

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)

À DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL

Ariel François
CONSULTOR TÉCNICO

Setor de Estudos Industriais-CNPU

A DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL:

SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS

O objetivo desta nota é de recolocar sumariamente a questão da descentralização industrial no contexto global da evolução do sistema econômico brasileiro, lembrar as principais medidas tomadas quanto aos desequilíbrios regionais e a excessiva concentração de atividades e populações em determinadas partes do Brasil.

Serão sucessivamente examinados:

- A situação atual;
- As respostas preconizadas;
- A estratégia proposta.

I. SITUAÇÃO ATUAL

Um dos principais problemas com o qual se confronta hoje o Brasil é a excessiva concentração de atividades e de populações na região Sudeste.

1. O processo de concentração:

As origens deste processo devem ser procuradas no período posterior a primeira guerra mundial, quando a acumulação de capital que se iniciou na região de São Paulo fez surgir o principal pólo industrial e urbano do Brasil.

Esta base industrial recebeu um novo impulso com o processo de substituição de importações iniciado no final dos anos 1930; processo que acelerou-se durante a segunda guerra mundial e tomou amplitude durante os anos 1950, dado a uma política governamental mais sistemática.

Neste processo destaca-se a atuação do empresariado nacional, havendo nos 30 últimos anos uma participação crescente das firmas estrangeiras e do Estado nas inversões de capital.

Quanto a localização, a maioria dos empreendimentos surgiram nas aglomerações de São Paulo e Rio de Janeiro, e na vizinhança delas, gerando um processo cumulativo de crescimento nessas áreas.

Fora do Sudeste, há uma relativa industrialização nas regiões metropolitanas de Porto Alegre e Curitiba e nas três metrópoles do Nordeste.

Observa-se também que o Nordeste sofreu, nesse período, um recesso relativo, devido principalmente ao enfraquecimento de sua base econômica tradicional, dada a desvalorização dos produtos primários de exportação mais significativos.

A concentração espacial do parque industrial brasileiro apresenta hoje as seguintes características:

a) O Sudeste, Sul e Nordeste são respectivamente responsáveis por 78,2% e 6,4% do total do valor da produção industrial (VPI) do Brasil, enquanto o Norte e o Centro-Oeste representam juntos apenas 2% desse total (respectivamente 0,9% e 1,1%) ⁽¹⁾.

b) O parque industrial brasileiro está altamente concentrado nas áreas metropolitanas do Sudeste: Região Metropolitana de São Paulo (39,0% do VPI do Brasil); do Rio de Janeiro (11,5%), e de Belo Horizonte (2,3%).

c) No sul, destacam-se as regiões metropolitanas de Porto Alegre (3,3%) e de Curitiba (1,0%) e, no Nordeste, as de Recife (1,5%), Salvador (1,2%) e Fortaleza (0,7%). No Norte, a região metropolitana de Belém não ultrapassa 0,3% do total do VPI do Brasil.

Característico desta concentração é também a posição dominante da maioria das regiões metropolitanas nas respectivas macro-regiões:

a) No Sudeste, as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro são respectivamente responsáveis por 50,0% e 14,6% do VPI da região;

(1) Censo de 1970.

b) No Sul, as percentagens são de 25,5% para Porto Alegre e 8,0% para Curitiba;

c) No Nordeste, estas são de 23,8 ^{RN,} para Recife, 18,8% para Salvador e 9,6% para Fortaleza,

A alta concentração da indústria nas referidas áreas apresenta-se hoje como um dos fatores básicos dos desequilíbrios regionais e de vários problemas sociais observados no país.

O processo de industrialização alimentou não apenas o crescimento do setor secundário mas também o do terciário, concentrando as atividades produtivas e a geração de renda em determinados centros. Deste modo, tornou os núcleos urbanos centros de forte atração para as populações rurais, expulsas pelas condições de produção e de vida no campo.

Desta forma, observa-se hoje uma superposição de desequilíbrios nacionais, como regionais e locais.

A nível nacional, verifica-se um desequilíbrio profundo entre o núcleo central altamente desenvolvido e as regiões periféricas, na maior parte subdesenvolvidas. O "núcleo nacional", que reúne 61% da população brasileira, concentra (1):

- 71% da população urbana do país;
- 92% do valor da transformação industrial;
- 85% da receita do setor terciário;
- 87% dos domicílios com automóvel;
- 85% dos domicílios com rede de água;

(1) IBGE (SUEG) - Estudo Centro/periferia. O "Núcleo Nacional" compreende o Sudeste, o Sul e o Distrito Federal.

- 81% dos domicílios com iluminação elétrica.

Por essa razão, o "núcleo central" é a principal área de atração dos migrantes (73% dos migrantes do Brasil), destacando-se as duas grandes metrópoles do Sudeste: dos 30 milhões de migrantes recenseados em 1970, cerca de 11 milhões viviam em regiões metropolitanas, dos quais 70% nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.

A nível regional e local, verificam-se outros desequilíbrios, resultantes da alta concentração de atividades e de renda em determinadas áreas.

Principais focos de atração das correntes migratórias, as regiões metropolitanas experimentam assim, tanto no núcleo central como na periferia, altas taxas de crescimento populacional, incompatíveis com a capacidade de geração de empregos e equipamentos dessas aglomerações (entre 1960 e 1970 a população das nove regiões metropolitanas cresceu a um ritmo médio de +5,1% por ano, passando de 13,5 milhões a 22,6 milhões de habitantes).

Por outra parte, a forte concentração de atividades e renda em determinadas áreas não gera apenas um crescimento incontrolado das aglomerações urbanas, com seus prejuízos sociais (favelização, sub-emprego, criminalidade, etc) mas também desequilíbrios ecológicos (poluição industrial), encargos para a coletividade (transportes, saneamento, etc) e deseconomias de aglomeração (especulação imobiliária, problemas de circulação, etc).

2. As tendências recentes

A curto-médio prazo parece possível afirmar que o processo de concentração industrial observado no passado não conhecerá sensíveis alterações, pois verifica-se nos últimos anos que:

- a) A posição relativa do Sudeste se consolidou, apesar do surgimento do Sul como área de grande dinamismo;
- b) O Nordeste sofreu um recesso relativo, enquanto o Norte e o Centro-Oeste possuem ainda uma base industrial irrisória.

Com base na distribuição da renda interna da indústria entre 1949 e 1970 observa-se uma consolidação constante da posição relativa do Sudeste e uma forte regressão do Nordeste, enquanto o Sul, o Norte e o Centro-Oeste não apresentam grandes alterações(1):

	1949	1959	1970
Norte	0,9	1,3	1,1
Nordeste	<u>9,7</u>	<u>7,5</u>	<u>5,8</u>
Sudeste	75,2	78,2	80,2
Sul	13,4	12,3	12,0
Centro-Oeste	0,7	0,9	0,9
BRASIL	100,0	100,0	100,0

Com base na evolução do pessoal ocupado na indústria verifica-se, por outra parte, que entre 1960 e 1970 o Sudeste e o Sul contribuíram com o maior número de criação de empregos, tendo o Sul o maior índice de crescimento entre as regiões com base industrial significativa (2):

(1) Fonte: Contas nacionais - conjuntura econômica (Jul. 77)

(2) Fonte: Censo industrial de 1970.

	Pessoal Ocupado (%)		Empregos Criados (1960-1970)	Índice <u>1970</u> 1960
	1960	1970		
Norte	1,1	1,5	20.188	200,2
Nordeste	12,4	10,3	52.510	123,5
Sudeste	70,4	69,9	614.874	148,5
Sul	15,1	16,9	184.072	167,5
Centro-Oeste	0,8	1,4	22.348	249,6
BRASIL	100,0	100,0	893.922	149,7

Verifica-se assim que, apesar da vontade da União de lutar contra os desequilíbrios regionais e orientar uma maior parte dos fluxos de investimentos para as regiões menos desenvolvidas, a maior parte dos grandes empreendimentos continua dirigindo-se para o Sudeste, em especial para o Estado de São Paulo, como verifica-se pelos projetos aprovados no CDI (3):

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sudeste	84,8	77,2	78,2	93,0	84,5	77,4	79,2	86,1
São Paulo	55,5	61,6	46,7	49,6	49,9	39,3	51,4	24,3
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(% dos investimentos fixos aprovados pelo CDI).

(3) Fonte: CDI / CNPU.

3. As duas problemáticas

O processo de concentração no Brasil engloba duas problemáticas: a do ordenamento espacial e a do desenvolvimento regional.

- O ordenamento espacial

O Sudeste e o Sul, onde estão concentrados a maior parte do parque industrial brasileiro e o maior potencial de crescimentos a curto/médio prazo (1), está tornando-se hoje num amplo espaço econômico em via de integração. Certas zonas específicas de Minas Gerais e do Espírito Santo permanecem no entanto fora deste processo.

Observa-se em particular neste espaço uma tendência a:

- a) Difusão do processo de industrialização aos Estados situados na periferia do núcleo central (Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul);
- b) Desconcentração do parque industrial das grandes metrópoles do Sudeste para a periferia imediata, através de certos eixos de concentração espacial (Eixos Rio-São Paulo e São Paulo-Campinas em particular).

Desta forma, os principais problemas nesta área são:

- a) O controle do crescimento dos grandes pólos industrial/urbanos;
- b) A localização espacial dos empreendimentos industri

(1) Ver "Distribuição e evolução da indústria por Estado entre 1960 e 1970" - CNPU (Janeiro/78).

ais segundo um esquema compatível com o desenvolvimento equilibrado da área.

Basicamente, se trata de ordenar o processo de localização dos empreendimentos segundo um esquema de organização espacial da referida área.

- O desenvolvimento regional

As demais regiões periféricas formam globalmente um espaço na maior parte subdesenvolvido que ficou até hoje fora do processo de industrialização, exceto o Nordeste.

Deste ponto de vista, devem ser distinguidos:

- a) O caso do Nordeste, onde o problema é tanto de consolidar a base industrial existente quanto de promover novos empreendimentos;
- b) O caso do Norte e do Centro-Oeste, cuja base industrial é ainda irrisória, e que constituem espaços abertos à industrialização.

No entanto, é de se justificar um tratamento comum nesse espaço, pois objetiva-se nas três regiões:

- Atrair novos empreendimentos geradores de emprego e de renda (Descentralização industrial);
- Promover novas atividades, aproveitando o potencial de mão-de-obra e valorizando os recursos naturais dessas regiões (Dinamização ou promoção industrial).

Basicamente, se trata de favorecer novos empreendimentos e de valorizar os potenciais dessas regiões.

II. RESPOSTAS PRECONIZADAS

Nenhuma resposta global foi até hoje dada ao problema da crescente concentração da indústria em determinadas áreas do Brasil, senão respostas parciais através das políticas de desenvolvimento regional e da política urbana. No entanto, novas orientações parecem materializar-se, no sentido de chegar a um esquema global de organização do território integrado a problemática industrial.

1. As políticas de desenvolvimento regional

As políticas de desenvolvimento regional iniciaram-se basicamente nos anos de 1950, com o primeiro conjunto de medidas tomadas em favor do Nordeste. A preocupação regional tornou-se logo mais ampla com o II PND onde surge uma política que engloba o conjunto do território brasileiro.

Assim, a questão do Nordeste foi a primeira a ser enfocada pelo Governo, isso porque depois de ter conhecido um período de grande prosperidade no século XIX, com a economia açucareira e a exportação de certos produtos primários, o Nordeste entrou numa fase de relativa decadência econômica da qual não conseguiu sair até hoje.

As primeiras medidas tomadas em favor do Nordeste datam do início do século com a criação da Inspetoria de Obras Contra Secas (IOCS), que deu origem ao atual Departamento de Obras Contra as Secas (DNOCS). Destacam-se também, a criação, nos anos 1940 - 1950, da Comissão (CVSF) e da Companhia Hidroelétrica de São Francisco (CHESF), do Banco do Nordeste (BNB) e, enfim, da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

A adoção de uma proposta global de desenvolvimento regional data do relatório de 1959 do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), cujas diretrizes básicas eram basicamente as seguintes:

- a) A intensificação dos investimentos industriais;
- b) A transformação da economia agrícola da faixa úmida;

- c) A transformação das economias das zonas semi-áridas;
- d) O deslocamento da fronteira agrícola.

No tocante a indústria, o plano objetiva reduzir a dependência da economia regional e contribuir para a melhoria da situação do emprego, através da consolidação dos setores tradicionais (têxtil em particular), da diversificação da estrutura produtiva (siderurgia e metal-mecânica) e do aproveitamento dos recursos naturais (fertilizantes, cimento).

No que diz respeito aos instrumentos, destaca-se principalmente a criação dos incentivos "34/18", que antecipou a criação do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FINOR).

No início dos anos 70, o governo federal deslocou sua preocupação regional, para a expansão da fronteira econômica.

Entretanto, as primeiras medidas de integração nacional devem ser procuradas no final dos anos 1950, quando da decisão de implantar a nova capital no Planalto Central.

A partir de 1970, uma série de orientações reduziram a importância dada a questão do Nordeste no âmbito de uma problemática global de desenvolvimento regional, que objetivava uma maior integração do território brasileiro. Destacam-se, em particular:

O Programa de Integração Nacional (PIN), cujos objetivos são:

- a) A construção das rodovias Transamazônicas;
- b) O estabelecimento de esquemas de colonização ao longo dessas rodovias;

- c) A execução de projetos de irrigação e de colonização dos vales úmidos do Nordeste.

É o Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA), com vistas ao desenvolvimento de minifúndios em propriedade familiar através de mecanismos de aquisição da terra e de financiamento.

Deve ser também ressaltada, nesse período a extensão do esquema de planejamento Nordestino a outras regiões, com a criação das demais Superintendências (SUDAM, SUDECO, SUDESUL) do Banco da Amazônia e de outros fundos (FINAM, FISET).

O II PND marca a mais recente etapa dessa evolução, com o estabelecimento de uma estratégia global de integração nacional e de ocupação do território brasileiro.

As orientações básicas desta estratégia objetivam a colonização e o desenvolvimento conjunto das três regiões periféricas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), através de programas setoriais e locais, com vistas a integração desse espaço com o Centro-Sul.

Os principais pontos de aplicação desta estratégia são:

- a) A realização nessas regiões de um programa de investimentos de Cr\$165,00 bilhões no período 1975-1979;
- b) A implantação de programas regionais de desenvolvimento: Polamazônia, Polonordeste, Polocentro, região geoeconômica de Brasília, Pantanal, Dourado e outros;
- c) A implantação da política de colonização e de apoio

às atividades agro-pecuárias:

- d) A realização de programas de pesquisa específicos (Trópico semi-árido, trópico úmido, cerrados).

Por outra parte, o II PND apresenta-se como a primeira tentativa de lutar contra o processo de concentração industrial, objetivando promover um melhor equilíbrio espacial do triângulo Rio-São Paulo-Belo Horizonte e implantar pólos industriais no Sul e no Sudeste, através:

- a) Dos procedimentos de concessão de incentivos (CDI, BNDE);
- b) Da formação de complexos industriais integrados (Pólo Petroquímico do Nordeste em particular);
- c) Do aproveitamento das oportunidades oferecidas pelo Nordeste e Amazônia (agro-indústrias, mineração, etc).

Mas ao lado dos aspectos regionais, o II PND se constitui, também, na primeira tentativa de estabelecer uma política urbana no Brasil.

2. A política urbana

As razões que levaram a enfocar o problema urbano no II PND foram basicamente de caráter populacional e ambiental, com vistas principalmente a deter o crescimento excessivo e desordenado das grandes metrópoles e lutar contra a destruição do meio ambiente.

Observa-se que as orientações básicas da política urbana relacionam-se com vários aspectos da concentração industrial, em especial quanto:

- a) A reestruturação da rede urbana;
- b) O disciplinamento do uso do solo;
- c) A preservação do meio-ambiente.

A nível macro-regional objetiva-se principalmente promover uma reestruturação da rede urbana, com vistas a uma melhor distribuição da população e das atividades no território brasileiro e uma melhor adequação das infra-estruturas e serviços as necessidades locais.

Para esse fim foi definida uma estratégia de contenção das duas grandes metrópoles brasileiras (Rio e São Paulo), de controle de certas áreas do Sudeste (Periferia de São Paulo, áreas metropolitanas de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, e região de Vitória) e de promoção de cidades de porte médio.

Sob o ângulo institucional, esta estratégia é acompanhada pela implantação das nove regiões metropolitanas, de entidades encarregadas de promover o planejamento das áreas metropolitanas, e pela criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), órgão responsável pela coordenação das regiões metropolitanas e da política urbana.

Presentemente, pode-se considerar que a política urbana está atingindo duas metas importantes no âmbito do ordenamento e da reestruturação da rede urbana:

- a) O disciplinamento do processo de urbanização das regiões metropolitanas, através de dispositivos institucionais adequados;
- b) A promoção da rede de cidades de porte médio, através de um programa específico de financiamento de infra-estruturas econômicas e sociais.

No entanto, a questão do crescimento urbano permanece, pois não foi criado até hoje, a nível federal, nenhum instrumento capaz de atuar sobre os aspectos econômicos do processo de urbanização.

A nível microrregional, ao contrário, pode-se esperar efeitos positivos a curto/médio prazo sobre o processo de localização das indústrias.

Isso porque o projeto de lei sobre o zoneamento industrial nas áreas críticas marca uma etapa importante na implementação de uma estratégia de desconcentração/descentralização industrial.

Os principais efeitos deste projeto deverão ser, com efeito de:

- a) Disciplinar o processo de ocupação industrial nas áreas críticas (1) e restringir, portanto, as implantações/ampliações a determinadas zonas;
- b) Submeter as indústrias que pretendem implantar-se ou ampliar-se nessas áreas a certas condições de localização e funcionamento;
- c) Incentivar indiretamente os empresários a procurar

(1) Todas as áreas metropolitanas (menos Belém e Fortaleza), regiões de Cubatão e Volta Redonda, e certas bacias hidrográficas.

localizações alternativas fora das áreas as mais congestionadas e poluídas.

A implementação do zoneamento fica no entanto condicionada a:

- a) Implantação do zoneamento industrial (mais ou menos adiantado segundo as regiões metropolitanas e praticamente inexistente nas demais áreas críticas);
- b) Instituição de dispositivos de licenciamento das atividades nos referidos Estados, que permitam não apenas o controle das localizações/ampliações nessas áreas mas também a orientação dos empreendimentos fora delas.

Ao lado dos seus efeitos em termos de uso do solo e de localização dos empreendimentos, o projeto de lei sobre o zoneamento industrial deverá ter também implicações importantes para a preservação do meio-ambiente.

Através do zoneamento e do licenciamento das atividades industriais, poder-se-á, com efeito:

- a) Localizar os empreendimentos os mais inconvenientes para o meio urbano e o meio ambiente em determinadas zonas;
- b) Implantar, para esse fim, zonas especialmente delimitadas e equipadas para receber determinados tipos de indústrias;
- c) Condicionar o funcionamento das indústrias a observa

ção de determinados padrões de preservação ambiental e a instalação de equipamentos para a eliminação dos efluentes.

Ao lado das medidas contidas no referido projeto de lei, devem também ser ressaltadas a implementação a partir do II PND de uma política de preservação do meio-ambiente, coordenada pela Secretaria Especial para o Meio-Ambiente (SEMA), e a implantação em vários Estados de entidades voltadas a esse fim.

Enfim, a possibilidade para as autoridades públicas de decidir o fechamento de fábricas poluidoras, regulamentada pelo decreto-lei nº 1413 de 14 de agosto de 1975 e outro decreto mais recente, merece ser lembrada.

3. A procura de novas orientações

As políticas definidas a partir do II PND mostram por parte do governo federal uma vontade clara de promover um processo de industrialização menos concentrador - No entanto, a articulação entre a problemática urbana e a problemática regional fica ainda confusa e contraditória como o ilustram a experiência de São Paulo e a recente resolução do CDE.

A experiência que São Paulo tem desenvolvido até hoje mostra que a implementação de um esquema descentralizador no Brasil não pode apenas limitar-se à justaposição de medidas urbanísticas e de programas federais, mas deve também integrar a criação de novos instrumentos e de novos níveis de planejamento.

São Paulo apresenta-se hoje como o Estado o mais adianta

do no âmbito da desconcentração/descentralização industrial, pois possui já:

- a) Uma proposta de zoneamento da área metropolitana, que inclui uma delimitação e uma classificação das zonas industriais, padrões de localização e de funcionamento das indústrias e um conjunto de propostas instrumentais (sistema de licenciamento, reforma do IPTU, etc);
- b) Um dispositivo de preservação do meio ambiente, voltado a proteção de certas áreas (grande São Paulo e áreas de preservação dos mananciais) e ao controle das atividades poluidoras (CETESB);
- c) Um esquema de organização espacial do Estado, que inclui quatro áreas de atração (Áreas de recuperação ambiental, de controle, de dinamização e de promoção), apoiado principalmente sobre um balcão de projetos e um programa de cidades de porte médio.

No entanto, a implementação dos referidos esquemas e medidas sugere três tipos de problemas:

- a) A nível estadual, a implantação do zoneamento e do dispositivo de preservação ambiental acelerará o processo de desconcentração industrial da grande São Paulo, permanecendo a questão do controle das implantações nos eixos de concentração periféricos (Até agora, nenhum sistema de licenciamento nessas áreas foi proposto);
- b) A nível regional, a implementação de esquemas de descentralização em determinados Estados levanta o pro-

blema da compatibilidade e da articulação dos referidos esquemas entre eles (Não existe atualmente nenhuma estrutura de planejamento regional em medida de coordenar essas políticas a nível do Sudeste);

- c) A nível nacional, a implementação de esquemas de descentralização estaduais no centro-sul consolidará o peso relativo desta área na ausência de uma política sistemática e coordenada de promoção das demais regiões periféricas.

No tocante a este último ponto, a recente resolução 14/77 do CDE apresenta aspectos contraditórios.

Por um lado, a resolução do CDE confirma as orientações básicas do II PND, estabelecendo que:

- a) "Na região metropolitana de São Paulo ... só excepcionalmente deverão ser aprovados, pelos órgãos gestores de incentivos, novos projetos industriais";
- b) No Nordeste, se deve "garantir prioridade principalmente para os diversos complexos industriais ali localizados, de interesse nacional, regional ou de certos Estados";
- c) "No tocante à Amazônia e a Centro-Oeste, terão implementação os complexos integrados, de caráter minero-industrial ou agro-industrial considerados prioritários".

Mas por outro lado, a resolução dá uma interpretação muito restritiva à descentralização, dispondo que:

- a) "Serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Sul do País" ... Enquanto se trata de conter o crescimento da área metropolitana do Rio e disciplinar o processo de crescimento das demais áreas metropolitanas do centro-sul;
- b) "Cabe salientar ... a oportunidade do esforço que o Estado já vem realizando, com o apoio da união, de descentralização industrial no sentido do macro-eixo Rio/São Paulo e de outras áreas do interior" ... Enquanto se trata do II PND e no esquema de organização espacial do Estado de São Paulo de "disciplinar" e "desequilibrar" a tendência à concentração ao longo desse eixo,

III. ESTRATÉGIA PROPOSTA

A implementação de uma estratégia de descentralização industrial exige não apenas medidas específicas de política industrial mas também:

- a) Uma coordenação de diversas políticas setoriais (política urbana, política tributária, política dos transportes, etc);
- b) Uma articulação dos diferentes níveis espaciais de planejamento (União, Regiões, Estados, Regiões Metropolitanas, Municípios).

Parece no entanto necessário:

- a) Adotar um esquema geral de organização do território, quadro de coerência espacial das políticas setoriais;
- b) Resolver os problemas de articulação e de coordenação, que dificultam hoje o desenvolvimento de uma tal estratégia;
- c) Adaptar os mecanismos de incentivos e criar novos mecanismos, quando necessário.

1. Adotar um esquema geral de organização do território

A função básica de um esquema geral de organização de território seria de fixar objetivos a médio/longo prazo, em termos principalmente de:

- a) Distribuição das atividades e da população no território brasileiro;
- b) Articulação da rede urbana (metrópoles, cidades médias, etc);
- c) Estruturação do sistema de comunicações (rodovias, portos, aeroportos, etc).

No tocante a descentralização, esse esquema deveria integrar as duas problemáticas básicas do processo de concentração:

- a) Ordenamento espacial do Sudeste/Sul;
- b) Desenvolvimento industrial das demais regiões periféricas.

Propõe-se portanto classificar globalmente as regiões Sudeste e Sul na categoria "área de ordenamento espacial".

Pretende-se basicamente nessa área promover uma distribuição harmoniosa das atividades e da população com vistas principalmente a contenção do crescimento dos grandes pólos industrial/urbanos e a melhoria da qualidade ambiental.

Conforme as orientações do II PND, o crescimento das duas maiores áreas metropolitanas seria contido (Rio e São Paulo), o processo de urbanização de certas áreas seria controlado (Eixos Rio/São Paulo e São Paulo/Campinas, e demais regiões metropolitanas da área), e o desenvolvimento de certos núcleos urbanos de porte médio promovido.

Sob o ângulo industrial, essa política poderia consistir em:

- a) Desincetivar as implantações/ampliações industriais na Grande São Paulo e, no Grande Rio, cujas áreas seriam classificadas para esse fim "Zonas de contenção";
- b) Controlar o processo de implantação/ampliação das indústrias nos eixos de desconcentração periféricos das duas macro-metrópoles, como nas demais áreas críticas do Sudeste/Sul (1).

Para esse fim, os eixos Rio/São Paulo e São Paulo/Campinas seriam também classificados "áreas críticas", implicando uma extensão do zoneamento industrial e do licenciamento aos municípios integran-

(1) Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, regiões de Volta Redonda e Cubatão, bacias hidrográficas do Médio e Baixo Tietê, do Paraíba do Sul, do rio Jacuí e estuário do Guaíba.

tes (2).

- c) Orientar o processo de localização / realocização das indústrias em determinados centros urbanos de porte médio do Sudeste/Sul, que seriam classificados para esse fim "centros de desconcentração".

No total a "área de ordenamento espacial" integraria três categorias de centros urbanos:

- As macro-metrópoles do Sudeste, cujo crescimento seria contido (Rio e São Paulo);
- As metrópoles regionais, cuja expansão seria disciplinada (Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre);
- As idades médias, cujo desenvolvimento seria promovido (a serem definidas).

No tocante a desconcentração industrial/urbana, a área de ordenamento espacial" seria composta:

- a) Pelas "Zonas de contenção", onde o crescimento das indústrias seria desincentivado através de um sistema de penalização (áreas metropolitanas do Rio e de São Paulo);
- b) Pelas "Áreas críticas", do Sudeste/sul, onde a expansão das indústrias seria controlada (incluindo os eixos Rio/São Paulo e São Paulo/Campinas) e onde só excepcionalmente seriam concedidos incentivos às indústrias;

(2) Uma parte desses eixos coincidem com as bacias do Tietê e do Paraíba do Sul, e com a região de Volta Redonda, o que permitiria a integração dos municípios componentes nas áreas críticas a serem delimitadas.

- c) Pelos "Centros de desconcentração", onde se orientariam os novos empreendimentos (cidades de porte médio a serem definidas). Nessas zonas, os subsídios e os incentivos seriam basicamente de origem estadual, a União reservando o seu esforço para a área de expansão industrial (exceto as zonas depri-
midas como o norte de Minas e o Espírito Santo).

Por outra parte, propõe-se classificar globalmente as demais regiões periféricas na categoria "área de expansão industrial"

Partindo do pressuposto que o desenvolvimento dessa área requer uma consolidação da rede urbana e uma concentração dos subsídios nas zonas de maior potencialidade, pretende-se basicamente:

- a) Reforçar a função de comando dos centros urbanos das regiões periféricas;
- b) Promover o desenvolvimento integrado de determinadas zonas,

A industrialização das regiões periféricas requer não apenas um esforço em termos de infra-estruturas básicas e de apoio aos empreendimentos, mas também a promoção de determinadas funções terciárias, vinculadas ao meio urbano (ensino, pesquisa, financiamento, comércio, etc.).

Propõe-se portanto:

- a) Consolidar a função de comando das quatro metrópoles periféricas (Belém, Fortaleza, Recife, Salva-

dor);

- b) Promover a função de comando de Manaus e de Goiânia, com vistas retirar a Amazônia legal e o Mato Grosso das áreas de influência de Belém e de São Paulo (1);
- c) Apoiar o desenvolvimento de determinadas cidades de porte médio (a serem definidas).

Nesta perspectiva seria também necessário reduzir o isolamento das regiões periféricas dando preferência a conclusão de certas ligações rodoviárias como a Brasília-Fortaleza e a Curitiba-Porto Velho.

No tocante à industrialização, as orientações básicas do II PND seriam confirmadas:

- a) Implantação de grandes complexos de interesse nacional ou regional (pólos petroquímicos e de fertilizantes do Nordeste, Siderurgia de Itaquí, complexo industrial/portuário de Suape, etc);
- b) Implantação de programas de desenvolvimento integrados (Polonordeste, Polamazônia, etc).

No entanto, a política de valorização dos recursos naturais seria completada por uma estratégia urbana:

- a) Diversificação da estrutura industrial dos grandes centros urbanos com vistas, intensificar as relações inter-industriais e oferecer economias exter-

(1) Ver: Divisão do Brasil e as suas regiões funcionais urbanas - IBGE (1977)

nas. (Apoio em particular ao setor dinâmico da metal-mecânica);

- b) Dinamização de determinados centros urbanos de porte médio, cuja vocação industrial seria dinamizada (centros possuindo já uma tradição industrial) ou promovida (centros desprovidos de base industrial, mas de interesse regional para a fixação das populações e a estruturação do espaço econômico).

Além disso, três orientações mereceriam ser consideradas a nível macro-regional:

- a) A descentralização de um ou dois setores motriz na área de expansão industrial, com vistas a criação de complexos integrados (Ex: centros de pesquisa e determinadas fabricações da indústria aero-espacial na proximidade do centro de experimentação de Barreira do Inferno - RN);
- b) A localização preferencial na "área de expansão industrial" dos novos empreendimentos nos setores de alta dependência regional (principalmente nos setores dinâmicos da metal mecânica e da construção e elétrica, nos quais o mercado regional é controlado a mais de 90% pelas unidades de produção do Centro-Sul);
- c) O apoio as pequenas e médias empresas, principalmente nas cidades de porte médio e preferencialmente nas linhas de produção susceptíveis de responder a requisitos locais (materiais de construção, beneficiamento de produtos agropecuários, ferramen

tas, etc).

No total, a "área de expansão industrial" integraria duas categorias de centros urbanos:

- As metrópoles regionais, cuja função de comando seria reforçada e cuja base industrial seria diversificada (as quatro regiões metropolitanas, mais Goiânia e Manaus);
- As idades médias, cujo desenvolvimento seria promovido através de sistema de incentivo e da programação dos serviços e equipamentos básicos (a serem de finidos).

No tocante ao desenvolvimento industrial, a "área de expansão industrial" seria composta, além dos grandes projetos específicos (pólos, complexos, etc):

- a) Pelas "Zonas de programas integrados", onde seriam promovidos determinados conjuntos de atividades (Ex Polonordeste e Polamazônia);
- b) Pelos "Centros de dinamização" onde o processo de industrialização seria promovido ou dinamizado (regiões metropolitanas de Belém e Fortaleza, Manaus, Goiânia e cidades de porte médio a serem definidas);
- c) Pelas "Áreas críticas" do Nordeste, onde o processo de industrialização seria disciplinado (áreas metropolitanas de Recife e Salvador).

Enfim, propõe-se classificar na categoria "área de pre

servação", todos os espaços do território brasileiro protegidos pela legislação federal, estadual ou municipal.

Seriam em particular considerados "áreas de preservação": os parques, reservas e postos indígenas da FUNAI, as reservas do IBDF, as estações ecológicas da SEMA e as áreas de bens do patrimônio histórico e artístico uma vez estabelecidos.

Nesses espaços, a implantação ou o funcionamento de atividades não compatíveis com as suas vocações seriam vetados.

2. Resolver os problemas de coordenação e de articulação

A implementação de uma estratégia de descentralização industrial requer por outra parte uma convergência das políticas setoriais e uma articulação dos órgãos de planejamento federais, estaduais e municipais.

A nível da União, a convergência das políticas setoriais poderia ser melhorada graças a criação de um Conselho da Organização territorial.

Observa-se hoje que as políticas e os instrumentos de implementação de um esquema geral de organização do território estão espalhados entre numerosas entidades.

No tocante aos aspectos industriais, em particular, verifica-se que um tal esquema exigiria a atuação convergente dos seguintes ministérios:

- Indústria e Comércio (Política industrial em geral);
- Minas e Energia (Mineração, petroquímica, energia, etc);
- Agricultura (Agroindústria);
- Interior (Desenvolvimento regional, meio-ambiente, etc);
- Aeronáutica (Indústria aero-espacial), e demais ministérios militares);
- Transportes (Infra-estruturas básicas, sistema viário, etc);
- Comunicações (sistema e indústria de comunicações);
- Educação e Cultura (ensino em geral);
- Trabalho (Treinamento da mão-de-obra).

Por outro lado verifica-se, no tocante à coordenação, a existência de um hiato no planejamento espacial: enquanto as orientações básicas da política territorial a médio/longo prazo são definidas por um órgão de caráter interministerial (a Secretaria de Planejamento), a implementação concreta desta política é, basicamente, da área de atuação de um ministério setorial (Ministério do Interior), colocado em posição de competição com os demais ministérios.

No total, exceto o caso da CNPU (cuja vocação e atribuições diz respeito, principalmente a política urbana), não existe hoje a nível interministerial mecanismos destinados a enquadrar qu

tidianamente as decisões setoriais num esquema de organização territorial.

Nesse sentido, a criação de um conselho da organização do território, apoiado por uma Secretaria Executiva vinculada ao dispositivo de planejamento federal, poderia apresentar-se como uma opção a ser estudada (1).

A nível regional, por outra parte, parece oportuno criar uma entidade de planejamento específica para o centro-sul .

Enquanto o Norte, o Nordeste, o Centro-Oeste e o Sul possuem mecanismos de articulação das políticas federais e estaduais, observa-se no Sudeste a ausência de um dispositivo de planejamento regional.

Esta situação deve-se ao enfoque dado até hoje ao desenvolvimento regional, que levou a criação de Superintendências em todas as regiões menos o Sudeste.

No entanto, a criação de uma entidade de planejamento no Sudeste apresenta-se hoje como uma necessidade, considerando os problemas específicos desta área.

Verifica-se com efeito a implementação de planos de organização territorial em determinados Estados do Sudeste (São Paulo em particular), sem que estes planos sejam articulados num esquema coerente de organização regional.

Na realidade, uma entidade de planejamento espacial no centro-sul deveria abranger, para ser eficiente, toda a "área de ordenamento espacial", que apresenta hoje, problemas e requisitos

(1) Um tal organismo poderia resultar de uma ampliação das atribuições da CNPU.

comuns.

A nível local, enfim, a criação de serviços estaduais voltados a organização territorial de certas áreas apresenta-se desejável.

A criação das regiões metropolitanas respondeu a necessidade de promover planeamento espacial das grandes aglomerações.

No mesmo sentido, parece hoje desejável criar a nível dos Estados serviços voltados a organização territorial de determinadas áreas, em particular as áreas críticas não metropolitanas (Regiões de Cubatão e Volta Redonda, bacias hidrográficas e demais áreas a serem definidas na perspectiva de uma extensão do zoneamento).

Seguindo o exemplo de São Paulo, as Secretarias de Planeamento estaduais seriam as mais indicadas para assumir esta tarefa.

3. Adaptar os mecanismos de incentivo e criar novos instrumentos

Verifica-se de um modo geral que a implementação de uma estratégia de descentralização industrial requereria sobretudo uma adaptação dos mecanismos de incentivo existentes, a criação de novos instrumentos sendo apenas necessária no caso das políticas de controle e de contenção propostas para certas áreas.

Os tipos de incentivos que poderiam ser mobilizados

para favorecer um processo de descentralização e de desenvolvimento industrial diz respeito principalmente:

- Ao sistema tributário:

Seguindo as proposições do Dr. Michel Astorg (1) poderia ser considerada uma modulação regional do ICM com vistas favorecer os empreendimentos industriais nas regiões periféricas, atualmente penalizados pelo sistema de taxaço vigente (Ex.: Fixação da taxa a 12% nos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 14% nos Estados do Sudeste, exceto São Paulo e Rio de Janeiro, e 16% nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro).

A perda de receita gerada pela alteração das taxas vigentes nos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste seria neste caso compensada por um subsídio federal oriundo de uma quota-parte do produto do ICM dos demais Estados (Fundo de compensação).

Com base o exemplo de São Paulo (2), uma redistribuição intermunicipal do produto do ICM poderia também ser considerada em certos Estados, com vistas não prejudicar os municípios que aceitariam desistir de uma vocação industrial em determinadas áreas.

No tocante a modulação regional do sistema tributário, poderia também ser estudada a alteração das bases de cálculo dos encargos sociais, com vistas a favorecer os empreendimentos geradores de emprego na "área de expansão industrial" (Ex: Fixação da contribuição global ao INPS a 14% no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 18% nos Estados do Rio e de São Paulo e 16% nos demais Estados do Sudeste e no Sul.

(1) Relatório de missão. "Propostas para uma política de descentralização industrial (Dezembro 1977/Janeiro 1978).

(2) Subsídios para a legislação metropolitana de uso industrial (EMPLASA-22 de setembro de 1977): Proposição de mecanismo financeiro compensatório.

- Aos incentivos federais e regionais:

A nível federal, observa-se, apesar das orientações fixadas pelo II PND, uma localização maciça dos grandes empreendimentos beneficiados pelo CDI no Sudeste, e particularmente no Estado de São Paulo.

A implementação de um esquema de descentralização exigiria ao contrário que fossem estudados para cada empreendimento projetado na "área de ordenamento espacial" uma localização alternativa na "área de expansão industrial".

Nesse sentido, seria desejável que o CDI atue no futuro como uma plataforma de orientação dos projetos, estudando sistematicamente as implicações territoriais dos empreendimentos e incentivando apenas na "área de ordenamento espacial" essas cuja localização verifica-se óbvia ou indispensável. Para a implementação de um tal dispositivo, seria preciso definir procedimentos e montar uma estrutura administrativa que permita aos órgãos federais responsáveis opinar (SEPLAN, MINTER, MIC, etc.) (1).

No mesmo sentido, orientações e mecanismos semelhantes poderiam ser definidos para as grandes instituições financeiras (BNDE, Banco do Brasil etc).

Ao lado destes mecanismos, os planos de desenvolvimento das grandes empresas estatais deveriam ser estudados sistematicamente, com vistas a enquadrá-los num esquema geral de organização do território (SIDERBRÁS, PETROBRÁS, ELETROBRÁS, etc).

A nível regional, verifica-se uma inadaptação da atua

(1) Ver: Primeiro esboço de proposições para a utilização do CDI como instrumento de localização (CNU 22/11/77).

ção dos fundos de desenvolvimento aos requisitos regionais (FINOR, FINAM):

- a) Por um lado a maior parte dos recursos desses fundos foi aplicado nestes últimos anos em programas de interesse nacional (Pólo Petroquímico do Nordeste em particular);
- b) Por outro lado os subsídios autorizados limitam-se apenas ao financiamento das inversões, favorecendo assim os empreendimentos intensivos de capital.

Nesse sentido, seria desejável:

- a) Reservar uma maior parte dos recursos a empreendimentos de interesse especificamente regional (providenciando em particular um maior atendimento as pequenas e médias empresas);
- b) Dar uma maior ponderação ao fator emprego no cálculo dos incentivos, com vistas a favorecer os empreendimentos intensivos de mão-de-obra (Ex. criação de um limite máximo de financiamento por emprego criado e exigência de um número mínimo de empregos criados);
- c) Abrir novas linhas de financiamento, com vistas a diversificar os campos de atuação dos fundos (Ex. capacitação gerencial, treinamento profissional, financiamento de galpões, apoio a pesquisas industriais etc).

- A programação dos serviços e equipamentos básicos

Observa-se de um modo geral que a programação dos serviços e equipamentos básicos realizou-se até hoje no âmbito de programas específicos, às vezes de grande abrangência (PIN), mas sem referência a um esquema sistemático de organização do território.

O enquadramento desses programas num tal esquema aparece no entanto necessário, com vistas promover uma melhor integração das atividades econômicas e das infra-estruturas básicas no território brasileiro.

Nesse sentido, seria desejável adotar esquemas de transportes e de equipamentos básicos a longo prazo, que serviriam de quadro de referência para a programação anual e plurianual.

No tocante a indústria, seria em particular importante que esse enquadramento incluía:

- a) A nível nacional: o sistema de transportes (rede rodoviária e ferroviária, portos e aeroportos, etc), o sistema de comunicações (correio, telefone, telex) e o abastecimento de energia elétrica (centrais hidrelétricas e térmicas, rede de distribuição, etc);
- b) A nível local: os equipamentos urbanos e os transportes coletivos (principalmente nas metrópoles e nas cidades médias selecionadas no âmbito do esquema geral de organização do território).

No caso das políticas de controle e de contenção pro

postas para certas áreas, deveria ser considerada:

- A implantação de um sistema de licenciamento integrado das atividades industriais nos Estados com áreas críticas.

O licenciamento apresenta-se hoje como a peça central do dispositivo de controle das atividades industriais a ser implantado nas áreas críticas,

Geralmente, verifica-se já a existência de dois tipos de licenças nas regiões metropolitanas:

- a) Uma licença de implantação, de caráter urbanística, expedida pelas autoridades municipais;
- b) Uma licença de operação, de caráter ambiental, expedida pelo órgão responsável pela preservação do meio-ambiente.

Com a adoção do projeto de lei sobre o zoneamento industrial, o licenciamento tornar-se-á um procedimento sistemático em todas as áreas críticas através da expedição de dois tipos de licenças:

- a) licença de implantação/ampliação;
- b) licença de operação.

Objetiva-se através desse procedimento não apenas controlar a localização e o funcionamento das indústrias no interior das áreas críticas, mas também orientar o processo de desconcentração das indústrias fora dessas áreas. Portanto, o licenciamento tem

que articular-se com as políticas estaduais de descentralização industrial.

No caso do Estado de São Paulo, o procedimento de licenciamento faria intervir basicamente quatro entidades:

- a) A EMPLASA (Planejamento da região metropolitana);
- b) A CETESB (controle ambiental);
- c) Os municípios (licenciamento tradicional);
- d) A Secretaria de Economia e Planejamento (orientação dos empreendimentos através do Balcão de projetos).

A complexidade do procedimento e a exigência de chegar a uma distribuição harmoniosa das atividades, principalmente na "área de ordenamento espacial", tornam necessário a criação de um sistema de licenciamento que integraria as entidades de planejamento estaduais e metropolitanas, os órgãos de preservação do meio ambiente e os municípios.

Nesse sentido, a proposta sendo estudada em São Paulo de criar um "guichet" único para o licenciamento, que associaria os diversos órgãos interessados, apresenta-se como uma opção desejável em todos os Estados da "área de ordenamento espacial".

- A criação de um sistema de penalização das indústrias nas áreas altamente congestionadas e poluídas.

As atividades que localizam-se nas áreas de alta con

centração industrial/urbana geram importantes prejuízos e cargas sociais para a coletividade (poluição, saneamento, tráfego, etc), enquanto beneficiam-se de diversas vantagens (economias externas e de aglomeração, mercado de trabalho etc). A faturação desses custos, além de justificável, poderia constituir um potente incentivo para a celerar o processo de realocização das indústrias.

Verifica-se por outra parte que uma região metropolitana como São Paulo possui ainda amplas oportunidades de crescimento industrial, em termos de zonas desocupadas (86,6% da superfície das áreas legisladas para ocupação industrial de categoria ZB está vazia, e 55,3% no caso das áreas de categoria ZC), enquanto trata-se de conter o seu crescimento.

Portanto, poderia-se criar uma taxa sobre a implantação e a ampliação de indústrias nessas áreas, cujo produto seria dirigido a uma subconta do FNDU para beneficiar operações de descentralização (ex. incentivos para o transporte dos equipamentos, a compra dos terrenos, o deslocamento do pessoal etc).

Com base nas proposições do Dr. Michel Astorg (1) essa taxa seria arrecadada em uma única vez para cada operação de implantação/ampliação de estabelecimento industrial, em cima de 1.500 m² de área construída. As atividades necessárias e complementárias ao meio urbano seriam no entanto isentas dessa taxa (2).

A importância da taxa seria modulada segundo o grau de saturação da zona e calculada em função dos m² de área construída (ex. 100 a 1000 cruzeiros por m² de área construída).

Este sistema poderia ser implantado, numa primeira

(1) Relatório de missão.

(2) A identificação destas indústrias está sendo estudada pela EMPLASA (São Paulo).

etapa nas "zonas de contenção" (regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, que formam as áreas de maior congestionamento e poluição e que possuem já a base de estudos técnicos indispensáveis para a sua implantação). Numa segunda etapa, e segundo as necessidades, o sistema poderia ser estendido a outras áreas críticas.

