

BASES PARA A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL — RELATÓRIO FINAL*

1. Introdução; 2. Justificativa; 3. Objetivos gerais; 4. Interação com as políticas industrial e regional urbana; 5. Abrangência da política de localização industrial; 6. O quadro espacial de referência; 7. A organização institucional e o quadro de instrumentos.

1. Introdução

A concentração espacial de atividades industriais é conseqüência de inter-relação de fatores históricos, econômicos e políticos que moldaram a estrutura produtiva brasileira. Nas três últimas décadas, inclusive, foi acentuada por políticas econômicas globais, como as de substituição de importações de bens de consumo durável, e, mais recentemente, de substituição de bens de capital e de promoção de exportações, que tiveram *efeitos espaciais predominantemente concentradores*.

Cabe ressaltar que a concentração é *não-somente conseqüência*, mas também causa, pois as vantagens locacionais acumuladas nas áreas mais desenvolvidas acabam exercendo uma forte atração locacional sobre novos empreendimentos industriais. Na verdade, os incentivos iniciais concedidos à produção de bens industriais, independentemente de uma orientação locacional, propiciam a ocorrência posterior de um processo cumulativo de concentração, notadamente quando as localizações iniciais estão próximas dos mercados consumidores.

Além disso, importa ter presente que, como existe uma significativa associação entre o poder econômico e o poder político, o fenômeno da concentração é um processo complexo e auto-alimentador, pois, obviamente, promove o aumento do poder de barganha na disputa de novos investimentos por parte das autoridades estaduais e municipais envolvidas.

Examinado o problema pela ótica econômica, é de amplo conhecimento que processo de concentração espontânea de atividades industriais obedece a uma lógica intrínseca à formação dos custos: de maneira geral, estas atividades procuram extrair *vantagens da aglomeração*, seja pelas economias de escala, as de localização ou ainda as de urbanização (freqüentemente reunidas). Neste sentido, a aglomeração urbana representa um significativo fator de redução de custos na produção de bens e serviços.

Cabe salientar que a concentração espontânea se faz através dos *mecanismos de mercado*, ou seja, a unidade empresarial, ao optar pelas vantagens de aglomeração e pela sua integração à infra-estrutura existente de serviços públicos urbanos, orienta-se exclusivamente por critérios que levam em conta os *custos e benefícios privados*. Sem dúvida, este processo se encontra em plena vitalidade no País, com

* Documento elaborado por um grupo de trabalho instituído pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, composto pelos seguintes elementos: Josef Barat — BNDE (Coordenador) (Endereço: Av. Rangel Pestanha, 300 — s/805 — 01.017 — São Paulo, SP.), Hamilton Tolosa — Ipea/Inpes, Speridião Faissol — IBGE; Maria Adélia A. de Souza — Secretaria de Planejamento/SP, Pedro P. Geiger — IBGE, Thompson Andrade — Ipea/Inpes.

os benefícios superando os custos, excetuando-se aquelas atividades que espontaneamente têm buscado a desconcentração na região metropolitana de São Paulo.

Já um processo de concentração industrial planejada se torna viável a partir: a) da disponibilidade de infra-estrutura física e de serviços — e mesmo amenidades — para com isto oferecer alternativas às vantagens de aglomeração disponíveis em áreas já densamente urbanizadas; b) da seleção adequada dos tipos de atividades com capacidade de polarização (no sentido de indústria motriz) ou aquelas com capacidade de gerar interdependências (no sentido de formadoras de complexos industriais).

Para que se dê a distribuição espacial planejada, faz-se necessário a existência de mecanismos de *indução governamental*, orientados por critérios de *custos e benefícios sociais*. Trata-se de opção a ser feita face à necessidade de promover o equilíbrio de atividades entre regiões ou face aos custos sociais crescentes que decorrem de uma excessiva concentração espontânea. Sabe-se, com efeito, que certas áreas urbanas podem apresentar *deseconomias de aglomeração* devido ao congestionamento resultante de excessiva densidade de usuários da infra-estrutura de serviços. A partir de uma determinada escala e dada uma situação tecnológica, os custos de manutenção e expansão desses serviços elevam-se, assim como o controle da poluição ambiental e o tratamento dos resíduos industriais tornam-se muito onerosos. Desta forma, tanto a eficiência do setor privado quanto a capacidade de atendimento governamental são prejudicadas, onerando a sociedade como um todo.

Por conseguinte, ao lado de uma desconcentração de atividades que pode dar-se de forma espontânea a partir da elevação inconveniente de custos privados para o empresário industrial (modernamente, inclusive, este pode buscar para certas atividades secundárias sofisticadas ou quaternárias, locais com amenidades), pode existir uma descentralização induzida pelo poder público, de forma a tornar menos desequilibrada a distribuição de indústrias no espaço.

Dados os padrões mais desequilibrados desta distribuição nas economias em desenvolvimento e considerando que a tendência à aglomeração de atividades atua no sentido de estabelecer, do ponto de vista regional e urbano, características de excessiva dominância e assimetria de efeitos, as desigualdades regionais, na medida em que aumentam, exacerbam os desequilíbrios no sistema de cidades. Isto pode levar à necessidade de uma intervenção governamental no sentido de induzir localizações, diminuir desequilíbrios e atenuar os custos sociais crescentes resultantes de estágios mais complexos do processo de concentração industrial.

Cumprе salientar, finalmente, o fato de os mecanismos de mercado não impu-tarem às empresas privadas a elevação dos custos sociais de uso ou ampliação da infra-estrutura nas situações de saturação. Acrescentando, ainda, o desejo de atração de indústrias através da concessão, pelas autoridades locais, de incentivos e vantagens em áreas já saturadas, uma política definida nacionalmente pode conduzir a objetivos de induzir localizações alternativas.

2. *Justificativa*

Apesar dos esforços do Governo no sentido de deter o processo de concentração espacial via transferências de recursos para as regiões menos desenvolvidas, as desigualdades têm persistido e são consideráveis as possibilidades de sua continuação. Esta contradição pode ser explicada parcialmente pelo *maior vigor relativo e absoluto das forças de atração* exercidas pelas regiões mais desenvolvidas e par-

cialmente pelos efeitos espaciais não previstos ou modificados, oriundos das políticas setoriais do Governo, que acabam provocando a concentração dos investimentos nas áreas mais desenvolvidas.

A alternativa adotada pelo Brasil em termos de política de desenvolvimento implicou, como se sabe, a *ênfase a determinados segmentos do setor secundário*, com efeitos colaterais importantes sobre o desenvolvimento regional e local. Especificamente, no que se refere à estrutura industrial, pode-se dizer que seu dinamismo vem sendo fundamentalmente atrelado aos setores de bens de capital e insumos básicos; estes, por sua vez, são estimulados pela produção de bens de consumo duráveis. Além de apresentar altas taxas de crescimento, a indústria de bens de capital possui como principais características *padrões de localização bastante concentrados* (notadamente em função dos mercados) e uma grande sensibilidade a flutuações da demanda. No que diz respeito à distribuição espacial da indústria de transformação, setor mais dinâmico da economia, atualmente mais de 50% do valor da transformação industrial e mais de 40% do emprego industrial do País estão concentrados na grande São Paulo e grande Rio.

No entanto, é preciso redirecionar a política econômica brasileira, não só pela necessidade de atribuir maior prioridade aos objetivos de criação de oportunidades de emprego de mão-de-obra e de redistribuição de renda, como também porque é fundamental provocar alterações na demanda e na oferta interna de bens e serviços para que se mantenha uma taxa de crescimento razoável da economia. E isto, principalmente, diante dos indícios de que as exportações e a demanda interna por bens de consumo duráveis não terão, no longo prazo, condições de expansão às taxas observadas no passado recente.

É lícito afirmar, assim, que uma política de descentralização industrial é uma política que se encaixa em um *modelo econômico redistributivista*, pois uma redistribuição espacial das atividades econômicas tem uma contra-partida na redistribuição regional da renda, com implicações, inclusive, sobre a diminuição nos níveis de pobreza absoluta em regiões onde este problema é mais acentuado.

Cumprе salientar, por outro lado, que a implantação de estímulos e incentivos industriais no País visou, antes de tudo, o processo geral da industrialização, independentemente de sua localização (CDI, Bnde, Befiex e outros), e os efeitos de políticas de desenvolvimento regional se apresentaram limitados, repercutindo relativamente menos do desejado sobre o ritmo de industrialização de áreas e regiões carentes.

No entanto, mesmo no caso dos incentivos voltados não propriamente à localização dos estabelecimentos, mas à industrialização em geral, há margens de manobras, com estes instrumentos governamentais, para fundamentar uma política de localização concebida em termos nacionais. Há que se compatibilizar, para isso, os objetivos de eficiência do processo produtivo, equidade regional e preservação ambiental e qualidade de vida, que se apresentam, por vezes, conflitantes. Neste particular, cabe assinalar, ainda, o conflito de interesses entre os diversos órgãos governamentais, estaduais e municipais que, ao procurarem atender seus objetivos particulares, restringem a efetividade dos processos de descentralização/desconcentração.

Do mesmo modo, é necessário o conhecimento mais profundo da formação da decisão empresarial e de suas alternativas, o que permitirá margens de manobra para a estratégia da localização industrial, isto sem esquecer o papel do governo como empresário e como responsável pela implantação da infra-estrutura, notadamente a de transportes.

Finalmente, em vista das inter-relações entre a urbanização e a industrialização e considerada a etapa atual do desenvolvimento urbano brasileiro (na qual o setor terciário é predominante em termos da absorção formal ou informal da mão-de-obra, absorção esta que não corresponde, com exceção da região Sudeste, à efetiva liderança do setor industrial na geração da renda urbana) a descentralização industrial é uma política com fortes implicações urbanas e regionais e, como tal, deve estar compatibilizada com os objetivos regionais e urbanos do desenvolvimento nacional.

3. *Objetivos gerais*

Em um país em desenvolvimento acelerado como o Brasil, as bases para a formulação e implementação de uma política nacional de localização industrial devem fundamentar-se na compatibilização de duas perspectivas: *a econômica-tecnológica*, onde a melhor localização está ligada às razões de eficiência das unidades produtivas ou à racionalização no uso da infra-estrutura e *b) a político-social*, onde a localização está ligada à necessidade de redução dos desequilíbrios entre regiões e à preservação ambiental.

No momento em que se verifica a constatação, por parte de amplos segmentos da sociedade, de que alterações nos padrões espontâneos de localização industrial podem contribuir para dar maior racionalidade ao uso da infra-estrutura provida pelo Poder Público e promover a distribuição mais equânime do emprego e da renda pelo território nacional, torna-se necessária a *ação governamental* no sentido de interferir mais ativamente no processo de localização.

Os objetivos gerais de uma política de localização industrial concebida em termos nacionais são os de *valorizar, em termos do processo de desenvolvimento*:

— a manutenção dos objetivos de industrialização da macro-região Nordeste, no sentido de reduzir sua defasagem frente ao processo de industrialização das regiões mais dinâmicas do País;

— o apoio necessário ao desenvolvimento industrial das macro-regiões Norte e Centro-Oeste, baseado predominantemente no extrativismo e na agropecuária;

— a interiorização do desenvolvimento através da difusão da atividade industrial a partir das regiões metropolitanas e através das diversas escalas da urbanização;

— a difusão da atividade industrial a partir da formação de centros de crescimento alternativos (pólos ou complexos industriais) dentro da concepção de *descentralização concentrada*, vale dizer, através do desenvolvimento de aglomerações em torno de cidades médias selecionadas;

— a contenção da concentração excessiva de atividades industriais em aglomerações que já apresentem sintomas de deseconomias e elevados custos sociais;

— o combate à degradação do meio-ambiente, impedindo a expansão de indústrias poluentes em situações municipais específicas.

Cabe ressaltar que a formulação e implantação de uma política nacional de localização industrial fundamentada nestes objetivos deve voltar-se predominantemente para o *longo prazo*, uma vez que as decisões, projetos, maturação das implantações, efeitos dinamizadores e repercussões sobre a estruturação do espaço ocorrem em horizontes de 10 a 15 anos. Isto não impede, obviamente, a coordenação de mecanismos executivos e instrumentos de atuação nos curto e médio prazos.

Além disso, dadas as dimensões continentais do país e a complexidade de fatores macro e micro-regionais envolvidos, tal política deve ser conduzida de forma descentralizada no sentido de promover, restringir ou disciplinar as decisões locais. O Governo Federal, na verdade, não pode atuar sozinho e centralizando decisões em excesso. É necessária uma permanente articulação entre níveis decisórios e a delegação expressa de atribuições e responsabilidades aos níveis estadual e municipal.

4. *Iteração com as políticas industrial e regional urbana*

É importante assinalar que as intervenções no processo de localização industrial são interativas com as definições, objetivos e linhas de ação das políticas industrial, de infra-estrutura (notadamente transportes e energia) e regional-urbana, ou seja, a formulação de uma política de localização industrial só é apropriada na medida em que se relaciona com o processo de gestão do território em termos regionais-urbanos sem se abstrair, obviamente, da existência de um sistema industrial que apresenta outras dimensões (processos tecnológicos, financeiros e organizacionais, por exemplo) em contínua interação com as decisões locais.

Na verdade, a definição e a implementação apropriadas de uma política de localização industrial com os objetivos já mencionados neste documento exigem seu balizamento e sua compatibilização com outras políticas econômicas que norteiam a ação governamental.

Em primeiro lugar, é necessária uma avaliação prévia dos custos de oportunidade que estão envolvidos na sua adoção, em confronto com outras metas governamentais, principalmente em relação ao objetivo de maximização da taxa de crescimento do país. Assim, é preciso estimar realisticamente os benefícios e os custos de programas ou iniciativas que objetivem promover a descentralização industrial, não somente porque tais investimentos exigem recursos de vulto, cuja demanda irá competir com outras aplicações também justificáveis do ponto de vista econômico, mas também porque as dimensões temporais de uma política voltada para induzir modificações nas tendências locais concentradoras requerem longo prazo para a sua implementação e para a obtenção de resultados. Por isso, tal política sempre envolverá consideráveis *trade-off* entre objetivos de curto e médio prazos em relação aos de longo prazo.

Por outro lado, é preciso lembrar que a definição de uma política de localização não pode ser feita sem uma definição prévia dos rumos do desenvolvimento industrial e do desenvolvimento tecnológico do país. Em outras palavras, é impossível levar adiante idéias relativas à *promoção industrial de algumas áreas* e de *indução da descentralização industrial* sem que as necessárias interações desta política estejam suficientemente observadas em termos do que se pretende com as características da estrutura industrial brasileira (e de sua evolução) e das características tecnológicas em que está inserido o desenvolvimento industrial do país.

Assim, não se pode falar em descentralização industrial sem antes ter em mãos definições de política industrial e de política tecnológica que a orientem. Por exemplo, pouco se pode fazer apropriadamente em termos de localização industrial, se não houver resposta para as seguintes questões:

A) Que setores industriais são prioritários, quais devem ser descentralizados e que implicações tecnológicas estão envolvidas?

B) Que formas de competição serão estimuladas, que alterações no processo de difusão de inovações vão ocorrer e de que forma a descentralização industrial será limitada por estas modificações?

C) Como vão evoluir as relações entre o capital privado (nacional e estrangeiro) e o capital estatal e a nossa dependência externa em termos de processos, equipamentos e insumos básicos? Que limitações esta evolução colocaria em relação a esforços de descentralização de indústrias intermediárias, como as metálicas, por exemplo?

D) Qual é a taxa desejada de exploração dos recursos naturais, quais os limites de preservação ecológica e de que modo a política de descentralização industrial deve enquadrar-se nestas restrições?

E) Como vai desenvolver-se a oferta de infra-estrutura industrial pelo território nacional, que esforços tecnológicos estarão sendo feitos para a redução nos seus custos e de que maneira a descentralização se verá limitada às áreas do centro mais dinâmico do país?

F) Que tipo de escala industrial vai ser estimulada, que implicações isto tem em termos da oferta de equipamentos industriais, em função das indivisibilidades existentes, e que restrições de mercados limitariam a descentralização?

As respostas só poderão surgir se for feito um esforço prévio de definição da política industrial e da política tecnológica. A política de localização industrial tem amplas áreas de contato com estas últimas e se não se fizer um prévio balizamento e ajuste da mesma às diretrizes e aos planos de desenvolvimento industrial, aparecerão conflitos e incompatibilidades que prejudicarão a implementação de todas as políticas, serão desperdiçados recursos e, mais do que isto, levar-se-á ao descrédito a política de localização industrial pela sua incapacidade de gerar os efeitos dela esperados.

5. *Abrangência da política de localização industrial*

Do que foi exposto, é possível identificar no fenômeno da desconcentração/descentralização dois processos:

a) um *espontâneo*, relacionado com a *organização espacial em torno dos focos mais ativos de industrialização* e mais ligado, portanto, à estruturação metropolitana. Neste processo, as unidades produtivas orientam-se por seus benefícios e custos privados, cabendo ao setor público dar mais racionalidade ao processo em curso e proteger o meio-ambiente;

b) um *induzido*, relacionado com a *atenuação de grandes desequilíbrios regionais* e, portanto, aos problemas de desenvolvimento regional. Neste processo, cabe ao setor público promover a criação ou fortalecimento de *centros de crescimento* alternativos, como focos mais ativos da industrialização, dentro da idéia de que a descentralização concentrada se constitui em fase importante e necessária durante o processo de descentralização, no seu sentido mais amplo.

As ações governamentais, neste sentido, devem estar sujeitas a formulação e instrumentação diferenciadas, para poderem distinguir adequadamente os processos e escalas envolvidos.

Desta forma, a abrangência da política de localização industrial deve ser de molde a contemplar com conceitos e normas os seguintes aspectos, considerados os estímulos a processos espontâneos ou à indução de novos processos:

- localizações de novos estabelecimentos industriais;
- expansões e/ou modernização de estabelecimentos industriais existentes;
- recolocação de estabelecimentos industriais existentes;
- localização de empreendimentos industriais de empresas governamentais.

Na definição das bases de uma política industrial, é impossível detalhar de antemão situações que possam ser aplicadas a cada caso de localização. No entanto, cada projeto de implantação, expansão ou relocação de indústrias, com efeito, deverá ter a sua avaliação específica respaldada em critérios gerais. Tais critérios podem ser agrupados segundo duas linhas básicas:

- a) *julgar localizações pretendidas;*
- b) *promover localizações.*

O que é importante ao nível de normas gerais, é que sejam levados em considerações os seguintes aspectos:

- a) o quadro especial de referência;
- b) os instrumentos legais e tributários;
- c) o quadro institucional.

6. O quadro espacial de referência

6.1 Posição e sítio

A localização de uma indústria no espaço geográfico define-se por uma *posição*, que é referida a uma determinada configuração do território nacional. Para a mesma posição existem, no entanto, diversos *sítios*. O sítio corresponde à localização vista em escala maior dentro de uma determinada posição.

A estratégia de localização industrial envolve questões de posição e sítio, sendo que os aspectos relacionados com a posição referem-se, via de regra, às questões de eficiência e equidade, enquanto que aqueles relacionados com o sítio repercutem sobre as questões de qualidade de vida.

6.2 Unidades espaciais

No que diz respeito à definição da posição de um estabelecimento industrial, por efeito de uma política nacional de localização industrial, é necessário apresentar um quadro de unidades espaciais a que esta posição se refere. A eleição destas unidades não pode apoiar-se simplesmente no quadro político administrativo de estados e municípios, quadro este que está comprometido com processos históricos, mas que não representa propriamente as dimensões espaciais da industrialização e urbanização.

A posição geográfica para definir a localização industrial deve pois se relacionar a unidades espaciais que, em termos formais, expressem o conteúdo do processo econômico-social no seu estágio atual. Vale dizer que estas unidades espaciais devem ser os componentes que descrevem a estrutura espacial brasileira, exprimindo as diversas dimensões da urbanização e da industrialização.

Cabe ter presente que a economia urbano-industrial “elabora uma estrutura espacial nova e de dimensão nacional, que se opõe à organização regional tradi-

cional do território". Esta economia compreende uma série de dimensões. Tomado, por exemplo, apenas o sistema industrial, verifica-se a existência de uma dimensão geográfica, dada pela distribuição dos estabelecimentos e outra dada pela distribuição das sedes das empresas que comandam estes estabelecimentos, entre outras.

As distâncias entre os locais dos estabelecimentos fabris e de sede das respectivas empresas podem ser significativas. No entanto, a agregação de localidades em unidades espaciais maiores pode, até certo ponto, eliminar diferenças nos padrões de distribuição das diversas dimensões do processo industrial, na medida em que estas diferenças se referem, no mais das vezes, a distâncias menos significativas. Torna-se, portanto, interessante conhecer estas agregações, como formas de organização, do espaço, e utilizá-las como referências espaciais para uma política de localização industrial.

Sabe-se, contudo, que em sentido mais amplo, o termo industrialização compreende a atividade fabril propriamente dita, bem como as suas repercussões sobre todos os setores da vida econômica e social. A criação de empregos indiretos, como decorrência da expansão da atividade manufatureira pode ocorrer em locais geográficos distintos daqueles da localização das indústrias. Também neste caso, supõe-se que as repercussões, em geral, não se fazem muito distantes geograficamente.

A forma de superposição das dimensões do processo econômico define, portanto, os diversos componentes da estrutura espacial, caracterizados por ritmos próprios no ajuste à industrialização. Assim, por exemplo, uma região metropolitana é uma forma de superposição de dimensões econômicas e sociais onde se diversificam internamente o núcleo, os distritos industriais, os subúrbios residenciais, os satélites industrializados, entre outros. Mas a economia nacional compreende diversas regiões metropolitanas; além disso, diversas destas dimensões se superpõem pelos espaços situados em torno de algumas metrópoles, como nos eixos industrializados do vale do Paraíba, no eixo São Paulo-Campinas-Ribeirão Preto. Resulta possível identificar espaços amplos, caracterizados por certos ritmos da atividade econômica.

É a partir destas idéias, "de que um mesmo processo de urbanização" e industrialização, "compreende dimensões distintas de expressão espacial diferente", que foram definidas recentemente, no Ibge, as chamadas *escalas da urbanização*. Elas expressam "determinadas formas históricas de superposição e interpenetração de dimensões, sob a égide da economia urbano-industrial do País".

Estas escalas compreendem: a) a metropolização; b) o tangenciamento à metropolização; c) os centros regionais e d) a fronteira de recursos. A designação destas escalas torna bastante óbvio o significado de seu conteúdo: a primeira representa a sede da atividade industrial; a terceira é marcada pela economia agrária dominante e nela se encontram implantados sistemas de lugares-centrais; a segunda representa a transição das duas anteriores e a última reúne o espaço de abertura de novas regiões.

Deste modo, a definição da posição de um estabelecimento industrial, para efeito de uma política de localização industrial no Brasil deve referir-se:

— às *macro-regiões* (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) na medida que representa as preocupações com as desigualdades regionais no nível mais amplo da generalização espacial, num País de dimensões continentais como o nosso;

— às *escalas da urbanização*, na medida que implica em orientar a preocupação com a questão da interiorização do desenvolvimento em cada macro-região;

— às *aglomerações urbanas*, na medida que indica, em cada escala, as unidades que se apresentam como possíveis *centros de crescimento* para uma política de *desconcentração concentrada*;

— aos *municípios*, na medida em que é neste nível decisório que se colocam, em geral, os problemas do sítio dos estabelecimentos, bem como aqueles que dizem respeito ao meio-ambiente. Com exceção da escala de metropolização, o *sítio* é definido por uma situação *intra-municipal*; na escala da metropolização, a simples referência a um município já implica, de certa forma, na definição de um sítio.

Através de dados empíricos que apontem para a evolução da atividade industrial segundo a localização dos estabelecimentos, pode-se obter o respaldo necessário à identificação de espaços componentes da estrutura espacial brasileira, principalmente com o objetivo de fixar parâmetros de referência para uma política de localização industrial. Incentivos, subsídios, gravames, posturas, enfim, uma série de medidas de ordem de política econômica, devem referir-se às macro-regiões, às escalas da urbanização, às aglomerações e aos municípios. Visa ainda, fornecer subsídios, através de informações como, por exemplo, a identificação de áreas que já tendem a apresentar problemas de congestionamento, atuais *centros de crescimento* etc., que orientem a estratégia espacial geral do governo e a da localização industrial que dela é parte.

6.3 Critérios da estratégia locacional em relação às unidades espaciais

6.3.1 Em relação às *macro-regiões*

A) Manutenção de incentivos em favor do Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste.

B) Estímulos adicionais para as indústrias que se caracterizem por:

- promoção de efeitos multiplicadores; ou
- complementariedade às indústrias existentes; ou
- consumo de insumos regionais; ou
- elevada utilização de mão-de-obra.

6.3.2 Em relação às *escalas da urbanização*

A) Incentivos, em qualquer macro-região, para as indústrias que se localizem fora da escala de metropolização e que preferencialmente se orientem por aglomerações ou centros urbanos definidos como *centros de crescimento* pela política urbana, quando estas indústrias se caracterizarem por:

- orientação para mercado nacional ou regional; ou
- atividade motriz, no sentido de consolidação de *pólo* industrial; ou
- elevado grau de interdependência com outras indústrias, no sentido de consolidação de *complexo* industrial.

B) Incentivos especiais quando se trata de recolocação de indústrias ou de expansão de indústrias que, localizadas inicialmente em escala de metropolização, alcancem as outras escalas.

6.3.3 Em relação às *aglomerações*

A) Não serão concedidos incentivos à aglomeração que corresponde à região metropolitana de São Paulo, excetuando-se casos julgados individualmente e à luz dos critérios seguintes:

- implantação de indústria de forte conteúdo tecnológico;
- modernização de indústria já implantada, sem ampliação de sua dimensão física;
- expansão de indústria já existente em termos de desenvolvimento de atividades quaternárias;
- implantação de indústrias voltadas para o mercado local;
- implantação de indústrias dependentes de insumos exclusivos de área urbana;
- implantação de indústria cuja produção não possa ser dissociada de sua comercialização no próprio estabelecimento;
- implantação de indústria que possua grande significado de complementariedade a outras indústrias já existentes;
- implantação de pequenos e médios estabelecimentos de empresários locais (mais de 5 anos de residência em município da Região Metropolitana — RM).

B) Serão concedidos incentivos às indústrias que, por relocação ou expansão, se implantem fora da Região Metropolitana desde que não procurem outra RM da mesma macro-região.

C) Serão concedidos incentivos para as localizações em aglomerações definidas como *centros de crescimento* pela política nacional urbana, com o objetivo de se evitar excessiva dispersão da atividade industrial.

6.3.4 Em relação aos *municípios*

A) Eventualmente poderá ser proibida a implantação de quaisquer novas indústrias ou a expansão de antigas em determinados municípios, conforme legislações federal, estadual e municipal existentes, ou a virem a existir, quanto a uso de solo e proteção de meio-ambiente e saturação no uso da infra-estrutura de serviços urbanos.

B) Nos municípios em que se admite localização industrial e consoante com as legislações estaduais e/ou municipais poder-se-á fazer restrições quanto à localização:

- de quaisquer indústrias em determinados sítios do território municipal;
- de determinados setores industriais em partes do território municipal ou no todo;
- de determinados setores industriais, salvo quando equipados adequadamente contra a poluição, em partes do território municipal ou no todo.

C) As proibições de localização industrial para sítios do território municipal podem ocorrer mesmo em municípios designados para *centros de crescimento* pela política federal, e por isso favorecidos por incentivos. Nestes casos, o estado e/ou município promoverão a implantação de distritos industriais.

D) Não serão dados incentivos aos municípios centrais das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba, excetuando-se casos julgados individualmente e à luz dos critérios seguintes:

- modernização sem expansão física; ou
- modernização por criação de atividades quaternárias; ou
- mercado local; ou
- insumos exclusivos da área urbana; ou
- pequeno e médio estabelecimento de empresário local.

7. A organização institucional e o quadro de instrumentos

7.1 As bases de um processo decisório integrado

Os processos de definição e de implementação de uma Política Nacional de Localização Industrial (Pnli) compreendem, em tese, tarefas exercidas por diversas instituições, componentes de um *sistema*, que estudam, traçam normas, executam e avaliam programas e projetos industriais voltados para a realização dos objetivos múltiplos que tal política deve ter em um país como o Brasil.

Estes objetivos são instrumentais e visam a criar estruturas industriais em áreas onde o setor secundário é incipiente; ampliar, modificar e/ou diversificar a base industrial em regiões que precisam ser dinamizadas; corrigir os efeitos externos que a expansão produtiva tem causado nas grandes aglomerações e aumentar a produtividade setorial, todos estes objetivos ligados às metas finais do desenvolvimento econômico do país, como a diminuição das desigualdades regionais e pessoais de renda, a criação de oportunidades de emprego de mão-de-obra, a ocupação do território nacional e a obtenção de taxas altas de crescimento do Produto Nacional.

O desenho, a montagem e a operação de um sistema de localização industrial devem resultar, na verdade, de um estudo aprofundado que permita examinar, entre outros, os seguintes elementos:

- a) definição e detalhamento dos objetivos nacionais, regionais e locais da política;
- b) estudo das estratégias alternativas e dos instrumentos disponíveis;
- c) análise das condicionantes à escolha das estratégias e dos instrumentos, como a estrutura industrial (aspectos tecnológicos, de tipos de mercados, de dimensões da escala produtiva etc.), as políticas industrial, regional e urbana (compatibilização entre objetivos setoriais e espaciais) e a estrutura institucional do governo (a estrutura organizacional e legal dos órgãos públicos);
- d) avaliação *ex-ante* e *ex-post* da política, visando prever e corrigir os seus efeitos nas empresas e na indústria, nas regiões e nos centros urbanos e seus efeitos macroeconômicos;
- e) exame das questões relativas à administração da política, principalmente os aspectos de relacionamento e de funções dos órgãos dos diversos níveis de Governo, componentes do sistema.

Há muito a se dizer com relação a todos estes elementos definidores de uma política de localização industrial. Entretanto, vamos restringir-nos a mostrar a variedade de instrumentos que uma Pnli pode utilizar, dependendo das circunstâncias e limitações presentes em casos específicos, com vantagens e desvantagens que precisam ser avaliadas em países como o Brasil.

A. Instrumentos fiscais

a) subsídios ao investimento: empréstimos e empréstimos subsidiados, garantias creditícias, licenças para importação de bens de capital, isenções fiscais, doações de capital;

b) subsídios aos custos de instalação: doações para despesas de realocização, subsídios às despesas de transferência de mão-de-obra, subsídios aos custos de treinamento, doações para as despesas de operação;

c) subsídios aos custos operacionais: isenções temporárias de tributos, subsídios às despesas de mão-de-obra, subsídios às despesas de transporte, subsídios aos insumos importados;

d) penalizações fiscais: imposto sobre as despesas de mão-de-obra, imposto sobre a propriedade, imposto sobre as vendas, imposto sobre os lucros.

B. Instrumentos não-fiscais

a) licenciamento: licenças para construção, licenças para ocupação, zoneamento;

b) oferta direta de estrutura industrial: distritos industriais, galpões industriais, áreas industriais;

c) amenidades e serviços indiretos: serviços industriais e comerciais, centros de treinamento, habitação, serviços públicos, amenidades gerais, como as relativas ao lazer, etc.;

d) descentralização do investimento público: indústrias governamentais, atividades administrativas do governo, instituições de educação, saúde e pesquisa;

e) orientação locacional das compras do governo: garantia de encomendas, concorrências restritas locacionalmente;

f) promoção de oportunidades industriais: centros de pesquisa e de promoção de oportunidades de investimento.

7.2 Elementos que compõem o atual sistema de localização industrial

O sistema atual de órgãos que estão diretamente envolvidos ou que podem envolver-se no processo decisório de questões relativas à localização dos empreendimentos industriais é composto das seguintes instituições:

a) *a nível federal*: Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE); Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (Bnde); Superintendências Regionais de Desenvolvimento (Sudene, Sudam etc.); Secretaria Especial de Meio-Ambiente (Sema);¹

b) *a nível estadual/regional*: bancos de desenvolvimento; companhias de distritos industriais; institutos de promoção industrial; superintendências de desenvolvimento metropolitano; secretarias de planejamento e de tecnologia/meio-ambiente;

c) *a nível municipal*: distritos industriais e municipais (prefeituras).

¹ Merecem menção, ainda, órgãos de política econômica global e setorial que podem influenciar localizações: Befiex — Comissão para a Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação; CPA — Conselho de Política Aduaneira; Inpi — Instituto Nacional de Propriedade Industrial, entre outros.

Estas instituições constituem um conjunto de órgãos de um sistema nacional de localização industrial que manipula os seguintes instrumentos:

a) *instrumentos normativos*: resoluções do CDE, do CDI, decretos-lei presidenciais, normas da Sema, regulamentações estaduais e municipais;

b) *instrumentos financeiros*:

- creditícios: fundos de desenvolvimento regional (Finor, Finam); fundos urbanos. (Fndu, fundos urbanos do BB, BNH, BNB e outros); fundos e/ou repasses dos bancos de desenvolvimento; subsídios governamentais; empréstimos subsidiados; garantias creditícias; co-participação estatal; aplicação de taxas de juros e outras condições de financiamento favorecidas, para projetos a serem implantados em áreas carentes (Bnde).

- fiscais: isenção fiscal total ou parcial (imposto de renda, IPI, ICM, impostos aduaneiros, etc.); créditos fiscais;

c) *outros instrumentos*: suprimento de infra-estrutura (companhias de distritos industriais); promoção de oportunidades de investimentos; planejamento governamental; zoneamento urbano; licenciamento; financiamento a investimentos em infra-estrutura, situados em regiões desfavorecidas (Bnde).

7.5 Características do sistema atual

Examinando o funcionamento dos órgãos ligados ao atual sistema de localização industrial, bem como os meios por eles utilizados, podemos relacionar suas características principais no que concerne à sua estrutura institucional e aos seus instrumentos.

7.3.1 Quanto à estrutura institucional do sistema

— o sistema não é conexo em seus componentes e não desempenha, em sua totalidade, as funções definidoras de uma política de localização industrial;

— o sistema carece de uma hierarquia de órgãos normativos e executivos que atendam às questões de localização relativas aos domínios macro-regional, estadual e municipal;

— o sistema ressent-se da falta de definição de programas e projetos, o que provoca a inexistência de acompanhamento e avaliação dos resultados do uso dos instrumentos.

7.3.2 Quanto aos instrumentos

— os instrumentos, em sua maioria, são de natureza passiva em sua utilização, ou seja, pressupõem a existência de empresários ávidos em se localizar, o que não corresponde à realidade;

— o uso dos instrumentos é feito de forma descoordenada, sem levar em conta as possibilidades de sua conjugação e de sua gradação seletiva;

— os incentivos financeiros são, em geral, de molde a estimular o uso de técnicas intensivas de capital, o que, em alguns casos, se impõe como necessidade competitiva, mas que conflita com o objetivo de maior absorção de mão-de-obra;

— os incentivos financeiros têm um esquema de operação que dá maiores estímulos às grandes indústrias por serem os mesmos proporcionais à lucratividade ou às atividades das empresas, com prejuízo relativo à política de promoção das pequenas e médias empresas e de absorção de mão-de-obra;

— os fundos financeiros, em geral, não têm um esquema de aplicação que orientem locacionalmente as inversões. A distribuição espacial dos recursos é constatada *a posteriori*;

— a lista de instrumentos não esgota as possibilidades, sobretudo no concernente à localização dos empreendimentos governamentais, às compras do governo, à criação de mercados cativos, à redução nos fretes, nos subsídios para a absorção de mão-de-obra e para seu treinamento, e ao melhor uso da infra-estrutura existente, notadamente a de transportes.

7.4 Avaliação do sistema atual e proposições

A avaliação das características de funcionamento do sistema atual de instituições e de instrumentos ligados à indução da localização industrial sugere modificações no mesmo, modificações estas que passamos a enumerar:

1. É preciso, formal e explicitamente, *estabelecer uma hierarquia* de órgãos interligados, nos diferentes níveis de Governo, de forma a executar uma *política de longo prazo*, manifestada em programas e projetos de localização, de realocação e de expansão de indústrias. Para isto, é preciso que o Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE, coordene as ações dos ministérios envolvidos na questão da industrialização e da localização industrial de delegue a um órgão responsável pela formulação das diretrizes de política industrial, nos seus aspectos organizacionais, tecnológicos e locacionais, a coordenação central de um sistema nacional. Tal órgão poderá ser o próprio Conselho de Desenvolvimento Industrial, modificado em sua atual estrutura com vistas a:

a) traçar e rever as normas gerais da política de localização industrial no Brasil, com poderes de controle da execução das mesmas pelos demais órgãos do sistema;

b) promover estudos que dêem respaldo à execução de programas de descentralização industrial e que avaliem os resultados setoriais e espaciais da política, *vis-à-vis* os grandes objetivos nacionais;

c) transferir recursos financeiros aos órgãos estaduais, regionais e municipais para a execução, nestes níveis, de programas e projetos que atendam aos objetivos nacionais da política de localização industrial, bem como os seus próprios objetivos manifestados em seus programas e planos.

2. É preciso utilizar uma política de incentivos e de subsídios, *seletiva em termos setoriais e espaciais*, que gradue a concessão financeira dos mesmos de forma a mostrar claramente ao empresário as preferências dos programas governamentais e que demonstre as penalidades privadas em termos de modificações na taxa de rentabilidade do empreendimento face a localizações alternativas.

3. É preciso dar maior ênfase, na política de localização, aos instrumentos ativos como, por exemplo, a *promoção de oportunidades de investimento*. Para tanto, o órgão central de coordenação do sistema deve criar condições financeiras para que os órgãos executivos, nos diferentes níveis de governo, possam dedicar-se a esta tarefa primordial.

4. É preciso que o governo utilize o seu enorme potencial de indutor de localização pelo fato de ser o principal comprador de insumos industriais. Para tanto, o órgão central de coordenação do sistema e os demais níveis governamentais envolvidos devem incentivar a realização de *programas de compras* que privilegiem indústrias em determinadas áreas do país.

5. O órgão central de coordenação do sistema, assessorando o CDE, deverá ser consultado ou dar o seu parecer em termos da localização dos grandes empreendimentos do *próprio Governo*, como os programas de expansão e de novas atividades governamentais e a implantação da infra-estrutura, notadamente a de transportes.

Organograma do Sistema Nacional de Localização Industrial

A. Órgão central de coordenação do sistema

Funções:

- a) traçar a política nacional de localização industrial;
- b) examinar os grandes projetos nacionais quanto ao seu impacto locacional, assessorando o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE);
- c) traçar as normas relativas à concessão de incentivos locacionais em consonância com os planos de desenvolvimento do Governo;
- d) examinar as restrições locacionais e estabelecer programas de realocação das atividades industriais;
- e) alocar recursos financeiros aos programas e projetos de localização industrial.

B. Órgãos instrumentais do sistema nacional de localização industrial

1. Órgãos financeiros:

- Bnde;
- bancos estaduais/regionais de desenvolvimento;
- bancos comerciais estaduais.

Funções: gestão e aplicação de fundos financeiros segundo as normas e os programas da Política.

2. Órgãos executores:

- superintendências regionais de desenvolvimento;
- secretarias estaduais de planejamento e de indústria;
- secretarias de desenvolvimento metropolitano;
- companhias de distritos industriais;
- centros de promoção industrial;
- órgãos municipais.

Funções: implementação de programas e projetos definidos pelo órgão central de coordenação do sistema, bem como daqueles programas e projetos próprios que recebem o apoio financeiro do sistema nacional de localização industrial.

3. Órgãos de pesquisas e de avaliação:

— departamento técnico especializado do órgão central de coordenação do sistema;

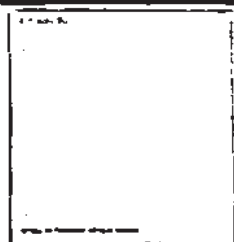
— Intitutos de pesquisas dos órgãos federais e estaduais (como Ipea, Ibge, Fundação João Pinheiro, etc.);

— universidades e entidades privadas.

Funções: realização de estudos que avaliem a execução da política nacional de localização industrial e que dêem subsídios para a sua revisão e para a preparação de programas específicos. Rio de Janeiro, 14 de julho de 1978.

Indispensável a quem trabalha em Marketing

**PESQUISA
MERCADO
LOGICA**



Já saiu a 4.^a edição do melhor livro sobre Pesquisa Mercadológica.

Veja e compre nas livrarias da FGV: Rio - Pr. de Botafogo, 188 e Av. Graça Aranha, 26 - Lojas C e H; São Paulo - Av. Nove de Julho, 2029; Brasília - CLS. 104, Bloco A, loja 37.

803 págs. - Cr\$ 380.