

Política de desenvolvimento urbano e política de localização industrial: uma abordagem integrada*

JOSEF BARAT

1. Introdução; 2. O setor urbano no Brasil: uma abordagem sumária global; 3. A inter-relação desenvolvimento urbano-localização industrial: a necessidade de uma abordagem interativa; 4. A implantação ordenada de distritos industriais como instrumento de uma política nacional de localização industrial; 5. Conclusão.

1. Introdução

A recente tomada de consciência quanto à necessidade de descentralização industrial revela, em grande medida, uma convergência de preocupações relacionadas com: a) os respectivos redistributivos da industrialização; b) os padrões de ocupação territorial vistos numa escala nacional; c) as perspectivas futuras de carência das fontes energéticas mais atuais do transporte.

Por outro lado, o desenvolvimento urbano desordenado, as correntes migratórias atraídas pelas áreas mais industrializadas e o acúmulo de agressões ao meio ambiente constituem, no atual estágio de industrialização do país, problemas que reforçam a identificação da melhor distribuição espacial das atividades industriais como objetivo de política econômica a ser perseguido pelo Governo federal.

A necessidade de definir uma política de localização industrial a nível nacional constitui o tema central do presente trabalho. A abordagem adotada foi a de dar um enfoque integrado de tal política com aquela do desenvolvimento urbano, por constituírem ambas elementos interativos for-

* O autor agradece as valiosas contribuições dos economistas João Paulo de Almeida Magalhães, Thompson Andrade, Pedro D'Alessio e Salo Coifman, e do geógrafo Pedro Pinchas Geiger na discussão deste trabalho.

çosamente vinculados a uma concepção global de estruturação do espaço, ou seja, a objetivos mais amplos do desenvolvimento regional.

No item 2 é feita uma abordagem sumária e global do setor urbano, inicialmente quanto à sua evolução histórica nas três últimas décadas, e a seguir quanto à sua situação atual. Tal abordagem é bastante agregativa e baseia-se fundamentalmente na literatura recente. Desta, são extraídos aspectos mais conclusivos com a finalidade de compor um quadro global do setor urbano.

No item 3 é examinada, em termos conceituais, a inter-relação do desenvolvimento urbano com a localização industrial, pela qual se enfatiza a necessidade de uma abordagem interativa dos problemas. Ao invés de adotar uma perspectiva de *subordinação*, opta-se pela da *interação*, o que leva a ver os processos de concentração industrial espontânea ou planejada influenciando, sendo influenciados, e às vezes até transcendendo o processo de desenvolvimento urbano. A partir daí são fixadas as bases conceituais para a formulação de uma política nacional de localização industrial. . . .

No item 4 é examinado o problema dos distritos industriais, como uma avaliação sumária da experiência com sua implantação, para a seguir identificar melhor o seu papel como instrumento de uma política mais ampla de localização. No item 5, finalmente, são listadas algumas conclusões e feitas recomendações no que diz respeito à formulação de política e soluções institucionais.

2. O setor urbano no Brasil: uma abordagem sumária global

2.1 *Evolução histórica recente*

O exame da evolução histórica do setor urbano nas três últimas décadas propicia um conjunto de constatações que pode ser sumariado da forma que se segue. Inicialmente, no que diz respeito à *estruturação do sistema de cidades*, constata-se que o principal fator condicionante da distribuição espacial das cidades foram os padrões locacionais da indústria, com a atividade industrial concentrando-se fortemente no triângulo S. Paulo—Rio de Janeiro—Belo Horizonte.¹

Apesar da concentração da atividade industrial, a evolução do sistema de cidades caminhou no sentido de uma ordenação mais equilibrada de tamanhos e, mesmo, de uma distribuição espacial mais dispersa, através da emergência dos centros urbanos de porte médio. Estes, situados, de início, próximos às grandes capitais — formando posteriormente com elas as

¹ Entre as 50 maiores cidades brasileiras, 21 (42% do conjunto) localizaram-se, em 1970, nesta região. Em 1940, as cidades eram em número de 12 (24% do mesmo conjunto). Juntamente com as cidades localizadas nas regiões metropolitanas, as cidades industriais mencionadas foram responsáveis pelo aumento gradual do número de cidades na região Sudeste entre 1940 e 1970. Cf., a este respeito, Lodder, Celsius A., *O processo de crescimento urbano no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 459-76, ago. 1977.

regiões metropolitanas — já na década de 1960 emergiram em pontos mais distantes das mesmas, embora ainda predominantemente na faixa litorânea.²

Cabe ressaltar, todavia, que a evolução do sistema de cidades — tanto no sentido de maior participação relativa do escalão intermediário na hierarquia de tamanhos, quanto no de distribuição espacialmente mais dispersa — não representa ainda um processo amplo e espontâneo de desconcentração industrial, fora do âmbito restrito de poucas regiões metropolitanas.³

Muitos centros urbanos de porte médio desenvolveram-se, assim, como lugares-centrais (com especializações comerciais e de serviços predominantemente microrregionais) e, portanto, sem uma base industrial marcante. Aqueles situados próximos às metrópoles ou nas suas áreas de influência direta, todavia, tiveram grande ímpeto industrial, ampliando sua participação relativa na geração da renda e do emprego industriais.⁴

Quanto aos deslocamentos populacionais, houve crescente mobilidade da população, com o afluxo de contingentes de migrantes internos aos centros urbanos — especialmente às regiões metropolitanas — traduzindo-se em elevadas taxas de crescimento da população urbana.

A estrutura produtiva das atividades agropecuárias e as oportunidades de emprego nos centros urbanos, especialmente naqueles com maiores coeficientes de industrialização, foram, por sua vez, os principais fatores condicionantes das correntes migratórias. Verificou-se, inclusive, na última década, uma reorientação gradual dos fluxos migratórios no sentido de predomínio dos movimentos de curta distância ou intra-regionais — com origens e destinos preponderantemente urbanos — sobre aqueles de longa distância ou inter-regionais.^{5/6}

Mesmo tendo havido uma substancial retenção de migrantes nos centros urbanos de portes médio e pequeno, a distribuição territorial das atividades econômicas urbanas preservou ainda um considerável grau de desequilíbrio no sistema de cidades na medida em que as regiões metropolitanas e os grandes centros, concentradores da ocupação industrial, continuaram a atrair importantes contingentes populacionais.⁷

² Em Lodder, op. cit., p. 470, é realçado o fato de que, em 1970, 62% das 50 maiores cidades brasileiras se encontravam na faixa litorânea de até 50km da costa atlântica. Este número elevava-se a 88% se considerada a faixa de até 400km.

³ Veja, a esse respeito, Barat, Josef & Geiger, Pedro P., *Estrutura econômica das áreas metropolitanas brasileiras. Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 645-714, out. 1973 (número especial dedicado ao desenvolvimento urbano).

⁴ Id. ibid, p. 682 e segs.

⁵ Da Mata, Milton. *Urbanização e migrações internas. Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 715-46, out. 1973 (número especial dedicado ao desenvolvimento urbano).

⁶ Faissol, Speridião. *Migrações internas no Brasil e suas repercussões no crescimento urbano. Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 3-102, abr./jun. 1973.

⁷ Da Mata, Milton. op. cit. p. 740-1.

Cumpra enfatizar, ainda, que o setor urbano foi marcado pelo surgimento de desequilíbrios no mercado de trabalho, com a oferta de mão-de-obra — pressionada pelos contingentes migratórios — superando, via de regra, as oportunidades de emprego formal e regular, gerando o subemprego crônico com seus desdobramentos em termos de marginalidade sócio-econômica e formação de bolsões de pobreza.

Ao se examinar o setor urbano pelo ângulo do consumo e da qualidade de vida, observa-se, de início, que as pressões da população urbana sobre o consumo de gêneros alimentícios provocaram, dada a relativa rigidez da estrutura produtiva no setor agropecuário e a forte especulação com a terra — especialmente na proximidade dos centros urbanos — a expansão desordenada e extensiva das áreas agrícolas com aumento das distâncias de transporte e dos preços ao consumidor.

surgiram, por outro lado, desequilíbrios graves entre a oferta e a demanda por serviços públicos, coletivos ou de massa, gerando situações de deficiência ou carência no seu consumo para parcelas significativas da população urbana. A ocupação do solo urbano, por seu turno se deu de forma desordenada com um exagerado crescimento vertical e degradação do ambiente, como resposta à inadequação da oferta de serviços públicos e à disponibilidade, em geral limitada, de equipamento de uso coletivo.

No que se refere, finalmente, ao planejamento, é importante ressaltar que o desenvolvimento urbano careceu de um planejamento efetivo tanto a nível macro (organização do espaço regional e sistema de cidades), quanto a nível microespacial (organização dos espaços intra-urbanos, regulando usos do solo, prevendo adequadamente áreas de expansão e integrando elementos da infra-estrutura de serviços básicos).⁸

Na verdade, prevaleceram no tratamento da problemática urbana: a) a abordagem não-sistematizada e casuística de aspectos locais (concernentes, em especial, à remoção de estrangulamentos nas infra-estruturas viária e social); b) o enfoque nacional de aspectos setoriais traduzidos na "localização" de soluções setoriais vistas isoladamente (saneamento, habitação, transportes etc.); c) a distribuição de recursos tributários através da adoção de critérios de simetria, tomando por base a unidade municipal e sem consideração da classe de tamanho urbano, do grau de urbanização (população urbana/população total) ou do contexto regional.⁹

2.2 Situação atual

A situação atual do setor urbano pode ser sumariada a partir dos quadros 1 e 2. Os aspectos agregados principais são aqueles revelados pelos dados censitários de 1970, que situam em 56% o grau de urbanização do País, enquanto a participação da renda urbana no PIB foi de aproximadamen-

⁸ Veja, a esse respeito, Barât, Josef. Notas sobre o planejamento urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 4, p. 46-108, out./dez. 1974.

⁹ Id. *ibid.*, p. 55 e segs.

te 71%. O coeficiente de industrialização do país (Valor da Transformação Industrial/PIB) foi de 27%, que pode ser considerado elevado, tomados padrões internacionais de referência (quadro 1).

Quadro 1

Aspectos agregados do setor urbano entre 1950 e 1970

	1950	1960	1970
População total (em milhões)	51,9	70,1	93,1
População urbana (em milhões)	18,8	32,0	52,9
Grau de urbanização (em %)	36,2	45,1	55,9
PIB (Cr\$ milhões de 1949)	244,8	472,9	847,2
Renda urbana/PIB (em %)	63,8	68,8	70,7
Valor da transformação industrial (Cr\$ milhões de 1949)	46,3	105,7	233,9
Coeficiente de industrialização (em %)	18,9	22,4	27,6

Fonte: IBGE, Censos Demográficos; FGV/IBRE, Contas Nacionais.

A participação do Grande São Paulo e Grande Rio na população urbana total estabilizou-se a partir de 1960 em torno dos 23%. O conjunto das nove regiões metropolitanas, por sua vez, teve a sua participação estabilizada em torno de 42% (quadro 2). No que diz respeito ao VTI, entretanto, observa-se, pelo mesmo quadro, tendência à concentração, com o mencionado conjunto representando, em 1970, 60,3% do emprego industrial e 66,7% do Valor da Transformação Industrial.

Na realidade, a concentração industrial representada por estas percentagens, resume-se, praticamente, às regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba (56% do emprego e 63% do valor da transformação, conforme o quadro).¹⁰

Considerados os principais aspectos por *classes de tamanho*, cabe lembrar que o valor da transformação e o emprego no setor industrial acham-se, assim, fortemente concentrados espacialmente (notadamente no Grande São Paulo e no Grande Rio) ao contrário da população urbana, que se apresenta mais dispersa em classes inferiores da hierarquia de tamanhos. A concentração do VTI e do emprego agravou-se em favor das regiões metropolitanas, na década de 1960. (quadro 3).

Com efeito, se de um lado se verificou uma crescente importância dos centros urbanos de porte médio superior (na classe de 100 a 250 mil ha-

¹⁰ Id. *ibid.*, p. 78.

Quadro 2

Aspectos da concentração populacional e de atividade industriais nas regiões metropolitanas entre 1950 e 1970

(em percentagens)

Regiões metropolitanas	População urbana (PU)		Valor da transformação industrial (VTI)		Pessoal ocupado na indústria (POI)	
	1950	1970	1950	1970	1950	1970
<i>Grupo I: participações decrescentes no total do país¹</i>	19,60	15,77	20,67	15,02	19,25	13,37
1. Rio de Janeiro	15,98	12,70	18,19	13,48	15,95	11,33
2. Recife	3,62	3,07	2,48	1,54	3,30	2,04
<i>Grupo II: participações heterogêneas no total do país²</i>	3,49	3,03	1,05	1,43	1,49	1,64
3. Salvador	2,20	1,97	0,69	1,13	0,96	1,08
4. Belém	1,29	1,06	0,36	0,30	0,53	0,56
<i>Grupo III: participações crescentes no total do país³</i>	18,81	23,42	38,43	50,17	29,76	45,29
5. São Paulo	12,60	14,90	32,80	43,00	23,44	36,14
6. Porto Alegre	2,60	2,70	2,91	3,47	2,90	4,32
7. Belo Horizonte	1,18	2,88	1,45	2,13	1,77	2,43
8. Curitiba	0,83	1,26	0,95	1,07	1,04	1,51
9. Fortaleza	1,60	1,68	0,32	0,50	0,61	0,89
Conjunto das regiões metropolitanas	41,90	42,22	60,15	66,62	50,50	60,30
<i>Brasil</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE, Censos Demográficos e Industriais de 1950 e 1970.

¹ Perda de importância relativa em termos de população urbana, VTI e POI, representando esvaziamento industrial da região em relação ao conjunto do país.

² Comportamento heterogêneo de PU, VTI e POI. No caso de Salvador, o incremento relativo maior para o VTI representa a implantação de indústrias *capital intensive*.

³ Ganho de importância relativa em termos de PU, VTI e POI. No caso de Curitiba, observa-se a implantação de indústrias *labour intensive*.

Quadro 3

Brasil: Distribuição do VTI e do emprego industrial por classes de tamanho urbano — 1950/70

(em percentagens)

Classes de tamanho urbano	% da população urbana		% do emprego industrial		% do valor da transformação industrial		Taxas de crescimento 1950/70		
	1950	1970	1950	1970	1950	1970	PU	POI	VTI
<i>Menor que 100 mil</i>									
Total da classe	55,9	45,5	48,0	28,3	38,5	23,5	4,2	-1,2	4,0
Estado de São Paulo	11,5	9,1	13,4	10,2	13,7	11,4	4,1	0,1	5,6
Centro-Sul ¹	33,2	25,2	35,2	23,4	33,4	21,9	3,9	-0,6	4,4
<i>100-250 mil</i>									
Total da classe	2,2	8,4	1,5	9,5	1,4	7,9	12,6	11,2	16,0
Estado de São Paulo	1,66	1,7	1,0	2,66	1,2	1,9	5,4	5,8	9,2
Centro-Sul ¹	1,6	4,9	1,0	6,8	1,2	5,9	11,2	11,6	15,5
<i>250-500 mil</i>									
Total da classe	—	3,9	—	1,9	—	2,0	—	—	—
Estado de São Paulo	—	1,3	—	1,4	—	1,6	—	—	—
Centro-Sul ¹	—	1,3	—	1,4	—	1,6	—	—	—
<i>Áreas metropolitanas²</i>									
Total da classe	41,9	42,2	50,5	60,3	60,1	66,6	5,3	2,4	7,1
Estado de São Paulo	12,4	14,9	23,4	36,1	32,8	43,0	6,3	3,7	8,0
Centro-Sul ¹	33,5	34,2	44,9	55,7	56,1	63,0	5,4	2,6	7,2
<i>Brasil</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	5,3	1,5	6,6

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1960 e 1970, e IPEA.

¹ O Centro-Sul é constituído dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

² Foram consideradas as áreas metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, de acordo com a definição da Lei Complementar n.º 14, mais a do Rio de Janeiro, de acordo com a definição da Lei Complementar n.º 20.

bitantes) como geradores de renda e emprego industrial, em detrimento das cidades pequenas (ainda o quadro 3), de outro é importante salientar que o ímpeto de industrialização nesses centros urbanos foi mais vigoroso no Centro-Sul do País — em especial em São Paulo — favorecendo, de modo

geral, uma desconcentração de VTI e emprego no âmbito mais restrito das regiões metropolitanas.¹¹ Assim, embora o sistema de cidade evolua, sem dúvida, para uma distribuição espacialmente mais dispersa, ainda não se observa um processo espontâneo de desconcentração industrial de âmbito nacional.^{12/13}

É importante salientar, por outro lado, que os impactos do processo de urbanização sobre a *infra-estrutura de serviços urbanos* implicaram profundos desequilíbrios entre oferta e necessidades. Via de regra, os investimentos públicos foram realizados principalmente no sentido de cobrir lacunas, historicamente acumuladas, na demanda existente, gerando capacidade de atendimento rapidamente suplantada pelo próprio crescimento demográfico das suas áreas de influência.

Cabe ter presente que, se de um lado os benefícios resultantes da aglomeração de atividades (vantagens de escala, localização e urbanização que se traduzem em acréscimos da produtividade média, salário médio e renda *per capita*) crescem com o tamanho da cidade, de outro os custos médios de longo prazo dos serviços de infra-estrutura (pode-se considerar as despesas *per capita* ou por unidade de área com serviços de infra-estrutura como aproximativas dos custos) também crescem, geralmente, após atingirem um ponto mínimo que, no caso brasileiro, situa-se nas áreas metropolitanas de segunda ordem (500 mil a 2 milhões de habitantes).¹⁴

Desta forma, as despesas *per capita* com transportes urbanos, água e esgotos, coleta e industrialização do lixo e iluminação pública são de três a quatro vezes superiores no Grande São Paulo e Grande Rio a essas mesmas despesas, na classe de cidades com população entre 50 e 100 mil habitantes.¹⁵ Tudo indica, todavia, que para as áreas metropolitanas de segunda e primeira ordens, as vantagens de aglomeração (vistas pelo ângulo dos custos privados e da produtividade média industrial), no caso brasileiro, ainda superam os custos da urbanização.

Assim, a despeito dos diferenciais elevados de custos relativamente ao estrato intermediário da distribuição de tamanhos e à existência de deseconomias de aglomeração (vistas pelo ângulo social) especialmente no Grande São Paulo e no Grande Rio, o processo espontâneo de desconcentração industrial e abertura de novas fronteiras de urbanização é ainda limitado, constatando-se que a manifestação das deseconomias através dos mecanismos de mercado não é suficientemente forte para se contrapor às forças de aglomeração.¹⁶ Quando se analisa o problema pelo ângulo dos

¹¹ Cf. Tolosa, Hamilton C. Macroeconomia da urbanização brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 585-644, out. 1973 (número especial dedicado ao desenvolvimento urbano).

¹² Tolosa, Hamilton C. *Processo e política de desenvolvimento no Brasil*. p. n. t. 24 p. mimeogr.

¹³ Barat, Josef & Geiger, Pedro P. op. cit. p. 710.

¹⁴ Tolosa, Hamilton C. Macroeconomia da urbanização brasileira. op. cit. p. 636.

¹⁵ Tolosa, Hamilton C. *Processo e política de desenvolvimento*. . . cit. p. 15.

¹⁶ Tolosa, Hamilton C. *Processo e política de desenvolvimento*. . . cit. p. 16.

custos sociais, todavia, observa-se que fenômenos de congestionamento crônico na utilização das infra-estruturas de transporte coletivo, saúde pública e serviços urbanos, além de rápida deterioração ambiental em algumas regiões metropolitanas, exigem uma abordagem social simultânea àquela do desempenho da estrutura produtiva. É preciso, no entanto, ter consciência de que induzir à desconcentração implica, muitas vezes, pagar um custo de oportunidade em termos de desenvolvimento, pois concretamente a redução na eficiência pode representar quedas nas taxas de crescimento e, por isto, objetivos econômicos e sociais devem ser formulados de forma consistente.

Mas, sem dúvida, não se pode, na atualidade, relegar a *dimensão social* do desenvolvimento urbano. Com efeito, os desajustamentos e insuficiências gerados pelo processo de industrialização ao nível de consumo coletivo (ou de massa) dos serviços urbanos podem ser considerados graves, evidenciando alguns indicadores sociais para as regiões metropolitanas, em 1970, um quadro de insatisfatória qualidade de vida (quadro 4).

É interessante, por outro lado, confrontar a evolução dos padrões de consumo privado e consumo coletivo agregadamente para o setor urbano, de forma a evidenciar aqueles desajustamentos e insuficiências. O quadro 5 mostra que entre 1960 e 1977 as taxas de crescimento dos domicílios equipados com bens de consumo durável são, em geral, muito superiores às daquelas dos domicílios equipados com serviços coletivos (água, esgotos e iluminação elétrica).

Esta constatação evidencia a necessidade de ser a formulação de uma política de desenvolvimento urbano e a conseqüente definição de mecanismos e instrumentos de planejamento um processo eminentemente político e participativo, que emerge como efeito dos desajustamentos e insuficiências gerados pelo processo de industrialização, especialmente ao nível do consumo, tendo em vista as carências crônicas no atendimento das necessidades coletivas ou de massa.¹⁷ Do ponto de vista da dimensão social do desenvolvimento urbano, esta deve ser a fundamentação de um processo induzido de desconcentração e de fortalecimento dos centros urbanos de porte médio.

Quanto à situação atual da formulação de *política e planejamento* para o setor urbano, cabe lembrar que são recentes as iniciativas no sentido de dotá-lo de órgãos definidores de política global, diretrizes e normas, bem como dos instrumentos financeiros e legais que propiciem o desenvolvimento urbano mais ordenado.

Em 1974, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana — CNPU, como órgão colegiado interministerial de segundo escalão com a finalidade de coordenar a formulação da política e o planejamento do setor urbano. Em 1975, foi criada a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos — EBTU, vinculada ao Ministério dos Transportes.

¹⁷ Veja, a esse respeito, Barat, Josef. Política de investimentos públicos: considerações sobre problemas atuais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 707-16, dez. 1977.

Quadro 4

*Consumo de serviços urbanos básicos em regiões metropolitanas
(Indicadores sociais urbanos para 1970)*

	Prédios sem iluminação elétrica (%)	Prédios sem água encanada (%)	Prédios sem ligação com a rede de esgoto (%)	Domicílios com abastecimento de gás canalizado (%)	Habitantes por médico e atividade afim ¹	Viagens urbanas diárias realizadas em ônibus ^{2/3} (%)
Porto Alegre	12,3	27,6	44,5	0,0	113,5	68,4
Curitiba	9,8	44,8	49,6	0,0	104,6	68,5
São Paulo	6,1	34,7	45,7	6,0	137,2	62,0
Rio de Janeiro	12,9	33,8	41,5	32,0	110,2	81,0
Belo Horizonte	17,5	53,5	57,8	0,0	130,6	70,0
Salvador	25,0	56,2	72,3	0,0	128,8	65,7
Recife	20,8	59,0	67,0	0,0	154,0	67,1
Fortaleza	40,3	73,5	75,3	0,0	109,2	63,1
Belém	20,6	45,2	68,2	0,0	179,2	69,0

Fonte: IBGE, Indicadores Sociais Urbanos 1970; Geipot, Estudos de Transportes Coletivos 1973-1976.

¹ Médicos, dentistas, enfermeiros e auxiliares.

² Veículos competindo com os automóveis pelo uso das mesmas vias públicas com implicações no aumento dos tempos de viagem.

³ Deslocamentos origem-destino realizados por cada usuário durante um período de 24 horas.

Quadro 5

Domicílios particulares permanentes urbanos segundo a disponibilidade de alguns bens e serviços urbanos (1960 a 1970)

	1960		1970		Variação
	Mil Domicílios	%	Mil Domicílios	%	70/60 (%)
<i>Consumo privado</i>					
Fogão (a gás, a querosene ou elétrico)	2.778	43,7	7.227	70,3	160,2
Geladeira	1.479	23,3	4.363	42,4	195,0
Rádio	3.912	61,6	7.439	72,3	90,2
Televisão	602	9,5	4.134	40,2	586,7
Automóvel	(1) 235	3,7	1.407	13,7	498,7
<i>Consumo coletivo</i>					
Rede de abastecimento de água	2.758	43,4	5.593	54,4	102,8
Rede de esgotos sanitários	1.752	27,6	2.291	22,8	30,8
Energia elétrica	4.604	72,5	7.769	75,6	68,7
<i>Total de domicílios</i>	6.350	100,0	10.283	100,0	61,9

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1960 e 1970.

Obs.: (1) Segundo estimativas publicadas em *Indicadores sociais para uso do CDS (Base anual): resumo da situação no período 1960/75*. 2. versão, dez./75.

tes, provavelmente dentro da perspectiva que ainda prevalece entre nós de mobilizar prioritariamente recursos para atender a um setor-problema.

Ainda em 1975 foi regulamentado o Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano — FNDU com vistas a disciplinar a aplicação de recursos no setor. Em 1977 foi concluído anteprojeto da Lei do Desenvolvimento Urbano como primeiro passo no sentido de dotar o desenvolvimento urbano de uma lei básica, estabelecendo diretrizes gerais, conceitos e competências a nível nacional.

Mas, apesar da importância dada pelo Governo federal aos problemas urbanos e do esforço desenvolvido pela CNPU em um amplo trabalho de conceituação e conscientização, ainda não se logrou institucionalizar globalmente os organismos e instrumentos — os primeiros reunidos e os segundos coordenados sob uma estrutura jurídico-administrativa integrada.

3. A inter-relação desenvolvimento urbano-localização industrial: a necessidade de uma abordagem interativa

3.1 A busca da concentração industrial

O exame da inter-relação desenvolvimento urbano-localização industrial indica a indução permanente e cumulativa que mutuamente exercem estas duas vertentes do desenvolvimento econômico. Não existem, na verdade, relações de subordinação de uma à outra mas sim de interação. Isto significa, mais concretamente, que a política nacional de desenvolvimento urbano, de um lado, e a política nacional de localização industrial, de outro, devem ser definidas individualmente — a partir de seus elementos e restrições próprios — mas convergindo para o fim comum de atingir uma distribuição mais harmônica de atividades industriais no espaço. Ambas devem, portanto, submeter-se a uma concepção global de regionalização, na qual se definem espaços de *contenção* (ou descongestionamento de áreas saturadas), de *dinamização* de regiões estagnadas ou decadentes (ou ocupação ordenada de áreas novas) e de *preservação* (envolvendo reservas naturais ou patrimônio histórico-cultural).

É de amplo conhecimento que o 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, de localização ou ainda de urbanização (frequentemente reunidas). Neste sentido, a aglomeração urbana representa um significativo fator de redução de custos privados na produção de bens e serviços.¹⁸

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

¹⁸ Veja, a esse respeito, Henderson, William L. & Lederbur, Larry C. *Urban economics, processes and problems*. New York, John Wiley & Sons, 1972. p. 48-56.

em conta os custos e benefícios privados. Como já foi assinalado, este processo se encontra em plena vitalidade no País com 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 de amenidades — para com isto oferecer alternativas às vantagens de aglomeração disponíveis em áreas já densamente urbanizadas; b) da seleção adequada dos tipos de atividade com capacidade de polarização (no sentido de indústria motriz) ou diversificadas (complexos industriais com capacidade de gerar interdependências).¹⁹

Para que se dê a concentração planejada, faz-se necessária a existência de mecanismos de indução governamental, orientados por critérios de custos e benefícios sociais.²⁰ Trata-se de opção a ser feita em face da necessidade de promover uma distribuição mais equilibrada de atividades entre regiões ou pela inconveniência de se ter custos sociais crescentes que decorram de uma excessiva concentração espontânea. Com efeito, certas áreas urbanas podem apresentar deseconomias de aglomeração devido ao congestionamento resultante de uma excessiva densidade de usuários da infra-estrutura de serviços públicos.²¹ Do lado do setor público, os custos de manutenção e expansão desses serviços elevam-se a partir de determinadas escalas, assim como os de controle do congestionamento no seu uso e os da poluição ambiental, necessários para atenuar a elevação dos custos sociais da urbanização. Por outro lado, as exigências governamentais quanto ao tratamento dos resíduos industriais tornam-no freqüentemente oneroso para as empresas, que se vêem diante de opções mais interessantes de relocalização.

Por conseguinte, ao lado de uma desconcentração de atividades que pode ocorrer 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 e reduzir as externalidades negativas do lado da produção.*

¹⁹ Cf. Almeida Magalhães, João Paulo. Notas sobre as teorias do crescimento global e regional e seus ajustamentos possíveis. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 65-87, jul./set. 1973.

²⁰ Veja, a esse respeito, Cannon, J. B. In: Collins, L. & Walker, D. C., ed. *Locational dynamics of manufacturing activity*. John Wiley & Sons., 1975.

²¹ Veja, a esse respeito, Balassa, Bela. *The theory of economic integration*. Homewood, Ill., R. D. Irwin, 1961, p. 196.

* Apesar das freqüentes divergências quanto à terminologia *desconcentração/descentralização* devido aos usos particulares que fazem destes termos os economistas, administradores, cientistas políticos e urbanistas, optou-se por uma conceituação mais próxima da estabelecida pelo *Dicionário Larousse*: a) *desconcentração*: sistema político-administrativo que no âmbito da descentralização delega poderes de decisão a agentes do poder central no território local; b) *descentralização*: sistema que dá

Dados os padrões mais desequilibrados desta distribuição nas economias em desenvolvimento — como decorrência do próprio processo de desenvolvimento²² — 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, podem exacerbar os desequilíbrios no sistema de cidades.²³ E 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.

3.2 *Bases para a formulação de uma política nacional de localização industrial*

Os impulsos que levam a uma redistribuição espacial das atividades industriais implicam deslocamentos nos seguintes níveis:

a) *internacional*, que resulta de decisões de desconcentração em escala planetária, tomadas nos grandes centros industriais da América do Norte e Europa Ocidental, em busca de menores custos de mão-de-obra ou de abastecimento de matérias-primas, bem como da abertura de novas frentes de mercado. A localização dessas atividades no País é mais sensível a condicionamentos objetivos de sua estrutura de produção, do seu mercado e da disponibilidade de infra-estrutura. No que diz respeito notadamente aos bens de consumo duráveis, seus padrões locacionais são marcadamente concentradores, predominando o tamanho do centro urbano, a acessibilidade ao mercado, o tamanho médio dos estabelecimentos e a relação capital-mão-de-obra, como fatores explicativos do desempenho deste segmento industrial;²⁴

b) *inter-regional*, que resulta de decisões de desconcentração em escala nacional tomadas em São Paulo, basicamente, como resultado de *incentivos fiscais* proporcionados pelo poder público. A preocupação com custos de matérias-primas e mão-de-obra pode eventualmente estar presente nestas decisões. Esta tem sido a fundamentação lógica de parte da industrialização do Nordeste brasileiro, que, ao lado de inúmeros benefícios, provocou, pela falta de planejamento mais apropriado, a geração de capacidade ociosa e a repetição, em escala regional, de padrões concentradores;

autonomia aos diversos organismos constituintes de um conjunto político-administrativo ou de uma coletividade. disseminação por um país de administrações, indústrias ou órgãos anteriormente grupados em um mesmo local. Note-se que para os economistas o termo concentração serve para identificar fatores que atuam na estrutura econômico-financeira de conglomerados industriais.

²² Hirschman, Albert O. *The strategy of economic development*. London, Duckworth, 1957, cap. 3-5.

²³ Barat, Josef. Notas sobre o planejamento urbano. op. cit. p. 82.

²⁴ Veja, a esse respeito, Tolosa, Hamilton C. Diferenciais de produtividade industrial e estrutura urbana. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 325-52, jun. 1974.

c) *intra-regional*, que resulta de decisões de desconcentração espontânea tomadas em função de economias de aglomeração que afetam os custos privados, mas sensíveis a condicionamentos objetivos de mercado e disponibilidade de fatores de produção e infra-estrutura. São os deslocamentos ao nível de região metropolitana ou de seu anel mais externo de influência, como ocorre presentemente, por exemplo, nos eixos do Vale do Paraíba, da Baixada Santista e de Jundiaí—Campinas, a partir do núcleo industrial do “ABCD” paulista;

d) *local* que, pelas mesmas razões do item anterior, envolve decisões relativas a pequenas e médias empresas (operando freqüentemente em ramos tradicionais) no âmbito do espaço municipal.

É claro que a indução governamental pode ser exercida nestes diferentes níveis, mas sujeita a formulação e instrumentação diferenciada. E dada a extrema complexidade dos fatores locacionais e mecanismos decisórios envolvidos, a política de localização industrial não deve ser atrelada simplesmente à política de desenvolvimento urbano.

Por conseguinte, evitar tendências à excessiva concentração espacial das atividades industriais em uma economia em desenvolvimento acelerado como a brasileira deve constituir prioridade governamental. Cabe ter presente, todavia, que existem duas escalas envolvidas em qualquer política de descentralização industrial: a meso e a macroespacial (organização dos espaços regionais e nacional) e a microespacial (organização dos aparelhos metropolitanos e espaços intra-urbanos, predominando a ordenação no uso do solo urbano). E é importante relembrar, também, que a busca da equidade como objetivo governamental da mais alta legitimidade pode implicar perda de eficiência, ou seja, ritmo de crescimento a menores taxas, dentro de uma concepção mais exagerada de descentralização. Neste sentido, são necessárias definições globais e consistentes de objetivos para evitar excessos que possam prejudicar o próprio desenvolvimento.

Tendo em vista que a formulação de uma política nacional de localização industrial deve estar voltada simultaneamente para a descentralização das atividades que já existem e para a localização adequada de futuros projetos importa, tanto na definição de objetivos como na escolha de instrumentos, ter presente esta diferenciação. De forma sumária, os objetivos básicos dessa política seriam os seguintes:

a) induzir a localização adequada de pólos (no sentido de implantação de indústria-chave com suas indivisibilidades, economias de escala, poder de atração e estabelecimento de *linkages* com atividades induzidas) ou complexos industriais (diversificação de atividades, geração de interdependências e aumento da competitividade de uma região), de forma a estimular o desenvolvimento regional;²⁵

²⁵ Veja, a esse respeito, Almeida Magalhães, João Paulo, op. cit. p. 73. Cabe lembrar que, para o autor, é importante a *criação de mercados* para atividades complementares como forma de superar a insuficiência de demanda real em regiões menos desenvolvidas (p. 85).

- b) induzir, em decorrência da decisão consciente de implantar pólos ou complexos, a promoção industrial e a atração de iniciativas empresariais dentro de critérios de complementariedade funcional e de adequação às infra-estruturas de transporte regional e de serviços urbanos, bem como aos programas habitacionais;
- c) induzir a realocação de atividades industriais de áreas congestionadas para centros urbanos secundários (interiorizados ou nas periferias metropolitanas);
- d) preservar áreas de reservas naturais, lazer, patrimônio histórico e turismo contra a localização indevida de atividades industriais não compatíveis com estes usos.

Em síntese, existem três ângulos pelos quais se pode focar, de forma integrada e para efeitos de instrumentação, uma política nacional de localização industrial:

- a) a eficiência de firmas ou de indústrias, que para ser atingida implica, via de regra, deixar aos empresários a livre decisão locacional através da motivação dos seus benefícios ligados a custos de natureza privada, como já foi assinalado. Neste caso as decisões compreendem localização ou realocação de atividades em função de critérios empresariais;
- b) a promoção de pólos de crescimento com indústria motriz ou complexos industriais (centros de crescimento), que implica a coincidência da política de localização com a própria promoção da industrialização, transcendendo, inclusive, aos objetivos da descentralização. Tal promoção pode estar ligada, por exemplo, à exploração de uma nova fronteira de recursos naturais ou a um esquema integrado de exportação;
- c) a equidade e proteção do meio ambiente, que para serem atingidas implicam descentralizar atividades através da ação indutiva do poder público. Trata-se, neste caso, de otimizar um compromisso entre a eficiência, de um lado, e a equidade e/ou a proteção do meio ambiente, de outro, relacionando ambas as posições a uma concepção global de estruturação espacial.

Cabe ressaltar, portanto, que a busca de maior equidade inter-regional pode materializar-se através da promoção de centros de crescimento (pólos ou complexos industriais) e/ou indução de decisões locais públicas ou privadas em áreas com contingentes populacionais significativos, porém menos desenvolvidas. As escalas aí envolvidas são as meso e macrorregionais.

Já a necessidade de proteger o meio ambiente envolve problemas de localização ou realocação referentes às escalas microrregionais ou locais. Os distritos industriais podem, neste caso, desempenhar um importante papel na consecução dos objetivos de descentralização.

4. A implantação ordenada de distritos industriais como instrumento de uma política nacional de localização industrial

4.1 Avaliação sumária da experiência com a implantação de distritos industriais

Parece haver a consciência cada vez mais clara entre planejadores de que os distritos industriais não constituem instrumento autônomo de indução ou panacéia universal para os problemas do desenvolvimento econômico regional.^{26/27} A avaliação da experiência recente no País mostra, inclusive, que a proliferação desordenada de distritos industriais — como resultado da ausência de planos diretores, de estudos de localização e de viabilidade técnico-econômica definidos a nível meso e macrorregional e da disputa exacerbada entre municípios — tem provocado problemas graves.

Assim, os estados e municípios realizam, com freqüência, investimentos que apresentam altos índices de ociosidade, situados em locais desaconselháveis do ponto de vista técnico-econômico, sem possibilidades de complementação de instalações básicas e, portanto, sem uma efetiva capacidade de atrair projetos industriais. Cabe assinalar que, de modo geral, os graus de ocupação dos distritos são baixos, mesmo considerando reservas para futura utilização.²⁸

Por outro lado, a competição exacerbada entre distritos provoca a concessão de incentivos acima das reais possibilidades das municipalidades (e, às vezes, dos governos estaduais) e a venda dos lotes é feita por preços abaixo do custo real (desapropriações, infra-estrutura e instalações comuns). Tal processo de subsidiamento, associado aos custos financeiros, dificulta a viabilização de linhas de crédito para as companhias de distritos industriais cujos resultados financeiros não se mostram favoráveis, em geral, à obtenção de recursos de terceiros.²⁹

Um aspecto interessante a assinalar é o da freqüente falta de entrosamento entre órgãos estaduais (ou municipais), que provoca problemas na implantação dos distritos, com a execução das obras de infra-estrutura sendo feita diretamente pelas companhias a custos mais elevados. Neste sentido os problemas mais freqüentes são aqueles relacionados com os sistemas viários internos e de acesso e com o suprimento de serviços públicos.

²⁶ Tolosa, Hamilton C. Pólos de crescimento: teoria e política econômica. In: Haddad, Paulo R., ed. *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972. (Série Monográfica, 8.)

²⁷ Garcia de Oliveira, Lucia Elena. Algumas considerações sobre implantação de distritos industriais. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, p. 22-69, out./dez. 1976.

²⁸ Brasil. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. *Diagnóstico sobre serviços urbanos e distritos industriais* (documento preliminar). Rio de Janeiro, out. 1977, p.f. 4.

²⁹ Brasil. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. *Diagnóstico sobre serviços urbanos e distritos industriais* (documento preliminar). Rio de Janeiro, out. 1977, p.f. 5.

Quando os distritos são implantados por órgãos estaduais ocorre também, com freqüência, a marginalização do poder municipal no que diz respeito à provisão de serviços tipicamente municipais e não há um entrosamento quanto à fixação de diretrizes locais de controle do uso do solo e das áreas de expansão urbana.

Cabe acrescentar, finalmente, que a implantação de distritos industriais tem-se ressentido da existência de mecanismos efetivos de planejamento e fixação de prioridades, propiciando a compatibilidade de objetivos nacionais, regionais, estaduais e municipais.³⁰ São escassos, com efeito, os planos diretores, estudos de viabilidade e conjuntos de diretrizes que conciliem as óticas macro e mesorregionais (atenuação de desigualdades regionais) com a microrregional (problemas de ordenação do solo intra-urbano e proteção do meio ambiente).

A contestação de que a proliferação de distritos industriais não conduz necessariamente ao desenvolvimento regional (meso ou macro), criando, ao contrário, problemas de eficiência resultantes da dispersão prematura de certas atividades, implica reconhecer que a ausência de uma política nacional de localização industrial impede que seja dada ao distrito industrial a conotação compatível com seus objetivos de descentralização microrregional e de preservação do meio ambiente urbano. E, sobretudo, pela ausência de uma hierarquização de soluções de acordo com os objetivos a serem alcançados (pólos de crescimento, complexos industriais e distritos) confunde-se, via de regra, os alcances regionais envolvidos, a amplitude dos processos de difusão e a profundidade dos esquemas de promoção industrial.³¹

4.2 *A implantação de distritos industriais como instrumento de uma política nacional de localização industrial*

Para que a implantação de distritos industriais possa constituir-se importante instrumento de uma política nacional de localização industrial com desdobramentos no desenvolvimento urbano torna-se necessário, por conseguinte, que ela seja ordenada pelos seguintes fatores:

a) seletividade de centros urbanos (especialmente aqueles de porte médio) com efetiva capacidade de dinamização em escala meso-regional ou estadual.³² Neste sentido, a seleção deve estar compatibilizada à política nacional de desenvolvimento urbano;

³⁰ Garcia de Oliveira, Lucia Elena, op. cit. p. 63.

³¹ O equacionamento do problema dos distritos industriais não deve referir-se apenas às definições de "vocações" de áreas. Na verdade, o importante é corrigir as distorções apontadas, por meio da definição de especializações urbanas, a nível nacional, de modo a adequá-las à distribuição espacial de recursos naturais e fatores de produção. Isto, com o objetivo de maximizar complementaridades técnicas e econômicas. Veja, a esse respeito, Tolosa, Hamilton C. Política nacional de desenvolvimento urbano; uma visão econômica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 143-56, jun. 1972.

³² Diante da escassez de recursos financeiros e humanos, a criação de centros de crescimento constitui a estratégia mais racional de descentralização concentrada, com

- b) seletividade de setores de atividades com efetiva capacidade de polarização, criação de interdependências ou difusão tecnológica. Cabe aí ter presente a importância da montagem de esquemas de promoção industrial que reflitam reorientações em prioridades da política de industrialização;
- c) estímulo à criação de complementaridades de modo a evitar, sempre que possível, a competição desordenada com a resultante fragmentação de iniciativas e diluição de recursos disponíveis;
- d) coordenação a nível nacional, que permita compatibilizar objetivos globais e estaduais de descentralização industrial, por meio da definição consistente de objetivos de política e da fixação de prioridades geográficas e setoriais.

Desta forma, tornar-se-á possível consolidar sistemas de distritos industriais de diferentes hierarquias, ampliando consideravelmente o potencial de fomento ao desenvolvimento regional deste instrumento.

Cabe ressaltar, finalmente, dois aspectos relevantes no que diz respeito à implantação de distritos industriais. De um lado a importância da promoção industrial orientada e a criação, nos distritos, de centros de serviços comuns, assistência técnica e treinamento da mão-de-obra, como forma de tornar mais permanente a capacidade de atração de atividades para estas áreas. De outro, o grande potencial do distrito industrial como instrumento de disciplinamento do uso do solo intra-urbano e elemento catalisador de programas integrados de habitação, transportes e serviços urbanos em corredores de irradiação do crescimento nas regiões metropolitanas e centros urbanos de grande e de médio portes.

Importa ter presente, por fim, que o melhor proveito das funções descentralizadoras do distrito industrial estará muito associado futuramente às possibilidades de reorientação dos padrões de localização que até o momento prevalecem no setor industrial, quais sejam, aqueles de concentração. Uma vez que nossa estrutura industrial encontra-se fundamentalmente atrelada ao setor de bens duráveis — que, como foi mencionado, é altamente concentrador do ponto de vista territorial em razão das suas necessidades de proximidade aos mercados e grande sensibilidade aos efeitos da aglomeração — e considerando que será necessário ao longo da década de 1980 promover alterações nas estruturas da demanda e da oferta interna de bens e serviços, para que se mantenha, a longo prazo, uma taxa razoável de crescimento econômico, parece realista supor que, no âmbito de uma alternativa econômica calcada na maior ênfase à redistribuição da renda, a hierarquização de distritos industriais concebida como articulação de sistemas complementares terá um papel da maior importância no processo de descentralização industrial.

vistas a atenuar desigualdades regionais. Já se o objetivo principal é reduzir possíveis desequilíbrios externos em grandes metrópoles, a estratégia mais efetiva será a de uma descentralização intrametropolitana na própria área de influência mais imediata da metrópole. Veja, a esse respeito, Andrade, Thompson. *Considerações preliminares sobre uma política de descentralização através do apoio ao desenvolvimento de cidades médias no Brasil*. s.n.t. 15 p. mimeogr.

5. Conclusão

Do que foi exposto neste trabalho pode-se listar as seguintes conclusões:

1. As políticas de localização industrial, desenvolvimento urbano e infraestrutura econômica devem constituir-se instrumento de uma estruturação espacial mais ordenada, exigindo, por conseguinte, uma concepção global do desenvolvimento regional.
2. No que diz respeito à localização industrial, há necessidade de implementação de um corpo coerente e consistente de instrumentos que atendam aos objetivos de descentralização através da *indução* de localização futura (objetivos de política macro e mesorregional) e da *relocalização* de atividades existentes que impliquem deseconomias ou impactos negativos sobre o meio ambiente (objetivos de política microrregional e urbana).
3. O processo de desconcentração espontânea de atividades em algumas regiões metropolitanas, em função de critérios empresariais deve ser estimulado, e para isto, inclusive, uma hierarquização de áreas industriais planejadas (centros e distritos) com diversos alcances regionais pode ser concebida no âmbito de uma política nacional de localização industrial.
4. Os parâmetros básicos de uma efetiva descentralização industrial estarão ligados, no futuro, à maior ênfase redistributiva do processo econômico.
5. Nas duas escalas envolvidas com a indução governamental conducente à descentralização, é fundamental ligar essa indução a esquemas de promoção industrial pelos quais sejam identificadas oportunidades de implantação de novas atividades industriais, desenvolvidos estudos de viabilidade e anteprojeto de forma a promover as oportunidades junto a investidores potenciais, e compatibilizados projetos e prazos de maturação dos investimentos nos pólos, complexos ou distritos industriais.

Do ponto de vista institucional, afigura-se conveniente, de início, a criação de um organismo que constitua a cabeça de um sistema de órgãos federais articulados entre si e voltado para uma política geral de estruturação do espaço e de localização industrial, impondo-se às atribuições rotineiras dos componentes do sistema. Os órgãos que interferem concretamente na localização, situados em diferentes ministérios e sem necessariamente uma preocupação com a dimensão espacial (como o CDI, BNDE, BNH, DNER e RFFSA), se articulariam entre si e com aqueles que realizam sistematicamente estudos e pesquisas ligados ao problema regional-urbano-industrial (como a CNPU, o IBGE, o IPEA e o GEIPOT).

Com o pessoal e atividades interdisciplinares, o organismo de coordenação teria um papel normativo na configuração do espaço brasileiro e seria o responsável pela formulação e acompanhamento da política nacional de localização industrial. O sistema federal se articularia também com entidades estaduais responsáveis pela promoção industrial, bem como pela implantação e administração de distritos e centros de crescimento.

Finalmente, dado o envolvimento dos Ministérios do Interior, da Indústria e Comércio, de Transportes e Planejamento, um organismo da natureza do proposto só se justificaria a nível interministerial de primeiro

escalão e com uma secretaria-executiva intimamente ligada à estrutura administrativa do ministério responsável pela política de estruturação do espaço nacional, papel este que entre nós cabe ainda ao Ministério do Interior.

Summary

The central theme of this article is the need of defining a policy of industrial location on a national level. The author gives an integrated view of the policies of industrial location and urban development, since these iterative elements are strongly linked to a global conception of the organization of space.

From a condensed and general approach of historical evolution of urban sector in the past three decades, and based on recent literature, the author extracts some conclusive elements for composing a global picture of urban sector.

Adopting a perspective of iteration that shows the processes of industrial concentration, spontaneous or planned, influencing or being influenced, and sometimes even transcending the process of urban development he establishes the conceptual basis for the formulation of a national policy of industrial location.

The author still examines the problem of industrial districts by evaluating the experience with its implantation, in an attempt to better define its role as a more ample instrument of location.

Finally, some conclusions and recommendations and some institutional solutions for the problem of industrial location are formulated.



Amedeo Modigliani (40 x 50)

Um bom presente revela sempre a personalidade de quem o envia. Deve ser nobre, de bom-gosto e, antes de tudo, tornar-se inesquecível. Como as nossas telas.

Reproduções de quadros dos grandes mestres, importadas da Itália, com textura idêntica aos originais, só reconhecidas por especialistas. Liberte o artista que há em Você.

Vendas com exclusividade:

Livrarias da Fundação Getúlio Vargas
RIO: Praia de Botafogo, 188

Av. Graça Aranha, 26 — Lojas C e H
S. PAULO: Av. Nove de Julho, 2.029
BRÁSILIA: SCLS, 104 — Bloco A, lojas.
27/37

PRESENTEIE COM ARTE

GUERRA A POLUIÇÃO

U Thant e outros

O governo e a iniciativa privada na maioria dos países do mundo estão voltados para o grave problema da poluição em suas várias formas.

Tanto em países industrializados, como os Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França, quanto em países subdesenvolvidos, como a Turquia, Marrocos, Costa Rica, Bolívia e Brasil — onde as indústrias ainda não são as principais causadoras da destruição do meio — estão sendo criados centros de estudo para o combate à poluição.

Esta iniciativa é de urgência, já que a sobrevivência do homem e das sociedades em contato direto com o meio natural depende da capacidade que tivermos para, num futuro próximo, reduzir e manter em grau suportável esses despejos urbanos e industriais no ar e nas águas, assim como criar uma mentalidade de conservação do meio.

Guerra à poluição — coletânea de textos extraídos da revista **O Correio da Unesco** — analisa as causas do assustador empobrecimento da Terra como **habitat** natural do homem. O problema, visto em seu contexto mundial por estudiosos de várias nações, interessa de perto a estudantes de engenharia, arquitetura, urbanismo e agronomia, assim como a todos quantos queiram contribuir para sua erradicação.

A venda nas livrarias

Pedidos à

Editora da Fundação Getúlio Vargas

Praia de Botafogo, 188

Cx. Postal 9.052 - ZC-02

Rio de Janeiro - RJ