

**HETEROGENEIDADE INDUSTRIAL REGIONAL: UM COMPARATIVO ENTRE OS ESTADOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE E SÃO PAULO**

**Murilo José de Souza Pires**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

E-mail: <murilo.pires@ipea.gov.br>

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2681>

Uma temática que ganhou expressão no debate sobre a questão regional brasileira refere-se à importância que o espraiamento espacial do vetor industrial teve no processo de desenvolvimento nacional, sobretudo, no período do Modelo de Substituição de Importações, no interstício de 1930 a 1980, quando o estado de São Paulo se tornou o centro dinâmico e de integração dos mercados nacionais, como defendido por Cano (2007a).

Com o processo de reestruturação e desregulamentação econômica, iniciado nos anos de 1990, a tese de integração do mercado nacional desde São Paulo derivou duas outras interpretações que se consubstanciaram nas teses da desconcentração concentrada e da fragmentação da nação, as quais retratam hermenêuticas díspares sobre o fenômeno da desconcentração regional vivenciado nas regiões brasileiras no período posterior aos anos 1990.

Ainda que a questão da desconcentração regional seja um fenômeno complexo por se apresentar a consciência do pesquisador em suas múltiplas facetas, observa-se que as inversões industriais, ao se concentrarem em regiões específicas do território, acabaram reforçando a tese dos desequilíbrios regionais, posto que os investimentos indústrias acabam carregando os vetores da modernização da economia, o que proporciona modificações no modo de alocar os fatores de produção nas unidades produtivas. Com isso, ao serem distribuídos de forma disforme no espaço regional, podem causar uma rigidez na brecha que há entre o lado moderno e atrasado da economia.

Isto aconteceu, porque a expansão do progresso técnico, enquanto objetivo da acumulação de capital, se concretizou no espargimento desigual do conhecimento científico (que se substancia como elemento indutor das inovações tecnológicas derivadas da criação de novos produtos, na conquista de novas fontes de matérias-

-primas e na abertura de novos mercados) no vetor espacial determinando, gerando trajetórias distintas do processo de modernização nas estruturas produtivas regionais. Assim, uma reflexão sobre o papel da expansão da produtividade do trabalho (PT) industrial – usado como *proxy* do progresso técnico, no contexto da questão regional – torna-se instigante, sobretudo quando se consubstancia em uma economia periférica, como é a brasileira, marcada pelo subdesenvolvimento.

Como a produtividade do trabalho industrial se irradia de forma assimétrica pelo tecido industrial das economias periféricas, visto que se estruturaram de forma tardia e dependente dos países centrais. Com isso, o seu avanço pelos espaços regionais acaba reforçando o grau de heterogeneidade existente na estrutura produtiva, uma vez que os seus impulsos se propagam de forma desigual entre as unidades industriais.

O reflexo disto foi a constituição de estruturas produtivas duais que estavam, no mesmo espaço e tempo, projetando uma modernidade que não teve potencial de transformar os resquícios produzidos pelas economias atrasadas e de subsistência, amarrando, assim, o país nos grilhões do subdesenvolvimento. Este fenômeno tornou-se um dilema nacional, pois o progresso técnico não conseguiu inocular nas estruturas produtivas arcaicas, nem as forças de transformação que superassem o hiato existente entre o moderno e o atrasado.

É no entrelaçamento das contradições expostas pelo subdesenvolvimento nacional que o avanço da industrialização das regiões nacionais vai se colocando, em especial no estado de São Paulo que, desde os anos 1930, tornou-se o centro dinâmico do capitalismo nacional. Sua pujança avança até os anos 1970, quando os programas de desconcentração dos investimentos ganham expressão por meio do II Plano Nacional de

Desenvolvimento – PND (1975 -1979). No entanto, a crise fiscal e financeira dos anos 1980 aprofundaram os desajustes macroeconômicos, o que lançou a economia nacional em um espiral hiperinflacionário.

Reformas apregoadas pelo Consenso de Washington são postas na renegociação da dívida externa brasileira, de 1992 a 1994, e o processo de abertura econômica e desregulamentação tornaram-se o caminho para a construção de um novo estilo de desenvolvimento. É neste contexto de integração aos mercados internacionais que os projetos de desenvolvimento são estabelecidos, sobretudo, guiados pelos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enid), que tinham por finalidade concentrar um conjunto de investimentos produtivos e de infraestrutura para melhorarem a competitividade das regiões brasileiras no cenário internacional.

É em meio às transformações vivenciadas pela economia brasileira que a região Centro-Oeste vai impulsionar ainda mais a modernização de suas estruturas produtivas, a qual já vinha ganhando força e expressão desde meados dos anos 1960, quando os planos de desenvolvimento regional do governo federal criaram as condições objetivas para a adaptação do cerrado ao circuito de valorização do capital internacional.

Com forte expansão da produção de *commodities* agrícolas, os investimentos industriais vieram se cristalizando em meio aos incentivos e benefícios fiscais proporcionados pelas Unidades da Federação (UFs) centro-oestinas, como também, crédito e inovações tecnológicas proporcionados pelo estado nacional e pela iniciativa privada. É neste contexto que o setor industrial do Centro-Oeste acelera sua modernização, porém sem equalizar a atávica heterogeneidade da estrutura produtiva e a concentração fundiária em médias e grandes propriedades rurais.<sup>1</sup>

Assim, o objetivo deste trabalho é aprofundar um questionamento que não ficou concluso em Pires (2016), quando discutiu a questão da heterogeneidade industrial no Centro-Oeste. Em linhas gerais, o trabalho apontou que, entre os anos de 2000 e 2010, houve uma redução no hiato existente entre a produtividade

média do trabalho industrial das UFs do Centro-Oeste *vis-à-vis* ao estado de São Paulo, porém retratando dois momentos específicos do tempo.

Na ocasião, a análise estava delimitada para as estruturas industriais em suas múltiplas escalas regionais, quer dizer, em nível regional, das UFs, das microrregiões e dos municípios; entretanto, sem a preocupação em desvelar como o fenômeno se objetivou na estrutura setorial que entrelaça com os seus fios, o tecido industrial regional. Neste sentido, o objetivo deste trabalho é verificar se há alguma redução no hiato existente entre a produtividade média do trabalho dos setores industriais por fatores de competitividade das UFs que formam a região Centro-Oeste *vis-à-vis* ao estado de São Paulo no período de 1996 a 2016.

Mesmo que as evidências teóricas apontem que as estruturas industriais das economias periféricas e subdesenvolvidas como a brasileira sejam marcadas atavicamente pela heterogeneidade estrutural, como foram destacados nos trabalhos de Pinto (2000), Kupfer e Rocha (2004), Cimoli *et al.* (2005), Bárcena *et al.* (2010), Porcile, Yamila e Catela (2012), Squeff e Nogueira (2013), Cavalcante e De Negri (2014) e Pires (2016), e Bielschowsky e Torres (2018), ainda assim adota-se a hipótese, alicerçada em Pires (2016), que o diferencial de produtividade média do trabalho dos setores industriais por fatores de competitividade centro-oestinos *vis-à-vis* ao estado de São Paulo vem se reduzindo no interstício de 1996 a 2016.

Assim, constata-se que o progresso técnico, no período do Modelo de Substituição de Importações (1930-1980), penetrou as estruturas industriais nacionais por meio da incorporação expressiva de inovações tecnológicas provenientes dos países centrais. Estas inovações estavam moldadas para um padrão de acumulação de capital díspar daquele encontrado em uma economia periférica.

Esse processo criou um descompasso inter-regional na difusão do progresso técnico, uma vez que a estrutura produtiva brasileira, que é marcada pelo subdesenvolvimento, se desenvolveu em um contexto no qual o hiato estrutural insulou o lado moderno, que consegue absorver inovações tecnológicas; entretanto, o lado arcaico e tradicional manteve-se refratário ao processo de modernização.

1.. Para maiores detalhes, ver Pires (2008).

Desta forma, a economia brasileira foi avançando em seu processo de industrialização, porém com o lado moderno e atrasado convivendo, sincronicamente, um ao lado do outro no mesmo espaço e tempo. Mesmo que o processo de industrialização tenha avançado em seus estádios superiores, ainda assim, a superação do subdesenvolvimento não foi equacionada. O que se objetivou, em nível regional foi o transbordamento do desenvolvimento industrial pelo tecido regional que seguiu o sulco do polígamo destacado por Diniz (1993) e Monteiro Neto, Silva e Severian (2020).

Historicamente, a tessitura do tecido industrial entre as UFs foi marcada por se assentar em uma heterogeneidade industrial que ainda tem caráter marcante em termos estruturais. Este fato nos permite destacar o papel hegemônico da estrutura industrial de São Paulo *vis-à-vis* às demais regiões brasileiras, as quais são economias complementares à paulista.

No caso específico da região Centro-Oeste, em 1996, o Distrito Federal representava 0,3% da estrutura industrial paulista, ao passo que o estado de Goiás respondia por 2,4%, Mato Grosso por 1,2% e Mato Grosso do Sul 0,9%. Em 2016, estes valores eram respectivamente 0,8% para o Distrito Federal, 8,6% para o estado de Goiás, 4,2% para os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Quando se adota a produtividade média do trabalho como *proxy* para o progresso técnico, observa-se o seguinte retrato: entre as 27 UFs, nos anos de 1996 a 2016, constata-se que a participação dos estados que apresentaram uma produtividade industrial acima daquela aferida para a média nacional foram 41% (1996), 33% (2001), 37% (2006), 33% (2011) e 41% (2016). Isto quer dizer que do total das UFs, pouco menos de onze conseguem apresentar uma produtividade industrial acima daquela aferida para a média da economia nacional.

Esses dados mostram que o grau de heterogeneidade do tecido industrial regional brasileiro ainda é muito acentuado, em particular, nas regiões Norte e Nordeste. Essa acentuação ocorre porque as dispersões da produtividade do trabalho industrial destas regiões foram mais volumosas em relação à média nacional, assim como aquelas aferidas para as regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul.

Isto significa que o espriamento do progresso técnico entre as unidades produtivas industriais se cristalizou de forma assimétrica, dado que houve empresas que incorporaram com maior intensidade inovações tecnológicas em seus processos de produção, enquanto outras se mantiveram agarradas aos grilhões da economia de subsistência e atrasadas.

No entanto, é importante ressaltar que estados como Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará e Rio de Janeiro apresentaram uma produtividade industrial média superior ao estado de São Paulo, visto que suas estruturas industriais estão fortemente enraizadas em setores intensivos em recursos naturais, como também em regiões que apresentam fortes incentivos e benefícios fiscais – como os encontrados na Zona Franca de Manaus-AM.

No caso específico da região Centro-Oeste, constata-se que a rotação no eixo de forças que impulsionava as transformações em suas estruturas produtivas determinou uma modificação em seu estilo de desenvolvimento no período sequente aos anos de 1990. Antes de 1990, os fatores internos tiveram um papel fundamental para consolidar e integrar este espaço regional como uma economia complementar à paulista.

Com o processo de desregulamentação e abertura da economia nacional iniciado nos anos de 1990, a economia centro-oestina se conectou aos mercados internacionais por intermédio dos Enid, que tiveram um papel medular na promoção de um portfólios de investimentos públicos e privados que causassem na região modificações na infraestrutura de transporte, logística e armazenamento de grãos, bem como para a redução da dependência do modo de transporte rodoviário *vis-à-vis* aos transportes ferroviário, hidroviário e composições.

Assim, o estilo de desenvolvimento do Centro-Oeste se estruturou no sentido que as forças externas impulsionassem com maior intensidade, quando cotejado com as forças internas, as transformações em suas estruturas produtivas de forma suas UFs atendessem, majoritariamente, as demandas provenientes dos mercados internacionais. Não é por acaso que a soja foi introduzida no cerrado, desde meados dos anos 1960, para impulsionar as transformações na estrutura agrícola da região, bem como conectar a região aos centros de consumo internacional.

Deste modo, a agricultura intensificou seu processo de modernização, em especial, por meio da adoção de tecnologias provenientes da agricultura científica globalizada que amplificou o uso de tecnologias da fronteira do conhecimento mundial nas unidades produtivas locais e incrementando, por conseguinte, a produção agropecuária deste espaço regional.

Com matéria-prima em abundância, financiamento público e privado, proximidade do mercado interno pulsante do país e dos principais portos de exportação e incentivos e benefícios fiscais, a região Centro-Oeste iniciou o seu processo de crescimento industrial, em especial nos setores relacionados com fabricação de produtos alimentares; nos setores de fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis, produtos químicos, fabricação de celulose, papel e produtos de papel, bebidas; e, por fim, no setor de fabricação de produtos de minerais não metálicos. Estes setores em conjunto foram responsáveis por 83% do valor bruto da produção do Centro-Oeste em 2016.

Isto teve um impacto significativo na estrutura industrial regional, porque a região Centro-Oeste apresentou um crescimento bem acima das regiões Norte e Nordeste naquilo que se refere ao valor bruto da produção industrial entre 2007 e 2016. Assim, ao se comparar a produtividade do trabalho industrial da região Centro-Oeste *vis-à-vis* ao estado de São Paulo, constata-se que o hiato existente entre elas, no período de 1996 a 2016, vem, progressivamente, se reduzindo. Ou seja, há uma convergência entre as produtividades do trabalho industrial no âmbito destes espaços regionais.

No entanto, é importante ressaltar que, entre 1996 e 2016, a UF centro-oestina que apresentou a maior taxa de crescimento da produtividade do trabalho industrial foi Mato Grosso, seguida por Mato Grosso do Sul, Goiás, Distrito Federal e, por fim, o estado de São Paulo. Este fato indica que a difusão do progresso técnico entre as UFs supracitadas se objetivou, em grande parte, por meio da difusão de pacotes tecnológicos adquiridos no mercado internacional, o que culminou no impulsionamento de suas estruturas industriais ao apresentarem um maior grau de homogeneização – mesmo sabendoque isto não significa a superação das condições subdesenvolvimento. Os dados

expressam que o tecido industrial no espaço regional do Centro-Oeste ainda mantém um hiato entre aquelas unidades produtivas que avançaram em seu processo de modernização e aquelas que ainda persistiram em adotarem sistemas produtivos atrasados e tradicionais.

Por outro lado, os setores industriais por fatores de competitividade da região Centro-Oeste que apresentaram maior convergência em termos de produtividade do trabalho industrial *vis-à-vis* ao estado de São Paulo foram os baseados em recursos naturais, diferenciado, intensivo em escala e intensivo em trabalho. Com exceção do Distrito Federal, nenhuma UF do Centro-Oeste apresentou uma redução na lacuna entre o diferencial de produtividade do trabalho industrial *vis-à-vis* ao estado de São Paulo naquilo que se refere ao setor baseado em ciências.

Deste modo, é importante sublinhar que o grau de heterogeneidade entre os setores industriais que constituem as UFs do Centro-Oeste e o estado de São Paulo apresentou, no interstício de 1996 a 2016, um declínio – visto que os seus valores se aproximaram mais da média de cada UF –, sinalizando, por conseguinte, que a difusão do progresso técnico seguiu pelo caminho de uma maior homogeneização inter-regional. Porém, é importante acentuar que esse declínio não confirma, na região Centro-Oeste, a superação da dualidade existente entre as empresas que modernizaram e aquelas que ainda se mantiveram agarradas aos grilhões das técnicas arcaicas e tradicionais.

Por fim, é relevante evidenciar que o vetor externo teve um papel importante de estímulo ao incentivar os investimentos de modernização das empresas centro-oestinas, uma vez que os destinos das exportações manufatureiras se concentraram, sobremaneira, na União Europeia e NAFTA. Todavia, constata-se uma crescente expansão das exportações para a região da Ásia, tendo como destino: China, Hong-Kong e Macau; os países que compõem a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); e, por fim, alguns países do Oriente Médio e da África.

Por outro lado, desde a crise cambial de 1999, as exportações de produtos manufaturados da região Centro-Oeste vêm perdendo importância na pauta exportadora da região. Em contrapartida, há um crescimento significativo das exportações de produtos

básicos. Quer dizer, pouco a pouco, a região Centro-Oeste vem se especializando na produção de produtos com baixo valor agregado em detrimento daqueles com maior valor agregado.

Todos esses fatores estão refletindo no estilo de desenvolvimento da região, visto que parte importante dos produtos centro-oestinos estão dependentes de estratégias tecnológicas realizadas por empresas transnacionais que encontram nos países centrais parte importante das inovações tecnológicas que são implantadas nas unidades de produção agrícola e industrial instaladas no Centro-Oeste.

Isto reforça a dependência tecnologia deste espaço regional em relação ao padrão tecnológico estabelecido nos países centrais, uma vez que as UFs da região Centro-Oeste possuem pouca capacidade de geração endógena de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Este fato reforça a necessidade de formulação de estratégias estaduais em CT&I para reduzirem a dependência das UFs no que concerne às inovações tecnológicas que são produzidas nos países centrais.

## REFERÊNCIAS

- BÁRCENA, A. *et al.* La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago: CEPAL, 2010.
- BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. (Ed.). **Desarrollo e igualdad**: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018. Santiago: CEPAL, 2018. (Colección 70 años, n. 1).
- CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**: 1930-1970. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- CAVALCANTE, L. R.; DE NEGRI, F. Evolução recente dos indicadores de produtividade no Brasil. *In*: DE NEGRI, F. (Ed.). **Produtividade no Brasil**: Desempenho e determinantes. Brasília: ABDI; Ipea, 2014.
- CIMOLI, M. *et al.* **Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005.
- DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, jun. 1995. (Texto de Discussão, n. 375).
- KUPFER, D.; ROCHA, C. Dinâmica da produtividade e heterogeneidade estrutural na indústria brasileira. *In*: EL RETO DE ACELERAR EL CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2004, Santiago de Chile. **Seminário...** Santiago de Chile: Cepal, 2004.
- MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. O.; SEVERIAN, D. Perfil e dinâmica das desigualdades regionais do Brasil em territórios industriais relevantes. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.
- PINTO, A. Natureza e implicações da “Heterogeneidade Estrutural” da América Latina. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Ed.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. v. 2.
- PINTO, A. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. *In*: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000 (v. 2).
- PIRES, M. J. de S. **As implicações do processo de modernização conservadora na estrutura e nas atividades agropecuárias da região centro-sul de Goiás**. 2008. 146 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Uma sistematização da discussão sobre heterogeneidade industrial**. Um olhar para além das regiões brasileiras: o caso do Centro-Oeste brasileiro. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2257).

PORCILE, G.; YAMILA, E.; CATELA, A. da S. **Heterogeneidade estrutural na produtividade das firmas brasileiras**: uma análise para o período 2000-2008. Brasília: Ministério da Fazenda, dez. 2012. (Texto para discussão, n. 8).

SQUEFFE, G. C.; NOGUEIRA, M. O. **A heterogeneidade estrutural no Brasil de 1950 a 2009**. [s.l.]: Cepal; Ipea, 2013.

SANTOS, G. R.; SANTANA, A. S. **Gestão comunitária da água**: soluções e dificuldades do saneamento rural no Brasil. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para discussão, n. 2601).

SUMÁRIO EXECUTIVO

---

**Texto para Discussão**