

ARTIGOS DE CONJUNTURA

Dinâmica recente do Setor Terciário em face da reestruturação produtiva das metrópoles^{*}

*Otilia Beatriz Kroeff Carrion^{**}*

Os principais objetivos deste trabalho são: primeiro, situar o contexto e as perspectivas da problemática proposta; segundo, apontar seus desdobramentos mais importantes, procurando identificar interfaces com outras temáticas e/ou questões relacionadas com a reestruturação produtiva e com o planejamento territorial.

A abordagem do tema tem por referência empírica a Cidade de Porto Alegre, as mudanças que vêm ocorrendo em sua base produtiva, significa dizer, as alterações que têm se verificado na estrutura de produção de um município, que, além de ser capital de Estado, é sede de Região Metropolitana, reproduzindo, portanto, muitas das condições e dos problemas vivenciados por outras cidades com mesmo porte, funções e estrutura.

Uma questão que normalmente acompanha esse tipo de análise diz respeito à ocorrência de processo que já vem sendo estudado há algum tempo, qual seja, o da "desindustrialização", que afeta centros urbanos de diversos tamanhos e posições hierárquicas, no conjunto do sistema de cidades,

^{*} Terceiro Encontro do Programa ALFA/Projeto Euro-Conosur, realizado em Grenoble, na França, em abril de 1997. Este texto constitui versão modificada e adaptada de trabalho anterior (CARRION, 1994) e inscreve-se na linha temática Processos de Transformação das Cidades, Urbanismo e Organização do Território, do tema geral do encontro Reestruturação Industrial e Territorial e Novas Funções do Estado Face aos Desafios da Mundialização da Economia.

^{**} Economista, Professora do Departamento de Ciências Econômicas e do Curso de Pós-Graduação em Economia da UFRGS.

mas que costuma ser objeto de maior atenção quando atinge as sedes metropolitanas, face ao porte e à posição estratégica que as mesmas detêm e às implicações de toda ordem, em nível não apenas local, mas também regional.

Em Porto Alegre, esse processo ficou mais evidente ao longo da década de 70, quando a indústria da Cidade teve redução significativa de sua participação na renda interna do setor, se comparada à da Região Metropolitana e à do conjunto do Estado.¹ Nessa fase, também ocorreu certa desconcentração espacial da atividade industrial gaúcha, que beneficiou algumas cidades de porte médio situadas fora da Região Metropolitana e do eixo Porto Alegre—Caxias do Sul, área de maior concentração industrial do Estado.² Nos anos 80 e início dos 90, não houve grandes avanços no sentido de uma maior distribuição geográfica da atividade industrial, reforçando-se, ao contrário, a importância da Região Metropolitana, excluído o município-sede, ou seja, Porto Alegre, que continuou perdendo posição industrial.

Em termos demográficos, verificou-se algo semelhante: houve uma relativa desconcentração populacional, na década de 70, na medida em que as cidades de porte médio (então, na faixa de 50 mil a 200 mil habitantes³) passaram a absorver parte significativa dos migrantes que antes se destinavam às grandes cidades e aos núcleos metropolitanos, onde o custo de vida costuma ser elevado e as condições de sobrevivência difíceis. A par disso, a "desindustrialização" da metrópole (capital ou sede metropolitana) foi responsável pela criação de novas oportunidades de emprego no entorno metropolitano (a região sem Porto Alegre), reforçando essa tendência a uma desconcentração concentrada.

Nos anos 80, constatou-se a retomada da concentração populacional na Região Metropolitana, excluído o Município de Porto Alegre, que já vinha apresentando taxas mais baixas de crescimento. Dados do Censo Demográfico de 1991 (CENSO..., 1992) indicam que, no período 1980-91, enquanto a população de Porto Alegre cresceu à taxa média anual de 1,1%, a

¹ Sobre isso, consultar Alonso e Bandeira (1988).

² Ver, a respeito, Alonso e Bandeira (1990).

³ Recentemente, o IBGE passou a considerar como municípios de porte médio os situados na faixa de 100 mil a 500 mil habitantes (CENSO..., 1992).

da Região Metropolitana, em seu conjunto (incluía, portanto, Porto Alegre), aumentou 2,2%, e a da Região Metropolitana sem Porto Alegre, 3,1%, já o Estado apresentou uma taxa de crescimento demográfico correspondente a 1,5%.

Diante dessa realidade, uma preocupação bastante comum e que costuma permear a discussão do assunto é se a economia de uma cidade como Porto Alegre tem condições de manter um dinamismo que seja capaz de garantir o desenvolvimento econômico, na medida em que a Cidade está perdendo (ou redefinindo) sua base industrial.

Essa indagação é crucial, se se considerar que o crescimento da indústria tem implicações de várias ordens para a vida de uma cidade, seja em termos de renda gerada, produto, salários e emprego, seja, também, em termos de arrecadação e de transferência de tributos. Pois é isso que, em última análise, define a capacidade de gasto e de investimento do poder público municipal, para fazer frente às demandas da população como um todo, através da provisão de infraestrutura básica e de serviços urbanos essenciais, que tanto servem a fins produtivos quanto atendem às necessidades de consumo final.

Assim sendo, a questão colocada diz respeito, antes de tudo, às possibilidades futuras de Porto Alegre quanto à geração de emprego e renda e de financiamento do gasto público, diante do estreitamento de sua base industrial, mas ela também se refere às funções que Porto Alegre desempenha e virá a desempenhar em âmbito regional, na medida em que a sede metropolitana constitui espaço privilegiado para as transformações econômicas e tecnológicas em curso e, portanto, para a redefinição da estratégia regional de desenvolvimento.

Considerando-se, de um lado, a reduzida expressão e o potencial limitado da atividade agrícola em Porto Alegre e, de outro, a reestruturação produtiva e as novas articulações existentes entre indústria e atividades de serviços (sobretudo o chamado terciário superior), na sequência do texto abordar-se-á o Setor Terciário (comércio e serviços), com o intuito de avaliar suas potencialidades e de sugerir alguns caminhos.

A dinâmica recente do Setor Terciário: algumas evidências empíricas

Tradicionalmente, o Setor Terciário, no Brasil, tem sido caracterizado como residual e "inchado". Simplificadamente, isso significa dizer que é um setor que tem grande capacidade de absorção de mão-de-obra e que atua

por conseguinte, como alternativa de ocupação para um amplo contingente de trabalhadores que não encontra emprego nos demais setores da economia. Em face disso e na maioria das vezes, o Terciário é referido como um setor que emprega trabalhadores pouco qualificados, com baixa produtividade e que recebem salários, em média, inferiores aos da indústria, afora, é claro, outras características que costumam ser mencionadas, como informalidade na ocupação, precarização do trabalho, etc.

Analisando o caso paulista, nas últimas quatro décadas, Kon (1992) destaca o papel que, historicamente, o Terciário desempenhou quanto à absorção de mão-de-obra, que era liberada do campo e que não encontrava ocupação imediata na indústria nascente, atividade para a qual esses migrantes não estavam adequadamente habilitados; disso resultou, como não poderia deixar de ser, a ampliação de atividades informais e de baixa qualificação no interior do Terciário. Não obstante essas circunstâncias, a autora também comenta ter ocorrido progressiva diversificação e modernização de segmentos do Terciário, através, principalmente, da criação e da expansão de uma série de serviços, que são complementares à atividade industrial e lhe proporcionam externalidades positivas.

É para este último aspecto da realidade que alguns estudos recentes têm dirigido sua atenção na análise do Terciário brasileiro, procurando caracterizá-lo melhor e desfazer aquela imagem tradicional, que, por ser generalizadora, é insuficiente para avaliar adequadamente tanto a heterogeneidade quanto as virtualidades do setor.

Dedecca e Montagner (1991, 1992) apontam modificações importantes no Terciário, que têm por base mudanças recentes na estrutura produtiva, a partir da ampla difusão e da crescente incorporação de novas tecnologias, que atingem mais diretamente à atividade industrial, mas que têm parte de seus efeitos estendidos para o Terciário, especialmente no segmento de serviços, através da ampliação e modernização dos chamados serviços complementares à produção. Essas mudanças são responsáveis por alterações significativas, dentre outras, em processos produtivos, na organização do trabalho, na esfera administrativa e, também, nas relações intersetoriais, incluindo as relações que se estabelecem entre indústria e Terciário.

Sob essa ótica, a expansão da atividade terciária não pode ser simplificada e exclusivamente atribuída a eventuais perdas de dinamismo da indústria, imaginando-se ocorrer um simples movimento compensatório no que respeita à ocupação. Ao contrário, essa expansão também expressa e é

consequência de transformações, que, ao ocasionarem o crescimento e a modernização da atividade industrial, favorecem o segmento serviços.

Para Dedecca e Montagner (1991, 1992), a atividade terciária vem passando por um processo de modernização, que é, em grande parte, impulsionada pela reestruturação industrial, que amplia a demanda por serviços complementares especializados. Esses serviços, que suprem a demanda intermediária (com fins produtivos), costumam ser denominados de serviços para a produção, com o intuito de diferenciá-los daqueles voltados para o consumo final (serviços para o consumo), e, também, dos serviços ligados à política social, incluindo os de utilidade pública, como abastecimento de água, fornecimento de energia, etc.

Analisando dados da **Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)**⁴ referentes à Grande São Paulo, no período de fevereiro de 1988 a abril de 1991, Dedecca e Montagner (1991) mostram que um dos segmentos mais dinâmicos do Setor Terciário e que mais tem crescido em termos de emprego é justamente o de serviços para a produção, por vezes denominado terciário superior, dadas as suas características. Também mencionam Dedecca e Montagner (1992) o fato de as atividades terciárias estarem crescentemente organizadas em moldes capitalistas, tanto em termos de relações de trabalho, baseadas no assalariamento, quanto em termos de processo produtivo, que também passa por uma fase de reorganização, no sentido de sua modernização. A atividade bancária é, seguramente, um dos exemplos mais evidentes disso, em face da sua intensa automação, embora não seja um serviço exclusivamente voltado para fins produtivos, pois também atende à demanda final.

Nesse segmento de apoio à atividade da produção, encontramos serviços os mais variados, além do bancário e financeiro, como consultoria, assistência técnica, informática, *software*, ciência e tecnologia, só para citar alguns mais especializados. Dados da PNAD/95 (Pesq. Nac. Amost. Domicílios, 1995) para o conjunto do País mostram que, no período 1993-95, a ocupação no ramo de serviços auxiliares da atividade econômica cresceu à

⁴ Em São Paulo, a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) é realizada através de convênio entre a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE).

taxa anual de 9,1%, superior a qualquer outro ramo e/ou setor produtivo, sendo que, no mesmo período, a ocupação total se elevou à taxa de 2,3% a.a. (GM, 6/8.9.96, p.A-6).

Ainda cabe considerar-se o estímulo dado pela indústria à criação de novos serviços, através de mecanismos que passaram a ser denominados de terceirização, que consiste na transferência a supridores externos de determinadas atividades, tarefas e funções, antes executadas no interior da empresa, reforçando, desse modo, tendência à "terciarização" da economia. Nessa perspectiva, vêm sendo terceirizados tanto serviços com baixo grau de qualificação, como limpeza e segurança, quanto serviços mais qualificados, como projetos, desenhos industriais, publicidade, informática e muitos outros.

Em Porto Alegre, dados sobre a composição setorial do Produto Interno Bruto (PIB..., 1993) mostram que, no período 1980-90, o conjunto da atividade terciária (comércio e serviços) aumentou sua participação no Produto total, que passou de 69,6% para 77%, sendo que, no segmento serviços, essa participação passou de 49,5% em 1980 para 60,5% em 1990; ocorreu, portanto, decréscimo na participação relativa da atividade de comércio, no mesmo período (de 20,1% para 16,5%). Também houve perda de posição por parte da indústria na estrutura do PIB, ao longo da década, que teve sua participação reduzida de 30,2% para 22,5%.

Dados da **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (1995) referentes à Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) indicam que a Cidade de Porto Alegre concentrava, em 1990, cerca de dois terços do PIB do Setor Terciário da Região (incluídos os 22 municípios que passaram a integrá-la nesse ano, a partir da promulgação da Constituição Estadual de 1989).

No referente ao conjunto da RMPA, levantamentos da PNAD para o período 1988-90 apontam o seguinte: enquanto o número de pessoas ocupadas na indústria de transformação praticamente se manteve o mesmo (variação de 0,2%), no comércio de mercadorias houve um aumento de 9,4%, na prestação de serviços gerais (para consumo, em sua maioria) o acréscimo foi de 16,4%, e nos serviços auxiliares da atividade econômica, de 12,9%. Dos ramos mencionados, foi em serviços auxiliares da atividade econômica que ocorreu a maior concentração relativa das classes mais altas de rendimentos pagos ao pessoal ocupado.

Dados da **Pesquisa Mensal de Emprego** (1993), para a RMPA, referentes ao ano de 1993, mostram que o rendimento médio real (no trabalho principal) obtido na atividade de serviços (excluído o comércio) estava muito próximo ao da indústria de transformação, superando-o em alguns meses. Informações da **Pesquisa de Emprego e Desemprego**⁵ referentes à RMPA indicam que, no período de maio de 1992 a dezembro de 1993, o salário médio real (no trabalho principal) pago pelo setor de serviços teve comportamento semelhante ao observado na PME-IBGE, quando comparado ao da indústria. Atualizando-se a série da PED até o final de 1996, verifica-se que, de abril de 1995 ao final de 1996, o salário médio real na atividade de serviços superou, em todos os meses, o da indústria.

Ainda com base nos levantamentos da PED, constata-se que, em 1996 comparativamente a 1995, a atividade de serviços foi a única, na RMPA, que registrou aumento no número médio de ocupados, com a criação de 11 mil postos de trabalho (afora a criação de dois mil postos em serviços domésticos).

Diante do que os dados apontam quanto ao comportamento dos salários e dos rendimentos pagos e à variação na ocupação segundo os ramos de atividade, é importante destacar-se, a partir do que foi comentado antes, a relação mais estreita que vem se estabelecendo entre a indústria e o Terciário. Isso tem ocasionado a expansão da atividade de serviços para a produção, em bases mais modernas e dinâmicas, mesmo em condições econômicas adversas (a propósito, o período 1988-90, ao qual alguns dados apresentados da PNAD estão referidos, caracteriza-se por retração geral da atividade econômica no Brasil e no Rio Grande do Sul).

Admitindo-se que o Setor Terciário como um todo fosse realmente atrasado, residual, pouco produtivo e tudo o mais que serve para desqualificá-lo, seria de se esperar que, em momentos de retração econômica, o terciário superior apresentasse um desempenho medíocre e houvesse expansão tão-somente dos segmentos mais tradicionais do Setor. As evidências sugerem, no entanto, outras possibilidades e colocam a necessidade de se efetuarem novos estudos sobre o assunto, no sentido de se avaliar a real potencialidade

⁵ Em Porto Alegre, a PED é executada mediante convênio entre a Fundação SEADE-SP, o DIEESE, a FGTAS/SINE-RS e a FEE-RS.

do Setor, sua dinâmica e sua capacidade de articulação com outros segmentos da economia, tendo em vista a formulação de propostas mais consistentes no que diz respeito ao desenvolvimento econômico metropolitano e regional.

Comentário final

Dadas as atuais facilidades em termos de comunicações e, também, a natureza de muitos dos novos serviços existentes, é importante considerar-se, para efeitos de gestão urbana e metropolitana e de funcionamento do sistema de cidades, a crescente flexibilidade de localização de muitas das atividades terciárias, que permitem, inclusive, a descentralização (à semelhança do que já ocorreu com a indústria) de algumas funções urbanas especializadas, favorecendo cidades como as de porte médio, estejam elas situadas, ou não, no entorno metropolitano.

Em face da perspectiva esboçada e no caso específico de Porto Alegre, deve-se ter presente que, mesmo com a "desindustrialização" que tem se verificado, a Cidade continuará a ser referência importante para a atividade industrial da região e do Estado, sob vários aspectos, incluindo a função que desempenha como prestadora de serviços especializados. Diante disso, a atividade terciária, sobretudo o terciário superior, tem enorme potencial a ser desenvolvido, através de uma maior articulação com o setor produtivo industrial, que aprofunde e reforce as relações intersetoriais e intra-regionais (no âmbito da RMPA). Afora isso, devem ser consideradas as possibilidades existentes em outros segmentos do Terciário, como, por exemplo, em serviços pessoais, que também estão se diversificando e se modernizando, e turismo e lazer, que têm chances de melhor aproveitamento e expansão.

Entende-se, por fim, que o desenvolvimento econômico de Porto Alegre e a sua importância no contexto da Região e do Estado não estão comprometidos pelo fato de a Cidade estar perdendo posição industrial e redefinindo, portanto, algumas de suas funções, mas dependem, é claro, de um adequado equacionamento das questões hoje postas pelas mudanças em curso.

Bibliografia

- ALONSO, José Antônio Fialho, BANDEIRA, Pedro (1988). A desindustrialização de Porto Alegre: causas e perspectivas. **Ensaio FEE**, Porto Alegre : FEE, v.9, n.1, p.3-28.
- ALONSO, José Antônio Fialho, BANDEIRA, Pedro (1990). Crescimento inter-regional no Rio Grande do Sul, nos anos 80. In: ALMEIDA, Pedro Fernando C. de, coord. **A economia gaúcha e os anos 80**. Porto Alegre : FEE. t.1, p.67-130.
- ALONSO, José Antônio Fialho, CARRION, Otília (1993). Desenvolvimento econômico, integração e metrópoles regionais do Cone Sul. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre : FEE, v.21, n.3, p.125-135, nov.
- CARRION, Otília (1994). Modificações na estrutura econômica de Porto Alegre: o setor terciário. Porto Alegre : CPGE/UFRGS. (Texto para discussão; n.4)
- CENSO demográfico de 1991: análises preliminares (1992). Rio de Janeiro : IBGE. v.1
- COUTINHO, Luciano (1995). O desenvolvimento urbano no contexto da mudança tecnológica. In: GONÇALVES, Maria Flora, org. **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre : Mercado Aberto. p.41-62
- DEDECCA, Cláudio, MONTAGNER, Paula (1991). A questão da terciarização na Região Metropolitana de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, Brasília. **Anais...** Brasília : ANPEC. v.3, p.37-54.
- DEDECCA, Cláudio, MONTAGNER, Paula (1992). Crise econômica e desempenho do terciário. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo : SEADE, v.6, n.3, p.2-15, jul./set.
- GONÇALVES, Maria Flora, SEMEGHINI, Ulysses (1992). A modernização do setor terciário paulista. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo : SEADE, v.6, n.3, p.60-69, jul./set.
- KON, Anita (1992). **A produção terciária**: o caso paulista. São Paulo : NOBEL.
- OLIVEIRA, Naia et al. (1990). O processo de urbanização no Rio Grande do Sul: características recentes. In: ALMEIDA, Pedro Fernando C. de, coord. **A economia gaúcha e os anos 80**. Porto Alegre : FEE. t.1, p.131-163.
- PESQUISA MENSAL DE EMPREGO (1993). Rio de Janeiro : IBGE.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (1995). - Rio de Janeiro : IBGE.

SINGER, Paul (1979). A economia dos serviços **Estudos CEBRAP**, São Paulo : CEBRAP, n.24, p.127-135.