

## Novos traços da industrialização regional

---

*Gilmar Mendes Lourenço*

Desde o começo dos anos 1990, o parque manufatureiro brasileiro vem registrando substanciais alterações estruturais na direção da elevação dos patamares de eficiência e de incorporação do progresso técnico. A rigor, a rápida abertura comercial do começo da década passada, a valorização cambial acoplada ao gerenciamento do Plano Real entre 1994 e 1998, o realismo cambial entre 1999 e 2002, o mix entre apreciação do real e crescimento, diversificação da demanda mundial pós 2003, e a pronunciada recuperação do mercado interno, a partir do final de 2005, ensejaram a precipitação de posturas defensivas e/ou ofensivas por parte do setor industrial, voltadas à otimização das oportunidades e à reversão de perfis adversos.

Apesar dos avanços experimentados, a pauta de vendas externas brasileira ainda é demasiadamente especializada em commodities, notadamente agrícolas e minerais, que apresentaram cotações ascendentes nos mercados mundiais entre 2003 e o 1º semestre de 2008, representando mais de 40,0% do valor exportado pelo país, superando os manufaturados. Especificamente para os ramos de elevado valor agregado e/ou conteúdo tecnológico, como bens de capital, componentes eletrônicos, equipamentos de informática, produtos químicos e farmacêuticos, o saldo comercial com o exterior vem acusando progressivos déficits.

Em simultâneo, no âmbito regional, o país experimentou a renovação de um curso de desconcentração geográfica do crescimento do investimento industrial, precisamente a partir de 1994 com o advento do Plano Real e a acentuação da abertura comercial, que havia sido abortado no decênio perdido dos anos 1980 e na fase de viabilização recessiva da travessia para a globalização, acontecida nos primórdios da década de 1990.

Concretamente, observou-se a transferência e/ou instalação de fábricas menos concentradas, especialmente na busca do barateamento do investimento inicial e dos custos

de operações privadas, diante das pressões competitivas exercidas pela abertura, e propiciada pela proliferação da guerra fiscal entre os principais estados brasileiros.

O atendimento desses requisitos exigiu a escolha de cidades de porte médio e grande, pelas companhias nacionais e estrangeiras, que aportavam recursos para aplicações produtivas no Brasil, orientadas pela congruência virtuosa entre elementos de natureza econômica, logística e fiscal.

A definição locacional das empresas também sofreu interferência da instituição do regime automotivo especial pelo governo federal, negociado e celebrado no âmbito do Mercosul em 1995, que favorecia a importação de bens de produção por parte das montadoras de automóveis e utilitários; dos custos crescentes de escala, de localização e urbanização, acusados pela Região Metropolitana de São Paulo, notadamente a excessiva densidade de usuários do capital social básico; e da excelência infraestrutural, da elevada qualificação da mão de obra e da posição geográfica privilegiada (em relação aos mercados do sudeste brasileiro e do Cone Sul) exibidas por alguns estados.

Igualmente importante no elenco de itens locacionais considerados preferenciais pelas companhias nacionais e estrangeiras, foi o papel representado pelo ressurgimento da guerra fiscal entre as instâncias subnacionais, o que serviu para a promoção do alargamento das vantagens comparativas desfrutadas preponderantemente pelos centros geográficos mais dinâmicos para a atração de indústrias.

Tanto é assim que o quadro de repartição da renda industrial brasileira (medida pelo Valor da Transformação Industrial-VTI) confirma a substancial perda de importância relativa de São Paulo e o avanço das unidades federativas detentoras de maior envergadura no setor secundário, em um intervalo temporal de onze anos encerrado em 2007 (tabela 1).

**TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI), SEGUNDO PRINCIPAIS ESTADOS – 1996-2007**

ESTADOS	PARTICIPAÇÃO NO VTI NACIONAL (%)	
	1996	2007
São Paulo	49,4	39,3
Minas Gerais	9,0	10,9
Rio de Janeiro	8,7	10,1
Paraná	5,2	7,0
Rio Grande do Sul	7,7	6,8
Bahia	2,7	4,9
Santa Catarina	4,5	4,7
Amazonas	3,3	3,9
Espírito Santo	1,3	2,4
Goiás	1,1	1,9
Brasil	100,0	100,0

FONTE: IBGE

Nessa perspectiva, emergiram a multiplicação da dimensão quantitativa e qualitativa das bases industriais de Minas Gerais (ampliação da *Fiat* em Betim, concretização do empreendimento da *Mercedes-Benz* em Juiz de Fora e impulsão das exportações de minério de ferro), do Rio de Janeiro (refino de petróleo), da Bahia (petroquímica e automóveis) e do Amazonas (fabricação de telefones celulares, motocicletas e televisores a cores, na Zona Franca de Manaus, e exploração do gás de urucum para utilização termoelétrica.

No Espírito Santo, a evolução do perfil industrial foi amparada por gás, petróleo, siderurgia, celulose e infraestrutura portuária, e, em Goiás pelo agronegócio, especificamente pelo complexo integrado de fabricação de ração e industrialização de carnes do *Grupo Perdigão*, no município de Rio Verde, em Goiás.

Alargando esse cenário de “desconcentração concentrada” em locais ainda restritos, em maior ou menor grau, à polarização de São Paulo – fora o projeto Ford na Bahia, sustentado por benesses financeiras da União e do governo do Estado -, surge a impulsão global da procura por produtos fortemente dependentes da base de recursos naturais e/ou de força de trabalho. Esta incitou o aprofundamento da ocupação e exploração da fronteira econômica localizada nas regiões do Centro Oeste, do Norte e do Nordeste do país, especialmente em Goiás e Mato

Grosso do Sul, a partir de empreendimentos de elevada dimensão nas áreas de minérios, metais, alimentos e papel e celulose, depois da escalada dos preços das commodities.

Como exemplos acabados disso, surgem os projetos da companhia *Vale* na frente Norte, da *Perdigão* em Rio Verde (Goiás), da *Sadia* em Mato Grosso e do grupo anglo australiano *Rio Tinto*, na expansão da mina de ferro e em logística no estado de Mato Grosso do Sul (MS). Só a título de exemplo, a *Perdigão* arrastou para a região de Rio Verde, atividades de embalagens plásticas, papelão, equipamentos, manutenção, transportes e tecnologia agroindustrial, além de induzir de forma multiplicadora o subsetor da construção civil.

Podem ser identificados também alguns episódios de migração geográfica de atividades, reflexos de necessidades de reestruturação produtiva. Nesse particular, surge o deslocamento de parte do parque coureiro-calçadista do Rio Grande do Sul para o Ceará e da indústria de fechaduras e cadeados *Papaiz* de São Paulo para a Bahia. Em ambos os casos, as razões constatadas concentraram-se na perseguição de menores custos de mão de obra, como compensação à compressão de competitividade gerada pela abertura comercial e pelo câmbio apreciado.

Um breve exame do retrato dinâmico da composição industrial dos estados do Sul, no período em tela, exprime avanços e recuos de uma estrutura com enorme concentração técnica, com predomínio do agronegócio (a montante e a jusante). Tal panorama foi marcado pela interferência da mutação do *modus operandi* da economia brasileira, da guerra fiscal e da Lei Kandir, que desonerou do recolhimento do ICMS as exportações de produtos básicos e semiprocessados. O procedimento foi acompanhado pela implementação de deficiente sistema de ressarcimento de perdas vigentes até 2002, renovado até 2006, que, desde então, é refém de pressões políticas e disputas no Congresso Nacional.

No caso do Paraná, os ganhos relativos foram resultado da maturação das inversões na indústria automobilística, da ampliação e diversificação da petroquímica, da intensificação dos projetos em aproveitamento de etanol e da consolidação dos arranjos produtivos locais, nas áreas de vestuário e acessórios, e metais. Apenas cinco atividades respondiam por mais de 2/3 do VTI em 2007. São elas alimentos e bebidas, refino de petróleo e álcool, veículos, máquinas e equipamentos e produtos químicos (tabela 2).

**TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI) DOS ESTADOS DA REGIÃO SUL, SEGUNDO ATIVIDADES – 1996/2007**

ATIVIDADES	PARANÁ		SANTA CATARINA		RIO GRANDE DO SUL	
	VTI em %		VTI em %		VTI em %	
	1996	2007	1996	2007	1996	2007
Produtos alimentícios e bebidas	28,5	20,5	17,7	19,0	20,1	17,3
Produtos do fumo	3,7	0,3	0,3	3,2	2,5	5,0
Produtos têxteis	1,9	1,2	11,4	7,2	0,9	1,0
Artigos do vestuário e acessórios	1,4	1,9	11,7	8,6	1,4	1,3
Couros, artefatos e calçados	0,7	0,5	0,6	0,8	15,6	8,0
Produtos de madeira	5,1	4,2	4,2	3,8	1,0	1,9
Celulose e papel	5,4	5,1	5,5	5,4	1,9	2,2
Edição, impressão e reprodução	3,4	1,6	1,5	1,2	2,4	2,2
Refino de petróleo e álcool	7,6	20,4	0,0	0,0	7,2	2,1
Produtos químicos	6,5	6,2	1,4	3,0	9,3	12,4
Artigos de borracha e plástico	2,5	2,0	6,0	6,0	3,8	4,1
Minerais não metálicos	3,7	2,9	5,7	4,3	1,8	2,8
Metalurgia básica	1,3	0,8	2,9	4,2	2,5	3,3
Produtos de metal – exceto máquinas e equipamentos	2,8	3,6	2,9	4,4	5,5	6,2
Máquinas e equipamentos	8,0	6,5	14,7	12,4	8,8	10,3
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	2,6	1,4	3,6	5,9	1,5	1,9
Material eletrônico e aparelhos e equipamentos de comunicações	5,9	3,0	0,5	0,5	0,8	0,8
Veículos automotores, reboques e carrocerias	3,3	12,6	2,7	3,9	5,7	9,5
Móveis e indústrias diversas	3,6	2,9	4,1	2,8	4,4	4,7
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE: IBGE

A diminuição da fatia absorvida pelos ramos de alimentos, fumo, têxtil, máquinas e equipamentos, madeira, celulose e papel, minerais não metálicos, metalurgia e complexo eletroeletrônico, e de comunicações traduz a combinação entre alguns fatores negativos. Embora os efeitos da diversificação e verticalização ocorridas na indústria de alimentos, comandada pelas cooperativas e por grandes grupos nacionais, a retração do peso do ramo, e de metalurgia e máquinas, e equipamentos, foi determinada pela combinação entre os problemas climáticos, fitossanitários, de mercado e cambiais, que abalaram o agronegócio entre 2004 e 2006. O segmento metalúrgico também sofreu com a crise de financiamento ao setor da construção civil.

O quase sumiço da divisão de fumo decorre da transferência da fábrica de cigarros da multinacional *Phillip Morris* para o Rio Grande do Sul, depois que a crise da Rússia, verificada

em 1998, minou as bases do principal destino da produção da unidade, sendo o seu espaço físico e as suas instalações, ajustados para a recepção do complexo de alimentos (sucos e chocolates) da companhia *Kraft*, integrante do mesmo grupo.

Os declínios constatados em têxtil, madeira, móveis e eletroeletrônicos, podem ser debitados à queda na renda e à política macroeconômica de juros altos e de sobrevalorização da taxa de câmbio, combalindo a competitividade das exportações e dos segmentos que concorrem com as importações. Os conjuntos de minerais não metálicos sofreram com a fragilização do crédito habitacional e a concorrência imposta pelos produtos chineses, facilitada pela abertura e câmbio ruim.

No que se refere à Santa Catarina, nota-se maior diversificação da indústria, com preponderância de alimentos e bebidas, máquinas e equipamentos, vestuário, têxtil e produtos cerâmicos. Dentre as atividades em expansão figuram alimentos, fumo, metalurgia, eletroeletrônica e veículos. Já os ramos em declínio são capitaneados por têxtil e vestuário, madeira, minerais não metálicos, máquinas e equipamentos, e móveis, devido à mistura entre problemas no agronegócio, construção civil, abertura comercial e câmbio.

Chama atenção a retração da importância relativa do Rio Grande do Sul, associada à compressão da rentabilidade do agronegócio, ao desequilíbrio do orçamento público, em razão do comprometimento de apreciável parcela da arrecadação com os encargos do endividamento do tesouro estadual, e à fragilização dos ativos atrelados à credibilidade política, depois do rompimento dos acordos firmados entre o governo gaúcho e as companhias *Ford* e *General Motors*.

O parque gaúcho é bastante concentrado. Mais de 1/3 da renda provém da operação de cinco grupos de atividades: alimentos e bebidas, fumo, couros e calçados, química e veículos. Os incrementos relevantes ocorreram na sincronização entre os segmentos automotivo, metalurgia, máquinas e equipamentos e a indústria química (em função da maturação das inversões na duplicação do pólo petroquímico). As quedas expressivas centraram-se nas divisões ligadas ao agro e/ou influenciadas pela concatenação entre câmbio valorizado e abertura comercial, como alimentos e couros.

Porém, desde o final de 2007, eclodiram algumas apostas em uma espécie de redesenho das tendências delineadas no último decênio, por meio da formulação de hipóteses de reversão do movimento de desconcentração semi polarizada das atividades fabris. Essa pressuposição seria produzida pelo reflorescimento das vantagens locacionais do interior do estado de São Paulo, sobretudo quanto à logística, infraestrutura, oferta de mão de obra qualificada e retaguarda científica e tecnológica, que já estaria manifestada em decisões de investimentos recentes das montadoras de automóveis.

Há quem argumente inclusive que, em caso de existência de elementos administrativos e legais, capazes de evitar a proliferação da prática de renúncias fiscais pelos estados de industrialização retardatária, a esmagadora maioria dos empreendimentos instalados no país pós 1995 se localizariam no interior de São Paulo.

Dentre os expedientes a serem empregados para inibir e/ou evitar a continuidade da guerra fiscal sobressairiam a construção de um arcabouço tributário de cobrança do ICMS na ponta do consumo, ao invés de na origem, além de atitudes coercitivas pelo governo federal como a não rolagem das dívidas, a não concessão de aval a empréstimos externos e a imposição de cortes nos repasses dos recursos do Fundo de Participação de unidades participes ativas das batalhas fiscais.

Nas circunstâncias atuais, é curioso notar a drástica redução do poder de fogo das administrações estaduais na garimpagem de novos projetos. Em um ambiente de necessidade imperiosa de impulsão da taxa de investimento para a cobertura dos níveis ascendentes, e mais consistentes, de demanda (interna e externa), houve expressiva diminuição da utilização do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) como ferramenta para atração industrial.

Essencialmente, a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, desde o ano de 2000, as restrições impostas aos fluxos de caixa pelo fim da hiperinflação e o pronunciado comprometimento dos orçamentos com os serviços dos passivos pretéritos, estariam por trás desse fenômeno.

A par disso, constatou-se a emergência de determinadas posturas políticas contra a concessão de benesses de natureza fiscal e financeira a determinados ramos empresariais, maximizadas por embaraços no diálogo entre agentes públicos e privados atuantes nas unidades federadas, principalmente quanto ao gerenciamento dos compromissos firmados por administrações anteriores e à ativação de instrumentos contemporâneos dirigidos à provisão da infraestrutura requerida para a operação da base econômica.

Contudo, a compreensão adequada da gênese do retorno do fenômeno da concentração industrial requer a incorporação dos aspectos explicativos da recuperação do poder competitivo de São Paulo, particularmente das regiões situadas fora do eixo metropolitano, materializada no cenário de disputa recente do projeto da *Toyota* com os estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Santa Catarina, Paraná e Pernambuco.

A *Toyota* inaugurou, em 1958, durante a gestão presidencial de Juscelino Kubitschek (JK), no bairro do Ipiranga, na capital paulista, a primeira planta fora do Japão, para a fabricação do veículo *Land Cruiser*. Em 1962, a unidade foi deslocada para São Bernardo do Campo e a linha de produção substituída pelo Bandeirante jipe e camioneta (carga e uso misto), com motor a diesel e tração nas quatro rodas. Há dez anos, a transacional japonesa instalou um estabelecimento fabril em Indaiatuba, na região de Campinas, dedicado à produção do sedã *Corolla* e da perua *Fielder*.

É inegável a contabilização de trunfos estruturais por São Paulo, com ênfase para o tamanho e a qualidade dos mercados de suprimento (peças, partes e componentes) e de consumo, a disponibilidade de fator trabalho qualificado, a logística e o abrandamento das pressões sindicais, atrelado ao fenômeno da interiorização.

De fato, a existência de cacifes infraestruturais e tecnológicos na área polarizada pela Grande São Paulo, em um raio de aproximadamente 100 quilômetros até Campinas, São José dos Campos, Santos e Sorocaba, acrescida do potencial de multiplicação de ganhos, mediante a exploração dos recursos de pré-sal, em Santos e Caraguatatuba, ensejará efeitos dinâmicos da implantação e expansão de atividades nos campos do conhecimento, criação e redução de carbono.

Tais atributos explicariam o conteúdo das condutas expansionistas e/ou modernizadoras anunciadas pela *Volkswagen*, *Ford* e *GM*, nos limites geográficos de São Paulo, mesmo possuindo estabelecimentos de ponta no Paraná, Bahia e Rio Grande do Sul, respectivamente. Efetivamente, à exceção da *Fiat*, sediada em Minas Gerais, as demais bases regionais de fornecimento mostram-se precárias, mais vinculadas à montagem do que à produção manufatureira. Inclua-se nesse grupo de limitações, a *Peugeot* e a *Citröen*, no Rio de Janeiro.

Quanto à questão da amenização do movimento sindical, dois eventos relevantes podem ilustrá-la. O primeiro deles compreende as opções da *Volks* e da *Ford*, centradas em objetivos de redução de custos, atendidos por negociações com os representantes dos trabalhadores de São Bernardo, na direção da flexibilização de benefícios e da jornada de trabalho. O segundo ponto reside na informação do Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças), dando conta de que a contribuição do interior de São Paulo no contingente empregado no setor subiu de 25,0% para 35,0% em dez anos.

Adicionalmente, de acordo com cálculos da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), os 27 maiores Índices de Desenvolvimento Municipal (proxy do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH) do Brasil, relativos ao ano de 2006, pertencem às cidades do estado de São Paulo, sendo 24 no interior. Especificamente 161 municípios paulistas possuem IDM superior a 0,8 (considerado elevado desenvolvimento), contra 28 em Minas Gerais, 16 em Santa Catarina, 13 no Paraná, 09 no Rio de Janeiro, 08 no Rio Grande do Sul, 06 na Bahia e 03 no Espírito Santo, tomando-se apenas as unidades mais industrializadas.

Outro fator locacional orientador foi a instituição do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos, visando ao incentivo à pesquisa e à inovação tecnológica como apoio às operações industriais. O governo estadual tenciona instalar unidades em municípios como Campinas, Ribeirão Preto, São Carlos, São José dos Campos, Piracicaba e São Paulo, além de ampliar a Faculdade de Tecnologia (Fatec) e a Escola Técnica (Etec), de Sorocaba, para suprir eventuais carências de mão de obra especializada.

Por fim, a adesão do governo do estado de São Paulo à participação no espetáculo da guerra fiscal, na condição de protagonista, tende a otimizar o grau de competitividade da

porção de maior envergadura econômica do país. Mais precisamente, em junho de 2008 foi editado o Programa de Incentivo ao Investimento pelo Fabricante de Veículo Automotor (Proveículo), que permite, às empresas, a utilização dos créditos acumulados do ICMS até 2010 para o pagamento de bens de produção e do ICMS incidente sobre importações de bens destinados ao ativo fixo e a realização de investimentos.

Essa propensão já pode ser percebida pela recuperação da participação daquela unidade federada no valor das obras e serviços das empresas de construção do país entre 1996 e 2007. Frise-se que a mudança de posição verificada na Região Sul, em favor do Paraná, decorre basicamente dos efeitos do megainvestimento de US\$ 6,1 bilhões da Petrobrás, iniciado em 2007. (tabela 3).

**TABELA 3 - BRASIL – DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DAS OBRAS EXECUTADAS, SEGUNDO REGIÕES E PRINCIPAIS ESTADOS – 1996/2006-2007**

REGIÃO/ESTADO	DISTRIBUIÇÃO (%)		
	1996	2006	2007
NORTE	3,2	7,5	3,8
NORDESTE	12,9	15,1	12,4
Bahia	4,0	5,8	4,2
SUDESTE	66,2	56,3	65,0
Minas Gerais	9,4	10,6	13,4
Espírito Santo	2,1	4,0	2,1
Rio de Janeiro	14,8	10,8	14,0
São Paulo	39,9	30,9	35,4
SUL	10,8	11,8	11,7
Paraná	5,8	4,1	5,2
Santa Catarina	1,8	3,0	2,8
Rio Grande do Sul	3,2	4,7	3,7
CENTRO OESTE	6,8	9,4	7,1

FONTE: IBGE

A companhia já concretizou  $\frac{1}{4}$  das inversões programadas para expansão de 10,0% da capacidade da unidade industrial de Araucária (que passará de 32,0 para 35,0 milhões de litros por dia), na instalação de plantas de coque calcinado (matéria prima para as indústrias siderurgia, celulose e cerâmica) e de tratamento do diesel, gasolina com reduzido teor de enxofre, propeno e solventes (hexano), no processamento de petróleo bruto extraído no Brasil, mais pesado que o importado, na construção de tubulações, cabos elétricos e de comunicação, e em unidades para coleta e tratamento de efluentes para armazenamento de produtos, caldeira e casa de controle.

Existem também planos de exploração da reserva de gás de Pitanga, estimada em 300 milhões de metros cúbicos, para a produção de gás natural veicular (GNV), e a ação dirigida à diversificação da utilização dos resíduos do xisto produzido no estado, particularmente como fonte de nutrientes da produção agrícola, especificamente como corretivo e bioativador do solo, resultado de projeto desenvolvido com o Instituto Agronômico do Paraná (IAPAR) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).