

Economia urbana e dinâmica territorial: uma proposta de instrumentos para sua análise¹

Tomás Cortez Wissenbach *

***Territory and urban economy:
indicators and cartography***

RESUMO: A gestão municipal tem enfrentado cada vez mais o desafio de dar conta de políticas de desenvolvimento local que permitam alavancar a capacidade produtiva dos municípios com apoio em estratégias adequadas às suas características. Este trabalho, nesse sentido, tem por objetivo apresentar um estudo aplicado ao município de São Paulo de forma que se discutam suas principais bases de informações e se esboce uma análise qualitativa de suas principais características econômicas. Depois de destacar a relação entre a metrópole e o território nacional, são discutidas as principais bases de dados sobre a economia intraurbana e as técnicas de representação cartográfica adequadas, para compreender-se a relação entre economia e espaço na cidade de São Paulo.

Palavras chave: economia, território, São Paulo, indicadores, metrópole.

ABSTRACT: The urban management has been increasingly facing the challenge to improve local development policies allowing the leverage of its productive capacity supported by suitable strategies complying with its characteristics. In this sense, this paper aims to present a study applied to the city of Sao Paulo to discuss its main information groundings and to sketch a qualitative analysis of its economic characteristics. After pointing out the relation between the metropolis and the national territory, this study discusses the main intra-urban economy databases and the suitable cartographic representation techniques to understand the relation between economy and space in the city of Sao Paulo.

Keywords: economy, territory, São Paulo, indicators, metropolis.

* Geógrafo, mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo na área de Planejamento e Mercado Imobiliário, assessor técnico da Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). Email: tomascw@terra.com.br.

¹ O presente artigo foi adaptado de Wissenbach, Tomás Cortez. Economia urbana. In: *São Paulo (Cidade), Município em mapas*, São Paulo, 2006.

Apresentação

Os desafios do desenvolvimento social e urbano mais justo em São Paulo sugerem a necessidade da composição de um mosaico de interpretações que deem conta de um olhar integral da cidade. A leitura da territorialidade da economia urbana, mais do que um campo de análise em si, pode estimular a reflexão sobre as oportunidades de inserção econômica oferecidas ao conjunto dos cidadãos. A economia urbana procura contribuir, como parte de um mosaico, para a reflexão sobre a totalidade urbana. Pretende-se, com isso, estabelecer bases para dialogar com outros temas, tais como as desigualdades socioterritoriais e educacionais, compondo uma visão mais completa sobre as dinâmicas do município.

O constante aprimoramento das informações econômicas espacializadas é fundamental para o planejamento e a gestão da cidade. Para tanto, desenvolver ferramentas de análise implica o conhecimento das metodologias, vantagens e desvantagens de cada tipo de informação produzida. Cada pesquisa ou fonte de dados possui propriedades específicas, que devem ser consideradas quando se pretende utilizá-las com a finalidade de analisar a projeção espacial da economia.

Em face da relevância das atividades econômicas para a vida social na cidade, é fundamental que o gestor público disponha de um acervo de informações econômicas georreferenciadas. Isto faz parte de suas atribuições no que diz respeito a subsidiar a atuação e tomada de decisões de diferentes órgãos públicos da municipalidade e servir aos munícipes em geral. A dificuldade aumenta quando se pensa na constante adequação às novas necessidades apontadas pelos diferentes usuários da informação pública.

Em função disso, surgem questões constantes e inevitáveis: como apreender complexas dinâmicas econômicas e transformações em sua organização espacial com base em um acervo de informações cuja natureza não pode mudar tão depressa? Como aliar a complexidade de formulações teóricas, que buscam dar conta destas mudanças, à possibilidade de mensuração dos processos econômicos? Como medir adequadamente as políticas de desenvolvimento local? Como articular as diferentes escalas de comando e de realização das ações privadas? Enfim, no campo da produção, análise e disseminação da informação as dificuldades residem em adequar suas finalidades aos limites do dado que está disponível.

Isso não pode, entretanto, inibir sua disseminação. Não há dúvida de que existem limitações de diversas ordens na análise das informações, mas também é preciso considerar o fato de que, mesmo assim, elas podem auxiliar a compreender e a intervir de forma cada vez mais qualificada no espaço urbano.

Metrópole e território nacional no início do século XXI

A economia das cidades passou por um incontestável cenário de mudanças decorrentes do processo de reestruturação produtiva. Parte do espaço urbano absorveu os ganhos da nova economia, mas outra parte ficou resignada ao processo de declínio industrial. Muitas vezes, isso ocorreu dentro do mesmo Estado nacional. Saskia Sassen (1993), utilizando exemplos de casos europeus e norte-americanos, entende que se estaria entrando em uma nova modalidade das relações entre as nações e as cidades globais. Para a autora, no período atual, a competição entre cidades estaria substituindo a competição interestatal.

No caso paulistano, entretanto, existem interpretações que caminham em outra direção e não veem uma dicotomia entre a metrópole e a nação. Pelo contrário, São Paulo é, ao mesmo tempo, onipresente no território nacional e lugar cujas relações internacionais são mais fortes: “O fenômeno da mundialização de São Paulo é, também, o da conquista de um mercado nacional brasileiro” (SANTOS, 1994: 20).

Como evidência empírica dessa assertiva, dispõe-se dos resultados da pesquisa Região de Influência de Cidades (Regic). Realizado em 1993 pelo IBGE, o trabalho procurou medir as áreas de atração das cidades brasileiras, que foram classificadas em diferentes níveis de atração. Com o nível de centralidade máxima, São Paulo aparece como a grande metrópole nacional, mantendo influência até mesmo sobre regiões distantes, como a Amazônia. Théry e Mello compararam a Regic com pesquisa realizada em 1971 por Michel Rochefort, que também tratava da área de influência das cidades. Nessa comparação, os autores mostram um crescimento da área de influência, especialmente na Região Norte do país (THÉRY; MELLO, 2005: 175).

Assim, não resta dúvida em relação à importância do município de São Paulo para a economia nacional. A despeito da recente diminuição da participação econômica no país e do processo de desconcentração industrial, poucos questionam que São Paulo é o centro de comando da economia nacional. Segundo

o IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) do município de São Paulo supera o de estados como Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Já sua Região Metropolitana tem um PIB maior do que de qualquer estado do país, excluindo evidentemente o estado de São Paulo, do qual faz parte.

Se considerados os dados de comércio exterior, São Paulo mantém seu destaque, apesar de menor do que a imagem produzida para o PIB. A tabela a seguir mostra a participação da capital paulista no valor das exportações e importações do estado de São Paulo e Brasil, entre 1997 e 2005. É interessante notar a inversão da balança comercial a partir de 2003, e, acompanhado deste movimento, o município de São Paulo vem perdendo participação nas exportações e importações, e estas são sempre mais importantes do que as primeiras.

Participação no Valor das Exportações e Importações Paulistas e Nacionais

Município de São Paulo 1997-2005 - Em porcentagem

Anos	Exportações		Importações	
	Estado	Brasil	Estado	Brasil
1997	22,50	7,68	29,47	14,07
1998	20,97	7,47	29,34	14,20
1999	18,00	6,58	26,25	12,43
2000	19,70	7,08	24,97	11,45
2001	20,88	7,40	23,60	10,52
2002	20,32	6,77	22,12	9,29
2003	20,78	6,56	19,13	8,05
2004	18,93	6,09	16,66	7,19
2005	14,75	4,74	17,73	7,35

Fonte: Secex, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

O que é entretanto surpreendente nas informações de comércio exterior são os principais produtos que compõem a pauta de exportações do município. Em 2005, os principais produtos, medidos pelo valor de exportação, foram grãos de soja, açúcar e óleo de soja. Isso indica a presença de empresas exportadoras que trabalham na intermediação do negócio, e não na produção de mercadorias. Indica também as relações entre a capital paulista e pontos mais distantes do território. De qualquer forma, há uma participação importante do município no comércio exterior, que, no entanto, vem perdendo força diante do atual modelo de comércio exterior em prática no país.

Bases de dados e análise da dinâmica intraurbana

A presença territorial do setor produtivo formal, objeto das primeiras partes do trabalho, pode ser lida de três formas distintas: distribuição de cada estabelecimento ou unidades locais, distribuição dos vínculos empregatícios formais (que, por uma questão de linguagem, foi tratado como empregos) e distribuição do valor adicionado. Cada uma destas variáveis apresenta uma dimensão da atividade econômica. Nosso entendimento é que as três visualizações são complementares. A distribuição de estabelecimentos está associada à presença física das empresas no espaço. Características regionais e setoriais específicas podem, entretanto, gerar distorções importantes. Por exemplo: uma região que abriga atividades caracterizadas por empresas de grande porte (o que significa que ocupam grandes áreas) pode apresentar pequeno número de estabelecimentos, e o mapa sugerir uma baixa densidade econômica, o que não é verdade. É importante destacar a diferenciação entre empresa e unidade local ou estabelecimento. A empresa é definida como unidade jurídica, que tem uma determinada razão social, podendo conter uma ou mais unidades locais ou estabelecimentos. Já unidade local ou estabelecimento refere-se ao espaço físico e contínuo em que a atividade é desenvolvida, correspondendo a apenas um endereço. Assim, uma mesma empresa pode ter muitas unidades locais, que não necessariamente se enquadram na mesma classificação.

Uma cartografia econômica da cidade

Para construir uma adequada cartografia econômica da cidade, é preciso utilizar diferentes técnicas de representação cartográfica. Delas, o primeiro tipo é o mapa coroplético, em que os casos são agru-

pados em intervalos de valores, sendo atribuída, para cada grupo, uma cor em escala ordenada. Ou seja, à medida que os intervalos de valores sobem, a intensidade de cor aumenta. Em seguida, cada unidade espacial é colorida de acordo com o valor correspondente. Para o agrupamento dos casos, utilizou-se uma técnica estatística chamada análise de *cluster*, que busca o máximo de homogeneidade interna e heterogeneidade externa entre os grupos. O segundo tipo utilizado é o mapa de círculos proporcionais. Neste caso, os valores são representados por círculos cuja área aumenta ou diminui na mesma proporção. Em seguida, tem-se o mapa de distribuição por pontos, em que cada evento é inserido de acordo com sua localização geográfica. Por último, há o mapa de superfície de tendência. Neste caso, utilizaram-se técnicas de geoestatística, em que os valores atribuídos aos polígonos são plotados nos centroides destes. Em seguida, os dados são suavizados por meio de uma interpolação linear, de forma que os limites das unidades geográficas diluem-se em uma superfície única. Para fins de representação, os valores são divididos em 20 faixas de igual intervalo, como expresso em suas legendas. É importante dizer que estes mapas geram superfícies estatísticas teóricas que não devem ser confundidas com uma representação direta do uso do solo.

Fontes de dados para a análise econômica do território

O trabalho de georreferenciamento das informações da Relação Anual das Informações Sociais (Rais) apresenta grande potencial de aplicação para ajudar a compreender os aspectos relacionados à distribuição espacial da atividade econômica. Por ser de preenchimento obrigatório para todos os estabelecimentos empregadores legalmente constituídos, seus dados permitem excelente desagregação espacial da informação, até o nível da localização pontual dos eventos. Por meio da Rais, é possível obter a distribuição espacial dos estabelecimentos e dos vínculos empregatícios formais (por uma questão de linguagem, aqui designados como empregos), bem como distribuí-los pelos diferentes setores e subsetores da atividade econômica, seguindo a Classificação Nacional da Atividade Econômica (CNAE). Outra grande vantagem da Rais é a uniformidade de suas informações, o que as torna indicadas para comparações intraurbanas e entre as diferentes escalas da atividade econômica (nacional, regional, metropolitana, etc.). As informações da Rais constituem, dessa forma, uma importante ferramenta para acompanhar a dinâmica espacial da atividade econômica.

O uso da Rais, entretanto, apresenta algumas desvantagens. Como seu universo pode mudar de ano para ano, as comparações de séries históricas devem ser feitas com cautela. Existem dificuldades também

para georreferenciar as informações, decorrentes de imprecisões da base cartográfica disponível. Estes problemas, no entanto, são minimizados por meio de procedimentos que melhoram a qualidade da informação. A classificação da atividade econômica é autodeclarada e, por isso, pode apresentar alguns equívocos, além de haver defasagem entre a informação captada e as novas necessidades da análise. De início, tem-se dificuldade de abordar separadamente empresas com alta densidade tecnológica, característica da nova economia. Não se trata apenas de fazer uma conversão entre classes da CNAE e a intensidade tecnológica. Esta mesma classificação, amparada em padrões internacionais, também não permite diferenciar os setores de serviços modernos. Como separar, por exemplo, nas atividades de assessoria jurídica, aquelas que prestam serviços às grandes empresas daquelas que prestam serviços menos complexos diretamente ao consumidor?

Outro problema é que a declaração não é feita necessariamente por unidade local, podendo ser por empresa, o que gera distorções geográficas e setoriais (SUZIGAN, 2003). Isso é importante para que não se confunda a projeção espacial das informações relacionadas ao uso e à ocupação do solo. A sede de uma empresa industrial pode ser um escritório financeiro e administrativo, e aparecer como indústria. Assim, o fato de aparecerem empresas industriais na região da Avenida Luís Carlos Berrini não significa que existam ali indústrias, mas sim suas sedes.

Mesmo diante dos problemas apontados, as vantagens da utilização da Rais como medida da distribuição espacial superam os problemas, qualificando-a como a principal fonte de informação econômica do município.

A Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (Paep) foi realizada pela primeira vez em 1996, com o objetivo de prover “informações sobre o Estado de São Paulo necessárias à caracterização da atividade econômica, a partir de uma base pública de dados, a ser atualizada periodicamente” (PAEP, 1999: 24).

Sua contribuição singular para o propósito deste trabalho reside no fato de ser a pesquisa econômica mais atualizada que procura abordar a geração de riqueza no setor produtivo. Enquanto a Rais trabalha com estabelecimentos, trabalhadores e massa salarial, a Paep procurou levantar informações econômico-financeiras das empresas. Assim, com base na diferença entre o valor bruto da produção (receita operacional líquida e outras receitas) e o consumo intermediário (soma de despesas de diferentes tipos), a Fundação Seade pôde calcular o Valor Adicionado.

A utilização da Paep para visualização e análise da dimensão espacial da economia apresenta, porém, alguns problemas. A pesquisa não é censitária, e, portanto, precisa-se trabalhar com as limitações decor-

rentes de seu plano amostral. Nesse sentido, a pesquisa não pode fornecer, por exemplo, um quadro comparativo da geração de riqueza nas subprefeituras.

Para poder trabalhar com informações desagregadas espacialmente, sem incorrer em erros amostrais, a opção foi utilizar apenas o extrato certo, que abrange as unidades locais das seguintes empresas:

- com sede fora do estado de São Paulo e tendo 30 ou mais pessoas ocupadas nesse estado. O número de pessoas ocupadas foi contabilizado apenas nas ULs cujo setor era o mesmo que o da sede;

- com sede no estado de São Paulo e sendo dos setores de Indústria, Construção Civil e Comércio e das Instituições Financeiras com 30 ou mais pessoas ocupadas, além daquelas dos Serviços com 100 ou mais pessoas ocupadas.

Nesse sentido, a visualização produzida para o setor de serviços é a mais precária, e suas tendências devem ser observadas com cautela.

Por último, cabe mencionar algumas nuances relacionadas à classificação da atividade econômica. Para garantir a comparabilidade entre a Paep e a Rais (mesmo em anos diferentes), foram excluídas da indústria as atividades de produção e distribuição de energia elétrica. Pela CNAE, estas atividades pertencem à indústria, mas, pela Classificação da Atividade Econômica Paulista (Caep), são consideradas serviços industriais de utilidade pública. Já os serviços da agricultura da Caep incorporam parte do que é considerado como atividades agrícolas pela CNAE.

As informações sobre o mercado imobiliário são coletadas pela Empresa Brasileira de Estudos Patrimoniais (Embraesp) e referem-se aos lançamentos imobiliários postos ostensivamente no mercado. Dessa forma, a presença dos lançamentos e sua variação não são a mesma coisa que variações nos estoques de residências e de salas de escritório.

Transformações econômicas e reestruturação urbana em São Paulo

A partir da década de 1960, a economia mundial passou por fortes transformações: o desmantelamento de grandes centros industriais nos países desenvolvidos; a acelerada industrialização dos países do Ter-

ceiro Mundo; a intensa internacionalização das finanças, incorporando uma multiplicidade de centros financeiros em uma rede mundial de transações; e o rápido desenvolvimento das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que facilitaram a dispersão dos centros financeiros. O resultado foi a reorganização da atividade econômica, que pôde ficar, cada vez mais, dispersa espacialmente, integrada mundialmente e sob a égide da concentração da riqueza e do domínio e controle econômicos (SASSEN, 1993).

Nesse processo, as grandes cidades assumiriam papel estratégico ligado ao comando da organização da economia mundial e da atividade de produção, potencialmente mais dispersa. Trata-se de um intenso processo de mundialização das grandes metrópoles. Para Milton Santos (1994: 20), a metrópole paulistana vive no período atual seu terceiro momento de mundialização: o primeiro deu-se por meio do comércio, na virada do século XIX para o XX; o segundo, por meio da produção industrial, a partir de meados do século XX; e, por último, a fase atual da metrópole global, “cujas atividades hegemônicas se utilizam da informação como base principal de seu domínio”. Para o autor, a relação entre a internacionalização e as cidades passa pela mundialização dos lugares.

As transformações promovidas pelo desenvolvimento das TICs desafiam as explicações convencionais acerca da lógica da organização espacial das atividades econômicas. O encurtamento das distâncias, a anulação do espaço pelo tempo, a aceleração na velocidade dos fluxos de informações e o próprio impacto na dimensão temporal provocado pelos serviços informacionais *on-line* estabelecem uma nova lógica que subverte a noção de contiguidade espacial.

Diante, porém, de experiências regionais baseadas em trajetórias de inovação exitosas, inúmeros trabalhos têm mostrado que a importância do território e das concentrações econômicas só tem aumentado com o desenvolvimento das novas TICs. Assim, como nos lembram Éveno e Puel (2003), mesmo as novas tecnologias constroem-se com base em heranças territoriais, isto é, sobre estruturas espaciais e sociais pré-existentes. Os territórios não podem, portanto, ser reduzidos à sua dimensão estritamente técnica. É preciso considerar o movimento composto pelas estruturas espaciais herdadas e pelas transformações impulsionadas pela nova economia.

A mudança significou a emergência de novos atributos territoriais requeridos para favorecer a concentração de atividade econômica. Antes a concentração demográfica, ou seja, a presença de um mercado consumidor, era considerada fundamental para as chamadas economias de aglomeração. Agora, a presença

de serviços correlatos e de trabalhadores qualificados tornou-se fundamental para a produtividade das empresas. Como bem formulou Suzigan (2005), apesar de o custo de transmissão de informação ser invariável com a distância (o que reforçaria a liberdade locacional da atividade empresarial), o custo de transmissão de conhecimento não o é. Com base neste entendimento, o autor destaca tanto a importância das concentrações urbanas nos processos de transbordamento de conhecimentos e experiência (conhecido como *spill over*) como a multiplicação de empreendimentos decorrentes de uma experiência de inovação (*spin off*).

Nesse sentido, Saskia Sassen formula o conceito de campos de produção ligados aos serviços avançados para as empresas: prestados ao produtor, não dependem diretamente das adjacências para servir aos consumidores. Com isso, “economiza-se com a utilização de tais empresas quando elas se encontram próximas a outras que produzem insumos essenciais ou cuja produtividade torna possível juntar a produção de determinados serviços oferecidos” (SASSEN, 1993: 195).

Daí emerge uma teoria da localização das atividades econômicas que considera a formação de aglomerações produtivas especializadas (normalmente chamadas de *clusters*). Para Milton Santos (1994: 19), a existência de subespaços especializados, fundados na ciência e na técnica, permite maior eficácia a um determinado tipo de função.

Os *clusters*, isto é, os agrupamentos de atividades interdependentes são, também, de uma nova natureza, em que o trabalho intelectual e as relações interpessoais ganham relevo. Assim, enquanto as atividades de produção material tendem a dispersar-se, esses novos terciários tendem a ser geograficamente concentrados.

Esse conjunto de mudanças impôs um processo de reestruturação urbana em São Paulo que altera sua geografia econômica. Novas funcionalidades foram definidas, compondo um complexo jogo de “perde e ganha” entre as regiões da cidade. Esta nova forma de organização espacial da atividade econômica gera impactos desiguais sobre o espaço intraurbano. Trata-se de uma nova diferenciação e uma nova hierarquia, que irão somar-se à constituição histórica do território, às suas normatizações; enfim, a uma série de elementos constitutivos da organização espacial da cidade. Se desejarmos alterar este sentido do atual processo de urbanização, devemos conhecer bem estas dinâmicas. É esse o objetivo de uma cartografia econômica de São Paulo: estimular as reflexões sobre as relações entre economia e território, qualificando melhor as intervenções e as estratégias das políticas públicas.

Mas por que utilizar os mapas como forma de representação e análise das informações econômicas espacializadas? Porque, diante de um inevitável descolamento entre a realidade e as informações produzidas, um dos caminhos para compreender as dinâmicas espaciais consiste em construir modelos provisórios. Estes são momentos constitutivos de um contínuo movimento de análise crítica, aperfeiçoamento e disseminação da informação. Neste processo, a cartografia, como representação imagética, pode ajudar a construir um modelo do território. Portanto, em síntese, o desafio é construir uma referência para que se construa um modelo econômico do território paulistano.

Referências bibliográficas

ÉVENO, E.; PUEL, G. *Villes et nouvelle économie*. Mappemonde 70 (2003: 2). Disponível em <<http://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M203/Synthese.pdf>>.

PAEP, Equipe Técnica. *Pesquisa da atividade econômica paulista: uma metodologia de produção de dados e de conhecimento*. São Paulo em Perspectiva, v. 13, n. 1-2, janeiro-junho de 1999.

SASSEN, S. A cidade global. In: LAVINAS, L. et al. (Orgs.). *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: Anpur/Hucitec, 1993.

SANTOS, M. São Paulo, metrópole internacional do Terceiro Mundo. *Revista do Departamento de Geografia*, n. 7, 1994.

SUZIGAN, W. (Coord.). A dimensão regional das atividades de CT&I no estado de São Paulo. In: LANDI, F. R. *Indicadores de CT&I no estado de São Paulo 2004*. São Paulo: Fapesp, 2005.

SUZIGAN, W.; CERRÓN, A. P. M.; DIEGUES Jr., A. C. Localização, inovação e aglomeração. O papel das instituições de apoio às empresas no estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, janeiro-março de 2005.

THÉRY, H.; MELLO, N. A. *Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2005.