

**Título do capítulo**

PREFÁCIO DE CARLOS ANTÔNIO BRANDÃO

**Autores(as)**

Carlos Antônio Brandão

**DOI**

<https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-020-2/prefaciocarlos>

**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 CARLOS ANTÔNIO BRANDÃO

Este livro, intitulado *Brasil, Brasís: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI*, reúne trabalhos coordenados por Aristides Monteiro Neto no Ipea, no período recente, no âmbito de seu relevante e coerente programa de pesquisas de longo prazo.

Esta obra possui inúmeros méritos, entre os quais procurarei destacar apenas alguns neste prefácio. Esta pesquisa vem em boa hora, início da terceira década do século XXI, pois o Brasil está diante, provavelmente, dos maiores desafios já vivenciados ao longo de sua história. Neste oportuno e bem estruturado trabalho de investigação científica, são revisitadas e debatidas importantes teses e hipóteses, algumas clássicas, dos estudos regionais brasileiros. Além disso, resgata-se, retoma-se e requalifica-se o debate daquelas teses, reatualizando-as para o momento atual. Procurou-se sugerir pistas fundamentais e, sobretudo, traçar caminhos promissores de busca de novo conhecimento, que poderão instigar outros pesquisadores a terem inspiração e/ou a realizarem um diálogo profícuo com este livro. O estudo ainda ousa buscar avançar rumo à formulação de novas hipóteses e indagações.

Teço a seguir alguns comentários, de caráter mais gerais, talvez dispersos, no sentido não sistemático, pois não hierarquizei os comentários pela escala de importância que eles têm no livro. Estes destaques, quase aleatórios, não tentam sintetizar, enfatizar ou ressaltar os pontos de chegada da pesquisa ou mesmo os principais achados do profundo esforço de investigação realizado. Não cabe aqui adiantar os vários e importantes resultados de pesquisa alcançados, nos doze capítulos que compõem o livro, pois compete ao leitor avaliá-los e colocar-se diante deles.

O principal intento deste livro é analisar a trajetória trilhada pela atividade industrial no território brasileiro no período recente, no contexto da dinâmica do processo de desenvolvimento comandado pela nossa significativa e ousada experiência industrializante na periferia do capitalismo.

Aristides é dotado de excepcional talento para formular perguntas fundamentais, consistentes e estruturadas de investigação. Ele gosta de questionar o que há de “novo” nos processos, nas dinâmicas e nos movimentos, porém nunca negligenciando os processos históricos “velhos” e persistentes e as trajetórias *path-dependence*. Vem realizando esta nova rodada de investigações sobre as dinâmicas territoriais recentes do Brasil, sob a ótica da indústria nos territórios, no período 1995-2018, vista preferencialmente pelo prisma da produção e da ocupação.

Importa lembrar que este livro vem completar como que uma trilogia de obras organizadas por nosso autor nos últimos anos (Monteiro Neto, Castro e Brandão,

2017; Monteiro Neto, 2020), as quais podem ser lidas como um conjunto que guarda coerência e unidade, que aqui encerra um ciclo proveitoso de descobertas e produção de novo conhecimento.

Ao mesmo tempo que maneja com maestria os dados e as informações disponíveis, conseguindo retirar deles o máximo que eles podem revelar, Monteiro Neto é norteado pelo conceito de mudança estrutural, na melhor tradição do pensamento crítico histórico-estrutural latino-americano.

Esse modo de pensar de Aristides sempre teve clareza sobre o papel crucial e de centralidade da industrialização no processo de desenvolvimento, bem como sobre o papel indutor dinâmico, dificilmente “substituível”, da indústria de um país com projeto de alcançar autonomia e soberania nacionais. Neste contexto de busca de mudança estrutural, importa também pensar a espacialização deste processo, isto é, o papel da indústria nas transformações territoriais, como foi realizado neste livro.

Não deve restar dúvida de que o processo de industrialização, enquanto constituição de forças produtivas materiais modernas e avançadas, as quais promovem transformações profundas na produtividade social, é o cerne do processo histórico e social de desenvolvimento de uma nação soberana. Esse processo expande e aprofunda não apenas a divisão técnica do trabalho, mas também a divisão social do trabalho em uma sociedade em evolução complexa. Novas conexões e interdependências vão se estruturando entre os elos tecnoeconômicos de seu aparelho produtivo, assim como entre os seus agentes cruciais de decisão, com seus encadeamentos de ação transformadora, complexificando-as. Esse encadeamento de decisões constrói, de forma variegada, em cada país e em cada região, suas próprias vias, trajetórias e estilos de desenvolvimento específicos.

A indústria está no coração desse processo de mudança estrutural que é o desenvolvimento. Ela foi, e continua a ser, o motor do desenvolvimento. A indústria possibilita a ampliação do horizonte de possibilidades de dada sociedade, expandindo sua inventividade, sua produtividade social e sua capacidade criativa de ofertar renovados bens comercializáveis, interagindo, com autonomia, com outras sociedades.

Quando se procura abordar o processo de desenvolvimento em sua dimensão espacial, fica patente que as redefinições, ao longo do tempo e do espaço, nas interdependências, nos vínculos e circuitos gerados pelas atividades e pelos agentes econômicos, criam novos usos do território e das heterogeneidades espaciais. As modificações nas bases materiais, simbólicas e sociais subvertem e aprimoram o uso que cada sociedade faz do seu território e de seu aparelho produtivo, no curso específico de sua história.

A indústria é uma das principais bases do progresso técnico e das articulações dinâmicas com a ciência, tecnologia e inovação (CT&I), ou seja, com a infraestrutura moderna. Ela representa ainda um dos cerne e fonte originária de articulações e sinergias propulsoras, energizando um mercado formal de trabalho mais organizado e gerador de empregos de melhor qualidade; abrindo horizontes para uma participação mais ativa e soberana do mercado mundial; criando renovadas mercadorias para a ampliação e sofisticação da pauta exportadora, podendo contribuir para a diminuição da vulnerabilidade externa. Constrói e reelabora elos primário e terciário e impulsos de urbanização, e a modernização nas escalas nacional e regional.

Em suma, sendo a indústria o motor do processo de acumulação de capital, é preocupante constatar a situação brasileira de perda de vigor, desde 1990, de dinamismo industrial e do avanço de uma trajetória de reestruturação com características de regressão produtiva, sem que o país conte com, ou promova, engates dinâmicos nas cadeias globais de valor.

Neste livro, realiza-se um diálogo e posicionamento em relação à já importante literatura, tanto as de estirpe mais ortodoxa, quanto as heterodoxas da questão, sobre a natureza e as características específicas da desindustrialização no Brasil. Um olhar regionalizado sobre a reestruturação produtiva de natureza regressiva em curso no país é lançado neste ambiente de variadas perdas, enfraquecimentos e regressões de: competitividade, produtividade, ganhos dinâmicos de valor adicionado, capacidade para avançar em termos inovativos e tecnológicos, encadeamentos, articulações e soldagens intersetoriais e inter-regionais etc.

Esse processo complexo de perda de relevância da indústria no processo de desenvolvimento nacional apresenta manifestações e consequências muito marcantes e diferenciadas nas diversas escalas regionais, e o livro procura esmiuçar esta situação.

Ao longo deste trabalho, formula-se e procura-se responder às questões fundamentais elencadas a seguir.

- 1) As *disparidades regionais aumentaram* ou, pelo contrário, foram reduzidas neste contexto de fragilidade produtiva?
- 2) A perda de relevância da indústria tem sido superada por algum *outro vetor de crescimento* com robustez para garantir a elevação sustentada da renda *per capita* nacional? Haveria, pelo menos em potência, algum outro vetor de ampliação da renda *per capita* e da competitividade nacional?
- 3) Como tem evoluído *a integração do mercado nacional* – suas relações inter-setoriais e inter-regionais – sem a indústria como motor do crescimento e dos encadeamentos para frente e para trás nas diversas cadeias produtivas?

Perseguindo os elementos de mudança estrutural (sua dinâmica e expressão territorial) no processo recente de reconfiguração da indústria brasileira, realiza-se, neste trabalho, contribuição importante para um balanço adequado entre as possibilidades abertas e as limitações interpostas ao desenvolvimento mais durável e sustentado nas mais variadas regiões do país.

Neste livro, traça-se uma sintética, mas precisa, recuperação da trajetória da industrialização regionalizada brasileira. Apresenta-se como ela partiu de uma marcante concentração em São Paulo e tomou direções diversas no território nacional. Como a literatura clássica dos estudos regionais brasileiros destaca, uma espécie de “sistema econômico nacional” foi sendo configurado ao longo do século XX. Ele alcançou elevado grau de integração comercial e produtiva, dotando-se de uma rede matricial de relações intra e inter-ramos econômicos, que se distribuiu desigual e seletivamente por todo o país. Mesmo com alta concentração espacial, aquele “sistema” mostrou-se virtuoso no engate de todas as economias regionais no contexto de uma complementaridade expansiva, que conformava um *todo* que “crescia junto”, embora com fortes assimetrias e disritmias entre suas partes coesionadas. Assim, este movimento expansivo e articulativo, a partir do polo dinâmico, gerou, durante décadas, variadas possibilidades de encaixes regionais específicos e virtuosos na matriz industrial estabelecida na escala nacional. Ou, nas palavras dos autores do pensamento crítico histórico estrutural latino-americano, diferenciadas inserções no aparelho produtivo nacional.

No período mais recente, com a perda de centralidade da indústria, aqueles efeitos de estímulo se enfraqueceram. O processo de desconcentração produtiva, o qual tinha historicamente mais ímpeto nas áreas mais próximas da metrópole paulistana, e seguia, em diferentes ritmos, gradações e dinâmicas – preferencialmente para outros estados do Sudeste; depois, rumo às regiões Sul e Centro-Oeste; e, por fim, para o Norte e o Nordeste –, torna-se cada vez mais enfraquecido em seu movimento.

Este livro filia-se ao referencial teórico-metodológico histórico-estrutural e retoma os termos do debate acadêmico brasileiro crítico, segundo as formulações teóricas sobre o desenvolvimento regional da: i) “integração do mercado nacional”; ii) “desconcentração concentrada”; e iii) heterogeneidade do desenvolvimento. Mobilizam-se, sobretudo, duas teses fundamentais nos estudos da problemática regional: a da integração do mercado nacional de Wilson Cano e a da desconcentração concentrada de Clélio Campolina Diniz.

O trabalho de fôlego aqui realizado debruçou-se sobre ampla e rigorosa base de dados e informações para discutir como o movimento de desconcentração regional da indústria, iniciado na década de 1970, não foi estancado e ainda está em

curso, exigindo criativo e minucioso exame daquela base para perscrutar suas novas dinâmicas, características, feições e nuances, que é o objetivo maior desta obra.

Ao atentar-se aos principais temas do debate atual, neste livro, enfrentaram-se as controvérsias de discussões bastantes acirradas e inacabadas polêmicas, por exemplo, a natureza do processo de desindustrialização brasileira, lançando mão de tipologias inovadoras. Assim o faz com as taxonomias dos setores industriais com base no fator competitivo predominante. Da mesma forma, propõe-se metodologicamente a utilização dos conceitos de aglomerações industriais relevantes (AIRs) (contendo 10 mil ou mais empregos industriais formais), propondo a verificação também das aglomerações industriais potenciais (AIPs), de primeira ordem ou do tipo I (com empregos industriais entre 5 mil e 9.999 unidades) e as de segunda ordem ou do tipo II (com empregos entre 1 mil e 4.999 unidades). Propõe-se, ainda, a discussão de dois tipos de “polígonos da desconcentração concentrada”, um mais restrito e outro mais ampliado. Estes são recursos analíticos realizados com competência e originalidade para enfrentar o desafio da observação e apreensão de processos complexos, históricos, multidimensionais e ainda em curso.

Na primeira parte do livro, composta de três capítulos, discutem-se os processos de reestruturação produtiva e de desconcentração territorial da indústria nas escalas macrorregional e estadual, enfatizando a escala regional estadual. Analisa-se e discute-se a indústria a partir de seus dados de produção, isto é, do valor da transformação industrial (VTI) e do valor adicionado bruto (VAB). Adaptou-se uma taxonomia de classificação da indústria em cinco tipos de fatores de competitividade adequada para elucidar o perfil tecnológico predominante. Com isso, busca-se verificar o sentido geral tomado pelas estruturas industriais regionais quanto à mudança tecnológica e ao padrão de produtividade associado, isso articula o grau de esforço tecnológico com o fator competitivo prevaiente.

Esta pesquisa revelou a heterogeneidade estrutural, a perda de nexos e encaixes inter-regionais e o baixo potencial dinâmico da indústria brasileira em suas expressões regionalizadas. A especialização setorial-regional, a enfraquecida diversificação produtiva, a debilidade endógena para incentivar novas opções de criação de outras ramificações industriais mais modernas, tudo isso em ambiente macroestrutural de baixo crescimento econômico entre outros, foram processos colocados em perspectiva.

Para o período 1995-2015, realizou-se investigação mais refinada das mudanças no polo mais dinâmico da industrialização, este representado pelos três estados da região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). Eles são investigados, com ênfase na mudança estrutural e na reorganização territorial, revelando uma continuidade, em marcha mais lenta, híbrida e desigual, do processo de descon-

centração produtiva. Em seguida se procede à verificação da orientação locacional da indústria paulista no território brasileiro.

Na segunda parte do livro, também constituída por três capítulos, trata-se da indústria no território, mirando-a pelo prisma da escala microrregional definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para examinar as AIRs. Ou seja, se observam os territórios específicos das aglomerações industriais, buscando verificar suas dinâmicas, potências e fragilidades pela ótica da ocupação ou do emprego.

Apresenta-se e compara-se o mapa da indústria atual (1995-2015) em relação ao do período anterior (1970-1991). Ressalta-se o papel das AIRs nas análises do desenvolvimento regional. Verifica-se que os principais vetores das forças aglomerativas industriais se bifurcam a partir do núcleo produtivo mais dinâmico, preferencialmente para sua porção territorial mais próxima do que para as distantes e menos desenvolvidas. O papel das hierarquias da rede urbana, das ocupações e das massas salariais e dos movimentos demográficos não são negligenciadas no livro.

São analisadas as AIRs por tamanho de população, examinados seus padrões locacionais por nível de valor agregado bruto da indústria e por remunerações salariais. Simultaneamente ao crescimento econômico mais lento e ao processo de reestruturação regressiva, a desconcentração concentrada persiste, embora com alargamento do território mais industrializado em alguns eixos mais dinâmicos. Constata-se, do meu ponto de vista, um enfraquecimento do “tônus muscular” da indústria, embora um pouco mais espreada no vasto espaço nacional. Afirma-se um desenvolvimento mais em extensão do que em profundidade e a persistência dos velhos fatores aglomerativos e desaglomerativos.

Nesse contexto, o exame das AIRs e AIPs, de primeira e segunda ordens, empreendido no livro foi um avanço importante nesta agenda de pesquisa. As perguntas decisivas realizadas neste estudo foram: até que ponto o polígono ainda se manteria como área preferencial da atividade industrial? Mesmo no período recente de regressão produtiva o seu campo aglomerativo consolidado se manteve vigoroso? São aqui destacados os papéis da densidade populacional, da rede urbana melhor estruturada e da dotação de mão de obra e recursos naturais, que foram cruciais para a localização destas atividades. A identificação de novas AIPs é um grande mérito da investigação, pois permitiu examinar os espaços potenciais de desenvolvimento que poderiam merecer apoio de políticas públicas territoriais consequentes.

Na terceira parte do livro, também composta de três capítulos, são tratadas com mais destaque as alterações do período atual (2015-2018), que se caracteriza por crise econômica e fiscal. Este momento crítico é contraposto ao anterior (1995-2015), quando o ambiente macroeconômico era de crescimento e dinamismo regional.

Analisa-se a importância da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), seus desembolsos em apoio aos investimentos na indústria de transformação e na infraestrutura e seu papel na redução das disparidades regionais no período 2000-2018. O exame do volume de recursos aplicados sobre a indústria e a infraestrutura nas aglomerações produtivas relevantes e potenciais foi elaborado segundo o tamanho do emprego industrial. Pode-se constatar o importante papel deste banco público em prol das aglomerações de menor tamanho, das microrregiões menos desenvolvidas e dos territórios-alvo da política regional. Acredito que ficou demonstrado que um BNDES mais fortalecido e de caráter público e mais descentralizado poderia cumprir papel ainda mais crucial para o avanço das políticas regionais em um país heterogêneo, desigual e continental como o Brasil.

Observa-se ainda o movimento no espaço nacional da atividade industrial, no período 2010-2018, focalizando as AIRs e as AIPs, retornando à taxonomia de perfil tecnológico da indústria, realizada neste livro para o período anterior à crise pós-2015. Certamente as regiões pioneiras no processo histórico de industrialização têm sido mais gravemente atingidas. Assim, configura-se um processo de desconcentração espúria. Pouca diversificação produtiva avançou. Afirma-se que há crescente dificuldade para que novas AIRs e AIPs se estruturam, reflexo da fragilização da indústria como setor propulsor de forças dinâmicas. Neste contexto, variadas especializações regionalizadas, de menor potência, se consolidam, orientadas pelo mercado de trabalho de menor qualidade e pela dotação de recursos naturais.

Para o período de crise de 2015 a 2018, é averiguada a trajetória do emprego e da atividade econômica nas AIRs. Em um cenário de retração da renda interna, das demandas interna e externa e de contenção do gasto público, a crise se aprofunda. A penalização é desigualmente distribuída no território. São impactadas mais fortemente as aglomerações com atividades de maior valor adicionado, maior sofisticação tecnológica, maior diversificação produtiva e empregos de melhor qualidade, os quais estão localizados principalmente no centro dinâmico da acumulação de capital do país, nos espaços metropolitanos e nas capitais dos estados.

Por fim, neste livro, apresenta-se um acurado balanço da discussão realizada ao longo de seus diversos capítulos sobre a indústria e o território no continental, heterogêneo e desigual Brasil, revendo o passado recente, prospectando o futuro e elaborando importantes apontamentos sobre suas implicações para as políticas regionais.

Alinhado a uma perspectiva de mudança estrutural da economia brasileira, isto é, aquela que busca perscrutar *a forma sob a qual se estruturam, diferenciam e recompõem as atividades econômicas no território*, neste estudo são apresentados os seguintes questionamentos.



- 1) Qual foi a expressão territorial da indústria entre 1995 e 2018?
- 2) Que tipos de atividade e com que ritmo eles se localizam ou movimentaram no território?
- 3) A forma adquirida pela localização predominante na indústria contribui para a continuidade do processo de desconcentração ou, pelo contrário, significa, nesta etapa recente, que um vetor de reconcentração produtiva teria se estabelecido?

Entendo que o livro produziu argumentação criteriosa, sustentada em vigorosa base de dados e informações, a qual demonstrou os profundos impasses postos no processo de integração do mercado nacional e constatou a continuidade, em ritmo mais lento, da desconcentração concentrada. Tudo isso em um ambiente macroestrutural de baixo crescimento do produto e da renda, restrita produtividade média, constrangimentos para avançar em trajetórias de maior geração de valor adicionado e de maiores salários, fragilização dos grupos industriais produtores de bens de escala ou de tecnologias diferenciadas etc. Conforme citado no capítulo 1 deste livro, todos estes fatores “confirmam a manutenção de um quadro estrutural de dificuldades para a consolidação de um vetor de desconcentração industrial que favoreça mais amplamente as regiões do país com menor renda *per capita* e ainda pouco industrializadas”. Não se avança na competitividade sistêmica e há redução das articulações interindustriais e inter-regionais promotoras da integração do mercado nacional. Não se afiguram avanços nos setores industriais mais dinâmicos. Em suma, estamos diante de mudanças estruturais de natureza regressiva que desafiam nossas agendas de pesquisa e orientação de políticas públicas.

Avalio que os processos de retrocesso e perda de vigor interindustriais em curso são de difícil reversão. Muito provavelmente a indústria no Brasil nunca mais terá o mesmo papel dinâmico, articulativo e sistêmico que teve no passado.

Este livro deixa uma pista sobre a possibilidade de existir um outro vetor de dinamismo econômico que possa contrabalançar, ou seja, assumir o lugar, o peso e o papel da indústria. Levanta-se um provável cenário em que talvez o setor industrial seja substituído por uma renovada, complexa e inédita articulação que consolida um nó ou feixe, que eu chamaria de *plexo indústria-serviços*, em razão de sua alta nodalidade nas intra e inter-ramificações da estrutura produtiva. O livro ajuda a pensar novos instrumentos analíticos para tal empreitada.

Ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, novas perguntas são instigadas, por exemplo: o Brasil logrará trilhar tais caminhos desafiadores das articulações indústria-serviços? Se o fizer, este novo eixo dinâmico poderá combater as persistentes desigualdades inter-regionais? Ele seria concentrador espacialmente? Qual padrão de localização teria tal eixo ou nodalidade do entrelaçamento indústria-serviços?

Na minha opinião, muito pessoal, um caminho promissor para o Brasil, tão marcado por heterogeneidades estruturais, destituições e múltiplas desigualdades, seria realizar uma aposta ousada e propulsora nas inter-ramificações dinâmicas entre indústria e serviços, que tivesse em seu fulcro a oferta de bens, serviços e infraestruturas sociais, como os complexos saúde, educação, mobilidade, água etc. Este poderia ser um caminho promissor de (re)dinamização do par indústria-serviços a fim de transformar o estilo de desenvolvimento do Brasil no século XXI de muitos desafios.

Certamente, a leitura deste livro, organizado por Aristides Monteiro Neto, representa uma contribuição notável e inestimável para a retomada e a renovação do debate regional brasileiro. Ao mesmo tempo, formulam-se perguntas e produzem-se resultados importantes para o enriquecimento da política regional, propondo tipologias territoriais e setoriais promissoras. Torço para que esta obra, a qual suscita questões fundamentais, possa estimular e instigar novas e específicas pesquisas regionalizadas por todo o país, as quais inspirem e dialoguem com a agenda estruturada neste estudo. Espero boas reflexões de todas e todos os leitores e pesquisadores, bem como o desejo de aprofundar ainda mais os processos e as novas dinâmicas aqui revelados.

## REFERÊNCIAS

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: Ipea, 2020. v. 2.

MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C.; BRANDÃO, C. **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: Ipea, 2017.

Carlos Antônio Brandão

**Professor titular-livre do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ) e professor titular em economia regional e urbana da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)**

