serviços sejam diretamente taxados pelo governo municipal, dependendo da lógica de arrecadação de cada cidade, a perda de receitas oriundas das contrapartes municipais do ICMS podem não ser compensadas pelo aumento da receita com serviços, mesmo quando esses crescem substancialmente.

A Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata da repartição das receitas tributárias, assegura aos municípios 25% do ICMS arrecadado pelo estado. Isso significa que, para todos os produtos cuja alíquota é superior a 20%, a alíquota auferida no âmbito do ICMS é superior à tarifa básica do ISS (5%), sem que o município tenha realizado qualquer esforço fiscal para acessar esses recursos. O mais importante, porém, é que produtos de origem industrial são em geral produzidos em grande escala, sendo consumidos em todo o território nacional. Como o ICMS no Brasil é taxado na origem, os municípios industrializados têm sua arrecadação fortemente beneficiada pela localização de indústrias exportadoras²⁴. No caso dos serviços, a maior parte deles é taxada no local de prestação do serviço, fazendo com que esse efeito de “exportação” seja menos pronunciado.

Em suma, se o município de São Paulo não for capaz de compensar a perda de atividade industrial com a concomitante dinamização do seu setor de serviços, o risco de estagnação econômica, a exemplo do verificado no Rio de Janeiro entre 1980 e 2005, não pode ser considerado irrelevante, como, aliás, o baixo dinamismo econômico verificado na década de 1990 já delineava claramente. E embora a cidade tenha conseguido ampliar de forma importante seu setor de serviços nos últimos dez anos, não necessariamente isso terá que ocorrer da mesma forma nos próximos vinte anos. Vários municípios da RMSP adotaram estratégias competitivas muito agressivas nesse campo, como os dados observados para São Caetano e Barueri discutidos anteriormente indicam. Nesse sentido, é crucial para o município de

[24] Um exemplo clássico é o município de Paulínia, que tem um elevadíssimo nível de arrecadação municipal *per capita* em função da localização do Polo Petroquímico de Paulínia e das transferências de ICMS decorrentes.

São Paulo não apenas reter, mas conseguir dinamizar suas funções de centro financeiro e empresarial, de serviços produtivos e de serviços pessoais. Detalhamos esses elementos abaixo.

A COMPETITIVIDADE NO SETOR DE SERVIÇOS

Apesar da desconcentração demográfica e da perda relativa de participação na atividade econômica, a região de São Paulo abriga, inegavelmente, a maior metrópole nacional em termos de serviços, que cresceram de forma importante na região na última década, embora em níveis mais lentos do que municípios próximos. Tal metrópole tem amplas conexões com outros centros nodais da economia mundial, refletida nos fluxos financeiros, de informação e de pessoas²⁵. Além da sede da maior parte das empresas brasileiras de capital aberto, São Paulo abriga a sede brasileira e para a América Latina de um número significativo de empresas multinacionais, bem como concentra uma fatia muito relevante do setor financeiro brasileiro. É a localização das duas principais bolsas da América Latina, a Bovespa e a BM&F, recentemente fundidas em uma única organização, BM&FBovespa.

Embora as duas maiores empresas nacionais (Petrobras e Vale do Rio Doce) tenham sede no Rio de Janeiro, a concentração de sedes de grandes empresas em São Paulo é impressionante. Em 2010, 44,5% das mil maiores empresas brasileiras segundo o critério de receita líquida tinham sede no estado de São Paulo segundo a publicação *Valor 1000*²⁶. A grande maioria delas estava localizada na região metropolitana e no município de São Paulo em particular. Esse é certamente um indicador relevante da pujança do setor de serviços local.

O setor financeiro apresenta, em particular, concentração intensa em São Paulo, sendo que, segundo a mesma fonte (*Valor 1000*), doze entre as vinte maiores instituições financeiras brasileiras estavam localizadas em São Paulo. As principais exceções eram dadas por bancos estatais como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal (localizados em Brasília) e o Banco do Nordeste (em Fortaleza). O mesmo fenômeno se verifica no caso das principais empresas de seguro, fundos de investimento e *holdings* financeiras.

Os serviços de apoio à produção e à atividade empresarial em geral são, em São Paulo, inegavelmente mais desenvolvidos do que em qualquer outra parte do Brasil. Só como exemplo, São Paulo abriga grande parte das agências de publicidade e o *cluster* a elas associado (produtoras de música e vídeo, consultorias de marketing, empresas de pesquisa de mercado etc.); reúne a sede e o maior número de consultores de empresas de consultoria de alta gestão (McKinsey, Booz Allen & Hamilton, Boston Consulting Group, Accenture, Bain etc.), contabilidade, serviços advocatícios, serviços de informática etc.

[25] Alguns estudos consideram São Paulo uma metrópole mundial (Ipea/IBGE/Nesur, op. cit.). É desnecessário, no âmbito deste artigo, afirmar ou negar tal proposição.

[26] Trata-se de uma publicação anual do jornal *Valor Econômico*, que detalha o ranking das principais empresas brasileiras.

Finalmente, São Paulo tem também um sofisticado segmento de serviços pessoais, abrangendo, por exemplo, vários hospitais de renome nacional (Hospital das Clínicas, Instituto do Coração, Einstein, Sírio-Libanês, Hospital Nove de Julho etc.), e um amplo complexo de universidades e centros de pesquisa públicos e privados (USP, FGV, ESPM, FAAP, PUC, IPT, Unifesp, INSPER etc.). A cidade também cresceu de forma importante no setor de eventos, reunindo o mais importante mercado de exposições empresariais, bem como um parque hoteleiro de porte considerável.

Porém, considerados os períodos históricos mais longos, tal dominância pode teoricamente vir a ser ameaçada em função de diferentes dinâmicas. Afinal, a polarização econômica não é estática nem pode ser entendida como destino histórico de nenhum local²⁷. Por exemplo, o Rio de Janeiro era, sem dúvida, o principal centro de serviços no Brasil até os anos 1950. Por outro lado, o impressionante crescimento e a recente sofisticação de Brasília, fortemente estimulados pela presença do governo federal, indicam que está a se desenvolver aí um polo de serviços com grande potencial de competitividade no médio e longo prazos²⁸, com nítidas vantagens competitivas associadas à localização de um grande mercado para a aquisição de serviços, seja o gerado pela demanda do governo federal, seja o demandado pelas famílias de alta renda existentes na região.

Por outro lado, cidades brasileiras específicas passaram a articular “estratégias competitivas” próprias no âmbito do setor de serviços. Essa foi claramente a estratégia de Curitiba, centrada na lógica da promoção da sustentabilidade e da qualidade de vida urbana; do Recife, centrado no desenvolvimento de um polo de serviços de informática (Porto Digital); e do Rio de Janeiro, depois de 2005, com ações voltadas para a sofisticação e o adensamento dos serviços associados à cadeia produtiva do setor de óleo e gás e na promoção de megaeventos (Jogos Panamericanos, Copa do Mundo e Olimpíadas)²⁹.

Ao contrário dessas localidades, o município de São Paulo nunca desenvolveu estratégias explícitas de competitividade no campo do setor de serviços, seguindo *grosso modo* uma estratégia de *laissez-faire*. A despeito disso, o município sofre intensa guerra fiscal no interior da região metropolitana de São Paulo, onde a alíquota de ISS, normalmente em 5% da receita bruta, pode atingir menos de 1% em determinados municípios, como Barueri e Santo Caetano. Quando muito, o município adotou estratégias defensivas, tais como a obrigação do cadastramento na prefeitura de prestadores de serviço de fora do município e a concessão de incentivos seletivos para organizações e setores selecionados. O último exemplo — extremamente emblemático — foi a aprovação da lei municipal que reduziu a alíquota de ISS da BM&FBovespa, que ameaçava transferir

[27] Lemos, M. B., Diniz, C. C. e Guerra, L. P. “A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica”. *Estudos Econômicos*, vol. 33, nº 4, 2003, pp. 665-700.

[28] Ipea/IBGE/Nesur, op. cit.

[29] Um exemplo do esforço carioca na área de adensamento das cadeias associadas ao óleo e gás é dado pelo desenvolvimento de um importante agrupamento de unidades de pesquisa e desenvolvimento de empresas multinacionais (como a GE e a IBM), na Ilha do Fundão, no Rio de Janeiro, no entorno do Centro de Pesquisa da Petrobras (Cenpes).

sua unidade de processamento de dados para Alphaville, no município de Barueri.

As estratégias de competitividade para a região têm sido lideradas pelo governo do estado e são centradas — quase que exclusivamente — em investimentos em infraestrutura³⁰. Por exemplo, o governo estadual tem executado nos últimos anos um plano de investimentos ambicioso no setor de transportes, com obras de grande vulto como o Rodoanel e a expansão do Metrô de São Paulo³¹. Tais obras têm uma lógica sistêmica, de melhoria da logística de transportes e da mobilidade urbana, que podem efetivamente contribuir para a melhoria da competitividade da atividade produtiva em geral, incluindo as relacionadas ao setor de serviços. Mas elas não foram pensadas tendo em vista a perspectiva das necessidades específicas do setor de serviços, com suas peculiaridades e dificuldades próprias.

A rigor, os fatores relacionados à localização da sede de empresas e de serviços superiores são muito menos conhecidos que os relacionados à localização industrial propriamente dita³². Embora a infraestrutura urbana, a oferta de mão de obra, a proximidade do mercado consumidor, a logística e a existência de *clusters* de negócios sejam também fatores muito importantes nesse campo, estão em jogo aspectos menos tangíveis como a violência urbana, as condições ambientais e a qualidade de vida — aspectos que influenciam, por exemplo, a capacidade de uma empresa multinacional recrutar ou não trabalhadores estrangeiros para trabalhar na sede de sua filial no Brasil³³.

Outro aspecto relevante é que embora certas atividades, como a atividade financeira, tendam a se concentrar de forma importante em algumas poucas regiões metropolitanas, existem poucos estudos focados nos aspectos relacionados à lógica de localização intrametropolitana desses serviços, que, dependendo de sua dinâmica de longo prazo, podem induzir dinâmicas de crescimento e esvaziamento de determinadas localidades no interior dessas regiões³⁴. Em outras palavras, mesmo que a região metropolitana de São Paulo continue a concentrar fortemente atividades do setor de serviços, tais atividades podem se deslocar parcialmente para outros municípios da região, como a significativa expansão do polo de serviços de Alphaville (e de outros municípios a oeste da região metropolitana) indica já estar ocorrendo em alguma medida³⁵.

A crise de Nova York nos anos 1970 é, certamente, um exemplo muito ilustrativo e contemporâneo para São Paulo. Com a perda da capacidade fiscal decorrente da chamada desindustrialização, Nova York experimentou uma importante deterioração dos serviços públicos e das condições de vida, assistindo concomitantemente a uma

[30] Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. *Plano plurianual 2004/2007*. São Paulo: Secretaria de Economia e Planejamento, 2003; Trevisan e Associados. *Superação dos gargalos do setor portuário e aeroportuário*. São Paulo: Trevisan e Associados (mimeo), 2004.

[31] Outras obras como o chamado Ferroanel também fazem parte desse elenco.

[32] Dunning, J. H. "Location and the multinational enterprise: A neglected factor?". *Journal of International Business Studies*, vol. 40, nº 1, 2009, pp. 5-19.

[33] Esses aspectos também têm sido chamados de fatores locais não tradicionais ou contemporâneos. Ver: Barquette, S. "Fatores de localização de incubadoras e empreendimentos de alta tecnologia". *RAE – Revista de Administração de Empresas*, vol. 42, nº 3, pp. 101-13, 2002. Vale notar que o McKinsey Global Institute (*Building competitive cities: the key to Latin American growth*. Nova York: McKinsey & Company, 2011) publicou recentemente um estudo sobre as condições de competitividade das metrópoles da América Latina, enfatizando a importância desses fatores locais não tradicionais, associados à qualidade de vida urbana, o ambiente de negócios e a oferta de serviços públicos adequados.

[34] Coffey, W. J., Drolet R. e Polesi, M. "The intrametropolitan location of high order services: patterns, factors and mobility in Montreal". *Papers in Regional Science*, vol. 75, nº 3, 1996, pp. 293-323.

[35] Esse também é um fenômeno relevante em Belo Horizonte, que sofre uma concorrência crescentemente significativa de Nova Lima, como polo alternativo de expansão do setor de serviços.

[36] Sassen, S. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

[37] Ver o artigo “Capital City”, publicado na revista *The Economist*, 21/10/2006, p. 83.

[38] Outros concorrentes relevantes no campo da tecnologia da informação estão localizados na região de Campinas, no entorno da Unicamp e da grande unidade da IBM em Hortolândia.

[39] Esse tipo de agenda é muito mais nítido no Rio de Janeiro, particularmente com o advento das Olimpíadas de 2016, a se realizar nessa cidade.

importante migração de profissionais de classe média e de empresas de serviços. Nesse sentido, a revitalização de Nova York foi construída como uma ação público-privada que envolveu forte reorganização do espaço urbano, uma importante mudança da imagem da cidade baseada numa forte campanha publicitária e o reforço dela como destino turístico³⁶. Dinâmicas semelhantes ocorreram em Londres, onde, adicionalmente, um intenso processo de desregulamentação da atividade bancária se verificou com o objetivo de reforçar o papel da cidade como centro financeiro internacional³⁷. Mas existem outras metrópoles, como Detroit, onde tal reconfiguração não se realizou plenamente, produzindo sequelas urbanas de natureza dramática.

Provavelmente, os problemas de infraestrutura e de qualidade da mão de obra em diferentes metrópoles do Brasil é, por ora, o principal fator limitador da desconcentração de serviços atualmente existentes na região metropolitana de São Paulo no futuro próximo. Mas tal situação tende a variar caso a caso, tanto consideradas diferentes escalas geográficas quanto tipos de serviços em questão. Enquanto os serviços de apoio à produção vêm sofrendo importante concorrência no âmbito da RMSP — particularmente na área de tecnologia da informação — como o impressionante crescimento do polo de serviços de Alphaville (Barueri) indica, o município de São Paulo continua tendo uma posição relativamente sólida na área de serviços financeiros³⁸. Os serviços pessoais podem, por sua vez, apresentar maior grau de desconcentração ao longo do tempo, sobretudo em função da evolução da renda média nas demais metrópoles nacionais.

Em suma, apesar de sua importante situação na área de serviços, a impressionante perda relativa de emprego industrial na metrópole sugere que o governo local tem que estar crescentemente atento aos riscos relacionados à eventual perda relativa de posição no segmento de serviços em geral. A guerra fiscal em escala local já começou a produzir efeitos de alguma monta e diversas metrópoles nacionais e regionais começaram a desenhar estratégias mais agressivas de posicionamento nesse campo.

À luz de tais elementos, torna-se bastante evidente a necessidade do município de São Paulo de se projetar decisivamente como um centro de serviços moderno, sofisticado, seguro e atraente³⁹. No entanto, tal proposição não é simples, inclusive porque não depende apenas da esfera do poder local. Entre outros problemas, não existe um diagnóstico consensual sobre o problema da metrópole, nem uma articulação entre diferentes esferas de governo para enfrentar o problema. Nesse sentido, um argumento importante decorrente da presente análise é sugerir, como essenciais para o futuro da região, ações e projetos que auxiliem a difícil transformação de São Paulo de um município industrial em um sofisticado centro mundial de serviços. Ao lado de

ações no plano de obras públicas — tais como obras para melhoria da mobilidade (metrô, Rodoanel etc.), o incremento da infraestrutura aeroportuária— são necessárias também medidas coordenadas no plano urbanístico, da segurança pública, da melhoria do ambiente de negócios e da promoção da imagem da cidade.

HAROLDO DA GAMA TORRES é diretor de Análise e Disseminação da Fundação Seade e pesquisador sênior do Cebrap.

Recebido para publicação
em 29 de maio de 2012.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

94, novembro 2012

pp. 69-88
