

Título do capítulo	PREFÁCIO DE ANA CRISTINA FERNANDES
Autores(as)	Ana Cristina Fernandes
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-020-2/prefacioana
Título do livro	BRASIL, BRASIS: RECONFIGURAÇÕES TERRITORIAIS DA INDÚSTRIA NO SÉCULO XXI
Organizadores(as)	Aristides Monteiro Neto
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Ipea
Ano	2021
Edição	1ª -
ISBN	978-65-5635-020-2
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-020-2

PREFÁCIO DE ANA CRISTINA FERNANDES

INDUSTRIALIZAÇÃO NA PERIFERIA: MARCAS RECENTES DA FANTASIA DESFEITA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Logo na introdução, o economista Aristides Monteiro Neto revela que sua motivação para conduzir a pesquisa a qual originou este livro foi estimulada pelo dossiê especial da *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)* organizado por ele, em parceria com a então diretora da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), Rovena Negreiros, intitulado *Paradigmas técnico-econômicos e reconfiguração territorial*. A ideia era aproveitar os dados que esta fundação havia produzido, os quais demonstravam o acentuado processo de perda do emprego industrial em curso no estado de São Paulo, contrapondo-os a tendências contrárias que davam conta de que investimentos industriais recentes estavam se dirigindo a regiões periféricas do país. Estávamos em 2017 e, embora o governo Dilma já tivesse sido interrompido forçadamente, e junto com ele as políticas econômica e industrial de inspiração desenvolvimentista adotadas pelos governos petistas, os detalhes do contraste ainda não estavam nítidos e suscitavam interrogações com relação aos condicionantes e efeitos territoriais dos movimentos observados. O atendimento da chamada de artigos para o dossiê da RBEUR foi expressivo, o que resultou em um conjunto de dez interessantes manuscritos, os quais não esgotaram, porém, os questionamentos levantados por Aristides. Precisava-se conhecer mais detalhadamente as características do recente dinamismo industrial observado nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e como este se relacionava com a desindustrialização paulista evidenciada nos dados do Seade, confirmando assim vários estudos disponíveis até então. Com isso, a tendência aparentemente contraditória introduzia novos elementos à já reconhecida redução da participação da indústria na economia nacional, observada desde os anos 1990, expressa na perda de competitividade, na dificuldade de modernização tecnológica, no baixo crescimento de produtividade e no enfraquecimento dos elos das cadeias produtivas nacionais.

Esse fenômeno, traduzido para a compreensão como regressão da indústria, tornou-se objeto central da pesquisa de Aristides no Ipea, com ênfase nos efeitos que estariam produzindo sobre a integração do mercado nacional e nas históricas disparidades regionais que caracterizam o território brasileiro, especialmente a partir da concentração industrial na São Paulo do complexo cafeeiro, conforme registros preciosos do professor Wilson Cano. A empreitada investigativa a que se lançou Aristides Monteiro Neto envolveu dois jovens colaboradores – Raphael Silva e Danilo Severian –, que se debruçaram sobre a teoria do desenvolvimento econômico, a qual compreende a industrialização como um de seus principais

pilares. É sobre essa questão, suscitada pela abordagem escolhida pelos autores, que orientamos o olhar neste prefácio. A indústria importa, reconhecem eles, porque propicia diversificação produtiva mediante encadeamentos para frente e para trás, como nos ensinou Albert Hirschman e Jane Jacobs. A indústria suscita divisão de trabalho e criação de trabalho novo mais que qualquer outro grande setor de atividade.

Apesar disso, a indústria também importa porque sem ela prevalece um *drive* exportador de *commodities* que reduz a importância do mercado interno como fonte de crescimento. Isso potencializa os efeitos que acentuam a desigualdade, sendo essa uma ideia subjacente à leitura das contribuições clássicas de Celso Furtado à teoria do desenvolvimento econômico. Por sabermos que a formação histórica e as especificidades geográficas condicionam especializações regionais desenvolvidas ao longo do tempo, compreendemos que a regressão industrial estaria causando efeitos diferenciados na base produtiva e nos níveis de renda regionais. Está assim, sinteticamente, desenhado o arcabouço conceitual sobre o qual os autores se apoiaram para conduzir sua investigação sobre as mudanças nas especializações regionais que a regressão industrial observada em São Paulo poderia estar produzindo na configuração territorial brasileira nas últimas décadas.

As teses que inspiraram a investigação – a fragilização da integração inter-regional como efeito do enfraquecimento do mercado interno (Cano, 1998) e a desconcentração concentrada no polígono industrial cujos vértices seriam as principais metrópoles do “centro-sul” do país (Diniz, 1993) – exercem, ambas, forte influência sobre o debate regional brasileiro desde sua publicação, assim como são também ambas tributárias do pensamento original de Celso Furtado sobre o fenômeno do subdesenvolvimento. Furtado, que teria completado seu centenário de nascimento em 2020, ano em que o país conhece dramática conjunção de crises sanitária, econômica, social e política, oferece o arcabouço analítico fundamental para a atualização das referidas teses diante do movimento persistente de queda da participação da indústria brasileira no produto e no emprego. A atualização destas teses, efetivada com riqueza de dados na escala microrregional e argumentação cuidadosa dos autores reunidos neste volume, reitera o processo de regressão mencionado. No entanto, ao contrário de algumas expectativas, os autores observam também que a regressão de fato não interrompeu a desconcentração territorial da indústria durante a crise econômica desencadeada nos meados da década de 2010. Entretanto, a criação mais intensa de novos empregos ocorre em microrregiões de menor densidade industrial, especializadas em atividades com menor potencial de efeitos multiplicadores. Como diria Jane Jacobs, segmentos com limitada capacidade de criação de trabalho novo, o que limita, conseqüentemente, a expansão do crescimento econômico e do emprego, em um efeito semelhante ao da causação circular.

Todavia, alerta Aristides Monteiro Neto, tal desconcentração é protagonizada por setores intensivos em recursos naturais e mão de obra barata. Reside aqui aspecto que merece ser ressaltado, por refletir padrão de exploração territorial que remonta à formação econômica do Brasil, sugerindo tendência própria do subdesenvolvimento elucidada por Furtado. Seu método de análise histórico-estrutural e sua experiência de criação da arquitetura de planejamento – demolida pouco tempo depois pelo golpe militar – voltada à promoção da mudança estrutural desejada, convencem Celso Furtado de que subdesenvolvimento não é estágio na trajetória dos países em direção ao desenvolvimento. Ao contrário, percebe ele que a inserção no comércio internacional definida por estrutura econômica primário-exportadora gera relações de trocas desiguais e vulnerabilidades externas, cuja superação requer transformação da estrutura produtiva em direção à industrialização. Entretanto, a importância que ele atribui à industrialização não se limita à simples substituição de importações, requer fundamentalmente a expansão de competências inovativas endógenas que possibilitem a substituição das tecnologias importadas que perpetuam a subordinação das economias periféricas aos países do núcleo dinâmico do progresso técnico. Ademais, o pensador reconhece que, para tais transformações estruturais acontecerem efetivamente, elas devem ser acompanhadas do que chamou de homogeneização social. Furtado entende ainda que a transformação estrutural por intermédio da industrialização não prescinde da construção, em paralelo, de uma sociedade capaz de incluir grandes parcelas da população não só entre seus beneficiários, mas também entre seus agentes criativos. Em escritos mais tardios, este autor deixa claro o acolhimento da ideia de que a construção do desenvolvimento em situação periférica requer ruptura estrutural que mobilize amplamente a criatividade de sua população para internalização do progresso técnico, de modo a ampliar a massa crítica necessária à geração de soluções para os problemas vivenciados pela sociedade e pela economia. Isso gera elevação de oportunidades, redução de desigualdades sociais e inserção mais satisfatória e soberana na divisão internacional de trabalho.

Em que pese as elevadas taxas de crescimento do chamado período “desenvolvimentista”, do pós-guerra ao fim dos anos 1970, o que se observou no Brasil foi uma industrialização bem distinta dessa, antagônica à redução de desigualdades sociais e à construção de autonomia inovativa. Ao passar cerca de trinta anos adotando um modelo substitutivo tecnologicamente subordinado, a industrialização esbarrou nos limites da histórica vulnerabilidade externa da economia periférica brasileira. Assim, enquanto os países do núcleo dinâmico promoviam a saída à sua crise pela revolução do sistema financeiro internacional e a gestação da revolução tecnológica da microeletrônica, que vai desencadear o elevado dinamismo da economia digital que conhecemos hoje, o Brasil se debatia com hiperinflação, queda do investimento público e privado e interrupção do

crescimento econômico, profundas desigualdades sociais e regionais, urbanização caótica (nos termos de Wilson Cano) e desperdício de talentos e criatividade da maioria da população. As soluções encontradas para nossa crise mais uma vez incluíram o que José Luis Fiori chamou de “fuga para a frente”, o adiamento da resolução de problemas estruturais.

Sob outra perspectiva, entendemos que não apenas prevaleceram nessas soluções os interesses de agentes patrimonialistas e seus aliados externos que têm historicamente explorado o território, a força de trabalho e as riquezas do país em seu benefício mais privado, mas também as escolhas que tais agentes fizeram em crises passadas. Escolhas anteriores dificultam hoje o aproveitamento das janelas de oportunidade que a revolução da microeletrônica abre ao país, visto que esta pressupõe investimentos elevados em pesquisa e desenvolvimento (P&D), criação de segmentos industriais intensivos em conhecimento e capital, demanda por trabalho altamente qualificado, pensamento crítico e criatividade. Além de infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, redes estáveis e eficientes de telecomunicações e de energia), a revolução digital demanda infraestrutura científica e tecnológica, que requer elevados investimentos em laboratórios e formação de massa crítica integrada em redes globais de produção de conhecimento em quantidade, qualidade e diversidade necessárias ao dinamismo inovativo que tem impulsionado a concorrência capitalista contemporânea. E massa crítica com tais predicados reunidos não se forma senão ao longo de décadas de persistente investimento, de modo que tende a se concentrar no território.

Dessa forma, as soluções às crises que periodicamente golpeiam a economia e a sociedade brasileiras – da hiperinflação à atual perda de competitividade da indústria nacional – expuseram o atraso tecnológico característico da situação periférica. Em que pese o considerável esforço de industrialização realizado nos anos de expansão, a estrutura produtiva permaneceu dependente de tecnologia importada, acionando timidamente a base científica e tecnológica e limitando o estabelecimento de segmentos mais intensivos em tecnologia e capital, como as diversas edições da Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec) têm demonstrado. Ignorando os sinais da revolução industrial em emergência no núcleo dinâmico dos anos 1980, escolhemos soluções para a hiperinflação que não hesitou em sacrificar expressivos elos das cadeias produtivas existentes, preferindo entregá-los em sacrifício no altar neoliberal: abertura comercial e financeira e atração de capitais forâneos por meio de programas de privatização, redução acentuada de custos do trabalho e oferta de incentivos fiscais e financeiros diversos. Lamentavelmente, a regressão industrial não surpreende, pois reconhecem-se nela traços da definição furtadiana de subdesenvolvimento. Forças próprias da dinâmica do subdesenvolvimento operariam no sentido de limitar a continuidade da transformação da estrutura produtiva periférica

e a homogeneização social, condicionando eventualmente o retorno a configurações pretéritas, baseadas em exploração de recursos naturais e trabalho de fácil substituição.

Tentativas de ativação de segmentos promissores da matriz produtiva brasileira (como aqueles associados à exploração e ao processamento de petróleo e gás e ao chamado complexo industrial da saúde, entre outros), com estímulo à interação entre a base científica e tecnológica e à inovação, são interrompidas, manifestando efeitos espúrios de errática atuação governamental. Tal atuação governamental errática e a repetição de escolhas que levam a sucessivas “fugas para frente” parecem constituir traços próprios do subdesenvolvimento. O próprio *drive* exportador de *commodities* se mostra bastante funcional nessa direção: prescinde do mercado interno e, portanto, da necessidade de redução das desigualdades sociais, além de contentar interesses dominantes de regiões retardatárias. A distribuição regional das atividades industriais é condicionada, ela mesma, pelas marcas (ou rugosidades, como prefere Milton Santos) impressas historicamente no território, sejam materiais ou não materiais (cultura, valores e propensão ou não à inovação). As marcas acumuladas no território por escolhas passadas podem se transformar em barreiras à realização de atividades novas para as quais o território não dispõe dos fatores necessários. Na escala nacional, essas marcas são expressas nas barreiras impostas pela política macroeconômica, que não se logrou desvencilhar dos altos juros e do câmbio sobrevalorizado, o que ocasiona o desvio do investimento privado para a atividade rentista, apesar dos esforços governamentais mesmo durante o período de retomada do fomento público à atividade industrial nos anos 2010. Na escala subnacional, rugosidades estão refletidas na concentração da massa crítica e da oferta de emprego mais intensivo em conhecimento nas grandes metrópoles, particularmente na Região Metropolitana (RM) de São Paulo, reiterando uma divisão territorial de trabalho em que as economias regionais periféricas se especializam em atividades intensivas em recursos naturais e menores rendas do trabalho, em função de escolhas passadas que retardaram a industrialização.

A superação do subdesenvolvimento e das desigualdades regionais a ele associadas é, portanto, bem mais complexa e desafiadora que o esforço da região ou do país periférico para se industrializar. Talvez o fato de estar escrevendo este prefácio em tempos da pandemia do novo coronavírus realce esta percepção. Afinal, as soluções propostas pela atual equipe econômica não arredam pé do antiquado receituário: ajuste fiscal e privatização de ativos estratégicos, sem os quais fica comprometida a retomada da dinamização da estrutura industrial e do crescimento. Isso apesar do drama vivido por grandes parcelas da população brasileira, e dos sinais de que parte expressiva dos empregos perdidos em 2020 jamais serão restaurados diante da acelerada transformação digital em reação às medidas de enfrentamento

da Covid-19. Menos ainda, a tal equipe econômica parece desconhecer por completo a urgência de políticas para compensar a substituição de trabalho humano por algoritmos que se aproxima, os desequilíbrios ambientais em andamento e o crescimento da pobreza, apesar dos sons – ensurdecedores – de fome ao redor.

Em que pese o pessimismo, dois aspectos ressaltam à vista, a se considerar as possibilidades de superação dos desafios vislumbrados: não desconhecer i) a inércia da rede urbana, o que implica compreender que mudanças estruturais não são apenas função de volume e qualidade de recursos, mas também do tempo em que eles são mobilizados de forma persistente e eficaz, de modo a possibilitar o alcance dos objetivos delineados e a passagem de um patamar a outro mais avançado na acumulação de competências e aprendizagem, como no caso dos planos quinquenais chineses; e ii) a importância da revolução microeletrônica, a qual trouxe as tecnologias da informação e comunicação (TICs) para a condição de indutoras na industrialização contemporânea. Incluindo os setores de serviços de informática avançados no estudo da regressão industrial provavelmente se evidenciaria uma concentração ainda maior do comando e do valor adicionado no “polígono industrial”, especialmente na RM de São Paulo, como indica a taxa positiva de crescimento do produto interno bruto (PIB) paulista estimado pela Fundação Seade, em comparação à queda de -4,1% no PIB do conjunto da economia brasileira em 2020, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Superar o subdesenvolvimento e as disparidades regionais a ele associadas implica questionar a divisão regional de trabalho baseada em intensidade de conhecimento, e pensar políticas regionais implícitas e explícitas que promovam a elevação de competências inovativas, inclusive nas microrregiões industriais retardatárias, além de investimentos persistentes em infraestrutura econômica e de conhecimento, que possam ativar a aproximação entre as novas universidades e os novos campi criados na última década e os territórios em que se localizam e potencializar talentos criativos que se dediquem a desenvolver soluções tecnológicas para problemas regionais por eles próprios identificados. Em todos os casos, demandas historicamente reprimidas (infraestruturas de urbanização, saneamento, moradia, saúde e educação) podem inspirar políticas regionais à semelhança da proposta de estratégias orientadas por missão, formulada por Mariana Mazzucatto.

Como toda obra de valor, podemos afirmar que este livro, organizado por Aristides Monteiro Neto, instiga bastante o leitor, deixando claro que, apesar dos descaminhos das políticas industrial, regional e macroeconômica brasileiras e das barreiras inerentes à condição periférica, a atividade industrial permanece central para a superação do subdesenvolvimento, especialmente aquela potencializada pelas TICs e motivada pela promoção dos talentos, redução de desigualdades sociais e regionais e da diversidade de riquezas presentes no multifacetado território brasileiro. Avanços expressivos foram alcançados, persistir na luta é preciso.

REFERÊNCIAS

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Revista Nova Economia**, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

Ana Cristina Fernandes
**Professora titular do Departamento de Geografia
da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)**

Recife, 8 de março de 2021
(Dia mundial de luta pela redução das desigualdades de gênero)

