

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
PROGRAMA DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - PUR

SÉRIE: RELATÓRIOS DE PESQUISA-Nº2

Intervenção do Estado na Estruturação  
do Sistema Urbano Brasileiro. Vol.1

Coordenadores:

ROSÉLIA PERISSÉ DA SILVA PIQUET

RAINER RANDOLPH

EQUIPE:

Coordenadores - Rosélia Perissé da Silva Piquet  
Rainer Randolph

Pesquisadoras - Rosanne Pimentel Mannarino  
Wânia Monteiro Miranda

ÓRGÃO FINANCIADOR:

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
URBANO - CNDU

Rio de Janeiro em, agosto de 1982

OBS.: É vedada a reprodução ou citação do presente texto sem  
a autorização dos autores.

I N D Í C E

V O L U M E 1

1º CAPÍTULO

Urbanização, industrialização e política urbana:  
marcos preliminares à análise de suas inter - de  
pendências..... 1

1.1. Notas sobre a tendência do desenvolvimento eco  
nômico-urbano e a intervenção do Estado..... 2

1.2. Estado e sistema urbano: a estruturação e o pro  
ceder da presente investigação..... 5

2º CAPÍTULO

A Política de Localização Industrial Brasileira  
e a questão da desconcentração espacial..... 8

2.1. Apresentação..... 9

2.2. O BNDE e o CDI - de seus primórdios ao limiar  
dos anos 70..... 13

2.3. O CDE, BNDE e CDI face à redefinição da Políti  
ca Econômica Federal expressa pelo II PND..... 23

2.4. A intervenção Federal/Metropolitana na questão  
ambiental e as diretrizes de zoneamento indus  
trial..... 45

2.5. Novas diretrizes propostas para a Política de  
Localização/Desconcentração Industrial e a  
Transformação Institucional no Final dos Anos  
70..... 54

Bibliografia do 2º CAPÍTULO..... 70

### 3º CAPÍTULO

A política urbana e seus instrumentos	71
3.1. Introdução.....	72
3.2. A política urbana em seu enfoque habitacional....	72
3.3. O BNH e o desenvolvimento urbano.....	77
3.4. Do Sistema Nacional de Planejamento Local Integra do ao sistema das Regiões Metropolitanas.....	84
3.5. A política urbana hoje.....	89
<u>Notas do 3º CAPÍTULO.....</u>	93

### 4º CAPÍTULO

Acumulação de capital e intervenção estatal no de senvolvimento urbano.	94
4.1. Industrialização, Sistema Urbano e Política Urba na: considerações acerca de suas relações.....	95
4.2. As condições da acumulação no primeiro ciclo in dustrial.....	98
4.2.1. Transformações na estrutura industrial e suas implicações espaciais.....	99
4.2.2. A concentração espacial com "subproduto" da industrialização.....	106
4.3. O segundo ciclo de acumulação e o sistema urbano como "problema".....	112
4.3.1. A ampliação da ação do Estado.....	114
4.3.2. As propostas "desconcentradoras".....	117
4.4. Conclusões.....	125
<u>Bibliografia do 4º CAPÍTULO.....</u>	

## 5º CAPÍTULO

As Transformações Sociais e seu Impacto na Formação da Política Urbana na Década de 70. 129

5.1. A Política Nacional do Desenvolvimento Urbano (PNDU) no seu contexto social e histórico; a abordagem da atual investigação..... 130

5.1.1. Os principais temas da PNDU na década de 70; o objeto do estudo..... 130

5.1.2. O significado social da PNDU desconcentradora; os objetivos e o procedimento da sua análise..... 136

5.2. As forças sociais; conceito de sua estruturação, organização e seu poder de determinação política. 141

5.2.1. Os "modos de determinação social" e o Estado - o modelo de Erik Olin Wright..... 141

5.2.2. A estrutura de classe e o processo de fracionamento social..... 144

5.2.3. Dominação, hegemonia e ideologia: as relações sociais e o Estado..... 148

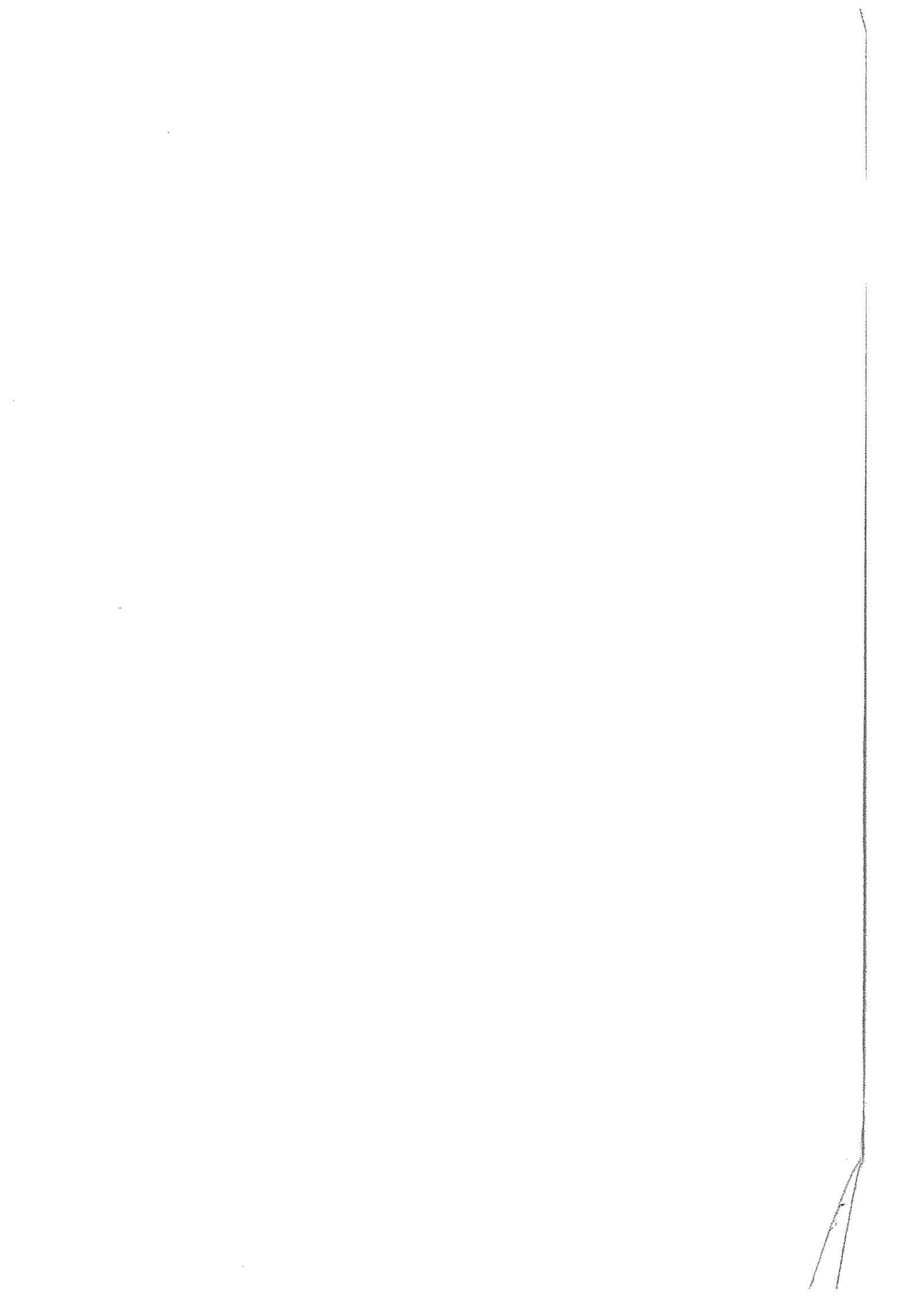
5.2.4. Examinando o nível da determinação social da PNDU: Será suficiente uma análise do fracionamento da formação social? 155

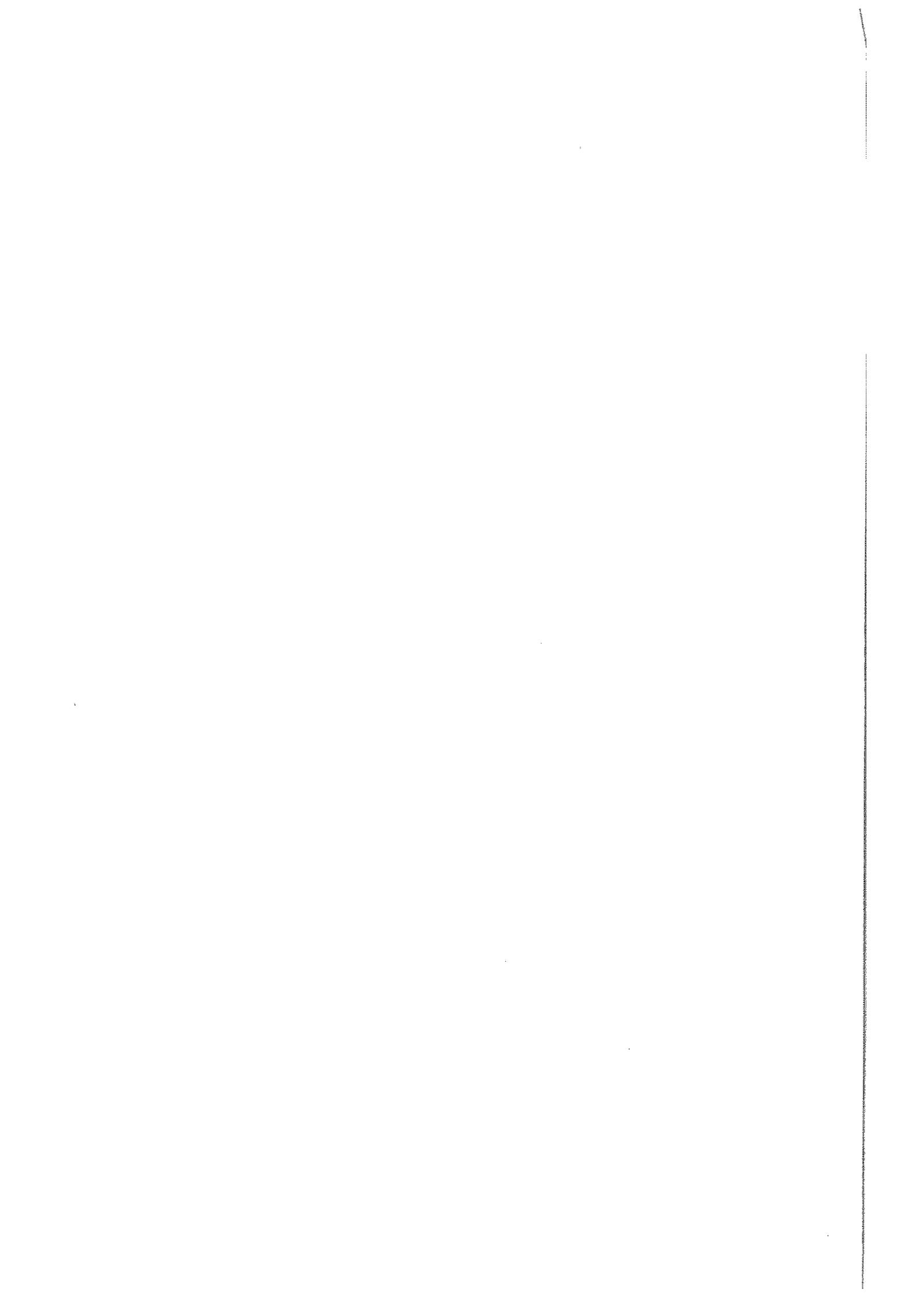
5.3. A determinação da PNDU pelos processos de concentração/polarização e particularização/generalização social e espacial..... 161

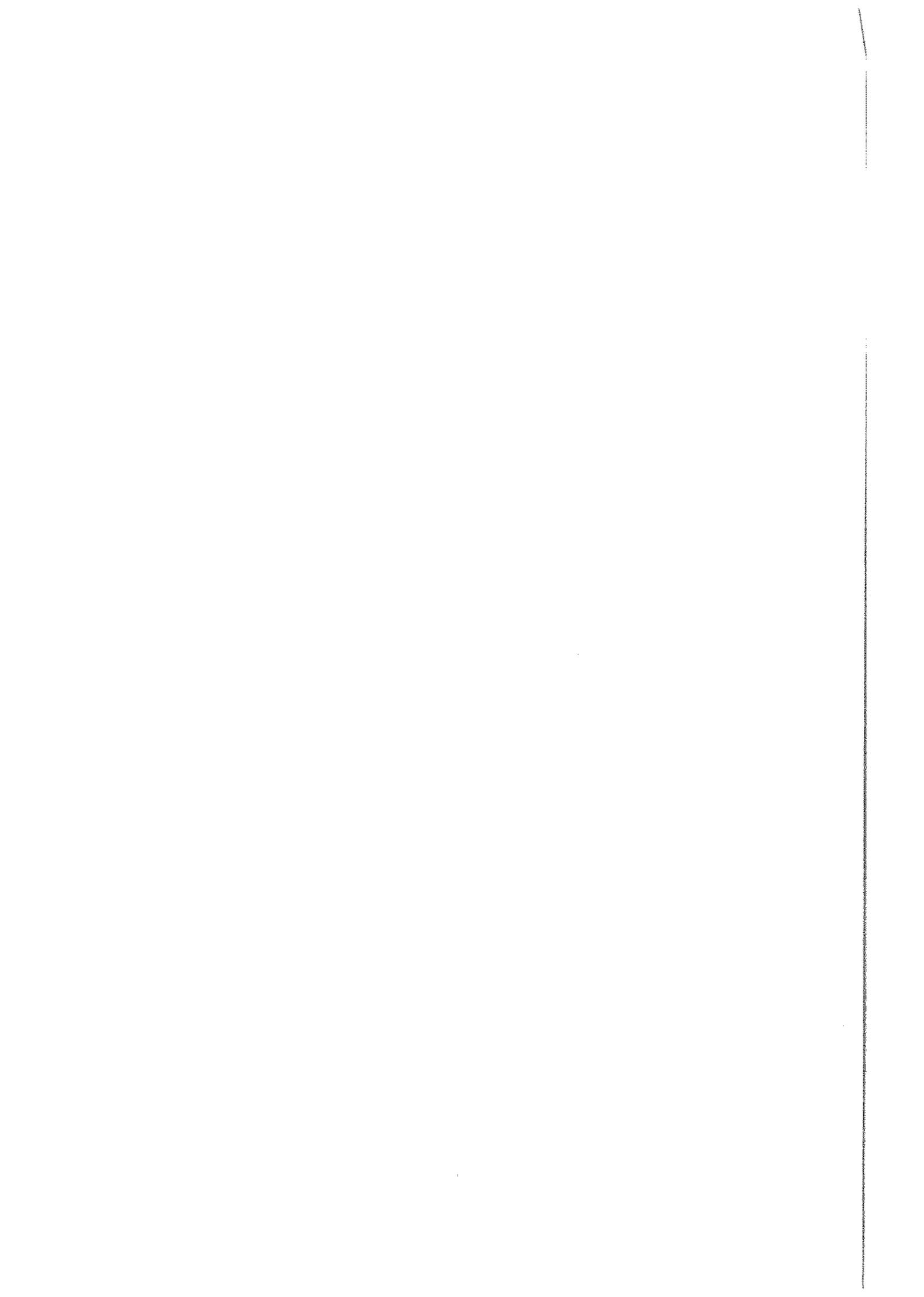
5.3.1. A articulação do espaço pelas forças sociais e a constituição de regiões..... 162

5.3.2. A formação de frações sociais regionais - no processo de particularização/generalização do fracionamento da sociedade..... 170

5.3.3. A importância da particularização social e territorial para a análise da PNDU..... 176







5.4. Preliminares de uma "periodização sociológica": indícios para a determinação social da PNDU....	182
5.4.1. Surge uma nova fração social: a tecno- -burocracia estatal.....	183
5.4.2. O processo de concentração/polarização - social no Brasil: 1950 a 1976.....	185
5.4.3. Considerações sobre a particularização - territorial da formação brasileira.....	194
5.4.4. Notas sobre transformações do Estado e os conflitos sociais com ênfase à década de 70.....	209
5.5. As determinações sociais da formulação da PNDU na década de 70. Primeiras conclusões sobre as suas três fases.....	216
<u>Bibliografia do 5º CAPÍTULO.....</u>	222

## 6º CAPÍTULO

A intervenção dos organismos internacionais no processo de desenvolvimento urbano no Brasil. O caso do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. (em elaboração)

V O L U M E 2

ANEXO I

A discussão em torno da desconcentração industrial e as repercussões suscitadas pela Resolução nº 14, do CDE (21/12/1977) e por sua regulamentação, através da Resolução nº 57, do CDI (16/05/1978)..... 228

1. A problemática da concentração/desconcentração industrial - debates e controvérsias -..... 229
2. As repercussões da Resolução nº 14/CDE..... 239
3. Os considerandos e sugestões quanto à regulamentação da Resolução nº 14/CDE - a Resolução nº 57/CDI..... 251

ANEXO II

Condensação das informações relativas às instituições pesquisadas..... 258

1. Legislação básica referente à Política Industrial e os relatórios anuais do CDI e BNDE..... 259
2. Legislação básica referente à Política Urbana, - os relatórios anuais do BNH e as resoluções do CNDU..... 294

1º CAPÍTULO

URBANIZAÇÃO, INDUSTRIALIZAÇÃO E POLÍTICA URBANA:  
MARCOS PRELIMINARES À ANÁLISE DE SUAS INTERDEPENDÊNCIAS.

por Rosélia Perissé da Silva Piquet  
Rainer Randolph

## 1.1. NOTAS SOBRE A TENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-URBANO E A INTERVENÇÃO DO ESTADO

No curso das últimas décadas um acelerado processo de urbanização e a concentração das atividades econômicas e da população em áreas metropolitanas tem caracterizado o quadro urbano brasileiro.

Com efeito, de 1940 a 1970, enquanto a população total duplicou, a população urbana cresceu quatro vezes. Em termos absolutos isto representou um acréscimo de 40 milhões de habitantes à população urbana existente em 1940. Este ritmo de crescimento não foi, contudo, uniforme para todas as classes de tamanho de cidades e vem se dando através da concentração populacional em grandes centros: apenas duas metrópoles - Rio e São Paulo - superam a soma da população de 3.574 municípios<sup>(1)</sup>.

A concentração das atividades produtivas é ainda mais nítida: em 1970, 52% do produto interno do país foi gerado em apenas 0,2% do território nacional. A grande discrepância encontra-se no setor secundário de vez que Rio de Janeiro detém 11,5% e São Paulo 39% do total nacional da produção industrial<sup>(2)</sup>.

Supõe-se que a concentração populacional e econômica resulta do "próprio processo de industrialização, quando implantado sobre as bases, produtiva e mercantil, da especialização primária. Tal processo atua de forma desequilibrante sobre o espaço regional e/ou nacional, com repercussões sobre o sistema urba-

(1) Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) Doc. nº 1 - Estudo e Propostas para a Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano no Brasil, 1979, p. 16.

(2) Documento CNDU - pg. 24.

no" (3) Expressão mais marcante destes "desequilíbrios no sistema de cidades" (4) são as duas metrópoles nacionais referidas.

Em função de sua própria consolidação e expansão estes centros metropolitanos vão gradativamente apresentando sintomas de saturação. Embora de um ângulo exclusivamente econômico não se possa afirmar que tenham atingido o estágio de "deseconomias de aglomeração", os problemas de congestionamento de tráfego, poluição, favelização, etc são indicadores de que a concentração nestas metrópoles havia atingido o limite de sua "funcionalidade" e o quadro urbano brasileiro passa a ser apresentado como problemático.

De fato a década de 70 foi marcada pela formulação de um discurso sobre o planejamento do desenvolvimento urbano e regional e pela criação de um extenso aparato de intervenção pública neste processo. Vários ângulos da questão urbana, sucessivamente, centralizaram a atenção de estudiosos e planejadores. São levantadas questões relativas ao sistema de cidades - "super-urbanização"; "dinamização das cidades de porte médio"; "desconcentração metropolitana", etc - e à problemática intra-urbana - circulação, poluição, favelização, etc.

Intervenções a nível físico espacial do tipo - zoneamento urbano, instalação de distritos industriais, programas residenciais e de saneamento básico, pólos de equilíbrio e outros - vão sendo implantados. Embora representem esforços quanto ao disciplinamento da expansão urbana e à estruturação do sistema, repre

(3) Barãt Josef: Introdução do Editor no número especial dedicado ao desenvolvimento urbano. In: Pesquisa e Planejamento Econômico 3 (1973) 3, 527-542, pag. 527.

(4) Iden.

sentam na verdade intervenções apenas a nível das manifestações dos problemas urbanos, não atuando junto a suas causas geradoras. Dessa forma, documentos oficiais e trabalhos acadêmicos passam a enfatizar a urgência quanto a definição e implantação de uma "Política de Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano".

Compreendida como uma "ação voluntária do poder público com o objetivo de modificar aspectos da relação entre o funcionamento do sistema econômico e social e a configuração espacial do país", esta intervenção específica do poder público é apresentada como capaz de permitir que sejam atingidos não só objetivos de crescimento e estabilidade econômica como de justiça social e integração nacional (5).

No entanto, a percepção da fragilidade das medidas propostas e da insuficiência dos programas implementados gera uma descrença nas possibilidades do planejamento. De forma explícita ou implícita a quase totalidade das análises e diagnósticos recentes sobre as possibilidades do planejamento urbano atribuem ao Estado - seja enquanto formulador de políticas, seja enquanto agente econômico e promotor de programas e projetos - a responsabilidade pela solução dos problemas urbanos e regionais.

No nosso entender, o crescimento econômico da forma como vem se processando no país, não leva à justiça social e à integração nacional. Significa antes a incorporação de parcelas crescentes de recursos e população ao circuito internacional do capital que o atendimento das necessidades básicas da população. A nosso ver, são as condições sob as quais vem se dando a acumula-

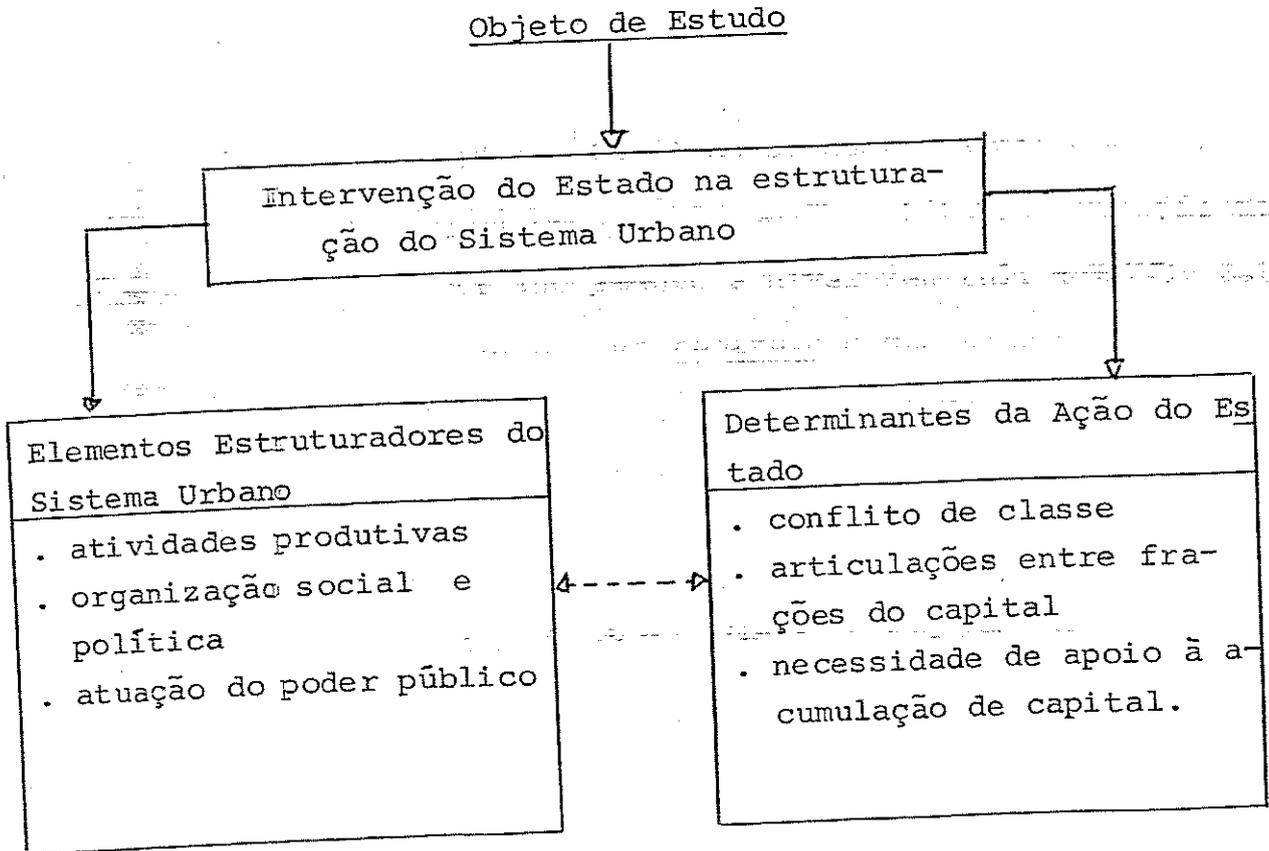
(5) Documento CNDU - pg. 58.

ção de capital no país que conduziram a um processo de urbanização acelerado e concentração espacial das atividades econômicas.

Estas questões nos levaram a considerar que a análise, interpretação e avaliação do papel que o Estado vem desempenhando na estruturação do espaço nacional só seria possível se reportada às especificidades econômicas, sociais e políticas brasileiras.

1.2 ESTADO E SISTEMA URBANO: A ESTRUTURAÇÃO E O PROCEDER DA PRESENTE INVESTIGAÇÃO

Sendo nosso objeto de análise a "Intervenção do Estado na estruturação do sistema urbano brasileiro" desenvolvemos nosso estudo através das vertentes que de forma esquemática apresentamos abaixo:



Vale dizer, no nosso entender teríamos que investigar, por um lado, os elementos estruturadores do sistema urbano e por outro, os determinantes da ação do Estado. Com base nessas premissas e dado que o sistema urbano brasileiro a partir dos anos 50 vem sendo moldado pelo processo de industrialização que, por sua vez, determina a forma e o ritmo da expansão econômica, buscamos identificar:

- a) dentre os instrumentos de política urbana aqueles referentes às relações inter-urbanas;
- b) a atuação do Estado na localização industrial, dado ser esta a atividade hegemônica da economia brasileira.
- c) as transformações ocorridas nas condições da produção industrial que teriam implicações na estruturação do sistema urbano;
- d) as forças sociais que influenciaram a tomada de decisão do poder público.

Realizamos o levantamento das diretrizes gerais do Estado quanto à localização industrial, definidas por seus principais órgãos normativos de coordenação superior: CDE e CDI. Com o mesmo objetivo buscamos identificar a atuação do principal órgão de financiamento a nível federal: o BNDE. Este levantamento é apresentado no capítulo 2 que se constitui no delineamento da atuação do Estado na questão da localização industrial.

As mudanças da intervenção pública no urbano são apresentados no capítulo 3, onde o aparato institucional e legislativo, que de forma direta é voltado para o desenvolvimento urbano, é analisado.

Estes dois capítulos de caráter descritivo, constituíram a base sobre a qual foram empreendidas as investigações e interpre

tações dos capítulos posteriores, os quais destacarão, cada um por si, um aspecto específico do conjunto de influências presentes na formulação da Política Nacional do Desenvolvimento Urbano a partir da década de 50 e, especificamente, da política dos anos 70.

Assim sendo, o capítulo 4 busca estabelecer as relações existentes entre o processo de acumulação de capital na economia brasileira e a atuação do setor público no que diz respeito à estruturação do sistema urbano. No capítulo 5 é empreendida a análise da super-estrutura social, política e ideológica que demarcou o processo de tomada de decisão do poder público em anos recentes.

Finalmente, o capítulo 6 apresenta a atuação dos organismos internacionais que vêm desenvolvendo programas de desenvolvimento urbano no Brasil.

Apresentamos em Anexo o material levantado e sintetizado que serviu de base para as análises empreendidas no texto.

2º CAPÍTULO

A POLÍTICA DE LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRA  
E A QUESTÃO DE DESCONCENTRAÇÃO ESPACIAL.

por Rosanne Pimentel Mannarino

2.1. APRESENTAÇÃO

Em última instância, o objeto de estudo a ser considerado no presente capítulo, trata-se da desconcentração espacial das atividades industriais no País. Entretanto, não se pode perder de vista que o objetivo (explicitado pelo Governo) de desconcentrar tais atividades, é tão somente um daqueles contidos no quadro mais amplo da estratégia de "Política de Localização Industrial", inserido, por sua vez, no contexto da "Política Industrial" como um todo.

Nesse sentido, julgou-se necessário considerar aqueles objetivos gerais, de forma organicamente articulada e interdependente, para efeito de uma (pretendida) interpretação analítica, mais qualitativa e real, da "Política de Desconcentração Industrial" propriamente dita.

Cumprе salientar que a "Política Industrial", no Brasil, pressupõe, tanto em sua formulação quanto em sua implementação, a existência de múltiplos e complexos órgãos vinculados a distintos Ministérios (\*).

Particularmente no que tange à "Política de Localização Industrial", tem-se, como competência institucional, dentre outras coisas, estudar, traçar normas, executar e avaliar Programas e Projetos Industriais.

As instituições a atuarem direta ou indiretamente, no processo decisório dessa Política podem se dar na esfera dos três níveis governamentais (\*\*).

(\*) W.Suzigan (ed), "Indústria: política, instituições e desenvolvimento", Série monográfica nº 28, IPEA/INPES, RJ, 1978.  
(\*\*) J.Barat et al, "Bases para a Formulação e Implementação de uma Política Nacional de Localização Industrial" Relatório Final, RAP 15(3): 120-135, jul/set 1981.

Quais sejam,

a) A nível Federal:

Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE); Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); Superintendências Regionais de Desenvolvimento (SUDENE, SUDAM, etc), Secretaria Especial do Meio-Ambiente (SEMA).

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).

Quando na presente análise, estar-se-á privilegiando três daqueles órgãos enumerados acima, respondendo por ações em âmbito Federal (\*).

São eles:

- . Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE)
- . Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)
- . Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (\*\*)

Quanto aos mesmos etendõ em vista as considerações anteriores, dar-se-á maior ênfase à questão locacional (particularmente à desconcentração industrial), por intermédio de alguns de seus principais instrumentos legais, (atrelados à questão da organização e distribuição da produção industrial, tanto a nível

(\*) A escolha dos mesmos justifica-se sob a perspectiva global da pesquisa.

(\*\*) Hoje transformado em Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

inter-urbano quanto a intra-regional). Ademais, acompanhar-se-á, e sob uma perspectiva histórica, as respectivas e pertinentes transformações estruturais sofridas por aquelas instituições.

Em termos de procedimento analítico, fêz-se necessário, portanto, uma reconstrução histórica da ação/transformação das três instituições selecionadas (desde a data de criação das mesmas), destacando a questão locacional (no sentido lato) e, por vezes, setorial/ambiental, embutidas em seus instrumentos legais.

Ressalte-se, no entanto, que o presente estudo não contará, no momento, com respaldo teórico mais aprofundado, capaz de traduzi-lo à luz da própria formação econômico-social-política brasileira (lacuna esta a ser preenchida quando se considera as demais partes constitutivas de pesquisa ora proposta).

O corte analítico-temporal, recairá, principalmente, no período compreendido pela década dos anos 70. Entretanto, com vistas a ampliar o conjunto de elementos para uma melhor qualificação da problemática então abordada, optou-se por retroceder as investigações a partir dos idos dos anos 50.

Permeando as informações assim condicionadas, selecionar-se-á, (constando no Anexo I), alguns dos pronunciamentos, debates e sugestões<sup>(\*)</sup>, por parte de representantes de distintos segmentos de classe da população, frente as diretivas governamentais de localização industrial, particularmente de desconcentração (dado o seu significado para a pesquisa como um todo). Dentre estas, explicitadas, p. ex. através do II PND, bem co-

---

(\*) extraídos principalmente, de alguns dos principais jornais de circulação nacional.

mo por intermédio da Resolução nº 14, do CDE e da Resolução nº 57, do CDI.

Serão também abordadas algumas propostas oficiais, ou não, quanto à "Política de Localização/Desconcentração Industrial" para o País.

À guisa de complemento analítico, serão enfocados as coordenadas básicas, por parte do Governo Federal/Metropolitano, quanto ao zoneamento industrial e ao controle da poluição ambiental provocada pelas atividades industriais.

Finalmente, discorrer-se-á sobre os novos rumos traçados para a "Política Industrial Brasileira", tendo como pano de fundo o "Plano Diretor da Política Industrial-1980/85", proposto pelo CDI/MIC, onde se constata diretrizes explícitas de desconcentração espacial das indústrias e substanciais transformações dos instrumentos necessários à concretização da Política Industrial.

Tão somente a título de observação, resta ainda mencionar que muitos dos dados, informações, Resoluções, Portarias, etc relativos ao BNDE e CDI, foram retirados dos respectivos Relatórios Anuais de Atividades (para a década de 70, inclusive o ano de 1980), bem como de documentos contendo a legislação básica de tais instituições, e/ou fornecidos diretamente pelas mesmas (\*\*).

---

(\*\*) A síntese dos referidos Relatórios de Atividades, assim como da legislação pertinente, encontram-se anexadas à pesquisa.

## 2.2. O BNDE E O CDI - DE SEUS PRIMÓRDIOS AO LIMIAR DOS ANOS 70.

Como pré-condições a garantirem o movimento de passagem à industrialização pesada no País, houve necessidade de se transformar, qualitativamente, a estrutura e a dinâmica da economia brasileira.

Assim sendo, o Estado passou a assumir o papel de financiador e agente, no rompimento de "barreiras estruturais," através de Programas de inversão em infra-estrutura básica, principalmente energia e transporte.

Nesse contexto, e sob tais perspectivas, criou-se o BNDE (originalmente como Autarquia Federal), por intermédio da Lei nº 1.628, de 20-06-52<sup>(\*)</sup>.

Destinava-se, portanto, a atuar como financiador dos gastos públicos, cumprindo o papel de principal instrumento para a execução da política de investimentos de longo prazo (encarregando-se de todas as operações financeiras envolvendo o Fundo de Reparcelamento Econômico-FRE)<sup>(\*\*)</sup>.

Nos primeiros anos de sua criação e, em consonância com as diretrizes globais do Governo, o BNDE irá concentrar suas atenções, sobretudo, no setor de transporte ferroviário.

A partir de 1956, enquanto submetido às necessidades do "Plano de Metas", o Banco passa a atuar, significativamente, nos

(\*) Tal lei dispõe ainda sobre o Fundo Especial de Juros e Amortizações e Reajustes de Obrigações do Reparcelamento Econômico e, o Fundo de Reparcelamento Econômico (FRE).

(\*\*) O FRE constituía-se num adicional compulsório sobre o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas.

setores de energia elétrica e siderurgia do ferro e aço.

O quadro a seguir propõe-se a demonstrar, de forma sucinta, a evolução das operações aprovadas pelo BNDE, por atividades econômicas no período de 1952/1976.

Baseando-se nos dados do mesmo, tem-se que, entre 1952 e 1964 o BNDE investiu, respectivamente 32,7%; 27,8% e 20,5% de seu orçamento, em aço, energia elétrica e transporte ferroviário (\*).

Bassalte-se que, tendo o BNDE como órgão gestor, são criados, em 1963, o Fundo de Investimentos Siderúrgicos (Decreto nº 52.126 de 17-06-63) e, o Fundo Nacional de Investimentos (Lei nº 2.242 de 17-07-63).

Em 1964, através da Lei nº 4.595 de 31-12-64, estabelece-se sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias. Sendo que, em seu artigo 23º, dispõe sobre o BNDE como principal instrumento de execução da "Política de Investimento" do Governo Federal.

Nesse sentido, pelo lado do BNDE, observar-se-ã a partir de então, em alargamento sistemático na diversificação de suas modalidades operacionais. Cabendo destacar: a criação de Programas específicos para Pequenas e Médias Empresas, Pesquisas Técnicas e Científicas, Comercialização de Máquinas e Equipamentos Nacionais, bem como a estruturação de um Sistema de Bancos de Desenvolvimento, destinado a promover a descentralização das atividades econômicas.

---

(\*) Em 1955, os setores ferroviários e de energia absorveram cerca de 90% dos créditos do BNDE, segundo informações da própria instituição.

## VALOR DAS OPERAÇÕES APROVADAS (em Cr\$ mil correntes)

Anos	Serviços de Utilidades Públicas		Indústrias de Transformação		Outras Atividades(3)	Total BNDE (A+B+C)
	Transportes	Outros (1)	Siderurgia	Outros (2)		
1952	1.181	-	-	-	230	1.181
1953	857	372	-	25	208	1.486
1954	2.310	408	-	24	172	2.998
1955	1.017	1.334	-	44	846	2.593
1956	4.883	661	-	590	1.554	6.723
1957	1.630	4.649	-	4.039	2.385	8.701
1958	-	5.549	-	709	4.454	12.323
1959	1.926	3.584	-	11.040	1.805	10.816
1960	646	1.367	-	5.471	8.956	14.913
1961	222	15.524	-	16.077	2.916	25.473
1962	-	6.097	-	35.391	4.830	26.196
1963	600	2.116	-	74.240	7.564	43.722
1964	-	21.109	-	243.317	53.921	103.641
1965	150	3.927	-	242.150	142.341	314.351
1966	-	64.297	-	272.954	131.223	457.635
1967	1.944	183.700	-	57.038	276.081	640.834
1968	208.288	88.384	56.000	137.000	472.832	766.848
1969	219.485	40.735	125.500	146.026	759.362	1.103.205
1970	335.350	24.680	86.240	422.500	1.209.860	1.502.882
1971	219.400	93.405	102.300	373.200	2.151.209	2.456.007
1972	677.160	169.600	13.800	776.100	3.289.571	3.710.479
1973	457.080	135.000	150.100	3.284.437	9.184.784	5.537.647
1974	2.617.211	391.331	278.804	7.203.507	16.751.220	16.884.905
1975	1.441.483	508.957	1.484.011	5.490.136	30.302.569	28.154.636
1976	392.788	-	1.081.406	-	35.792.705	39.229.955

1) Telecomunicações, Infra-Estrutura de Parques Industriais e Abastecimento de Gás

2) Exclusiva Indústrias de Alimentação

3) Abrange Mineração e Pesquisa Mineralógica, Agropecuária, Indústria de Alimentação, Abastecimento, Ensino e Pesquisas Técnico-Científicas e Outras Atividades.

Fonte: "25 Anos de BNDE: Avaliação" - Revista do BNDE, 1978

Melhor especificando o que foi dito acima, tem-se:

- (1964) FINAME (Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos) - mais tarde transformado em Agência Especial de Financiamento Industrial (através do Decreto nº 59.170, de 02-09-66), sua principal subsidiária.
- (1965) FIPEME (Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa) - posteriormente substituído pelo POC (Programas de Operações Conjuntas).
- (1965) FINEP (Fundo de Financiamento para Estudos e Projetos).
- (1966) FUNDEPRO (Fundo de Desenvolvimento da Produção).
- (1966) SNED (Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento).

\* \* \*

Ainda o ano de 1964 deverá ser tomado como importante marco no que diz respeito à "Política Industrial Brasileira", pois data dessa época a criação da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), através do Decreto nº 53.898, de 29-04-64. Vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio (MIC), tinha como objetivos principais, a formulação de critérios para a concessão de estímulos governamentais a projetos industriais e, promoção da aplicação coordenada desses estímulos. Ademais, propunha-se a reunir no MIC, os Grupos Setoriais destinados à implantação e/ou expansão de Setores Industriais.

Em substituição àquela Comissão, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), através do Decreto nº 65.016 de 18-08-69.

Além de criar o CDI, o referido Decreto estabelece diretrizes básicas para o desenvolvimento industrial, cuja política seria orientada e dirigida pelo MIC, em consonância com a programação global do Governo.

Quanto às atribuições definidas pelo Decreto nº 65.016 para o CDI, é de se destacar:

- 1) Selecionar e rever periodicamente os setores industriais a desenvolver, prioritariamente;
- 2) Definir a política e os programas de desenvolvimento industrial, estabelecendo os estímulos e as condições para a implementação desses programas;
- 3) Formular os critérios de avaliação que orientarão os Grupos Executivos Industriais, na ampliação e graduação dos estímulos previstos ao desenvolvimento industrial;
- 4) Adotar providências no sentido da compatibilização dos planos regionais de desenvolvimento industrial para o programa nacional, objetivando o máximo rendimento econômico das atividades produtivas.

De acordo ainda com o referido Decreto, o CDI contaria com uma Comissão Coordenadora e com uma Secretaria Geral, sendo esta vinculada ao Gabinete do Ministro da Indústria e Comércio, e dirigida por um Secretário Geral, o qual coordenaria os grupos Executivos Industriais (incumbidos de aplicarem os estímulos previstos na legislação vigente).

O CDI poderia criar, reestruturar ou extinguir tais Grupos Executivos Industriais, além de alterar suas atribuições, visando a consecução das metas estabelecidas pela programação global do Governo.

Ao CDI competia ainda criar, no âmbito dos Grupos Executivos Industriais, Comissões Setoriais e Subsetoriais, encarregadas de estudar os problemas de determinado ramo ou área de indústria; de planejar e sugerir as providências para suas soluções.

A atuação dos órgãos em destaque até o presente, no início dos anos 70, (à exceção do CDE, criado somente em 1974) deverá ser analisada à luz das diretrizes governamentais traçadas pelos Planos, "Metas e Bases para a Ação do Governo" (1970/72) e o "Plano Nacional de Desenvolvimento" (IPND).

Apesar de ser possível identificar, no contexto de tais Planos uma certa preocupação com a excessiva concentração industrial, não foram tomadas medidas concretas destinadas a orientar o processo de desconcentração/descentralização.

A orientação governamental (IPND) de correção dos desequilíbrios regionais, confundir-se-á, portanto com a idéia de Integração Nacional. Vale dizer, no aproveitamento da totalidade do espaço territorial brasileiro, de forma integrada, ampliando assim o mercado interno e incorporando novas regiões à dinâmica da acumulação.

Nesse sentido, sendo a diretriz oficial a de maximizar a taxa de crescimento econômico-particularmente na região Sudeste do país - verifica-se que, no período 1969/73 cerca de 50% do total de investimento aprovados pelo CDI estarão voltados para o Estado de SP, em favor dos setores produtores de bens de consumo durável e indústria automotiva. (\*)

Para a adoção e implementação das prioridades definidas a nível Federal, tornou-se, portanto, imprescindível, expandir e reformular a estrutura político-administrativa do País (em função, basicamente, da industrialização e expansão do PIB, cujos

---

(\*) São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, Coordenadoria de Ação Regional, "Diretrizes Gerais para uma Política de Descentralização e Desconcentração Industrial no Estado de São Paulo", Versão Preliminar, s/d.

índices de crescimento alcançaram de 1968/73, a média de 10,3% ao ano).

Baseando-se no que foi dito acima, o Governo reformula a política de incentivos fiscais do CDI, com vistas ao desenvolvimento industrial, e reorganiza tal órgão, através do Decreto nº 67.706, de 07-12-70.

A partir de então, a "Política de Desenvolvimento Industrial", do País, orientada e dirigida pelo Ministro da Indústria e Comércio, passa a ser conduzida pelo CDI, que se vê assim fortalecido.

São atribuições do Conselho, definidas pelo art. 3º do Decreto nº 67.706:

- 1) Selecionar periodicamente os setores industriais prioritários para o desenvolvimento, de acordo com a evolução da economia e com a programação global do Governo.
- 2) Definir a política de desenvolvimento industrial, estabelecendo programas e condições para sua implementação.
- 3) Adotar as providências necessárias para compatibilizar os planos regionais de desenvolvimento industrial com os programas e políticas nacionais de desenvolvimento industrial, objetivando o máximo rendimento econômico das atividades industriais.

Reorganizado, o CDI passa a contar com uma Secretaria-Geral, subordinado ao Ministério da Indústria e Comércio, o qual designaria o Secretário-Geral.

A Secretaria-Geral (\*) se incumbiria de coordenar os estu

(\*) Composta por: 1) Gabinete do Secretário-geral do CDI; b) Serviço de Administração; c) Serviço de Documentação e Divulgação; d) Grupos Setoriais e, e) Grupos de Estudos e Projetos (GEP) - os quais passaram a encampar a competência que era atribuída aos Grupos Executivos.

dos necessários à aplicação da política industrial e, à concessão de incentivos previstos no Decreto-Lei nº 1.137, de 7-12-70.

No que se refere aos Grupos Setoriais, parte integrantes da mencionada Secretaria-Geral, tem-se a seguinte competência:

- . Realizar análises dos respectivos setores, para promover a adequação dos instrumentos de política econômica aos objetivos e metas do desenvolvimento industrial e, a formulação de programas específicos.
- . Realizar os estudos ditados pela Secretaria Geral do CDI.
- . Acompanhar e controlar a execução dos projetos industriais, beneficiados pelos incentivos administrados pelo MIC.
- . Fornecer ao Grupo de Estudos e Projetos todas as informações setoriais necessárias para a avaliação dos pedidos de incentivos submetido ao MIC.

Ademais, os Grupos Setoriais seriam subdivididos em:

- I - Indústrias de Bens de Capital
- II - Indústrias Metalúrgicas Básicas
- III - Indústrias Químicas e Petroquímicas
- IV - Indústrias de Produtos Intermediários Metálicos
- V - Indústrias de Produtos Intermediários Não-Metálicos
- VI - Indústria Automotiva e seus Componentes
- VII - Indústrias de Bens de Consumo Duráveis
- VIII - Indústrias de Bens de Consumo Não-Duráveis

(O Ministro da Indústria e Comércio poderia criar ou reestruturar Grupos Setoriais).

Quanto à reformulação da política de incentivos fiscais para o CDI, tem-se que a mesma materializou-se através dos Decretos-Lei nº 1.136, e nº 1.137, bem como do Decreto nº 67.707, todos datando ainda de 07-12-70.

Tais incentivos passaram a abranger praticamente todos os tipos de indústrias, tendo presente, sobretudo, a orientação de maximização da taxa de crescimento.

Por outro lado, através da Portaria CDI nº 130, de 23-06-72 (complementada pelas Portarias CDI nº 154, de 18-08-72 e nº 179 de 02-12-72), ficou estabelecido quais os setores a serem considerados prioritários. Mais uma vez aqui considerou-se quase todos os principais setores da indústria de transformação.

É de se ressaltar que, como decorrência dessas medidas, passou o CDI a conceder incentivos de forma indiscriminada, acarretando desestímulos à produção interna de Bens de Capital, já que, através de seus incentivos fiscais, induzia à importação de tais bens.

\* \* \*

No que diz respeito ao BNDE, mais uma vez assumirá o papel de principal instrumento de dinamização e integração do processo nacional de desenvolvimento econômico (\*).

Nesse sentido, passa a gerir o Fundo de Modernização e Reorganização Industrial, criado através do Decreto nº 6.723, de 02-10-70, com vistas à modernização do parque industrial brasileiro.

Por outro lado, tem-se ainda a criação, pelo BNDE, do Programa Especial de Apoio à Indústria Básica do Nordeste (PIB/NE) e, do Programa de Empréstimo a Bancos de Desenvolvimento (PEB), ambos em 1972. São propostos de forma a se compatibili-

---

(\*) Cabe lembrar que, através da Lei nº 5.661 de 21-06-71, passa à qualidade de Empresa Pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio.

zar a estratégia de atuação do Banco às diretrizes traçadas em âmbito do I PND.

Assim é que:

"O BNDE e outros órgãos financeiros oficiais, darão apoio à industrialização do Nordeste, financiando diretamente os projetos de grandes dimensões - salgema, potássio, cobre, conjunto petroquímico da Bahia - e realizando repasses para bancos regionais e estaduais de desenvolvimento".

(Anteprojeto do IPND, set/71, pp. 27).

Ou seja, a nova forma de atuação do BNDE deveria atender a dois objetivos básicos, além de fortalecimento da empresa privada nacional:

- 1) Atenuação dos desequilíbrios espaciais de renda e produto.
- 2) Fortalecimento da cooperação entre bancos regionais e estaduais de desenvolvimento e o BNDE (\*).

Ainda em 1972 deu-se a criação, pelo BNDE, do Centro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresas (CEBRAE) com vistas a oferecer a tais empresas condições para o aperfeiçoamento técnico-gerencial.

---

(\* ) BNDE, AP-III, "A ação do Sistema Brasileiro de Bancos de Desenvolvimento, (mimeo., 1982).

### 2.3. O BNDE, CDI E CDE FACE À REDEFINIÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA FEDERAL, EXPRESSA PELO II PND.

O II PND foi aprovado pela Lei nº 6.151, de 04-12-74, passando a instrumento balizador do processo de desenvolvimento do País, para o quinquênio 1975/1979.

É de se ressaltar que, ainda em 1974, é criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), através da Lei nº 6.036 de 01-05-74, como órgão coordenador geral (ligado à Presidência) da política de desenvolvimento econômico do País.

Competiria ao CDE, segundo o art. 3º da referida Lei, assessorar o Presidente da República na formulação da política econômica e na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Ademais, através da mesma Lei em seu artigo 6º, é transformado em Secretaria de Planejamento da Presidência, o então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (\*).

No que se refere ao processo de industrialização, as medidas governamentais subsequentes ao II PND se verão traduzidas em ações de cunho altamente prioritário e seletivo. Ou seja, formula-se a partir de então, uma mudança no padrão de industrialização para o País, reordenando basicamente a política industrial em função dos setores líderes, Insumos Básicos e Bens de Capital, em substituição às indústrias de Bens de Consumo Duráveis.

(\*) Em seu artigo 8º passa a vincular o BNDE àquela recém criada Secretaria.

veis e da "Construção Civil" (\*\*).

De forma mais abrangente, pode-se dizer que a orientação governamental embutida no referido Plano quanto ao setor industrial, propunha-se a:

- 1) atribuição prioritária ao setor de Bens de Capital, tido como o agente dinâmico do processo de auto-sustentação do desenvolvimento industrial;
- 2) crescimento acelerado das Indústrias de Insumos Básicos, com aproveitamento intensivo das potencialidades do País;
- 3) fortalecimento e modernização das empresas nacionais, principalmente a de pequeno e médio porte, via apoio financeiro e tecnológico;
- 4) destacado papel da indústria como instrumento de absorção e difusão de inovações tecnológicas (internas e externas), adaptáveis e adequadas às condições do desenvolvimento nacional.

Particularmente no que se refere à desconcentração geográfica dos investimentos, em especial no eixo Rio-SP, tem-se que a mesma também passou a ser, explicitamente, um dos objetivos da "Política Industrial", conforme se depreende da seguinte passagem:

"(...) atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial, evitando-se a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana. Dar-se-á estímulo a um melhor equilíbrio no triângulo São

(\*\*) C.Lessa, "A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 - Sonho e Fracasso", FEA/UFRJ (Rio de Janeiro, 1978).

Paulo-Rio-Belo Horizonte, e aos polos industriais do Sul e Nordeste, procurando-se compatibilizar os movimentos de descentralização com a preservação de escalas de produção econômica e de economia de aglomeração".

(II PND, cap. III, inciso V).

As mesmas preocupações, subjacentes à tal diretiva de desconcentração, poderiam ser assim sintetizadas: (\*)

- 1) multiplicação de polos industriais germinativos e equilíbrio do eixo Rio-São Paulo - Belo Horizonte.
- 2) Idéia geopolítico de diminuir o peso político de São Paulo, tornando a Federação mais equilibrada no futuro jogo do poder.
- 3) idéia de que os custos de urbanização/industrialização são crescentes nas grandes regiões metropolitanas, implicando em se justificar a desconcentração relativa pela ótica da "economicidade" de investimentos de infra-estrutura.
- 4) problemas de qualidade de vida e controle de poluição.

Por outro lado, e tendo em vista os objetivos deste trabalho, o que se torna também relevante extrair do referido Plano, a recomendação expressa por parte do Poder Central, de que as Agências Administrativas de Incentivos e Financiamentos (aqui incluídos o CDI e o BNDE), passassem a adotar, em seus critérios de concessão de incentivos, a questão da localização espacial desconcentrada.

Particularmente no que se refere ao BNDE, teve-se a seguinte determinação governamental:

(\*) C.Lessa, op. cit.

"(...) definiu-se orientação, segundo a qual o Sistema de Bancos Federais - e em particular o BNDE e o Banco do Brasil - atuará marcadamente no sentido de correção de desequilíbrios regionais em reforço à ação do BNB e BASA".

(II PND, p. 116)

E, especificamente, o Decreto nº 73.713 de 01-03-74 atribui como competência do BNDE, dentre outras coisas:

- . apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento da economia nacional.
- . estimular a iniciativa privada sem prejuízos de apoio a empreendimentos de interesse nacional a cargo do setor público.

Vê-se assim que, mais uma vez o BNDE será incluído, pelo Governo, dentre os principais Agentes Financeiros dirigidos às atividades econômicas. Porém, os recursos do Banco eram escassos, frente às "novas" exigências do desenvolvimento.

Em resposta a isso, e através da Lei Complementar nº 19, o BNDE passa a aliciar recursos gerados pelo recolhimento do PIS/PASEP, transferidos da área da CEF (Caixa Econômica Federal) para o Banco. Essa forma compulsória de esforçar a capacidade de investimento daquela instituição levou a que, já no ano seguinte (1975) se aumentasse em 381% o total de recursos transferidos ao Banco.

O destino da aplicação desses fundos serão orientados, basicamente, para aqueles setores tidos como prioritários nas diretrizes fixadas pelo Governo Federal, cuidando em se reservar a empresa privada nacional um papel de destaque.

De posse desse maior volume de situações financeiras, o BNDE, em 1974, buscará um aperfeiçoamento de seus mecanismos operacionais, de apoio financeiro voltado para a indústria, as-

sim como a criação de novos instrumentos de atuação; cabendo destacar:

- . EMBRAMEC (Mecânica Brasileira S/A) - especializada no apoio à indústria de Bens de Capital.
- . FIBASE (Insumos Básicos S/A Financiamentos e Participações) - voltada para o setor produtor de Insumos Básicos.
- . IBRASA (Investimentos Brasileiros S/A) - com atuação no parque produtor de Bens de Consumo.
- . POC (Programas de Operações Conjuntas) - em substituição ao Programas Fipeme - destinado a apoiar às pequenas e médias empresas e, a induzir parcelas mais substanciais de recursos às regiões mais carentes.
- . Fortalecimento do SNBD (Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento<sup>(\*)</sup>).

Ressalte-se que, o BNDE, através do SNBD, passou então a adotar uma sistemática de "divisão de trabalho", onde os Bancos de Desenvolvimento Estaduais limitar-se-iam a atuar com as pequenas e médias operações, cabendo-lhe (ao BNDE), as de maior vulto. Na verdade, o próprio SNBD, deveria enquadrar seus agentes financeiros, segundo as orientações determinadas pelo Poder Central, tanto a nível espacial quanto setorial<sup>(\*\*)</sup>.

Segundo ainda as diretrizes de desconcentração, delineadas pelo II PND, o BNDE estabelece suas prioridades regionais, através de sua Resolução nº 6, de maio/75. Esta divide o País em 3 Regiões, para efeito de atuação do POC e, com vistas a induzir a aplicação de parcelas mais significativas de recursos às Regiões menos desenvolvidas, reduzindo assim os desníveis regio-

(\*) O SNBD constituía-se então de 26 instituições oficiais de fomento - liderado pelo BNDE e, destacando-se: 4 Bancos Regionais, 4 Bancos Estaduais, além da ABDE.

(\*\*) Lessa, C. - op. cit.

nais de renda<sup>(\*)</sup>.

Tais regiões seriam:

- . Região I - Região prioritária, composta dos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Estado do Espírito Santo e região norte de Minas Gerais.
- . Região II - Relativa aos Estados do Sul do País, e mais os Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais.
- . Região III - Exclusivamente composta pelo Estado de São Paulo.

A partir disso, a Administração do BNDE busca dotar o Banco de mecanismos e instrumentos, pressupondo diferencial regional, em seus programas de repasse.

Dentre eles:

- . taxas de juro diferenciadas, segundo as 3 categorias de Regiões (definidas pela Resolução nº 6).
- . operação isolada de giro para a Região I.
- . financiamento a programas de relevância regional ou estadual.
- . expansão do número de agentes, bem como seus fortalecimentos.
- . majoramento de remuneração dos agentes financeiros atuantes na região I (\*\*).

\* \* \*

No bojo da estratégia federal de apoio à expansão da produção interna de Insumos Básicos e Bens de Capital, é que se insere o documento, aprovado pelo CDE em 15-06-76, intitulado "Ação para a Empresa Privada Nacional, o Governo e a Economia de

(\*) BNDE, AP-III - op. cit.

(\*\*) Idem.

Mercado". Através do mesmo, o Governo pretendia "fortalecer a empresa privada nacional de modo a se evitar o crescimento da participação estrangeira em setores considerados fundamentais".

Nesse sentido, o BNDE redefine suas prioridades e, em 1976, reajusta seu "Plano de Ação", para o triênio seguinte. Sintetiza suas prioridades, em termos de aplicação de recursos, em 3 objetivos essenciais:

- 1) o incremento da produção interna de matérias-primas
- 2) idem para máquinas e equipamentos
- 3) fortalecimento da empresa privada nacional.

Para tanto anuncia a criação de dois expressivos programas:

- . Programas Especial de Apoio à capitalização de Empresa Privada Nacional (PROCAP)
- . Programas de Financiamento a Acionistas (FINAC).

O sistema BNDE institui ainda mecanismos suplementares, com vistas ao aperfeiçoamento da estrutura patrimonial das empresas nacionais voltadas para determinados setores (básicos). É de se ressaltar os seguintes instrumentos legais (\*):

- . Resolução nº 485, de 24-03-76.
- . Decreto-Lei nº 1.452 de 30-04-76.
- . Decreto-Lei nº 1.471 de 15-06-76.
- . Resolução 491/76, de 24-06-76.
- . Resolução 492/76 de 24-06-76.
- . Resolução 493/76 de 15-07-76.
- . Decreto-Lei nº 1.479 de 31-08-76.

(\*) Cujas especificações encontram-se anexadas à pesquisa.  
(ANEXO II).

- . Resolução 497/76, de 30-09-76.
- . Resolução 498/76 de 11-11-76.

\* \* \*

A redefinição da Política Econômica Federal, em 1974, traduzir-se-á, ao nível do CDI, em uma nova orientação. Esta consolida-se através de mudanças institucionais que o Governo Federal introduzirá, tanto na legislação reguladora dos incentivos fiscais, quanto à própria estrutura do Conselho.

Assim, o Decreto nº 74.199 de 21-06-74 transfere a "Comissão para a Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação" (Befiex), para o MIC, funcionando junto ao CDI.

Já a Resolução nº 34, de 31-07-74 estabelece as diretrizes para a concessão de incentivos por parte da CDI. Esses incentivos fiscais deixam de ser utilizados extensivamente, passando o Conselho a adotar um padrão de alta seletividade. Por outro lado, busca induzir a compra de Bens de Capital no mercado interno e, propõe-se a direcionar o comando de sua estratégia, à empresa privada nacional.

De fato, o Governo passará a agir, no plano da indústria, basicamente em direção a unidades industriais de grande porte (com "massa" crítica) e de uso mais intensivo de capital. O que levará a um processo de concentração crescente do capital, em favor das grandes unidades industriais (nacionais ou não), capazes de apresentarem escalas de produção compatíveis com a obtenção de custos competitivos, então exigidos.

É curioso de se observar que, tão somente através da Resolução nº 35, de 12-12-74, o CDI passa a incluir entre seus critérios prioritários, além da seletividade, a questão da loca-

lização.

Considera então a necessidade de compatibilizar sua sistemática operacional, com os objetivos globais da política econômica - onde os incentivos deveriam ser direcionados a projetos industriais que permitissem "avaliações favoráveis" - e, determina algumas condições básicas quando na avaliação de projetos submetidos à sua apreciação. Destacando-se:

- . contribuir para a descentralização industrial ou redução de  
desequilíbrios regionais;
- . atender a critérios-antipoluição;
- . vincular-se a compromissos de exportação;
- . promover o uso mais intensivo de insumos nacionais;
- . proporcionar a adoção de processos tecnológicos adequados ao desenvolvimento setorial e regional;
- . apresentar escalas de produção compatíveis com a obtenção de custos competitivos.

Quanto à questão da seletividade e da desconcentração industrial tem-se à título ilustrativo, a seguinte passagem:

"(...) nossa política de desenvolvimento industrial sofreu importantes transformações e, a concessão de incentivos pelo CDI passou a ser feita com maior seletividade, avaliando-se os empreendimentos com vistas à desconcentração das áreas industriais já saturadas, à atenuação dos desequilíbrios regionais e ao controle da poluição do meio ambiente" (\*)

(Mensagem enviada ao Congresso, 1975, p. 17).

(\*) Grifo nosso.

Por outro lado, o CDI passará a sugerir, nos anos subsequentes a realocização de projetos - preferencialmente a determinadas regiões - em caso de setores industriais específicos e, dentro de uma estratégia pré-estabelecida de desenvolvimento regional (na verdade, adota medidas de cunho eminentemente setoriais e bastè localizadas).

A esse respeito é que se tem, p. ex.:

- 1) Resolução nº 42, de 18-09-75 - prioriza projetos de produção de soda cáustica e derivados, a se localizarem no Nordeste. (Pressupõe ainda tecnologias que não agridam ao meio ambiente).
- 2) Resolução nº 54 de 23-08-77 - estabelece que os projetos de indústria de transformação de plásticos e elastômeros deverão prever localização exclusivamente no Nordeste. (A realocização de tais indústrias naquela região, receberiam tratamento prioritário).
- 3) Resolução nº 64, de 19-12-78 - disciplina a concessão de incentivos fiscais, à indústria têxtil, de forma a poderem ser concedidos aos projetos que objetivassem, também, à implementação de programas de industrialização do Nordeste.

O CDI, dando continuidade, em 1976, à uma "política industrial" sintonizada com as diretrizes do II PND, tomou para seus principais objetivos a substituição de importações nos setores estratégicos de Bens de Capital e Insumos Básicos. Medidas nesse sentido irão ocorrer através do Decreto nº 77.065, de 20-01-76 e das Resoluções nºs. 47 e 48, de 09-03-76. Em ordem de prioridade, dentre outros, tem-se, portanto, os seguintes setores:

- 1) Setores produtores de Bens de Capital.
- 2) Setores produtores de Matérias-primas básicas.
- 3) Setores produtores de Componentes Eletro-Mecânicos para Bens de Capital.
- 4) Setores produtores de Produtos de Mineração.

Paralelamente às mudanças verificadas na legislação reguladoras dos incentivos fiscais e, na definição de prioridades setoriais, o Governo irá alterar a própria estrutura do CDI.

Assim, o Decreto nº 77.443 de 14-04-76 reorganiza o CDI e dá outras providências. Cabendo salientar:

A Política de Desenvolvimento Industrial do País, orientada e dirigida pelo Ministro da Indústria e Comércio, será conduzida pelo CDI.

Serão atribuições do CDI:

- a) Conduzir a política de desenvolvimento industrial estabelecendo programas e condições para a sua implementação.
- b) Adotar as providências necessárias para compatibilizar os Planos Regionais de Desenvolvimento Industrial com os Programas e Políticas Nacionais de Desenvolvimento Industrial.

O CDI passa a contar, então, com uma comissão de Coordenação e, uma Secretaria Geral (\*).

Os Grupos Setoriais (GS), parte integrante da Secretaria-Geral, se subdividiriam em:

- I - Indústrias de Bens de Capital.
- II - Indústrias Metalúrgicas Básicas e Produtos Intermediários Metálicos.

(\*) A Secretaria Geral seria composta por: a) Gabinete do Secretário-Geral da CDI; b) Serviço de Administração; c) Serviço de Documentação e Divulgação e, d) Grupos Setoriais (GS).

III - Indústrias Químicas, Petroquímicas e Farmacêuticas.

IV - Indústrias de Produtos Intermediários Não-Metálicos

V - Indústrias Automotiva e seus componentes.

VI - Indústrias de Bens de Consumo.

Compete àqueles Grupos Setoriais (GS):

- a) Analisar e avaliar, de acordo com parâmetros fixados pela Comissão de Coordenação, os projetos industriais submetidos ao CDI, enviando parecer técnico ao Secretário-Geral do CDI, que o submeterá à decisão do Ministro da Indústria e Comércio;
- b) Realizar análise dos setores compreendidos nas suas áreas de atuação com vistas a sugerir à Comissão de Coordenação, modificação nos instrumentos de política econômica;
- c) Acompanhar e controlar a execução de projetos industriais aprovados pelo Ministro da Indústria e Comércio;
- d) Realizar os estudos que lhe forem atribuídos pelo Secretário-Geral do CDI ou, pela Comissão de Coordenação.

Caberia a Secretaria-Geral do CDI, ouvida a Comissão de Coordenação, selecionar, periodicamente, os setores industriais prioritários para o desenvolvimento, de acordo com a evolução da economia e, com a programação global do Governo.

Novamente vendo-se reestruturado, o CDI passa a reforçar em seus critérios de avaliação, a questão locacional. Assim, ao publicar em 1976 os "Editais de Convocação de Empresas", para a produção de bens ainda dependentes de importações, além de oferecer benefícios fiscais e garantias de mercado para os produtores, o Conselho divulga que serão favorecidos aqueles que concorrem para a descentralização industrial, através da relocalização de novos empreendimentos.

Entretanto, as diretivas de "Política Industrial" traçadas pelo CDI, permanecem voltados, basicamente, para a consolidação dos setores tidos como estratégicos (Bens de Capital e Insumos Básicos) "de forma a não acarretar prejuízos aos níveis de eficiência", indispensáveis àqueles setores e, à própria estrutura industrial em que se achava balizada a economia do País. E tudo isso com endereço certo: Região Sudeste, sobretudo São Paulo.

Vale dizer, na concepção do próprio CDI, apesar de todo o esforço dispendido pelo Governo, não haveria possibilidade "material" de se impor uma aceleração do processo de descentralização industrial, de forma a<sup>se</sup> alterar "drasticamente, e a curto prazo", a realidade geográfica da indústria brasileira (\*).

Os argumentos do Conselho, prendiam-se ao fato de que a necessidade de uma rápida expansão da indústria de Bens de Capital e de Componentes, impede uma ação descentralizadora mais radical, pois os mesmos exigem um maior grau de integração em apoio às indústrias complementares. Consequentemente, os novos empreendimentos tenderiam a se localizar em áreas que propiciassem "economias externas" àquelas indústrias (\*\*).

Também em 1976, e ainda sob o aspecto da descentralização industrial, o então Deputado Nelson Marchezan (ARENA-RS), apresenta ao Congresso o Projeto de Lei nº 3.048, de 1976 (relatado na CÂMARA EM 10-11-77, pelo Deputado Augusto Trein). Tal documento "Estabelece Diretrizes para a Descentralização Industrial", tendo como princípios específicos, o ordenamento e a

(\*) CDI - "Relatórios de Atividades" anos de 1976/77.

(\*\*) Idem.

regionalização da atividade industrial.

Segundo especifica tal Projeto de Lei a "Política de Descentralização Industrial" teria os seguintes objetivos:

#### A Curto Prazo

- . Evitar a instalação de estabelecimentos fora das zonas industriais e de aglomeração não planejadas, nas regiões metropolitanas.
- . Estimular a implantação de novas indústrias nos centros regionais.

#### A Médio Prazo

- . Relocalizar a atividade econômica do País.

Ademais, propõe que a atividade industrial deva ser amplamente descentralizada. A política de descentralização, seria, portanto, expressa através de planejamento e coordenação e, situada em:

- 1) Regiões Metropolitanas (definidas por leis complementares).
- 2) Centrais Regionais (cidades de porte médio ou tidas como importantes no ponto de vista de estratégia locacional).
- 3) Centros sub-regionais e locais (demais cidades brasileiras).

O enquadramento das cidades deveria obedecer às diretrizes de planejamento industrial para os Estados, compatibilizadas com a programação Federal, através da SEPLAN.

Quanto à implementação da Política de Descentralização Industrial, o projeto preconizava:

- 1) desapropriação de zonas urbanas para implantação de Distritos Industriais (art. 10º).

- 2) taxa de juros variáveis e decrescentes nos financiamentos às Companhias de Distritos Industriais (Art. 11º),
- 3) tratamento prioritário junto ao CDI, e ajuda federal para os projetos de novos empreendimentos industriais, nos centros regionais (art. 12),
- 4) preservação e controle da poluição nos Centros Regionais (art 13º),
- 5) financiamento de equipamento anti-poluitivos (art. 14º),
- 6) apoio do Governo Federal para transferência de fábricas, localizadas em áreas críticas de poluição (art. 15º).

O Projeto determinava ainda que, especialmente para executar a Política de Descentralização, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, ouvido o CDE, planejará e coordenará a atividade industrial no País, bem como proporá medidas que viessem a gerar complexos industriais de interesse regional.

Na opinião do Deputado Relator do Projeto, Augusto Trein (opinião esta garantida por termos regimentais), a problemática urbana está relacionada com o crescimento industrial. Embora Trein considere tal proposição bem elaborada no projeto (do senador Nelson Marchezan), sugere que se acrescente ao mesmo, alguns dispositivos referentes ao zoneamento. (Estes irão constar, na forma de 3 emendas anexas, traduzindo as preocupações do Relator para com o problema da poluição provocada pelas indústrias).

Frente ao anunciado Projeto de Lei, o Governo "manifestou seu sinal de apoio", embora com intenções de substituir algumas normas consideradas específicas, por outras de caráter geral (\*).

---

(\*) "JB", 09-11-77.

Ou seja, segundo opinião do então Ministro do Planejamento, Reis Velloso, apesar da boa receptividade encontrada no Executivo pelo Projeto, sentiu-se inconveniências de se fixar um número rígido de cidades (80), às quais o Governo daria incentivos, créditos e financeiros, para a instalação de indústrias.

Ademais, com respeito à execução da "Política de Descentralização Industrial", segundo ainda o Ministro, seria melhor distribuir tal responsabilidade através dos Ministérios: Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio e Interior. E, não somente ficar a cargo do Ministro do Planejamento, ouvido o CDE, como queria o Deputado Marchezan. (\*)

\* \* \*

A Resolução nº 7, de 31-03-77, do CDE, é tomada às vezes como aquela que define uma política industrial para o País, apesar de não ter sido regulamentada pelas instituições capazes de implementar tal política, permanecendo, portanto, como mera orientação geral de "Política Industrial" Brasileira.

Fato bastante expressivo é sabê-la omissa quanto a problemas ligados à excessiva concentração em áreas metropolitanas já saturadas e, dispensando pouca atenção à questão da poluição ambiental. Em contrapartida, é enfática para os setores eleitos prioritários pelo Governo Federal.

Alguns dos itens que compõem a referida Resolução do CDE podem ser assim sintetizados:

- a) Apoio à maior participação da empresa privada nacional no desenvolvimento dos setores dinâmicos (bens de capital e insumos básicos e mineração);

---

(\*) "JB", 09-11-77.

- b) os órgãos federais de financiamentos e gestores de incentivos, procurarão esgotar as possibilidades de participação de setor privado nacional;
- c) prioridade à viabilização de empreendimentos sob controle da empresa privada nacional, por parte do Sistema BNDE (e suas subsidiárias), ou qualquer outro órgão de participação ou apoio financeiro;
- d) modelo do terço para associação entre o "tripé" da economia, nos investimentos dos setores de insumos básicos e mineração;
- e) a participação das empresas do Governo será majoritária somente quando necessário e em projetos que demandem grandes investimentos;
- f) estabelecimentos de política para o setor de Bens de Capital.

Já a Resolução nº 14, de 21-12-77, do CDE é bastante expressiva no tocante à problemática da desconcentração industrial.

Sua orientação está voltada para as seguintes diretrizes e prioridades:

- . "Sem prejuízo de apoio ao pólo de São Paulo, que continuará sendo o principal núcleo industrial do País, serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e Sul do País".
- . Dada a significação já assumida pela industrialização no desenvolvimento do Nordeste, serão garantidas prioridades, principalmente para os diversos complexos industriais ali localizados, de interesse nacional, regional ou de certos Estados. (art. I).
- . "No tocante ao Pólo de São Paulo, cabe salientar:
  - a) a importância de atuar concretamente no sentido da melhoria da qualidade de vida urbana, na Região Metropolitana de

São Paulo, para onde são excepcionalmente deverão ser aprovados, pelos órgãos gestores de incentivos, novos projetos industriais;

b) a oportunidade do esforço que o Estado já vem realizando, com o apoio da União, de descentralização industrial no sentido do macro-eixo Rio/São Paulo e de outras áreas do interior" (Art. II).

. Nas demais Regiões Metropolitanas, a consolidação de seus polos industriais dar-se-á dentro da legislação definida de zoneamento urbano e de projetos localizados em Distritos ou Zonas Industriais (Art. III).

. Nos Estados, dar-se-á preferências aos Distritos Industriais, sob a responsabilidade dos Governos Estaduais, seja em Regiões Metropolitanas, capitais ou cidades de porte Médio (Art. IV).

. "Em colaboração com os Estados, os Ministérios setoriais, o BNE, o BNDE e outros agentes financeiros, darão prioridade à construção da infra-estrutura de Energia Elétrica, Transportes, Comunicação, Saneamento, Habitação, controle de poluição, etc, nos complexos industriais integrados, de interesse para o desenvolvimento nacional e dos diferentes regiões" (Art.V).

. No esforço de desconcentração industrial, será observada a política de fortalecimento da empresa privada nacional, para preservar, nos polos, o necessário equilíbrio com a empresa estrangeira e com a empresa governamental.

. E, para viabilização dos projetos de seu interesse os Estados, desde o estágio inicial, deverão procurar contato com os Ministérios competentes (para análise da prioridade e de autorização de formas de apoio federal). - (Art. VI).

"O CDI, o BNDE, o Befiex, a SUDENE, SUDAM, SUFRAMA e demais órgãos gestores de incentivos fiscais ou financeiros, baixarão normas, em suas respectivas áreas de competência, para efeito de atendimento expresso à orientação pré-estabelecida na presente Resolução" (VII).

\* \* \*

Torna-se particularmente interessante registrar que, poucos dias antes do CDI divulgar sua Resolução nº 57 (regulamentando a Resolução nº 14 do CDE), veio a sofrer nova reestruturação.

Assim, através do Decreto nº 81.651, de 11-05-78 (e, Portaria nº 299 de 05-12-78, do MIC, que aprovou o Regimento Interno do CDI), a política de desenvolvimento industrial passa a ser conduzida pelo MIC, segundo orientação estabelecida pelo CDI.

Compete ao CDI, segundo sua nova reorganização:

- 1) Estabelecer a orientação básica da política de desenvolvimento industrial do País.
- 2) Adotar as providências necessárias para compatibilizar a programação de natureza regional com a política de âmbito nacional.

Por sua vez, compete ao Ministro da Indústria e Comércio, na qualidade de presidente do CDI:

- 1) Estabelecer critérios para a apreciação de cartas-consulta apresentadas ao Conselho, com vistas ao seu enquadramento na política industrial. Tais cartas-consulta seriam apreciadas por Comissão, especialmente constituída pelo Ministro da Indústria e Comércio, à qual competirá, também, opinar sobre os pedidos de concessão de isenção fiscal.

2) Decidir sobre os pedidos de aprovação de projetos industriais, apresentados ao órgão, com vistas à concessão dos benefícios previstos na legislação específica em vigor.

O CDI, segundo ainda aquele Decreto, passa a dispor de uma Secretaria-Executiva e 7 Grupos Setoriais (GS). Quais sejam:

- I - Indústria de Bens de Capital.
- II - Indústria Metalúrgicas Básicas e de Produtos Intermediárias Metálicas
- III - Indústria Químicas, Petroquímicas e Farmacêuticas
- IV - Indústria de Produtos Intermediários Não-Metálicos e Indústrias de Cimento, de Papel e Celulose
- V - Indústria Automotiva e seus componentes
- VI - Indústria de Bens de Consumo
- VII - Indústria de Material Bélico

A Secretaria Executiva competiria coordenar os estudos e a execução das medidas, necessárias à aplicação da política industrial e, a concessão dos incentivos previstos.

Aos Grupos Setoriais caberia:

- 1) analisar e avaliar, do ponto de vista técnico, os projetos industriais que objetivem a concessão dos benefícios previstos e que lhes sejam encaminhados pelo Secretário Executivo (dirigente da Secretaria-Executiva).
- 2) promover o acompanhamento e execução dos projetos aprovados.
- 3) opinar sobre os assuntos apresentados pela Secretaria-Executiva.
- 4) acompanhar a evolução dos setores compreendidos em suas áreas de atuação, sugerindo medidas de ajustamento à política respectiva.

A partir do que foi visto acima acerca da última reestruturação sofrida pelo CDI, percebe-se que as atribuições legais do Conselho passaram a se resumir na diretriz básica de estabelecer a orientação da política de desenvolvimento industrial do País, cabendo ao MIC a condução dessa política.

E, até mesmo a apreciação das cartas-consulta e as decisões de aprovação, passam a estar centralizadas nas mãos do próprio Ministro da Indústria e Comércio (\*).

A título ilustrativo, cabe dizer que, de acordo com a referida regulamentação, o CDI estará presidido pelo Ministro da Indústria e Comércio, contando ainda com os seguintes membros:

Ministro-chefe da SEPLAN; Ministro da Fazenda; Interior; Minas e Energia; Estado Maior das Forças Armadas; presidente do Banco Central, do BB, do BNDE e, da Confederação Nacional da Indústria.

A regulamentação da Resolução nº 14, do CDE veio a se concretizar através da Resolução nº 57, de 16-05-78, do CDI.

Assim, em contrapartida ao disposto em alínea "A" do item III, da Resolução nº 14/77 do CDE (onde se diz que serão aprovados novos projetos industriais pelos órgãos gestores de incentivos, no caso da RMS, somente em casos excepcionais), a Resolução nº 57 resolve:

I) Não serão considerados projetos novos, no âmbito do CDI, os projetos cujo objetivo principal seja o de modernização tecnológica de instalações já existentes, incluindo-se a implantação ou a expansão dos setores de controle de qualidade, de engenharia de produto e de projeto.

(\*) W. Suzigan (ed) - op. cit.

II) A excepcionalidade prevista na referida alínea, para efeito de aprovação de novos projetos para a RMSP, está limitada aos projetos dos setores (discriminados em anexo à esta Resolução) que se enquadrem em uma das seguintes condições:

- 1) apresentarem características urbanísticas, econômicas, produtivas e tecnológicas só viáveis num contexto metropolitano;
- 2) serem de responsabilidade de pequenas ou médias empresas nacionais, cuja viabilidade econômica decorra de localização próxima das estruturas industriais de que sejam complementares.

III) Não serão concedidos incentivos para projetos localizados na RMSP que pertençam à categorias dos que se utilizam de processos produtivos cujos resíduos possam vir a causar perigo à população.

IV) As cartas-consulta sobre os projetos deverão atestar compatibilidade do projeto com a legislação estadual e municipal de uso do solo e, com a legislação relativa ao controle da poluição ambiental.

Finalmente, cumpre ressaltar que, objetivando-se ampliar/qualificar o contexto, no qual se inserem aquelas determinações legais referidas neste capítulo, voltadas, particularmente, para a questão da localização/desconcentração industrial, sistematizou-se (em Anexo I) algumas das controvérsias, debates, propostas e sugestões, suscitados a partir de então, entre representantes de diferentes segmentos de classe.

## 2.4. A INTERVENÇÃO FEDERAL/METROPOLITANA NA QUESTÃO AMBIENTAL E AS DIRETRIZES DE ZONEAMENTO INDUSTRIAL

A problemática da localização/desconcentração industrial encontra-se intimamente relacionada aos aspectos da preservação do meio ambiente, tendo em vista os altos índices de poluição provocados em determinados espaços (metropolitanos) concentrados.

Já a partir de 1975 são criados dois importantes dispositivos legais, pelo Governo Federal, orientando a política industrial naquele sentido. São eles: O Decreto-Lei nº 1.413, de 14-08-75 e o Decreto nº 76.389, de 03-10-75 (regulamentando o anterior).

O Decreto-Lei nº 1.413, dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente, provocada por atividades industriais.

Dentre outras coisas, propõe que:

- as indústrias em suas instalações, ou já instaladas, deverão promover as medidas necessárias, (definidas pelos órgãos federais competentes) de modo a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente;
- compete exclusivamente ao Poder Executivo Federal determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimentos industriais, cuja atividade seja considerada de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional;
- dentro de uma política preventiva, os órgãos gestores de incentivos governamentais considerarão sempre a necessidade de não agravar a situação de áreas já críticas, nas decisões sobre localização industrial;

- . nas áreas críticas será adotado esquemas de zoneamento urbano objetivando viabilizar alternativas adequadas de nova localização, nos casos mais graves;
- . os Estados e Municípios poderão estabelecer condições para o funcionamento de empresas, obedecido o disposto neste Decreto-Lei.

Já o Decreto nº 76.389 dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industrial de que trata o Decreto-Lei nº 1413. Assim, determina dentre outras coisas:

- . o conceito de poluição ambiental;
- . os órgãos e entidades gestores de incentivos governamentais - notadamente o CDI, SUDENE, SUDAM e bancos oficiais - consideração, explicitamente, na análise de localização de novos projetos, as diferentes formas de implementar política preventiva em relação à poluição industrial para evitar o agravamento da situação nas áreas críticas;
- . a Secretaria Especial do Meio Ambiente, (SEMA) órgão do Ministério do Interior, proporá critérios, normas e padrões para o território nacional - de preferência em base regional - visando evitar e corrigir os efeitos danosos da poluição;
- . os Estados e Municípios poderão estabelecer condições para o funcionamento das empresas, desde que respeitem as normas fixadas pelo Governo Federal;
- . serão consideradas áreas críticas de poluição as relacionadas pelo II PND: Regiões Metropolitanas de São Paulo, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, bem como as Regiões de Cubatão e Volta Redonda, Bacia Hidrográfica do Médio e Baixo Tietê, Paraíba do Sul, Rio Jacuí e estuário do Guaíba e, Bacia do Pernambuco.

cabará a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, através da CNPU, propor a fiscalização das diretrizes básicas de zoneamento industrial, a serem observadas nas áreas críticas.

Quanto à questão das diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal, pertinentes ao zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição é que se tem a Lei nº 6.803, de 02-07-80, decretada pelo Congresso Nacional, sancionada pelo Presidente da República.

É de ressaltar que, já em fins de 1977 o então Presidente Geisel encaminhou ao Congresso um projeto de lei (na mesma ocasião em que foi aprovada a Resolução nº 14 do CDE), bastante semelhante à então considerada Lei nº 6.803. No entanto, apresentou diferenças no que diz respeito aos órgãos encarregados do controle da política de zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Ou seja, além da SEMA, o projeto de lei encaminhando ao Congresso, delegava poderes também à Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU) (\*).

Segundo orientação da Lei nº 6.803, nas áreas críticas de poluição (referidas no Decreto-Lei nº 1.413, de 14-08-75), as zonas destinadas à instalação de indústrias serão definidas em esquema de zoneamento urbano, aprovada por lei que compatibilize as atividades industriais com a proteção ambiental.

Tais Zonas foram classificadas nas seguintes categorias:

- 1) Zonas de Uso Estritamente Industrial.
- 2) Zonas de Uso Predominantemente Industrial.
- 3) Zonas de Uso Diversificado.

(\*) Hoje transformada no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

Poderão ainda tais Zonas serem subdivididas em subcategorias, segundo as peculiaridades das áreas e a natureza das indústrias nelas instaladas.

As Zonas de Uso Estritamente Industrial, destinam-se, preferencialmente, àqueles estabelecimentos cujos resíduos possam causar perigos diversos à população, mesmo após a aplicação de métodos anti-poluentes adequados (art. 2º).

As Zonas de Uso Predominantemente Industrial, destinam-se, preferencialmente, à instalação de indústrias que não causem incômodos sensíveis às demais atividades urbanas e, nem às populações vizinhas (art. 3º).

As Zonas de Uso Diversificado destinam-se à localização de estabelecimentos cujo processo produtivo seja complementar e compatível com atividades do meio urbano ou rural e, que não venham a ocasionar inconvenientes à vizinhança (art. 4º).

As Zonas de Uso Industrial, independentemente de sua categoria, serão também classificadas em (Art. 5º):

- . não saturadas
- . em vias de saturação
- . saturadas.

O grau de saturação será aferido e fixado, dentre outras coisas, pelos padrões e normas ambientais ditadas pela SEMA e pelo Estado e Município, no limite das respectivas competências (art. 6º).

O Governo do Estado, ouvido os Municípios interessados, poderá aprovar padrões de uso e ocupação do solo, bem como de Zonas de reservas ambiental, onde será vedada a localização de estabelecimentos industriais (art. 7º).

O licenciamento para a implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais, nas áreas de poluição, depende do disposto nesta lei, bem como do atendimento das normas e padrões ambientais definidas pela SEMA, pelos organismos estaduais e municipais competentes (art. 9º)

Caberá aos Governos Estaduais, em acordo com a referida Lei:

- 1) Aprovar a delimitação, a classificação e a implantação de Zonas de Uso Estritamente e Predominantemente Industrial.
- 2) Definir (em acordo com a presente lei e a SEMA), os tipos de estabelecimentos industriais que poderão ser implantadas em cada categoria de Zonas Industriais.
- 3) Fiscalizar o cumprimento de padrões e normas de proteção ambiental.
- 4) Administrar as Zonas Industriais de sua responsabilidade direta, ou quando em convênios com a União.

Caberá exclusivamente à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, aprovar a delimitação e, autorizar a implantação de Zonas de Uso Estritamente Industrial que se destinem à localização de polos petroquímicos, cloroquímicos, carbocquímicos e nucleares.

Observado o disposto na Lei Complementar nº 14, de 08-06-73, sobre a competência dos órgãos metropolitanos, compete aos Municípios:

- . instituir esquemas de zoneamento urbano;
- . baixar normas locais de combate à poluição e controle ambiental.

Os órgãos e entidades gestores de incentivos governamentais, e bancos oficiais, condicionarão a concessão de incentivos e financiamentos às indústrias, inclusive para participação societária, a apresentação da licença de que trata esta lei.

Os projetos destinados à realocização de indústria e à redução da poluição ambiental (sobretudo zonas saturadas), terão condições especiais de financiamento, a serem definidas pelos órgãos competentes.

\* \* \*

Com vistas ao cumprimento da Lei 6.803, a preocupação com o meio ambiente e, conseqüentemente, com o zoneamento industrial, também esteve presente nos Estados (particularmente nas duas metrópoles nacionais - SP e RJ), culminando em instrumentos legais (particulares) que dessem respaldo e conseqüências àquela Lei federal.

Assim é que se tem o Estado de São Paulo que, até mesmo se antecipou e propôs um projeto de lei (vindo, mais tarde, a se transformar em lei) de zoneamento industrial na Região Metropolitana, em período anterior ao estabelecimento da Lei 6.803.

Tal projeto de lei propunha, dentre outras coisas, a classificação das Zonas Industriais em 3 categorias, em ordem decrescente de restrição: a) de Uso Estritamente Industrial (ZEI) b) de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI-1 e ZUPI-2), c) de Uso Diversificado (ZUD).

As indústrias seriam, então, agrupadas em 5 classes, de acordo com suas características, em ordem decrescente de inconveniência para a instalação na área metropolitana.

O projeto contemplava ainda, no campo tributário, a criação (pelo Estado) de um mecanismo de compensação financeira na distribuição dos recursos do ICM - "Fundo de Compensação". Destinava-se o mesmo a preencher a diferença entre a receita tributária per capita, do Município e a média das receitas per capita, dos municípios da Região (\*).

Quanto a este aspecto, cumpre ressaltar as seguintes considerações: (\*\*)

"O Fundo de Compensação mantido através do Fumefi - Fundo Metropolitano de Financiamento - cujo projeto será brevemente encaminhado à Assembléia Legislativa, é uma promessa abstrata que pouco tem a ver com a realidade de municípios, "emergentes" e que viram na industrialização a opção para seu desenvolvimento. A Região do ABC, densamente industrializada, e que está em fase de expansão (Mauá é apenas um exemplo) tem peculiaridades típicas de áreas cujas disparidades mostram que se pode condenar alguns municípios à estagnação ao mesmo tempo que outros florescem (...) Rio Grande da Serra, município apontado como o "primo pobre" no ABC paulista é um desses, lado a lado com Biritiba Mirim, Embu, Taboão da Serra, parte de Ribeirão Pires e outros".

Quanto à estratégia proposta no projeto (urbano/industrial), segundo ainda a mesma fonte informativa, tem-se que "se a estratégia do desenvolvimento exigiu concentração do poder econômico na capital, a desconcentração agora preconizada, não pode impedir que seja quebrado o ritmo a não ser que se possa neutralizar, através de projetos ou decretos, o problema da migração e

(\*) "Estado de São Paulo" - 18-05-78.

(\*\*) O. Donado, "A quem beneficiará a desconcentração industrial?" in "Banas", 16 a 30 de abril 1978.

da própria mobilização intensa da sobrevivência vegetativa de amplas camadas da população (...). Se é verdade que "São Paulo prerisa parar", dentro do apelo dramático do ex-prefeito, Figueiredo Ferraz, a recíproca não pode ser verdadeira em relação a municípios "emergentes". O "suicídio", apontado pelo prefeito Tito Costa, de São Bernardo do Campo, talvez assuma a natureza mais sombria do assassinato".

Manifestando-se à respeito de tal iniciativa paulista, no sentido de formular suas próprias diretrizes de Zoneamento Industrial, o então Secretário dos Negócios Metropolitanos (SP), Roberto Cerqueira César, afirma:

"o objetivo da lei não é produzir um regulamento ideal, nas normas adequadas às condições efetivas do Grande São Paulo, e à importância dessa área na economia do País. É especialmente importante a clara fixação de regras do jogo para as decisões empresariais e governamentais" (\*).

\* \* \*

Por outro lado, cabe referir-se ainda ao Projeto de Política de Localização Industrial (PLIN), desenvolvido pela FUNDEEM (Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro) desde meados de 1976 (\*\*).

Também, em 1978, foi proposto por essa instituição, um ordenamento do uso industrial, de forma a se adequar a Lei de Zoneamento Industrial para a RMRJ (a qual se acha, atualmente, em vias de regulamentação), em consonância com a Lei Federal nº 6.803.

(\*) "Estado de São Paulo" - 18-05-78.

(\*\*) As fases de atuação do PLIN se subdividiram em: 1976/79 e 1980/81.

Quanto ao referido PLIN, foi concebido, como instrumento de planejamento para organização territorial da PMRJ e, como um primeiro passo para a conciliação entre uma política industrial e uma política de uso do solo (\*).

Ou seja, a orientação básica do PLIN era ordenar o uso industrial "de forma a prevenir e atenuar o impacto da poluição ambiental sobre o meio ambiente, como também aliviar as demandas industriais sobre o espaço e infra-estrutura urbana" (\*\*).

Nesse sentido, propõe-se uma descentralização das atividades industriais, através da criação de alternativas locais para a indústria, fora do núcleo metropolitano - estabelecendo-se uma tipologia industrial específica para cada categoria de Zona proposta (ZEI, ZUP e ZUD).

---

(\*) Rio de Janeiro, Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, "Política de Localização Industrial", Vol. Síntese (Rio de Janeiro, maio/1981).

(\*\*) Idem.

2.5. NOVAS DIRETRIZES PROPOSTAS PARA A "POLÍTICA DE LOCALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL" E A AÇÃO/TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL NO FINAL DOS ANOS 70.

As diretrizes governamentais, com vistas a uma distribuição espacial das atividades industriais de forma desconcentrada, em determinados momentos da evolução econômico-social-política do País, adquirem singular relevância e significado. Ademais, proporcionam múltiplas e diferenciadas repercussões junto a distintos segmentos de classe da população. Assim foi, p. ex., quando nas determinações traçadas pelo II PND, bem como através da Resolução nº 14 do CDE e, Resolução nº 57, do CDI (conforme se depreende do item 2.3 e Anexo I).

Seguindo ainda a linha desse raciocínio, acredita-se que haja (assim como houve) momentos onde emerja a "necessidade" de se redefinir (repensar) aquelas mesmas diretrizes.

Quanto a este aspecto, torna-se particularmente interessante registrar, algumas "novas" diretivas, propostas para a "Política de Localização/Desconcentração Industrial".

Assim, em documento datando de 14-07-78, elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, são apontadas as "Bases para a Formulação e Implementação da Política de Localização Industrial no Brasil". (\*)

Segundo este estudo, a concentração espacial das atividades industriais deverá ser vista não somente como consequências

(\*) J. Baraï et al., op. cit.

da interrelação de distintos fatores, determinantes da estrutura produtivas brasileira, mas também como causa. Ademais, dada a estreita relação entre o poder econômico e o poder político o fenômeno da concentração é complexo e auto-alimentados.

Considera ainda que, no Brasil, os esforços de se inverter o processo de concentração espacial, em favor das regiões menos favorecidas, não têm apresentado resultados satisfatórios. Pelo contrário, o que se observa é uma agudização da problemática.

O documento atribui à essa contradição (entre o que é proposto a nível do "discurso oficial" e o que é efetivamente realizado) o maior vigor relativo (e absoluto) das forças de atração, exercidas pelas regiões mais desenvolvidas e "(...) pelos efeitos espaciais não previstos ou modificados, oriundos das políticas setoriais do Governo, que acabam provocando a concentração dos investimentos nas áreas mais desenvolvidas".

Além de considerar lícito que uma política de descentralização industrial seja condizente com um modelo econômico redistributivista, o mesmo salienta 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)".

Destaca as dificuldades de se compatibilizar os diferentes e conflitantes objetivos de eficiência econômica, equidade social, assim como preservação do meio ambiente e qualidade de vida. Esse caráter conflitante também se estende aos órgãos governamentais, que ao buscar em atender a seus objetivos particulares, comprometem o próprio resultado da política de desconcen

tração/descentralização que se deseja implementar.

Convém ainda enfatizar algumas de suas considerações quanto às relações entre a urbanização e a industrialização. Assim, a descentralização industrial é vista pelo Grupo como uma política com fortes implicações urbanas e regionais, a qual deverá compatibilizar-se com os objetivos regionais e urbanos do desenvolvimento nacional (em duas perspectivas, a econômico-tecnológica e a político-social).

Ou seja, "é necessário uma avaliação prévia dos custos de oportunidade que estão envolvidas na sua adoção (política de localização industrial) em confronto com outras metas governamentais, principalmente em relação ao objetivo de maximização da taxa de crescimento do País". Mais ainda, "não se pode falar em descentralização industrial sem se 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".

Ao nível do fenômeno da desconcentração/descentralização o documento identifica portanto, dois processos:

- 1) um espontâneo, ligado à organização espacial ao redor dos focos mais dinâmicos de industrialização, particularmente da estrutura metropolitana.
- 2) um induzido, relativo à atenuação de grandes desequilíbrios regionais, cabendo ao setor público promover a criação ou fortalecimento de "centros de crescimento alternativos", como focos mais ativos de industrialização (descentralização concentrada).

Na definição das bases de uma política industrial, cada

projeto deveria ter a sua avaliação específica, sustentada por critério e normas gerais, tais como: aspectos ligados ao quadro espacial de referência - os instrumentos legais e tributário, quadro institucional, etc.

Quanto às unidades espaciais, o documento considera uma Região Metropolitana como sendo "uma forma de superposição de dimensões econômicas e sociais onde se diversificam, internamente, núcleo, os distritos industriais, os subúrbios residenciais, os satélites industrializados, entre outros. "Ademais, a economia nacional estaria a compreender diversas regiões metropolitanas que muitas vezes se superpõem ao redor de algumas metrópoles, como nos eixos industrializados do Vale do Paraíba, São Paulo-Campinas-Ribeirão Preto."

Lembra em seguida, o estudo ora analisado, das chamadas "escalas da urbanização", definidas (recentemente) pelo IBGE.

Tal definição pressupõe que "um processo de urbanização (e industrialização) compreende dimensões distintas de expressão espacial diferente". Mais ainda, expressa, "determinadas formas históricas de superposição e interpenetração de dimensões, sob a égide da economia urbano-industrial do País".

As escalas mencionadas compreenderiam: a) a metropolização; b) o tangenciamento à metropolização; c) os centros regionais e, d) a fronteira de recursos.

A partir destas considerações, para efeito de uma política de localização industrial no Brasil, a implantação de um estabelecimento industrial deveria levar em conta, segundo o documento:

- 1) as macro-regiões - N, NE, SE, S e CO.
- 2) as escalas da urbanização, tendo em vista a questão da interiorização do desenvolvimento em cada macro-região.
- 3) as aglomerações urbanas, capazes de indicar em cada escala as unidades que se apresentam condizentes com os "centros de crescimento", para uma política de desconcentração-concentrada.
- 4) os municípios, uma vez serem neste nível decisório colocados os problemas ligados ao sítio dos estabelecimentos e ao meio ambiente.

Ao se abordar os critérios da estratégia locacional, em relação às unidades espaciais, deveriam ser formuladas considerações do tipo:

- 1) Manutenção de incentivos em favor do NE, AM e CO.
- 2) Incentivos, em qualquer macro-região, para as indústrias que se localizem fora da escala de metropolização, sobretudo as que se orientarem por aglomerações ou centros de crescimento, resguardadas determinadas condições.
- 3) Não concessão de incentivos à aglomeração correspondente à RMSP, excetuando-se casos especiais (envolvendo p. ex. modernização, conteúdo tecnológico, mercado local, complementariedade, etc).
- 4) Incentivos às indústrias que se implantem fora da RMSP, desde que não procurem outra RM da mesma macro-região.
- 5) Incentivos para localização nos centros de crescimento (definidos pela política nacional urbana) com vistas a se evitar a excessiva dispersão da atividade industrial.
- 6) Eventual proibição de implantação de indústrias, em municípios conforme legislações federal, estadual e municipal ligados ao uso do solo, proteção do meio-ambiente e saturação no

uso da infra-estrutura de serviços urbanos.

- 7) Não concessão de incentivos aos municípios centrais das Regiões metropolitanas de SP, RJ, BH, Porto Alegre e Curitiba, salvo em casos especiais, julgados individualmente, obedecendo a determinados critérios (modernização sem expansão física, mercado local, insumos locais, porte, etc).

\* \* \*

Fruto de um desdobramento do trabalho anterior, foi elaborado, no IPEA/INPES, um estudo<sup>(\*)</sup>, tendo por objetivos:

- 1) fazer uma revisão de como o tema descentralização industrial tem sido tratado formalmente pelo Governo.
- 2) sugerir algumas alterações nesta forma.

Através de uma listagem de decretos e resoluções o estudo procurou demonstrar a "crescente preocupação do Governo nos últimos 5 anos no sentido de limitar os efeitos indesejáveis da excessiva concentração de atividades industriais, seja em termos ambientais, seja em termos de disparidades regionais de níveis de bem-estar".

Entretanto, na opinião do autor, a questão da descentralização industrial "exige mais que simples ajustes, via Resoluções do CDI". Estaria também condicionada por questões do tipo:

- a) dar mais força e prioridade à política de descentralização industrial, sem o que ela será incapaz de enfrentar as formas de mercado que são, espacialmente, concentradas; e
- b) compatibilizar os objetivos setoriais e espaciais dos programas do Governo, não só dando maior ênfase à necessidade da desconcentração espacial das atividades mas, também, contro-

---

(\*) T.A. Andrade, "Notas preliminares sobre descentralização industrial no Brasil" - mimeo., IPEA/INPES (RJ, jul/1980).

lando e orientando espacialmente os efeitos de políticas não territoriais".

Após considerar que:

- a) a descentralização industrial é diretriz governamental,
- b) a localização industrial é um campo de atuação institucional relativamente ainda vazio e, que, poderia ser reforçado o papel e o poder do CDI, faz sugestões relativas à necessidade de definição e de implementação de uma Política de Localização Industrial (PLI) e, conseqüentemente, a criação de um Sistema Nacional de Localização Industrial (a ser encabeçado pelo CDI).

No decorrer do trabalho, faz ainda observações diversas quanto as premissas de uma política de localização industrial, assim como dos seus objetivos, componentes e instrumentos.

Após discorrer sobre as características de funcionamento do atual "Sistemas de Localização Industrial" sugere modificações no mesmo, propondo um esquema de relacionamento entre os diversos órgãos a comporem tal sistema. Ou seja, uma estrutura institucional, coordenada, cujos componentes passariam a exercer as seguintes funções:

- a) Função normativa e de decisão das estratégias da PLI.
- b) Função coordenadora dos órgãos executores do sistema.
- c) Função executiva dos programas e projetos da PLI.

A Comissão Nacional de Localização Industrial<sup>(\*)</sup>, seria presidida pelo representante do MIC, tendo ainda atribuição de

(\*) Composta pelos Ministérios: MIC (CDI e BNDE); SEPLAN (órgão coordenador do Planejamento Federal); MINTER e Fazenda, o órgão coordenador do sistema seria a Secretaria-Executiva da referida Comissão, exercida pelo CDI.

Órgão normativo.

Por outro lado, os órgãos executivos do Sistema contariam com Agentes:

- . Financeiros (dentre os quais o BNDE)
- . Implementadores.
- . Pesquisa e Avaliação.

Finalmente, convém destacar as atribuições que foram reservadas, pelo estudo, ao CDI:

- 1) Implementar as decisões da Comissão Nacional de Localização Industrial.
- 2) Coordenar as atividades dos órgãos participantes do Sistema
- 3) Conceder ou recomendar a concessão de incentivos a projetos que se enquadrem nos objetivos da Política de Localização Industrial
- 4) Preparar e sugerir programas a serem implementados pelo Sistema.

\* \* \*

Enquanto isso, através do Decreto-Lei nº 1.726, de 06-12-79, o CDI sofre novas mudanças de enfoque em sua política de concessão de incentivos. Assim, deixa de conceder diversos desses estímulos fiscais (particularmente aquele, até então tido como principal: isenção de imposto de importação sobre bens de capital), ficando restrito quase que exclusivamente à isenção do IPI sobre bens de capital, internamente adquiridos.

Por outro lado, e tendo como um dos objetivos básicos o desenvolvimento industrial ordenado e indutor da atenuação dos desequilíbrios regionais e desníveis sociais de renda, o CDI passa, a partir de 1979, a sugerir novas linhas de ação. Nesse sentido, buscará compatibilizar a política industrial com a po-

lítica urbana.

Assim é que, cria-se um Grupo de Trabalho (através da Resolução nº 207, de 27-04-79, do CNDU) no qual o CDI é convidado a participar da elaboração de um relatório (ao Presidente da República) objetivando o aperfeiçoamento da Legislação pertinente ao desenvolvimento urbano.

Por outro lado, através da elaboração de "Programas Especiais, pelo CDI (1979/80), este órgão estará priorizando as diretrizes de desconcentração do crescimento industrial, via interiorização de indústrias, assim como a valorização da absorção de mão-de-obra. Além disso deposita ênfase especial nos Programas de substituição de energia importada, em consonância com as diretrizes governamentais traçadas nesse sentido.

\* \* \*

Pelo lado do BNDE, o ano de 1979 também significou alguns deslocamentos em sua estratégia de atuação, além de significativas transformações em sua estrutura institucional.

Ou seja, através do Decreto nº 83.425, de 08-05-79, o Banco passa a vincular-se ao Ministério da Indústria e Comércio, transferido da esfera da Secretaria do Planejamento (SEPLAN) (\*).

Tal transferência interministerial é apontada, por alguns, como uma das principais causas da progressiva perda de importância política e financeira do Banco, que já foi considerado o "Banco das prioridades nacionais". Vale dizer:

"Antes da gestão do seu atual presidente, Luis Sande, o BNDE estava vinculado à Presidência da República, através do Mi

(\*) Atualmente com a criação do FINSOCIAL (pelo Decreto Lei nº 1.940 de 25-05-82), encontra-se novamente sob a égide da SEPLAN, transformado em Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

nistério do Planejamento. Estava localizado, exatamente no centro das decisões de política econômica. Era, enfim, subordinado ao Ministro que todas as manhãs se sentava com o Presidente" (\*)

Quanto à nova reorientação de prioridades do Banco, esta dar-se-á em benefício de setores ligados à área de energia, agricultura e infra-estrutura. Tal reorientação foi definida em consonância com as linhas básicas do "Plano de Ação" do BNDE (1978/81), com as diretrizes governamentais expressas no III PND (1980/85) e, com a própria política definida pelo MIC (que passa assumir as coordenadas do BNDE).

O referido Plano de Ação, já em sua formulação, identificava a "necessidade de se maximizar o esforço de exportação e, de desencadear um amplo programa de substituição de importações para aproveitamento das potencialidades do País, notadamente aqueles voltados para as áreas energéticas e de produção de bens de capital e insumos básicos".

O mesmo Plano irá ainda enfatizar o fortalecimento da empresa nacional, a desconcentração industrial, além da atenuação dos desníveis sociais e regionais. Propõe ainda a intensificação de apoio à oferta interna de bens de consumo essenciais e, a programas que visem a melhoria da qualidade de vida da população (infra-estrutura de serviços básicos urbanos que "pesam, proporcionalmente, mais no orçamento das famílias carentes").

Cabe ainda assinalar alguns aspectos da reestruturação que se verificou na organização interna do BNDE, a partir de 1979 (\*\*).

(\*) "O Globo" - 10-01-82.

(\*\*) Relatórios de Atividades - BNDE, 1979/80.

(\*\*) BNDE, "Relatórios de Atividades" (anos de 1978/79/80).

Criu-se o Departamento de Energia e Álcool (DEALC), o Departamento de Desenvolvimento Agrícola, Programas do Setor Energético. Além disso, deu-se um incremento de créditos concedidos a projetos integrados de desenvolvimento, entre os setores agrícolas e industrial, produtores de insumos energéticos alternativos, em âmbito nacional.

Por sua vez, alguns convênios foram firmados pelo BNDE, com as Unidades da Federação, procurando acoplar a estratégia de desconcentração do Banco, e subsidiárias, às novas ênfases operacionais ligados aos setores de energia, agricultura e infraestrutura.

Finalmente, bastante significativo tem sido também, o apoio dispensado pelo BNDE, aos grandes projetos do setor de matérias-primas básicas, como o Projeto Carajás, o estabelecimento do Polo Petroquímico do Sul, a consolidação e expansão do Polo Petroquímico do NE, Proálcool, dentre outros.

\* \* \*

À guisa de conclusão, serão representados, a seguir, os principais delineamentos dos novos rumos da "Política Industrial Brasileira" definidos pelo MIC (através do CDI) em documento denominado "Plano Diretor da Política Industrial - 1980/85".

Assim, no que se refere aos Objetivos Básicos da Política de Desenvolvimento Industrial, os mesmos se constituiriam em:

- a) promover o desenvolvimento e a consolidação da indústria nacional através da criação, adaptação e absorção de tecnologia; redução da dependência de fontes energéticas importadas; desconcentração do crescimento industrial; substituição e ampliação das exportações de produtos manufaturados;

- b) promover a geração de novos empregos bem como a cooparticipação dos empresários e trabalhadores no processo de decisão, relativo ao desenvolvimento industrial,
- c) ter a empresa nacional como principal agente do desenvolvimento industrial.

Quanto aos objetivos estratégicos da Política de Desenvolvimento Industrial, tem-se que os mesmos dever-se-ão voltar para:

- a) estimular a desconcentração espacial do crescimento industrial,
- b) apoiar a empresa nacional,
- c) melhorar a eficiência da estrutura produtiva do setor industrial,
- d) adequar o crescimento industrial às estruturas de emprego,
- e) promover maior participação de empresários e trabalhadores no processo de decisão relativa ao desenvolvimento industrial,
- f) coordenar e integrar a ação dos órgãos públicos na condução da política industrial do País.

As diretrizes da Política Industrial, segundo o Plano Diretor, se subdividiram em:

- 1) Prioridade Setoriais
- 2) Empresa Nacional
- 3) Eficiência Produtiva
- 4) Emprego
- 5) Fontes Energéticas
- 6) Desenvolvimento Tecnológico
- 7) Desconcentração Espacial
- 8) Balanço de Pagamento
- 9) Controle inflacionário

- 10) Participação de empresários e trabalhadores
- 11) Eficiência governamental.

Particularmente para a Diretriz Prioridades Setoriais a idéia do Plano é dar continuidade ao programa de desenvolvimento da produção de Insumos Básicos; promover a consolidação da indústria de bens de capital e componentes, assim como estimular o aumento da produção de bens de consumo essenciais.

A Diretriz de Desenvolvimento Tecnológico, envolve dentre outras, questões relativas à promoção e/ou compulsão e adoção de tecnologias que impliquem na preservação do meio ambiente e na utilização racional de recursos naturais.

Já a diretriz de Desconcentração Espacial estará relacionada à:

- a) estimular o aproveitamento das potencialidades humanas, materiais e de mercado das regiões menos industrializadas do País.
- b) adequar a distribuição espacial do parque industrial à nova estrutura de custos de transporte e às disponibilidades regionais de energia;
- c) orientar a Política de Zoneamento Industrial, no sentido de ordenar a atividade industrial nas Regiões Metropolitanas e nas áreas próximas às grandes cidades, considerando a melhoria da qualidade do meio-ambiente e o aproveitamento de economias de aglomeração;
- d) buscar a racionalização da utilização da infra-estrutura industrial existente e, promover a sua expansão adequada aos potenciais regionais, privilegiando as regiões menos desenvolvidas;
- e) orientar, apoiar e promover empreendimentos, públicos ou pri

vados que venham a se constituir em polos de crescimento industrial nas regiões menos desenvolvidas do País.

Finalmente no que diz respeito à Diretriz Eficiência Governamental, a mesma estar-se-ia voltada para:

- a) evitar a superposição de ações que levem à dispersão de esforços na implementação da política industrial, buscando uma atuação coordenada das instituições governamentais;
- b) incentivar a criação de instrumentos de implementação da Política Industrial (que impliquem em procedimentos automáticos);
- c) buscar a participação das Secretarias Estaduais de Indústria e Comércio e dos órgãos e Entidades Regionais ou Estaduais de Desenvolvimento na condução da Política Industrial.

Por outro lado, ainda de acordo com o referido Plano Diretor, os instrumentos e medidas, necessários à concretização dessa Política Industrial, se constituiriam em:

- 1) Certificado de Registro Industrial (CRI).

Através do mesmo, o CDI teria sua atuação fortalecida, pois seriam levantadas as informações básicas para a formulação e condução da Política de Desenvolvimento Industrial.

O CRI seria concedido pela Secretaria Estadual de Indústria e Comércio, às empresas interessadas, mantendo-se no MIC um arquivo centralizado.

As condições para a concessão do CRI ou sua cassação deveriam ser claros, precisos e de conhecimento geral, de forma a impedir "demora" ou "jogo" de influências e, sua instituição seria progressiva.

- 2) Política de Crédito Industrial e Participação Acionária.
- 3) Programas de Desenvolvimento Industrial (PDI).

Caberia aqui, ao CDI, coordenar e acompanhar as ações dos órgãos governamentais que influem em certo setor da indústria ou, em determinadas categorias de empresas (através de estudos e diagnósticos).

Ademais, cada PDI seria elaborado por um GT, sob a coordenação da Secretaria-Executiva do CDI e, formado por representantes dos órgãos governamentais envolvidos.

#### 4) Orientação Espacial da Indústria

Neste sentido, são objetivos da Legislação proposta:

- . estabelecer diretrizes para a localização de indústrias;
- . atribuir ao CDI poderes de forma a orientar, coordenar e controlar a concessão de incentivos, a nível nacional e regional;
- . alterar as Resoluções 14/77 (CDE) e 57/78 (CDI);
- . adequar a Lei 6.893/80 e o Decreto-Lei 1.726/79.

Mais ainda, esta orientação espacial considera que, para cada setor industrial, deverão ser apreciadas as alternativas de localização, condicionadas à descentralização, à regionalização do parque industrial e à preservação do meio-ambiente.

Por outro lado, a Secretaria-Executiva do CDI seria quem orientaria a concessão de incentivos, em apoio à estratégia de organização do território nacional.

- 5) Instituto do Capital Estrangeiro.
- 6) Programas de Desenvolvimento Industrial para Bens de Consumo de Massa.

Dentre seus objetivos principais estariam o aumento da oferta, redução de preços, melhoria da qualidade e aperfeiçoamento da distribuição.

- 7) Política Coordenada de Apoio às PME's.
- 8) Apoio à Empresa Privada Nacional, produtora de Bens de Capital e Serviços de Engenharia.
- 9) Orientação dos Investimentos de Empresas Estatais.
- 10) Programa de Conservação de Energia no Setor Industrial.

BIBLIOGRAFIA DO 2º CAPÍTULO

- ANDRADE, T.A. - Notas preliminares sobre a descentralização Industrial no Brasil, IPEA/INPES; Rio de Janeiro, 1980, mimeo.
- BARAT, J. et al. - "Bases para a formulação e implementação de uma política nacional de localização industrial", Relatório Final. In: RAP/FGV, 3 (1981) 15.
- BNDE - A ação do Sistema Brasileiro de Bancos de Desenvol, ENDE, AP-III, Rio de Janeiro, 1982, mimeo.
- BNDE - Relatório de Atividades (diversos anos)
- BNDE - Legislação Básica.
- CDI - Relatórios de Atividades (diversos anos)
- CDI - Legislação Básica
- LESSA, C. - A estratégia de desenvolvimento 1974-1976 Sonho e Fracasso. Tese para o concurso de Professor Titular, FEA/UFRJ, Rio de Janeiro, 1978, mimeo.
- São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, Coordenadoria de Ação Regional - Diretrizes Gerais para uma Política de descentralização industrial no Estado de SÃO PAULO. Ver são Preliminar, mimeo.

39 CAPÍTULO

A POLÍTICA URBANA E SEUS INSTRUMENTOS

por Wânia Monteiro Miranda

### 3.1 - INTRODUÇÃO

A problemática urbana é o reflexo espacial do modo pelo qual se distribui a riqueza e o poder político numa determinada formação social. Neste contexto, a intervenção do Estado, enquanto política específica, configura-se como mais um canal de representação dos interesses economicamente hegemônicos, hegemonia esta que se faz à expensa de outros setores ou classes sociais, sobretudo quando as decisões dizem respeito à alocação de recursos públicos. É também através da política urbana que se torna possível reforçar ou contrariar certas tendências de localização espacial das atividades econômicas e da força de trabalho.

Apesar dos conflitos e reivindicações urbanas provirem do seio das comunidades locais ou intra-urbanas, as perspectivas de solução de tais problemas extrapolam em larga medida o âmbito do poder local e remete seu enfoque às órbitas políticas responsáveis pela estruturação e gestão do processo produtivo como um todo.

Com base nas observações acima, elegemos a legislação federal — leis, decretos e decretos-leis, pertinentes ao nosso objeto de estudo. Na análise e interpretação deste instrumental procuramos destacar as mudanças de concepção política no interior do aparelho de Estado às necessidades do processo de acumulação de capital no Brasil.

### 3.2 - A POLÍTICA URBANA EM SEU ENFOQUE HABITACIONAL

O quadro sobre os instrumentos legais da política de desenvolvimento urbano no país, inicia-se com a Lei nº 50.334 de 1963 que institui o Conselho Nacional de Política Urbana e o decreto institucionaliza audiências mensais de

30 (trinta) representantes de diferentes municípios com o Presidente da República, segundo critério de representação por regiões econômicas do país.

Independentemente da funcionalidade desta comissão e da provável conotação populista que o imbue, ela não deixa de refletir uma preocupação em democratizar amplamente a tomada de decisões políticas entre os níveis mínimos e máximos dos poderes instituídos na sociedade brasileira.

A promoção das referidas audiências ficaria ao encargo do SENAM - Serviço Nacional dos Municípios, também instituído pelo Decreto nº 50.334; É curioso observar que, a despeito de toda a centralização de poder que caracteriza o período pós 1964, este órgão só será extinto pelo Decreto nº 66.882 de julho de 1970, que transfere seu pessoal, patrimônio e atribuições para o SERFHAU.

O ano de 1964 marca uma ruptura qualitativa no rumo das decisões políticas no Brasil. Passa a dominar, então, a preocupação em criar as condições necessárias para valorizar a retomada do crescimento econômico, mesmo quando este objetivo significasse o cerceamento de interesses sociais ou da prática democrática, e para aquele fim começam a convergir todas as preocupações e decisões governamentais. A iniciativa e a hegemonia no processo político que aí se inicia coube, naturalmente, ao poder central, de modo que, tal contingência estende seus condicionamentos a todas as instâncias do planejamento oficial, notadamente no que respeita ao desenvolvimento industrial e urbano, objetos centrais das transformações que estavam por acontecer na sociedade brasileira.

Quanto ao desenvolvimento urbano a primeira medida de

grande importância adotada foi o estabelecimento da Lei nº 4.380 de 01 de agosto de 1964. Sua influência no curso da evolução urbana posterior foi decisiva. Esta lei teve como objetivo a coordenação das ações dos órgãos públicos e orientação da iniciativa privada, visando a formulação, pelo Governo Federal e através do Ministério do Planejamento, da Política Nacional de Habitação e de Planejamento Territorial.

Com ela, instituiu-se a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), da Sociedade de Crédito Mobiliário e das Letras Mobiliárias. Procurava-se dessa forma responder um dos mais graves problemas sociais do país naquele momento — o acentuado déficit habitacional, atribuído ao desestímulo que pesava sobre os investimentos imobiliários. Tal desestímulo era tido, como decorrente do congelamento dos aluguéis e da defasagem de valor entre os custos da construção civil e os contratos imobiliários de compra e venda, estes últimos, estipulados em valores fixos, acabavam por ficar altamente deteriorados frente as altas taxas de inflação que atingiam a economia nacional naquela época.

Pode-se dizer que a política habitacional no Brasil foi a matriz da política urbana. A escolha da habitação como eixo político se deveu principalmente a ter sido sob o aspecto das tensões nas favelas, das massas disponíveis, das migrações maciças para as cidades, que o problema urbano ganhou visibilidade e contorno nos inícios dos anos sessenta. Apesar da contribuição que a solução do problema da casa própria representa para a manutenção da "estabilidade social" ou para criar "aliados da ordem", "no quadro de desenvolvimento urbano brasileiro, o problema mais importante não era a casa, era a abertura de oportu-

nidades de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semi-especializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia, de planejamento, de projetos, de arquitetura e dar trabalho às firmas de construção civil e à indústria de construção, forças paralizadas na economia brasileira".<sup>(1)</sup>

Outra determinação decorrente da Lei nº 4 380 foi a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, posteriormente transformado em autarquia pública vinculada ao Ministério do Interior pela Lei nº 66 882, de 16 de julho de 1970. O SERFHAU fica sendo o órgão responsável pela promoção, coordenação e prestação de assistência a programas regionais e municipais de habitação popular, pelo incentivo à investigação tecnológica e à formação de técnicos, em qualquer nível, relacionados com habitação e urbanismo.

Entretanto, esta lei que exaustivamente estabelece as atribuições e áreas de atuação do Banco Nacional de Habitação teve vetada a maioria de suas referências quanto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. A regulamentação, o estabelecimento das finalidades e do modo de operação deste último só ocorrem dois anos depois, com o Decreto 59 917, de 30 de dezembro de 1966, onde ficam reforçadas suas atribuições como entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo do planejamento local e integrado.

Fica assim definida como área de competência do SERFHAU, atividades tais como o levantamento, pesquisas, proposição de normas e padrões para os planos de desenvolvimento local e integrado, a proposição de instrumentos periódicos que visem à implantação da política nacional de desenvolvimento local integrado, a realização de estudos e análise de projetos e planos afins; a orientação e assistência técnica às entidades ligadas ao planejamento local, nos diversos níveis governamentais; a

promoção de treinamento de pessoal técnico especializado; a coordenação das atividades de planejamento, ligadas ao desenvolvimento local nos diversos níveis e a difusão da técnica de planejamento do desenvolvimento local integrado, através da coleta, reprodução, publicação, distribuição e divulgação de dados, planos, pesquisas, métodos e informes.

Também através do Decreto 59 917 foi criado o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local e Integrado (FIPLAN) e regulamentado o acesso aos seus recursos financeiros.

É curioso observar o grau de subordinação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, com relação do Banco Nacional de Habitação. O primeiro, concebido como órgão coordenador da política urbana sempre dependeu orgânica, financeira e politicamente deste último, encarregado da formulação da política habitacional que, pelo menos teoricamente deveria constituir-se num aspecto, embora dos mais importantes, do planejamento das cidades. Por exemplo, enquanto que ao Conselho de Administração do BNH competia nomear o Superintendente do SERFHAU, a nomeação do presidente do BNH era feita diretamente pelo Presidente da República. O Conselho de Administração do Banco ficou incumbido de rever todas as normas gerais de planejamento, os programas, subprogramas e projetos do SERFHAU, com periodicidade trimestral em alguns casos. Também os convênios firmados pelo SERFHAU com outras entidades do sistema nacional de planejamento local integrado, bem como os pedidos de financiamentos daquele órgão deveriam ser ratificados pela Diretoria do Banco.

Com efeito, no decorrer dos anos, a atuação do Banco Nacional da Habitação vai-se tornando cada vez mais pronunciada também na área do desenvolvimento urbano, o que, sem dúvida, correu para esvaziar ainda mais a esfera de influência do SER-

FHAU. Esta tendência culmina com o Decreto nº 76.149 de 22 de agosto de 1975, que dispõe sobre a liquidação do Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo, e estabelece em seu Artigo 3º que o BNH sucederá o SERFHAU nas suas atribuições técnicas relativas ao Fundo de Financiamento de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN) e ao Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local (CIDUL).

Mesmo antes de tomar as primeiras medidas que o levariam a entrar mais definitivamente na política do desenvolvimento urbano, o BNH já havia ultrapassado os limites estritos do território da política habitacional. Através da Resolução do Conselho de Administração do BNH - RC nº 61/67 instituiu-se o PLANASA (Plano Nacional de Saneamento Básico) e o FINANSA (Sistema de Financiamento para o Saneamento), destinados, em especial, a financiar e/ou refinar os estudos, projetos, assistência técnica, execução das obras, bem como a compra de materiais específicos necessários à implantação, ampliação e/ou melhoria do sistema de abastecimento de água e de esgoto e ao controle da poluição nos centros urbanos do país. A atuação do Banco na área do saneamento básico foi ampliada através do Decreto-Lei nº 949, de 13 de outubro de 1969, que, para este fim, autoriza a concessão de empréstimos, além de recursos próprios, os provenientes do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço.

### 3.3 - O BNH E O DESENVOLVIMENTO URBANO

É o ano de 1973, entretanto, que se constituía como um marco neste sentido. Pela Resolução do Conselho de Administração do Banco RC-nº 07/73, instituiu-se (nos Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento) os Programas de Complementação Ur

bana a serem executados através de Projetos CURA - Comunidades Urbanas e Recuperação Acelerada, destinados a promover a execução integrada de obras de infra-estrutura urbana e comunitária; o adensamento da população urbana até níveis tecnicamente satisfatórios; a eliminação da capacidade ociosa dos investimentos urbanos; a diminuição dos efeitos negativos da experiência imobiliária e a racionalização dos investimentos em infra-estrutura urbana e comunitária, pelo estabelecimento de critérios objetivos para a fixação de prioridades. As normas para financiamento, elaboração e execução de Projetos CURA forem instituídas pela RD nº 38/73, onde estipulou-se que os financiamentos dados pelo BNH neste caso específico abrangem: estudos e pesquisas necessários à elaboração de planos plurianuais CURA pelos municípios; estudos de viabilidade de projetos CURA; estudos para a implantação ou reformulação da lei de parcelamento da terra; estudos de projetos legislativos e implantação de sistemas tributários, elaboração de projetos e execução de obras, instalações e equipamentos indispensáveis à complementação da área CURA.

A resolução acima coincide com o início do acelerado de início da economia brasileira, um momento em que as contradições acumuladas na época de "boom" econômico começam a impor-se forçando os police makers em levarem em conta a necessidade de se tomar medidas concretas no sentido de ampliar as bases sociais de sustentação do regime. Os projetos CURA parecem ter este objetivo, quando buscam melhorar o padrão de vida e o status social de segmentos urbanos da classe média de menor poder aquisitivo.

O processo de preparação do Banco Nacional de Habitação para assumir encargos relativos ao Desenvolvimento Urbano, torna-se uma situação de fato, em 1974, com a instituição de nada

menos que 7 (sete) Programas nesta área. Visando adequar sua estrutura a esta nova realidade, foi criada, através da RC nº 14/74, a Carteira de Desenvolvimento Urbano, cuja atuação abrange as áreas do planejamento do desenvolvimento urbano; implantação de infra-estrutura urbana e correspondentes equipamentos; implantação de novas comunidades urbanas ou ampliação e melhoria das existentes; complementação, recuperação, renovação e expansão de áreas urbanas, implantação de sistema de transporte de massa.

Neste sentido, o Conselho de Administração do BNH, através da RC nº 07/74, aprova o Programa de Financiamento para o Transporte Urbano - FITURB, com os objetivos de: financiar a implantação e/ou melhoria dos sistemas de transportes coletivos urbanos nas principais áreas urbanas do país; melhorar a integração e conjugação dos diversos tipos de transportes coletivos; reduzir o custo e o tempo de transporte urbano, em especial para a população de menor renda; ampliar a disponibilidade de terrenos urbanizados e adequadamente situados, com vistas à redução de seus custos e ao desenvolvimento do Plano Nacional de Habitação; propiciar maior segurança, bem-estar e economia à população e ao país, através do desenvolvimento dos grandes centros urbanos e acelerar a implantação do sistema de transporte coletivo e suas instalações complementares.

Subordinado ao FITURB, instituiu-se o Sub-Programa de Financiamento para o Sistema Ferroviário de Transportes Urbanos de Passageiro - FETRAN, através da RD nº 13/74. Destinava-se a projetos para implantação ou melhoria, em áreas urbanas, de sistemas de transportes coletivo ferroviário, que, a juízo do BNH, obedeciam aos objetivos e às prioridades já afixadas pelo FITURB, a saber: as áreas metropolitanas com mais de um milhão de habi-

tantes; as áreas metropolitanas dotadas do Plano Diretor; as cidades ou áreas metropolitanas que dispunham de projetos de transporte de massa em execução, e os projetos que visam à ampliação da oferta de terrenos urbanizados.

A partir desta época, os problemas dos transportes passam a assumir um caráter de alta prioridade, porquanto grandes investimentos no setor tornam-se uma necessidade para reproduzir as condições gerais da produção social. São vários os fatores que concorrem para isto. Em primeiro lugar cita-se a crise do petróleo responsável por um forte impacto no setor externo da economia, o que tornou inevitável um reajustamento nas condições de tráfego urbano. O aumento do preço de combustíveis derivados do petróleo a partir daí, começa a comprometer a prioridade conferida à modalidade rodoviária, enquanto transporte básico para deslocamento de passageiros intra e interurbano.

O aumento do preço das passagens, somado ao tempo gasto nas viagens pelos trabalhadores - altamente concentrados nas grandes metrópoles, passa a repercutir decisivamente no custo de reprodução da força de trabalho, obrigando a elevação, ainda que nominal, do salário. Para se ter uma idéia da verdadeira dimensão do problema, segundo estudo recente do Ministério dos Transportes, 25 viagens de ônibus ida e volta ao trabalho por mês pela tarifa mais elevada - cobrada justamente aos habitantes das regiões mais carentes - correspondem a 57% de um salário mínimo. (2)

Sob outro ângulo, além de facilitar as condições de tráfego, de ampliar e racionalizar o espaço para o uso do automóvel - e isto é fundamental, devido à posição chave ocupada pelo setor automobilístico no padrão de acumulação de capital em curso - a expansão do sistema viário e o desenvolvimento do setor transporte contribui abrindo novas frentes às atividades ligadas à especulação imobiliária.

Tal expediente, generalizado não apenas aos grandes centros mas em qualquer aglomeração urbana, independente de seu porte, constitui-se num mecanismo seguro de valorização para o capital local, que sofre as limitações da acumulação industrial dependente, em sua fase monopolista. No entanto, se a curto prazo esta prática representa uma saída no sentido de criar oportunidades de investimento, a longo prazo concorre para deslocar irremediavelmente para a acumulação financeira a acumulação real na economia brasileira. A expressão espacial deste processo consiste na expulsão da força de trabalho proletarizada para distâncias cada vez maiores. Do Centro Metropolitano, o que dificulta-lhe o seu acesso à infra-estrutura urbana; na proletarização de parcelas crescentes da população rural, sem nenhuma perspectiva de vir a ser aproveitada produtivamente pela estrutura econômica atual e na esterilização funcional de importantes espaços antes destinados ao abastecimento alimentar. Em suma, esta prática largamente apoiada e até mesmo estimulada pelos órgãos oficiais — ela representa, também uma possibilidade concreta no sentido de ampliar a arrecadação de tributos territoriais — tem como tendência o acirramento das contradições urbanas a níveis lastimáveis.

Já o Programa de Financiamento para a Urbanização (FINURB), regulamentado pela RC nº 11/74, do Conselho de Administração do BNH, vem ao encontro da preocupação com intensa concentração da população e das atividades econômicas nos grandes centros urbanos, além de procurar ampliar as perspectivas de atuação do capital local e regional. São objetivos do FINURB — desenvolver as cidades de porte médio e instalar novas comunidades urbanas, com vistas ao descongestionamento dos centros urbanos; complementar adequadamente, através de investimentos sempre que possível marginais, o equipamento urbano de áreas que possam integrar-se prioritariamente às malhas urbanas; promover a recuperação e renova-

ção das áreas urbanas deterioradas por causas diversas, tendo em vista a execução de Planos Diretores e o atendimento adequado das exigências de maior racionalidade do desenvolvimento urbano, quanto a densidade populacional, uso do solo, disponibilidade de áreas verdes, circulação, infra-estrutura de serviços públicos e outras variáveis significativas para a vida nas cidades, além de ampliar a disponibilidade de terrenos urbanizados e adequadamente situados.

Também aqui foram priorizadas as cidades dotadas de Plano Diretor e de sua estrutura de acompanhamento; os municípios cujos governos tenham adotado legislação fiscal que induza à racionalização do uso do solo urbano; os municípios cujos governos tenham adotado medidas de ordem jurídica e administrativa que conduzam à agilização dos processos de construção e de comercialização das habitações e que permitam o pleno desenvolvimento do Plano Nacional de Habitação, especialmente no que concerne ao atendimento das famílias de menor renda.

A expansão geográfica do grande capital, e em decorrência, a ampliação e consolidação dos segmentos locais ou regionais a ele vinculados, representa um pré-requisito econômico para a reprodução do mesmo. Tal parece ser a lógica do Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos, instituído através da RC nº 4/75 do Conselho de Administração do Banco, que concorre para a realização de empreendimentos de polarização regional, mediante assistência financeira complementar e investimentos em equipamentos urbanos, necessários à implementação dos referidos empreendimentos. Os financiamentos do PRODEPO objetivam a implantação, ampliação ou melhoria dos equipamentos urbanos de apoio aos projetos de polarização regional, destinando-se a atender alternativa ou cumulativamente aos investimentos seguintes: serviços de infra-estrutura urbana; equipamentos comu

nitários; unidades residenciais; instalações complementares ou outros que, a critério do BNH se coadunam com os objetivos do Programa.

Finalizando a apresentação dos programas relativos à área de desenvolvimento urbano criados pelo BNH, entre 1973 e 1975, tem-se o PIPLAN — Programa de Financiamento para o Planejamento Urbano, cuja proposta é financiar investimentos destinados a planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano que objetivem a melhoria da qualidade da vida urbana, através do desenvolvimento harmônico e equilibrado das cidades; a adequação das cidades aos objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e a viabilização de investimentos financiáveis através de outros programas do BNH, especialmente os relacionados ao Plano Nacional da Habitação Popular (PLANAP).

As prioridades na concessão de financiamentos, através do FIPLAN, os planos, programas e projetos destinados às regiões metropolitanas legalmente instituídas, consideradas no todo ou em parte; aos municípios das capitais de Estado; às metrópoles regionais e sub-regionais; aos municípios situados em corredores de exportação; aos municípios objeto de grande concentração de investimentos governamentais ou privados; aos municípios incluídos em planos de desenvolvimento de atividades turísticas ou de reconhecido valor para as citadas atividades; às micro-regiões constituídas através de entidades intermunicipais, consideradas no todo ou em parte; aos municípios situados em regiões de fronteira de povoamento e a outros municípios ou micro-regiões de importância estratégicas.

O FIPLAN foi regulamentado pela Diretoria do BNH, através da RD nº 57/74, onde, foram definidas como objeto de financiamento deste Programa, os investimentos destinados a planos,

programas e projetos de desenvolvimento urbano, a saber: pesquisas, estudos, levantamentos, análises e diagnósticos que sirvam de subsídio ao planejamento; Planos de Desenvolvimento Integrado que, de maneira coordenada, abranjam os aspectos econômicos, sociais, físicos e administrativos do desenvolvimento urbano, de modo a induzir uma ação integrada dos vários níveis de Governo; planos setoriais e outros não coberto por planos integrados ou que sejam por eles recomendados; projetos urbanos específicos e programas especiais de implantação de processos de planejamento, dentro das administrações municipais, microregionais e metropolitanas.

#### 3.4 - DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO LOCAL INTEGRADO AO SISTEMA DAS REGIÕES METROPOLITANAS

O planejamento das cidades inaugurais com o SERFHAU no período pós-64, inicia uma nova fase, a partir da institucionalização do Sistema das Regiões Metropolitanas pela Lei Complementar nº 14, de 8 de julho de 1973, quando foram estabelecidas as regiões metropolitanas (de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Belém e Fortaleza; a do Rio de Janeiro só foi instituída mais tarde, após a fusão do antigo Estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara), definidos os municípios que as compõe, e a conformação e competência de seus Conselhos Deliberativos e Consultivos.

Esta nova fase caracteriza-se pelo abandono das concepções veiculadas pelo Sistema Nacional de Planejamento Local e Integrado, cujas distorções traduziam-se "na redução das cidades a um mapa de localizações, reservas de áreas, rede viária que deveriam guiar as decisões públicas e privadas num determinado lapso

de tempo (médio e longo prazo)...".<sup>(3)</sup> Para uma tentativa mais abrangente de propor diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, formular a estratégia para sua implantação e os objetivos a serem por ela atingidos. Do ponto de vista do planejamento espacial, evolui-se de um enfoque meramente intra-urbano para uma visão mais sistêmica, interurbana e metropolitana, com a vantagem de se haver incorporado às concepções do primeiro.

A idéia da institucionalização das Regiões Metropolitanas, entretanto não é nova; está prevista desde a Constituição de 1967 e foram vários os impasses institucionais e financeiros responsáveis por este atraso. O primeiro deles, e talvez o mais importante, foi o institucional: "Que Ministério teria a liderança do problema?... Qual o arranjo institucional das regiões metropolitanas: um quarto escalão de governo? Uma associação de municípios? Um órgão central de coordenação das políticas comuns, de interesse metropolitano?"<sup>(4)</sup>

Estas questões tocante às relações com os Estados e municípios, foram equacionadas através da própria Lei Complementar nº 14, que cria os Conselhos Consultivos e Deliberativos das Regiões Metropolitanas e define suas composição e atribuições. O Conselho Deliberativo é constituído por 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outra adiante indicação dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana.

O Conselho Consultivo compõe-se de um representante de cada Município integrante da Região Metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

Entre as tarefas dos Conselhos Deliberativos inclui-se: promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da

Região Metropolitana e a programação de serviços comuns; coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns aos municípios que os integram, quais sejam: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgoto e serviço de limpeza pública; uso do solo metropolitano; transportes e sistema viário; produção e distribuição de gás combustível canalizado; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal.

Aos municípios da região metropolitana que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, esta lei assegura a preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos e garantia de empréstimos. Este assunto é especialmente tratado através do Decreto nº 72.800, de 14 de setembro de 1973, que dispõe sobre a destinação de recursos dos fundos especiais federais de apoio à infra-estrutura urbana nas diferentes regiões e sobre a realização de financiamentos ou prestação de garantia pelas instituições financeiras federais com o mesmo objetivo. Foi, ainda, através deste mesmo decreto que encarregou-se ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e ao Ministério do Interior, de estabelecer com os órgãos e entidades federais o mecanismo operativo para a viabilização das prerrogativas anteriores, mecanismo que deu origem à referida Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e de Política Urbana — CNPU, instituída, um ano depois.

A criação da CNPU, através do Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974, desfez, ainda que provisoriamente, o mais importante dos impasses institucionais a que se fez referência. A primazia da política urbana, disputada entre a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o Ministério do Interior,

coube à primeira, designada a presidir a Comissão. Ficou com o Secretário-Geral do Ministério do Interior a vice-presidência, seguido pelo Presidente do BNH, por representantes (um de cada) do Ministério dos Transportes, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Indústria e do Comércio, além de quatro membros escolhidos conjuntamente pela SEPLAN e pelo Ministério do Interior.

O suporte financeiro para prover a implantação do sistema de Regiões Metropolitanas e da Política Urbana estabeleceu-se com o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 6.256, de 22/10/1975. Seus recursos financeiros foram destinados à implantação e melhoria da infra-estrutura urbana, principalmente no que respeita ao sistema viário, transportes, saneamento ambiental, limpeza e segurança pública; instalação e melhoria dos equipamentos sociais urbanos, destinados ao desenvolvimento das atividades comunitárias nos campos da educação, cultura e desportos, saúde e nutrição, trabalho, previdência e assistência social, recreação e lazer, além de outros programas e projetos prioritários para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

De um modo geral, o apoio financeiro do FNDU efetiva-se mediante a destinação de recursos não reembolsáveis.

Para prover de recursos o FNDU, institui-se um adicional de 12% ao imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos (IULCLC), cuja distribuição se faria dentro das seguintes proporções: 60% parcela da União; 32% parcela dos Estados e Distrito Federal; 8% parcela dos municípios, num sistema operacional similar à sistemática de distribuição e aplicação das quotas-partes dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM). O repasse destes recursos seria feito através dos Fundos Estaduais Metropolitanos ou Municipais destinados ao De-

desenvolvimento Urbano, obedecendo a seguinte ordem de prioridade; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; educação e cultura e Indústria, Comércio e Serviços.

Conforme ressaltamos anteriormente, na área do desenvolvimento urbano um dos setores mais distinguidos com recursos federais foi o de transportes, que passou a obedecer um planejamento estruturado tanto na formulação como na execução de seus planos específicos. O Plano Nacional de Viação foi aprovado pela Lei nº 5917, de 10 de setembro de 1973, e complementado, no que concerne ao Sistema Nacional dos Transportes Urbanos pela Lei nº 6261, de 14 de novembro de 1975.

Nela estabeleceu-se que os sistemas metropolitanos e municipais dos transportes urbanos deveriam organizar-se segundo planos diretores e projetos, buscando a coordenação entre seus componentes principais, a saber: o sistema viário, transportes públicos, portos e aeroportos, tráfego e elementos de conjugação a fim de lograr uma maior eficiência, assim como a compatibilização com os demais sistemas de viação e com os planos de desenvolvimento urbano.

Através da Lei nº 6261 constituiu-se a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos - EBTU, com jurisdição em todo o território nacional, atuando de forma integrada com as entidades do Ministério dos Transportes ou a este vinculadas, e com as demais entidades federais envolvidas na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A EBTU tem por finalidade promover a efetivação da política nacional dos transportes urbanos, competindo-lhe em articulação com o órgão coordenador da política urbana nacional promover e coordenar o esquema nacional de elaboração, análise e imple

mentação dos planos diretores de transportes metropolitanos e municipais urbanos, gerir o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos; promover a implementação de um processo nacional de planejamento dos transportes urbanos como instrumento de compatibilização das políticas metropolitanas e locais dos transportes urbanos, e por fim, promover e realizar o desenvolvimento de tecnologia de transportes urbanos.

Para prover os recursos necessários à execução da Política Nacional de Transportes Urbanos criou-se o FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DOS TRANSPORTES URBANOS - FDTU, cujos recursos devem ser aplicados a fundo perdido ou mediante operações de crédito.

### 3.5 - A POLÍTICA URBANA HOJE

Apesar do inegável progresso que representa em relação aos organismos que a precederam, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, na forma em que foi concebida, encontrou grandes obstáculos ao bom desempenho de suas atribuições. Na prática, um órgão encarregado de propor as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, suas normas e instrumentos de ação e, articular-se com Ministérios, Superintendências de Desenvolvimento Regional e demais órgãos governamentais, conforme reza no Decreto nº 74.156, só teria força para fazer valer suas posições se contasse com uma situação institucional equivalente a dos órgãos que deveria coordenar. A ausência deste predicado foi um dos fatores determinantes que culminou com a extinção da CNPU e sua substituição pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, instituído pelo Decreto nº ... 83.335, de 20 de abril de 1979.

Embora muitos afirmem que, para tratar com os organismos envolvidos com o problema, o órgão encarregado de articular a Política Urbana no Brasil deveria ter nível de ministério, não se pode negar que o CNDU TENHA REPRESENTADO UM PASSO à frente no sentido do fortalecimento institucional do órgão centralizador do planejamento das cidades. Conforme sua formulação original, o CNDU é integrado pelo Ministro de Estado do Interior, que o preside; pelos secretários-gerais da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e pelos Ministérios da Fazenda, dos Transportes, da Indústria e do Comércio, das Comunicações e do Interior; pelo Presidente do Banco Nacional de Habitação — BNH e da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos — EBTU; e por três membros designados diretamente pelo Presidente da República. A estes foram acrescentadas por resoluções internas do Conselho (002 e 006) a participação do Secretário-Geral do Ministério da Aeronáutica e ampliado para 05 (cinco) o número de membros indicados pelo Presidente da República.

Como pode ser observado, ocorreu uma redefinição de poderes, no âmbito da Política Urbana, francamente favorável ao Ministério do Interior, cujo Ministro, além de o presidir, indica o Secretário-Geral do CNDU. Este último joga papel decisivo na estruturação do órgão pois, entre outras tarefas lhe compete preparar as proposições que serão levadas ao Conselho, providenciar a execução das decisões tomadas e acompanhar sua implementação.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano tem por finalidade propor a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e acompanhar sua execução, de acordo com as diretrizes e prioridades estabelecidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Compete-lhe, portanto, propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

propor os programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação de apoio financeiro oficial a esta área; propor a programação anual do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como de outros recursos destinados a serem despendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados e municípios, especialmente os relativos à habitação, saneamento, área industriais, transportes urbanos e administração metropolitana e municipal; propor a legislação básica e complementar; e expedir normas e diretrizes. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano se reúne ordinariamente (seis) vezes ao ano ou extraordinariamente sempre que se faça necessário.

A partir do CNDU, a problemática do planejamento urbano e territorial começa a ser formulada de modo integrado e abrangente, ou seja, levando em conta, explicitamente, todos os aspectos sócio-econômicos e políticos que abaneam a questão.

Neste sentido, o "Documento de Estudo Nº 1" do CNDU (5) considera que o estímulo ao crescimento econômico via industrialização altamente concentrada, tem conflitado com a nota de apresentação na qualidade do meio ambiente e com a melhoria da qualidade de vida das grandes metrópoles; que o aproveitamento máximo das vantagens advindas da concentração (economias externas de aglomeração de escala etc.), conflita com os ideais de redução dos níveis regionais de renda e com a interiorização do desenvolvimento do país; que o investimento industrial obtido com base no estímulo a segmentos manufatureiros modernos, aliado à utilização de tecnologia intensiva de capital se faz em detrimento do objetivo de aumentar o nível de empregos e por fim, que a implantação de equipamentos urbanos voltados para a melhoria da qualidade de vida em centros de maior porte - onde as carências são mais sentidas - cria, por vezes atrativos adicionais para as popula

ções migrantes, desestimulando, indiretamente, a fixação das populações em cidades pequenas e no meio rural.

Em decorrência, estabelece-se como objetivos superiores de equidade e integração nacional - na obtenção dos quais a política urbana joga papel decisivo - a desconcentração das atividades econômicas, o fortalecimento do mercado interno, através do apoio às atividades agrícolas e às comunidades urbanas que lhe dão suporte, uma política de centros de grande e médio porte, com vistas à redistribuir os fluxos migratórios que se dirigem para as metrópoles; ordenar e controlar o crescimento nas grandes metrópoles, notadamente Rio e São Paulo.

NOTAS

- (1) TRINDADE, Mário; "Um Modelo Genuinamente Brasileiro". Habitação e Desenvolvimento, Petrópolis, Vozes, 1971.
- (2) Refere-se a um documento do Ministério dos Transportes, citado por Lysâneas Maciel, in Jornal do Brasil, 22 de julho de 1982. Rio de Janeiro.
- (3) FONSECA, Marília S.R.; "Planejamento Urbano", in Diretrizes gerais para uma política de desenvolvimento urbano, cit in Política Urbana no Brasil: o Paradigma, a Organização e a Política, Estudos Gerais, 18. Out-Nov-Dez, 1976.
- (4) Estas questões foram discutidas em maior destaque no artigo "Política Urbana no Brasil : o Paradigma, a Organização e a Política", op. cit.
- (5) MINTER/CNDU; Estudos e Propostas para a Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano do Brasil. Documento de Estudo nº 1, Brasília, Junho/1979.

4º CAPÍTULO

ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E INTERVENÇÃO ESTATAL  
NO SISTEMA URBANO

por Rosélia Perissê da Silva Piquet

59 CAPÍTULO

AS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS E SEU IMPACTO NA FORMULAÇÃO  
DA POLÍTICA URBANA NA DÉCADA DE 70

por Rainer Randolph

## 5.1. A POLÍTICA NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO (PNDU) NO SEU CONTEXTO SOCIAL E HISTÓRICO: A ABORDAGEM DA ATUAL INVESTIGAÇÃO.

### 5.1.1. Os principais temas da PNDU: o objeto de estudo

Pretendemos realizar um aprofundamento empírico das colocações do 1º Capítulo com a finalidade de obter uma síntese do processo de formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Assim desenvolveremos aqui uma breve análise dos dois principais órgãos financeiros (BNH e BNDE) e de ambos os Conselhos Ministeriais (CNDU, tomando em consideração a anterior CNPU, e CDI) empenhados nesta questão, para complementar as investigações aprofundadas nos Capítulos 2 e 3. Faremos um resumo sintético dos "Relatórios de Atividades"\* do BNH, BNDE e CDI (1970-1980) assinalando as preocupações fundamentais do Estado, reais ou de caráter ideológico, referentes à urbanização, ao sistema urbano e de desenvolvimento regional. O que nos permitirá estruturar a investigação posterior em torno e a partir de temas já concretizados, entendendo-os enquanto expressão histórica da visão governamental dos problemas da década de 70 no Brasil.

É o ano de 1979, quem chama nossa primeira atenção ao analisarmos tais relatórios em conjunto. Nota-se que o REL-CDI-1979 contém, pela primeira vez, uma menção à cooperação de duas esferas governamentais encarregadas prioritariamente da Po

\* Os "Relatórios de Atividades" destes órgãos serão abreviados da seguinte maneira: REL-BNH, REL-BNDE, REL-CDI, seguindo-se o ano de referência. Orientamo-nos em seus resumos esquematizados, presentes no Anexo II.

lítica Urbana e da Política Industrial. Admitindo, com a participação do CDI na definição das linhas de ação do então recém-criado CNDU, a íntima inter-relação entre desenvolvimento urbano e industrial. Consequentemente no ano seguinte, o CDI (REL-CDI-1980) passa a exigir que os seus próprios instrumentos de intervenção na indústria considerem a necessidade do zoneamento urbano, da preservação do meio-ambiente, do aproveitamento potencial das vocações regionais, e do uso racional dos recursos de infra-estrutura. Significando isso um detalhamento notável da preocupação meramente regional deste órgão nos anos anteriores.

No mesmo momento, a Resolução Nº 003 (11-09-79) do CNDU prova a adoção de "verdadeiros critérios econômicos" em sua formulação de uma PNDU para os anos 80: uma de suas metas é atingir uma "melhor distribuição espacial... das atividades produtivas" através de estímulos à "desconcentração espacial das atividades econômicas, ampliando a oferta de empregos em maior número de pontos do território nacional", destacando o papel das ciudades de porte médio ("indispensável para apoiar o processo de desconcentração") e o fortalecimento das pequenas e médias empresas, localizadas no interior, para a geração de empregos. Parece estar-se ciente que sem uma redistribuição da atividade econômica o fim prioritário de descompressão urbana (metropolitana) e a "obtenção de um sistema urbano mais equilibrado" não será alcançado.

A referida preocupação mútua do CDI e do CNDU referente à integração das questões urbanas e industriais significa talvez um recomeço de uma tentativa frustrada de formular uma PNDU. Porque, embora já estivessem presentes os elementos citados nos discursos de tais órgãos nos anos anteriores, manifesta

se assim a intenção de integrar e absorver melhor aspectos até então tratados isoladamente.

É esclarecedor, por este motivo, observar como o próprio BNH, "a quem está afeta a política de habitação e desenvolvimento urbano do País" (segundo BNH-Notícias nº 18, outubro/81), em um balanço de sua atuação, realizado em 1978, admitiu as limitações de suas possibilidades de intervenção no desenvolvimento urbano (REL-BNH-1978). Ora, já a partir de 1972, o banco mostrou seu desejo de contribuir para a "criação de novos pólos de desenvolvimento" em áreas com baixo índice de urbanização (REL-BNH-1972), falou até da necessidade de compatibilizar seu apoio ao desenvolvimento urbano com a estratégia de desconcentração industrial (REL-BNH-1975) e destacou sua disposição em fomentar as "cidades médias como polo de equilíbrio", tendo em vista o gigantismo das metrópoles (REL-BNH-1976).

Entretanto, neste balanço (REL-BNH-1978) chega-se a conclusão de que seria necessário um relacionamento mais íntimo do banco com outros órgãos públicos, interessados na área do desenvolvimento urbano, e um maior entrosamento com o BNDE (!), no sentido de permitir uma complementação de recursos de ambas as instituições no financiamento da infra-estrutura urbana necessária ao desenvolvimento industrial, uma definição de critérios e prioridades para a localização industrial e respectivo apoio urbano e habitacional (idem).

Passado este momento de "lucidez" o BNH restringiu-se, nos últimos dois anos da década, a uma atuação em sua "área social", isto é, habitacional (veja REL-BNH-1979 e 1980).

Por outro lado, o BNDE, nem tanto em seu aspecto de órgão financiador de "Serviços de Utilidade Pública", começou a falar em sua pretendida contribuição à desconcentração geográfica da atividade produtiva (REL-BNDE-1975) partindo da preocupação com os desequilíbrios regionais e o fortalecimento do setor empresarial nacional, especificamente do pequeno e médio capital (REL-BNDE-1973). Estes são dois elementos utilizados na maior parte das vezes ao mesmo tempo: desconcentração industrial e apoio a empresa nacional (REL-BNDE-1978, veja também 1976 e 1977). O desenvolvimento regional através da desconcentração aparenta ser, ao nível do discurso, a "componente primordial de orientação da ação financiadora do BNDE". Entretanto paralelamente, o BNDE não deixou de destacar sua intenção de dar continuidade às operações de financiamento às empresas nacionais de pequeno e médio porte, por meio de uma rede própria de agentes financeiros: os BD-Regionais (REL-BNDE-1979), e de ampliar as oportunidades de investimentos nas regiões e unidades da Federação que não contém núcleos de concentração econômica.

Na verdade, recordando que a atividade econômico-industrial, prioridade única do BNDE até 1978, necessita de uma localização urbana, tem-se que o desenvolvimento intra-regional passa necessariamente por um desenvolvimento urbano não-metropolitano. Compreende-se então, a formulada intenção do BNH em estabelecer uma coordenação entre sua intervenção e a do BNDE. É interessante notar que o parcialmente esvaziado CDI procura da mesma forma uma maior integração com órgãos como o CNDU e entidades regionais (REL-CDI-1980).

Além disso, no discurso do CDI encontramos o dilema entre a desconcentração espacial, mencionada pela primeira vez em

1974 (REL-CDI-1974)\*, e a necessidade de expansão rápida da indústria de bens de capital e de produção de componentes (idem). Porém, uma vez abandonada a prioridade do setor de bens de capital, em 1979, o CDI passa a destacar também como um de seus objetivos o fortalecimento de empresas nacionais de médio e pequeno porte (REL-CDI-1979), conjugado a um ininterrupto empenho em fomentar a desconcentração industrial (intenção renovada em 1980 e no "Plano Diretor" para a primeira metade da década de 80, REL-CDI-1980).

Concluindo vê-se que a Resolução nº 003 do CNDU sintetiza uma série de objetivos e medidas levantados até então pelos diversos órgãos aqui investigados; justifica-se, portanto a própria abordagem de nosso estudo. No entanto, tal resolução deixa bem nítido que apesar de toda a discussão acerca das cidades médias e do pequeno e médio capital, o principal objetivo dessa política "desconcentradora" é a contenção dos crescentes "problemas metropolitanos", e não tanto o benefício próprio de seu "hinterland". O Deputado Augusto Trein já opinou neste sentido em seu relatório sobre o projeto de lei nº 3.048 em 1977 (veja no 2º Capítulo): "Percebe-se que a descentralização poderá promover, simultaneamente, o desenvolvimento industrial e urbano, o descongestionamento de fábricas e populações". Será preciso, segundo o relator, implementar tal medida porque a "evolução da sociedade industrial acaba exigindo uma nova organização dos modos de produção e das relações sociais, uma transformação das instituições e a regionalização do espaço econômico".

\* Depois novamente em 1976 e 1977, e neste último ano até como um dos critérios usados na análise de projetos (REL-CDI-1977)

Resta enfim, tirar as conclusões de nosso relato para identificar os principais temas da PNDU, durante a década de 70, os quais apresentam-se enquanto um conjunto de objetivos e medidas industriais, urbanas e regionais:

- são as grandes metrópoles nacionais quem orientam, implícita e explicitamente, o discurso (em contraponto às regiões "subdesenvolvidas" inter e intra-regionalmente";
- é a interiorização, desconcentração ou descentralização do desenvolvimento industrial através do fortalecimento do pequeno e médio capital nacional e do apoio às cidades de porte médio (infra-estrutura básica), que foi apontada como solução inter-urbana dos problemas de "superpopulação", congestionamento, poluição do meio-ambiente, infra-estrutura, etc metropolitanos;
- enfim, é a própria institucionalização da intervenção espacial do Estado - expressa nas transformações dos órgãos governamentais, na crescente centralização da competência dos diferentes níveis do aparelho estatal e na implantação do controle federal sobre as regiões metropolitanas, preocupação maior da CNPU (veja no 3º Capítulo) - que caracteriza os efeitos da PNDU realmente concretizados na referida década.

Supondo que o curso do desenvolvimento capitalista sejam as "forças centralistas tradicionais", em palavras do Deputado Trein, podemos compreender porque a execução de uma PNDU baseada na desconcentração/descentralização exigiria, em sua opinião, "um esforço patriótico dos políticos, dos técnicos e dos empresários".

### 5.1.2. O significado social da PNDU desconcentradora: os objetivos e o procedimento da sua análise.

Apesar de discordar do teor expresso no conjunto mais amplo das colocações citadas, temos a maior simpatia pela opinião do Deputado Augusto Trein a qual nos surpreende por sua sensibilidade no que diz respeito ao assunto em questão. Acreditamos que a PNDU deve ser vista exatamente enquanto uma das principais medidas de uma "regionalização do espaço econômico" implicando em transformações dos "modos de produção", das relações sociais e das instituições. É essa a visão que norterà a atual investigação.

Pois, entendendo a "regionalização do espaço econômico", como a manifestação espacial da concentração e socialização das forças produtivas (veja mais aprofundadamente no item 5.3), ela não se limita "estritamente ao processo de produção imediata, mas estende-se ao conjunto das condições necessárias à produção e reprodução do capital: os meios de circulação social e material, as chamadas condições gerais da produção. Ao lado dessas condições estão os meios de consumo necessário para a reprodução em escala ampliada da força de trabalho. A aglomeração e a concentração espacial dos meios de produção e reprodução do capital e da força de trabalho definem a urbanização e dão a forma de ocupação do território o seu caráter historicamente determinado" (Franca 1982).

O discurso da PNDU, ao referido nível, se caracteriza por tanto, pela ligação entre a intervenção estatal nas mencionadas condições gerais da produção, o seu campo "tradicional" de atuação (veja p. ex. Lojhine 1981), e a preocupação explícita com o

próprio sistema industrial, em geral objeto da política industrial ou de desenvolvimento regional. O que não nos surpreende, porque uma política urbana formulada em torno das REGIÕES METROPOLITANAS assume logicamente qualidades de uma política regional, como ver-se-á mais adiante.

Esta ambiguidade da PNDU (urbana/regional) provém das características do processo de urbanização/metropolização brasileira apresentadas no início da década de 70 e, especificamente, do elevado grau de concentração espacial dos próprios meios de produção e dos meios de circulação material e social em limitadas áreas do país, em consequência, entre outras razões, da forma de industrialização monopolista ocorrida até este momento. Mais ainda, não se trata aqui de uma mera concentração espacial dos meios de produção, circulação e consumo referidos; tal industrialização, enquanto "aspecto técnico do desenvolvimento de relações de produções determinadas" (Mello 1975, p. 68), é expressão de uma concentração do capital enquanto relação social: "o desenvolvimento das forças produtivas sob a dominação do capital não é somente desenvolvimento das forças produtivas; é, também, desenvolvimento das relações sociais capitalistas" (idem, grifo nosso). Assim, a interpenetração do capitalismo monopolista internacional cria, no Brasil, uma constelação específica das relações sociais.

É, portanto, nosso principal objetivo, analisar esta "concentração social" cuja manifestação material-espacial, eis a nossa hipótese, traduz-se em uma organização particular de regionalização/urbanização da formação social brasileira. Sendo imprescindível, uma profunda análise dessa concentração para podermos elaborar os primeiros subsídios, capazes de contribuir

ã compreensão do significado das propostas desconcentradoras da PNDU na época em questão. Por estes motivos, elaborar-se-á um marco conceitual de estruturação e articulação das forças sociais no estágio monopolista do desenvolvimento capitalista e seu interrelacionamento com o Estado (em 5.2.).

Especificaremos, depois em 5.3, o processo de concentração/polarização, até então abordado a nível da formação social, por uma investigação da articulação espacial das forças sociais. Dar-se-á uma nova interpretação aos chamados "desequilíbrios regionais" que, como vimos, exercem a maior influência na formulação da PNDU: não são tanto "desequilíbrios", mas formas de desdobramento social e espacial das contradições fundamentais de uma sociedade capitalista, concretizando-se através de um processo de particularização/generalização social e territorial.

Utilizando o instrumental conceitual elaborado cumprir-se-á o segundo objetivo maior da nossa análise: desenvolver uma "periodização sociológica" enquanto base de interpretação das determinações sociais da PNDU (em 5.4). Conforme a nossa conceituação, tal periodização deve incluir uma análise da estrutura de classes e da articulação espacial da sociedade brasileira. Devido às limitações da atual pesquisa só nos será possível esboçar tais noções de maneira bastante superficial e rápida\*. Encerrar-se-á o item 5.4 com a descrição dos mais importantes eventos políticos pós-64, a qual nos dará subsídios para entender a conjuntura das relações entre sociedade civil e Estado.

---

\* Pretendemos aprofundar tais aspectos empíricos, referentes a situação econômica e social do sistema urbano, na continuação do atual projeto.

Entendemos que a "crise de hegemonia" em 1977/78 tem uma importante significativa para a interpretação da PNDU.

Enfim, enquanto último objetivo, queremos fornecer uma primeira interpretação das determinações sociais da PNDU. Para tanto, utilizar-se-ã, no item 5.5, as análises feitas nos Capítulos 2 e 3, superpondo-as a nossas investigações deste capítulo. Temos intenção de ilustrar, que a falta de eficácia na pretendida reestruturação da rede urbana pela PNDU não se baseia somente nos "fatores econômicos", investigados no Capítulo 4, mas deve-se compreendê-la como efeito das contradições e dos conflitos sociais relacionados à questão de uma "desconcentração e descentralização econômico-social". Apresente-se, então, a PNDU, em primeiro lugar, como resposta ideológica do Estado a certas pressões da própria tecnocracia estatal e, talvez, tentativa de ganhar aliados no momento da referida crise de hegemonia.

Obviamente, todas nossas investigações, análises, interpretações e demais colocações têm um caráter altamente provisório. Acreditamos que isso não prejudique a importância deste estudo; porque nossa intenção primordial era levantar questões e evitar respostas rápidas, simplistas e até irresponsáveis. Pois, ninguém sabe resolver os chamados "problemas metropolitanos"; não existem nem objetivos, medidas simples e, pior ainda, nem um conhecimento público da amplitude e abrangência das condições e consequências de uma intervenção inter-urbana pelos agentes privados e públicos, nem mesmo pela referida Resolução nº 003 do CNDU.

Portanto, querendo alcançar um fim desconhecido, só nos

resta ~~caminhazr~~, buscando a direção certa, descobrindo-a passo a passo, ~~c~~criando consciência através da ciência, contribuindo a discussõe~~s~~ em setores interessados da sociedade.

## 5.2. AS FORÇAS SOCIAIS: CONCEITO DE SUA ESTRUTURAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SEU PODER DE DETERMINAÇÃO POLÍTICA

### 5.2.1 Os "modos de determinação social" e o Estado - o modelo de Erik Olin Wright

Como base de elaboração da "periodização sociológica" (veja item 5.4) desenvolver-se-á, adiante, um instru- mental conceitual mínimo, e até precário, que permitirá estrutu- rar a discussão posterior das determinações sociais da Política Nacional do Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Porém, mesmo sem querer e poder aprofundar as questões diretamente teóricas, cabe evitar, a nosso ver, cair em dois possíveis "viêses" mais graves de análise, provenientes por um lado da sociologia funcionalista e, por outro, de um marxismo mecanicista e economicista.

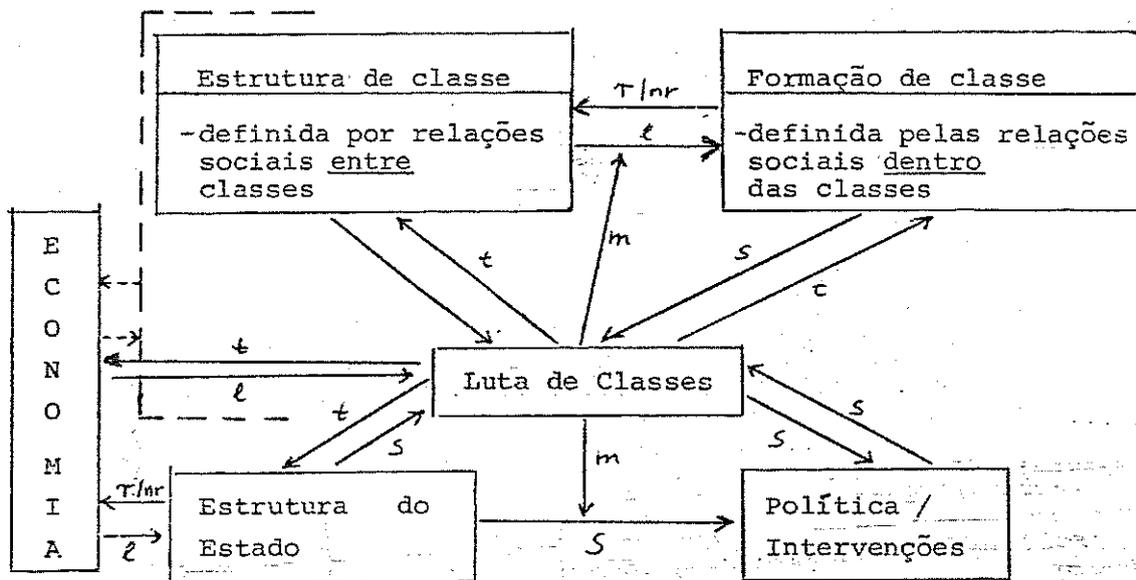
Quer dizer, não devemos

- entender as manifestações do "social" - as classes, frações, prá- ticas etc. sociais - como elementos, em certo modo, autônomos ou independentes da realidade econômica de uma sociedade nem co- mo elementos de "sub-sistemas sociais" de um super-sistema dado, o que permitiria uma definição isolada das "esferas" da socieda- de;
- negligenciar a influência deste "social" na ligação ou nas rela- ções entre a base econômica e o Estado, pois assim qualquer flu- tuação da política passaria a ser "uma expressão imediata da in- fra-estrutura" (economia), visão que Gramsci chamou de "infanti- lismo primitivo" (veja em Limoeiro 1978, p. 74).

Por estes motivos, partimos, em nossa análise, de um modelo que interliga explicitamente Estado, economia, estrutura e prática de classes sociais. Um modelo que certamente poderá ser submetido a severas críticas por seu excesso de formalismo, um certo mecanicismo, e uma semelhança com modelos cibernéticos etc.

Este modelo (Wright 1981, fig. 1.7, p. 27 e Fig. 2.3, pág. 96) descreve "Modos de Determinação" entre certos "elementos" de uma sociedade da seguinte forma:

FIGURA 5.1 MODOS DE DETERMINAÇÃO SOCIAL



O próprio Wright (idem, p.16) assinala-nos que esse diagrama esquemático é uma tentativa provisória e deve ser encarado como "artifício heurístico". Os elementos nele usados - Economia, Estrutura, Formação e Luta de Classes, Estrutura e Intervenção Estatal - representam as categorias estruturais da teoria marxista. Os modos de determinação - limitação estrutural, seleção, transformação, mediação e reprodução/não reprodução (veja uma descrição resumida na Tabela 5.1 na próxima página) - indi

cam "uma série de diferentes relacionamentos de determinação entre as categorias estruturais (os elementos) e entre essas categorias e as aparências da investigação empírica" (idem).

Evidentemente, como frisa Wright (idem, p.24), o modelo poderia ser mais complexo. "Outros elementos poderiam ser acrescentados, tais como o papel da ideologia. Ou então se poderiam incluir interconexões mais complexas entre os elementos" (grifos nossos). E, é exatamente isto o que pretende-se fazer nos dois itens seguintes de nossa investigação.

TABELA 5.1

## MODOS DE DETERMINAÇÃO

	LETRA	DENOMINAÇÃO	EXPLICAÇÃO
1.	l	limitação estrutural	certa estrutura social estabelece limites dentro dos quais alguma outra estrutura ou processo pode variar.
2.	S s (ps.17s)	seleção	mecanismos sociais que determinam concretamente gamas de resultados, ou no caso extremo resultados específicos, dentro de uma gama estruturalmente limitada de possibilidades. é: limitação de segunda ordem: fixação de limites dentro de limites existem duas formas: "positiva" mecanismos que determinam resultados específicos entre os que sejam possíveis; são os processos decisórios "negativa" mecanismos que excluem certas possibilidades.
3.	t (ps.21s)	transformação	modo pelo qual a luta (prática) de classes afeta diretamente o processo de limitação estrutural, seleção e reprodução/não-reprodução. Fundamental para o caráter dialético dos padrões de determinação. Assim: - luta de classes é intrinsecamente um processo de <u>transformação de estruturas</u>
4.	m (ps.22s)	mediação	o modo mais complexo; dado processo social modela as conseqüências de outros processos sociais; modela a própria relação = " <u>variável contextual</u> "

Sem entrar, por enquanto, em maiores explicações, vê-se que o modelo possibilita, em nosso juízo, uma primeira aproximação "globalizante" ao tema relevante: quais as relações e determinações entre forças sociais e Estado. Estão incluídas neste modelo a economia, determinante em última instância, bem como as múltiplas e recíprocas determinações e interligações dos elementos citados. O seu maior mérito está em destacar, como categoria transformadora de toda estrutura, as forças sociais, sua luta e, especialmente, seu caráter contraditório. Em outras palavras, "a importância das classes provém sobretudo da dinâmica que sua luta imprime o movimento histórico. Se não fosse a luta de classes, a "classe" como categoria não passaria de um recorte peculiar, de natureza predominantemente econômica, da hierarquia social" (Singer 1981, p.24).

Caberá aos próximos itens interpretar o modelo de maneira mais sucinta e menos formalista, porém, esta referência foi feita, utilizando-o enquanto "elemento integrador" dos cortes analíticos a serem feitos.

### 5.2.2 A estrutura de classe

Partimos, em nossa explicitação do modelo de Wright, do elemento por ele chamado "Estrutura de classe". Ver-se-á a ligação íntima entre o "econômico" e o "social".

Conforme Lojkin (1981, pags. 104ss.), para a análise das classes sociais é necessário distinguir-se três níveis:

Primeiro nível: a análise do processo imediato de produção.

É o nível fundamental que leva a distinção entre as duas classes fundamentais da formação capitalista: a classe operária como produtora de mais-valia no processo de produção e o capital ou a burguesia como agentes que se apropriam desta mais-valia. (veja idem, p.105).

Segundo nível: a análise do conjunto da reprodução do capital.

Engloba as "diferentes fases da metamorfose do capital, o que nos leva a considerar o fracionamento do capital segundo as diferentes funções autonomizadas na produção (fração industrial e da circulação) "fração comercial e fração bancária do capital" (idem, p. 105, grifos nossos). A constituição de verdadeiras frações de classe deve-se a autonomização do capital em função dos diferentes lugares do processo global de produção. Seria interessante refletir em que medida um fracionamento seria justificável, a partir de certos "circuitos de produção" ou ramos (Lipietz 1979, pags. 109 ss num outro sentido), em fração do capital metalúrgico, do capital automobilístico, do capital têxtil, etc.

Este segundo nível é subordinado ao primeiro "que é fundamento dessas relações de repartição (de distribuição) dos agentes sociais em lugares distintos" (Lojkine 1981, p. 106).

Terceiro nível: o relacionamento da análise da reprodução das classes sociais com o desenvolvimento do modo de produção.

É neste nível que diferenciar-se-á a "estrutura de classes de acordo com os diferentes estágios e fases de desenvolvimento do modo de produção, no caso, do capitalismo," (idem) Será este o mais importante na nossa investigação, pois, é aqui onde se encontrarão as particularidades e especificidades da estrutura de classe no Brasil, reveladas, posteriormente, por uma análise do estágio do desenvolvimento capitalista brasileiro e sua inserção na economia mundial (ocidental) (veja também o 4º Capítulo).

A atual fase da acumulação capitalista caracteriza-se, em termos gerais, "por um duplo processo, ou antes, pela interação de dois processos:

- a socialização dos processos de produção e de circulação (da divisão social e técnica nesse processo);
- a concentração do capital ... "(idem 1981, p. 106s)

Essa concentração do capital leva à "formação de uma nova fração cuja autonomia não tem mais nada a ver com a das frações do segundo nível. Fato ainda mais importante: essa nova fração nascida do processo de socialização-acumulação do capital perturba o conjunto das relações que existiam entre as frações de classe capitalista, como entre as dos trabalhadores assalariados". (idem, p. 107, grifos nossos).

O novo tipo de fracionamento expressa-se na transformação das relações sociais, em um primeiro momento, no interior da classe capitalista:

a fração monopolista opõe-se às duas frações do pequeno e médio capital.

Essa oposição significa, segundo Lojki, uma nova barreira fundamental de classe (idem 1981, p.110): a barreira "do pertencimento ou não pertencimento ao capital monopolista". Na sua opinião, "o modo de produção capitalista só subsiste atualmente pela desvalorização maciça não apenas do pequeno capital mas do conjunto de capitais não monopolistas, inclusive dos setores controlados pelos grupos monopolista mas não remunerados à taxa de lucros extra (ou monopolista)".

Consequentemente, não parece adequado assim, tomar como critério discriminante de classes sociais "apenas o conceito de burguesia (ou seja, a propriedade dos meios de produção e de troca)" (idem). Este conceito "tornou-se secundário relativamente ao de "diferenciação das taxas de lucro, sob a predominância do capital monopolista", e seu antigo poder unificador esfacela-se diante dos novos mecanismos da exploração monopolista" (idem, p.111 grifos nossos), portanto, não é "capaz de diferenciar a pequena propriedade artesanal, cuja reprodução simples se aproxima muito da sobrevivência de

tipo proletário - da propriedade monopolista que é a única apta, hoje, a efetuar uma acumulação de capital em larga escala" (idem, Rodapé, 266).

Em um segundo momento, é necessário, portanto, introduzir a expressão das camadas, e não classes, sociais intermediárias como camadas não-monopolistas "na medida em que sua reprodução é determinada ... pelo duplo momento de monopolização e proletarização" (idem) as quais, então, não "estão ... 'no meio' mas no duplo movimento ascendente - descendente que dissolve os antigos lugares no processo global de produção para aglomerá-los tendencialmente nas duas classes fundamentais ...: capital monopolista de um lado, proletariado de outro (classe operária e outros trabalhadores assalariados)" (idem, p.111s.).

Além disso, enquanto terceiro momento observa-se uma transformação no interior da própria classe operária. Não cabe aqui, devido à sua especificidade, que parece ainda maior do que a dos citados primeiros dois momentos, conceituar ao nível geral as mudanças ocorridas no Brasil: limitar-nos-emos a analisá-las mais descritivamente nos itens 5.4.1 e 5.4.2 que partirão das condições particulares do desenvolvimento brasileiro.

Enfim, teremos uma dificuldade particular em compreender o lugar das chamadas "massas populares urbanas" e da "nova qualidade do conflito de classes" (Oliveira 1978), dentro de um conceito de classes sociais. Nem se pode dizer, se a existência dessa "camada social" não transcende a conceituação proposta por Lojkine, (mas, veja Lojkine, 1981), o que remete-nos ao problema fundamental

de uma teorização "apropriada" para fins de explicar a realidade brasileira. Neste estudo, não há outra solução senão deixar muitas questões em aberto, desculpando-nos por seu caráter preliminar.

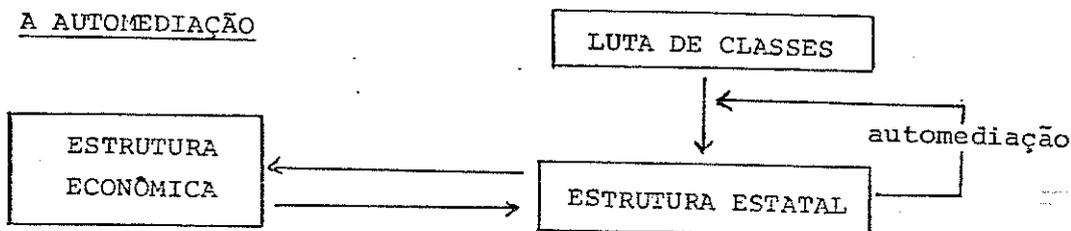
### 5.2.3 Dominação, hegemonia e ideologia: as relações sociais e o Estado.

A análise, que acabamos de fazer nos dois itens precedentes, servirá para embasar e nortear as investigações sobre o assunto particularmente importante deste capítulo: as relações do Estado com as classes e frações sociais constitutivas da sociedade.

O modelo de Wright já assinalou, em uma maneira muito geral e formal, as múltiplas determinações envolvidas na articulação das forças sociais, ou para quem prefere, na luta de classes e suas relações com o Estado, sendo o último um produto da referida articulação e, ao mesmo tempo, uma de suas determinantes principais. "Poder-se-ia ... argumentar que as próprias estruturas estatais medeiam a relação de transformação entre luta de classe e o Estado (isto é, as estruturas do Estado modelam o grau a que podem ser transformadas pela luta de classes)" (Wright 1981, p.24). Com referência a uma formulação de Poulantzas ("essas estruturas estatais ... encerram um conjunto de variações que ao delimitar a luta de classes obtêm realidade concreta de acordo com os efeitos que essa luta tem no Estado dentro dos limites assim fixados", Poulantzas 1977) Wright (1981, p.24s) introduz, portanto, como "auto-mediação" pelas estruturas estatais mais um modo de determinação, expressando-o simbolicamente do seguinte modo:

FIGURA 5.2

#### A AUTOMEDIAÇÃO



Fonte: Wright, 1981, p.25.

A articulação das forças sociais não está apenas submetida às limitações estruturais exercidas pelo Estado, porque, além disso ele próprio intervém na realização de determinadas pressões, reivindicações, conflitos etc. já articuladas.

Por essas razões, não será tanto o Estado em si o objeto de nosso estudo, mas sim o conjunto dessas relações incluindo as suas determinações pela estrutura e formação de classes:

"Queremos demonstrar"... (principalmente) a maneira em que se dirige e resolve o conflito entre as forças participantes do bloco dominante, analisando as funções de mediação e conciliação (porém também, de coerção e repressão) que exerce o Estado entre os diferentes interesses que num momento se expressam na luta, ao efeito de evitar o surgimento de situações que põem em perigo a continuidade do sistema de dominação." (Saldivar, 1980, p.19).

Acreditamos serem, basicamente, as mencionadas funções de mediação que explicarão as indefinições da PNDU no período (1974 a 1980). Porém, abordaremos as articulações das forças sociais e as "maneiras de sua gestão" de modo mais abrangente para, posteriormente no item 5.4, poder interpretá-las no contexto geral da "conjuntura política" p. 64.

A discussão das relações sociais estará organizada em três etapas, centrando a análise em torno de cada uma das categorias estruturais usadas por Wright (5.2.1).

Ao focalizar primeiro a estrutura de classe, partimos do pressuposto básico da existência de relações de dominação/subordinação entre as classes sociais fundamentais de uma sociedade capitalista. Essa "dominação fundamental" do capital sobre o trabalho refere-se ao processo imediato de produção (5.2.2 1º nível lojkiense) e reflete-se na superestrutura. Além disso, articulam-se as várias frações do capital, referentes ao conjunto da reprodução de capital (2º nível) e ao estágio do capitalismo

monopolista (3º nível), de maneira "assimétrica". Em última instância, dominação e subordinação entre essas frações do capital são também determinadas pela estrutura econômica.

Segundo, ao analisar a formação de classes ou frações de classes, empregamos o conceito gramsciano de hegemonia, o qual "dá conta das relações travadas entre as classes sociais, especificamente fora do terreno da produção econômica. Isso permite trabalhar com aspectos da direção cultural e política que envolvem as classes fundamentais da sociedade" (Limoeiro 1978, p.72, grifo nosso). Consideramos, enquanto primeiro momento da supremacia de um grupo social, a direção intelectual e moral que é a hegemonia propriamente dita. Além da determinação econômica (veja 5.2.2) entra aqui a "produção ideológica", que interfere na articulação das forças sociais, "com eficácia própria, embora seja também determinada" (idem, p.87) e só pode ser pensada "dentro da formação social e em vinculação com as relações entre as classes sociais" (idem, p. 72). Este primeiro momento de supremacia refere-se, analiticamente, à sociedade civil que "atua como elemento que interconexiona a base econômica com a outra instância superestrutural: a sociedade política ou o Estado. É no campo da sociedade civil onde se define a hegemonia, entendida esta como a direção de uma classe que cria consenso nos setores subalternos e que é a base da construção orgânica de um bloco histórico e do bloco de poder" (Saldívar 1980, p.24). Portanto, com referência ao fracionamento e à polarização social abordadas na análise lojkineana, a direção ou hegemonia na sua função da formação de classe implica em "juntar o que estava fracionado".

A formação de uma fração de classe ou classe dominante necessita "conseguir aliados nas outras frações ou na outra classe, para que possa exercitar-se como dirigente" (Limoeiro 1978, p.73). Existem dois elementos para estabelecer uma aliança: o elemento principal consiste na "formação de uma vontade coletiva que define um agrupamento no plano ideológico de várias

camadas ou classes sociais em realidades distintas e que as congrega em torno de um projeto comum" (idem, p.73 grifo nosso). O outro elemento pode ser visto nos "compromissos que o grupo hegemônico contrai com os demais, que ele coloca ou que se deixam colocar sob a sua hegemonia" (idem, p.73s, grifo nosso) desde que estes compromissos não prejudiquem a realização de aspectos essenciais do referido grupo.

Sintetizando, a direção intelectual, primeiro momento da supremacia de um grupo social e hegemonia strictu senso, está sendo exercida no seio da sociedade civil através do desenvolvimento de organizações privadas, partidos, sindicatos, etc. (Saldivar, 1980, p.25). Portanto, um grupo social dirige quando se põe à frente dos grupos afins ou aliados (Limoeiro 1978, p.73), ou em outras palavras, "a hegemonia não se impõe, não se realiza por coação ou mandato, mas se conquista" (Saldivar 1980, p.27), se faz através da persuasão, da promoção da adesão por meios ideológicos, etc. (Limoeiro 1978, p.73).

Neste sentido o conceito permite "pensar a hegemonia também quanto às classes dominadas desde que vinculadas ao grupo social básico" (idem). "A reforma intelectual e moral prévia ao acesso político, isto é, o exercício da função hegemônica pelas classes dominadas, significa o afastamento da influência ideológica da classe dominante ... e abre a possibilidade da existência de ideologias fora da ideologia dominante" (idem, p.75) e, portanto, a formação de frações de classes dominadas "autônomas" ou "independentes" da ideologia dominante e hegemônica, isto é, da "realidade única" das "idéias dominantes" que permeiam as classes que formam a sociedade (idem, p.80).

Terceiro, ao estudar o Estado e suas intervenções lançamos a hipótese básica de que o Estado em seu funcionamento e suas práticas políticas responde em última análise, "fundamentalmente aos interesses daquela ou daquelas frações predominantes no plano econômico dentro de um 'bloco no poder'" (Saldivar, p.24). Não se entrará

na discussão do principal papel do Estado: "o fortalecimento da economia" (Limoeiro 1978, p.88; especificamente neste sentido veja também Castells 1979, pags. 109ss e em nosso trabalho a análise do 4º capítulo).

Retomando nossa preocupação com a relação entre Estado, articulação das forças sociais e hegemonia (através de meios ideológicos) podemos constatar:

"A estrutura ideológica capitalista é montada sob a dominância do seu campo ideológico político, a partir dos aparelhos de Estado, e neste campo a dominância cabe à ideologia econômica, com a formulação de políticas destinadas a permitir e a garantir a expansão econômica, com a qual a forma do Estado é condizente. Todos os demais campos ideológicos - o religioso, o filosófico, o artístico, o científico - se constroem sob esta dominância e são marcados por ela" (Limoeiro 1978, p.88). Essa ideologia, por sua vez, é "expressão ideológica das relações sociais", em uma formação capitalista em um determinado momento, "em especial do estabelecimento da relação do domínio das suas frações dominantes" (idem, grifo nosso).

Vemo-nos assim diante do segundo momento da supremacia de um grupo social; trata-se do domínio conquistado por um grupo social básico ao liquidar ou submeter o grupo adversário (idem, p.73); ultrapassando a direção intelectual, o domínio "supõe o acesso ao poder e o uso da força compreendendo a função coercitiva" (idem).

O domínio de uma fração social baseia-se no "consenso ideológico e na aceitação ... de sua direção intelectual e política sem requerer, para isso, a curto prazo, ser hegemônica ou predominar no plano estritamente econômico" (Saldívar 1980, p. 25, grifo nosso). Assim, o "bloco no poder", enquanto aliança que dispõe dos meios de poder do Estado, organiza através do próprio Estado politicamente as suas "frações, as quais funcionam no seio de uma unidade política específica (sistema e forma do governo, tipo e aparatos de Estado etc)..." (idem) assumindo assim um papel

decisivo na própria formação de classe ou de suas frações.

Obviamente, o domínio, distinto da direção, inclui não só os meios ideológicos, ou sistemas de idéias até "materializações" (veja para isso os fatores responsáveis pela dominação de um sistema de idéias sobre os demais, Limoeiro, 1978, p.81 s.), mas sim as diversas maneiras de controle social, coerção até repressão (mental e física), cuja realização depende basicamente das formas de Estado que "se apresentam, necessariamente, como diferentes formas de regime" (Pereira, 1977, p.110, grifo nosso).

Parando um instante no atual momento da análise, temos que é interessante recordar o citado modo de determinação "auto-mediação", e observar as diferentes influências de todas as categorias estruturais em sua complexidade, as quais contribuem à reprodução e transformação das relações entre forças sociais e Estado.

Parece-nos assim, bastante difícil uma investigação histórica concreta dessas relações, pois os obstáculos crescem ao considerar que todas essas categorias e determinações, por sua vez, transformam-se no processo histórico; vimos isso no item 5.2.2 com respeito à estrutura social, a qual depende basicamente do estágio de desenvolvimento capitalista (3º nível lojki-neano). Pois, como Wright assinalou, os modelos de determinação, ilustrados nas Figuras 1 e 2, "não devem ser tomados como produto final de uma séria investigação histórica. São, isto sim, preliminares a essa investigação. Destinam-se a expor explicitamente a lógica das relações a serem exploradas em determinada investigação histórica. Um modelo de determinação mapeia o terreno de uma investigação; mas não dá as respostas procuradas naquela investigação" (Wright 1981, p.25).

Em nossa opinião, é indispensável abrir o "espaço conceitual" da nossa investigação da maneira feita; por outro lado, é indispensável restringir este "universo" para viabilizar uma discussão histórica - são esses, na verdade dois momentos de um mesmo movimento.

Portanto, devido ao assunto de nossa análise e a própria situação histórica do Brasil pós-64, podemos negligenciar, por agora, a questão da dominação ideológica exercida sobre as classes dominadas.

Parece-nos mais importante uma outra função específica do Estado e de seu aparato político (Saldivar 1980, p.26) a sustentação e reprodução do consenso ideológico dentro do próprio bloco no poder, dado existir sempre a possibilidade de crise no seu interior. Caso a fração ou grupo dirigente governamental não possa atuar de comum acordo com os interesses do bloco dominante, em seu conjunto, produz-se uma crise de direção e/ou de domínio (crise de hegemonia). São basicamente crises de mediação (idem).

Acontecem quando, "o aparato político pode tomar a si a representatividade de uma fração ou classe e governar em nome do bloco dominante, privilegiando somente os interesses específicos da fração hegemônica" (idem).

Estamos convencidos, após uma primeira análise da "conjuntura política" da referida época que é este o caso mais importante para a investigação posterior da PNDU. Metodologicamente falando, crises de hegemonia podem ser detectadas "analisando o conteúdo das principais medidas da política econômica e social adotadas pelo Estado e seu grau de aceitação ou rejeição por parte das distintas frações da classe dominante: quer dizer, analisando o nível do conflito dentro do bloco" (idem, veja como exemplo ilustrativo o ANEXO 1).

Em nosso entender, podemos adotar um procedimento análogo com respeito à própria formulação da PNDU, mesmo sem ser implantada, para revelar alguns momentos de crises hegemônicas e a sua função ideológica no próprio interior da aliança dominante.

5.2.4 Examinando o nível da determinação social da PNDU: será suficiente uma análise do fracionamento da formação social?

Depois da análise da formação das classes sociais em uma sociedade capitalista e suas relações com o Estado enquanto determinantes da PNDU, necessitamos de uma noção mínima do próprio objeto submetido à intervenção pretendida pela PNDU: a urbanização e transformação da rede urbana.

Podemos supor, com base na análise do item 5.2.3, que não é o processo real e complexo da urbanização quem orienta a intervenção do Estado, expressa na PNDU, mas sim a ideologia dominante da urbanização (veja Schulman 1979, que aborda a "ideologia oficial do desenvolvimento urbano"). Portanto, não pretendemos compreender a urbanização "objetivamente", em toda sua complexidade: obviamente, "como se sabe, a urbanização (no Brasil) não foi simples reflexo mecânico que expressa ao nível espacial o crescimento econômico. Ela foi o resultado de um processo social, no qual intervieram diferentes atores sociais concretos", (Moisés/Martinez - Alier 1978, p. 46; veja também neste sentido Castells 1978, pags. 94 ss.; Santos 1977, pags. 11 ss.; Santos 1980, pags. 86 ss). Mas, como ideologia dominante, aceitar-se-á, mesmo para o Brasil, que a urbanização caracteriza-se, em primeiro plano, "como elemento-chave das relações de produção (Lojkine 1981, p. 122) e que "as formas de urbanização são antes de mais nada formas da divisão social (e territorial) do trabalho" (idem, p.121). "A cidade desempenha pois fundamental papel econômico no desenvolvimento do capitalismo mas, inversamente, a urbanização é moldada, modelada, de acordo com as necessidades

de acumulação capitalista" (idem, p. 163). Além disso, cada modelo de desenvolvimento econômico, expresso pela ideologia dominante nas sociedades capitalistas necessita uma distribuição territorial própria da infra-estrutura urbana (meios de circulação materiais e meios de consumo coletivo) interconectada, basicamente, por meios de transporte e comunicação (interurbanos).

Mais especificamente, os conflitos a serem enfrentados pela PNDU e emergem de "conseqüências locais da acumulação capitalista" (Lamarche 1977, p.86, grifo nosso) sem que a sua determinação possa ser identificada neste nível. Porque, segundo Lamarche (idem), a existência de problemas específicos referentes ao local (a cidade em si) não significa que há, ao nível econômico, relações sociais particularmente locais.

São conflitos urbanos, como vimos no caso da PNDU, centrados em torno das condições gerais da produção, ou seja, de meios de consumo coletivo que nem pertencem ao consumo produtivo, nem ao improdutivo e tem uma função social idêntica a das despesas de circulação social. "O paralelismo é de fato bastante nítido: assim como é preciso tempo e força de trabalho para transformar valor da forma mercadoria para a forma dinheiro, no processo de circulação, assim também é preciso tempo e força de trabalho para transformar o capital variável em salário, e, em seguida, em meios de reprodução da força de trabalho... Em outros termos, não se deve confundir estas atividades nem com as que compõem diferentes ciclos do capital produtivo (consumo produtivo) nem com as que compõem o processo de reprodução da força de trabalho (consumo individual). Condições necessárias da continuidade do processo de reprodução do capital e da força de trabalho, elas se inserem entre as fases do processo como auxiliares necessários do ponto de vista social mas totalmente improdutivos" (Lojkine, 1981, p.130).

de acumulação capitalista" (idem, p. 163). Além disso, cada modelo de desenvolvimento econômico, expresso pela ideologia dominante nas sociedades capitalistas necessita uma distribuição territorial própria da infra-estrutura urbana (meios de circulação materiais e meios de consumo coletivo) interconectada, basicamente, por meios de transporte e comunicação (interurbanos).

Mais especificamente, os conflitos a serem enfrentados pela PNDU emergem de "conseqüências locais da acumulação capitalista" (Lamarche 1977, p. 86, grifo nosso) sem que a sua determinação possa ser identificada neste nível. Porque, segundo Lamarche (idem), a existência de problemas específicos referentes ao local (a cidade em si) não significa que há, ao nível econômico, relações sociais particulares locais.

São conflitos urbanos, como vimos no caso da PNDU, centrados em torno das condições gerais da produção, ou seja, de ~~meios~~ de consumo coletivo que nem pertencem ao consumo produtivo, ~~mas~~ ao improdutivo e tem uma função social idêntica a das despesas ~~de~~ circulação social. "O paralelismo é de fato bastante nítido ~~mas~~ assim como é preciso tempo e força de trabalho para transformar ~~o~~ valor da forma mercadoria para a forma dinheiro, no processo ~~de~~ circulação, assim também é preciso tempo e força de trabalho ~~para~~ transformar o capital variável em salário, e, em seguida, em ~~meios~~ reprodução da força de trabalho... Em outros termos, não ~~se~~ confundir estas atividades nem com as que compõem diferentes ~~tipos~~ ~~de~~ ~~meios~~ do capital produtivo (consumo produtivo) nem com as que ~~compõem~~ o processo de reprodução da força de trabalho (consumo individual ~~de~~). Condições necessárias da continuidade do processo de ~~reprodução~~ do capital e da força de trabalho, elas se inserem entre as ~~etapas~~ do processo como auxiliares necessários do ponto de vista ~~social~~ ~~de~~ ~~meios~~ totalmente improdutivo" (Lojkin, 1981, p.130).

— São esses os meios de consumo coletivo: o transporte urbano, o saneamento básico e a habitação, os serviços urbanos como atendimento médico, escolas, lazer, etc. (veja Lojkine 1977, ps.121 ss.)

A intervenção do Estado torna-se sempre mais provável na medida em que esses meios são necessários para a continuação, ampliação ou transformação do processo de reprodução do capital. "Necessidade" esta, definida por certas frações do capital e articulada ao nível do Estado, que pode-se apresentar, mesmo sendo "genuinamente local", enquanto problema interurbano, caso afete uma distribuição eficiente da atividade econômico-industrial, segundo critérios da citada ideologia dominante.

Cabe, portanto, perguntar quais serão essas frações definidoras e qual será o nível da sua articulação no interior da formação social.

Supomos, que a PNDU expresse a ideologia econômica dominante em seus aspectos territoriais. Pelas considerações do item 5.2.3, sabe-se que a formulação da ideologia, bem como a hegemonia e dominação são "projetos" de classes e frações sociais ao nível da formação social. Isto é, constituem a realidade única que permeia as classes que formam a sociedade. Portanto, pode-se esperar que, pelo menos, uma parte da PNDU seja determinada pelas forças sociais "nacionais".

Para analisar as determinações sociais da PNDU ao nível geral da formação social aplicar-se-á as considerações metodológicas dos itens 5.2.2 e 5.2.3 ao problema da urbanização, tentando revelar os interesses envolvidos para com o desenvolvimento urbano:

Em geral, vimos que cada intervenção do Estado está sendo norteadas pelos interesses do grupo no poder, interesses formulados como resultado de um processo de barganha e pressão advindo do exterior e do interior da fração dominante. Como já foi dito, em uma

formação social capitalista são, de uma ou de outra forma, os interesses do capital que determinam as intervenções em último plano. Portanto, a análise lojkineana (5.2.2) leva aos seguintes resultados: Partindo das classes fundamentais (1º nível) apresenta-se uma constatação bem geral de possíveis conflitos:

a rede urbana, preponderantemente a serviço do capital, é fruto de um processo histórico, e pode não satisfazer às necessidades da própria implantação de um sistema ou novo estágio do desenvolvimento capitalista (em uma sociedade "atrasada"), ou da manutenção deste, enfim, pode não vir a suprir as necessidades de uma nova etapa da acumulação.

Cada um destes casos (implantação, manutenção, ampliação) resulta em problemas inter-urbanos específicos como já foram abordados no Capítulo 4 da nossa pesquisa.

Ao segundo nível da análise lojkineana encontramos os conflitos entre as diversas frações do capital: seria o caso no qual uma ou várias frações teriam diferentes necessidades de "condições inter-urbanas" de acordo com o seu tipo ou circuito de produção, o que se deriva basicamente das exigências técnicas do processo, da localização da produção e dos efeitos positivos emergentes da socialização da produção, isto é, da divisão de trabalho social e territorial (as chamadas externalidades ou efeitos de aglomeração etc), interferindo aqui os capitais "não produtivos" como o capital comercial e financeiro, bem como o fundiário e especialmente imobiliário (veja para uma discussão das ligações entre estas frações Lamarche 1977). De novo podemos remeter às investigações aprofundadas destas questões no Capítulo 4.

O terceiro nível lojkineano exige uma especificação histórica dos estádios do desenvolvimento do modo de produção. Portanto, a análise só pode ser aprofundada em um determinado contexto histórico (e territorial já incluído nas investigações do Capítulo 4, e que voltaremos fazer no item 5.4.

Também colocar-se-ia uma investigação sobre as fases de dominação, especialmente as alianças entre as diversas frações do capital, a hegemonia de uma delas, as reivindicações atendidas ou rejeitadas de frações aliadas ou até dominadas etc. Pois, as análises ao primeiro e, especialmente, segundo nível não revelam a participação concreta-efetiva das frações do capital na formulação da PNDU, mas somente a determinação da referida política em última instância. Necessitar-se-ia, então, o que Lojkin chamou, uma "periodização sociológica" (Lojkin 1981, p.117: são "modificações cíclicas das relações de classe") a ser desenvolvida, em primeira tentativa, no item 5.4 deste capítulo.

Resumindo, admitimos entretanto, a existência de problemas ou conflitos (entre frações do capital) "inter-urbanos" ao nível da formação social. Verificam-se, basicamente, problemas relativos aos meios de transporte e comunicação interurbanos e a certas condições econômicas específicas para o desenvolvimento industrial, as quais podemos chamar infra-estrutura urbano-industrial, incluindo fornecimento de água e energia, tratamento de esgotos industriais etc., provenientes de deficiências mais gerais das ligações entre os "nós urbanos" e do equipamento industrial básico no interior das cidades, especificamente nas décadas de 50 e 60.

A formulação da PNDU desconcentradora na década de 70 indica o surgimento de outros problemas ligados mais especificamente às precárias condições gerais da produção nas grandes metrópoles brasileiras.

Porém, ver-se-á que a pretendida intervenção da PNDU precisa ser analisada com referência às particularidades "espaciais-territoriais" da articulação de classes, frações e dominação no interior da formação social (mas superior ao nível local). Isto, porque a própria formulação e execução de um projeto de dominação depende de especificidades territoriais, enquanto reflexo da divisão social

do trabalho sob o efeito da acumulação capitalista e do próprio processo do fracionamento social.

Uma análise aprofundada necessita uma "hierarquia de contradições" enquanto "forma pela qual se combinam, a partir da contradição antagônica principal (1º nível lojkiense), os diferentes tipos de contradições principais, secundárias, antagônicas, não-antagônicas ... produzidas pela posição de estágios e modos de produção diferentes em uma formação social" (Lojkin 1981 a, p.57, parênteses e grifo nosso). A hierarquização, caracterizando as contradições, variaria, segundo o mesmo autor, conforme o modo de produção considerado, o estágio ou fase histórica de seu desenvolvimento e a formação social considerada, entendida como combinação específica e dominante de diversos estágios ou modos de produção (idem, ps.56s).

Uma vez já abordados o primeiro e o segundo ponto (o modo de produção e o estágio de seu desenvolvimento) em uma aproximação inicial, será a combinação de diversos estágios do modo de produção no interior de uma formação social o principal tópico do item subsequente. Pretendemos abordar, assim, a determinação social e espacial das formulações da PNDU.

### 5.3 A FORMULAÇÃO DA PNDU ENQUANTO PRODUTO DOS PROCESSOS DE CONCENTRAÇÃO/POLARIZAÇÃO E PARTICULARIZAÇÃO/GENERALIZAÇÃO SOCIAL E ESPACIAL.

Para poder abordar a questão referente à combinação particular de diversos estágios ou modos de produção, levantar-se-á a hipótese que, além do descrito fracionamento social, provocado pela forma de socialização/concentração do capital (veja 5.2.2), a articulação das forças sociais determina e, ao mesmo tempo, está submetida a um processo de "particularização/generalização" social que se desenvolve, basicamente, ao nível superestrutural, ou seja, entre as forças sociais e o Estado, processo a ser discutido no atual item.

Creemos que a nossa análise se dirige, enquanto um passo preliminar e ainda pouco seguro, na direção apontada por Chico de Oliveira: "Talvez a elaboração mais cuidadosa do conceito de região ... seja a da dimensão política. Isto é, de como o controle de certas classes dominantes fecha a região ... O 'fechamento' de uma região pelas suas classes dominantes requer, exige e somente se dá, portanto, enquanto estas classes dominantes conseguem reproduzir a relação social de dominação, ou mais claramente as relações de produção" (Oliveira 1981, p.31, último grifo nosso). Uma "abertura" ocorre, caso as relações sociais "regionais" não possam ser reproduzidas e as classes dominantes percam a hegemonia sendo substituídas por outras.

A nossa hipótese de "particularização/generalização" social quer assinalar a "dialética" entre este "fechamento/abertura": Dentro de um projeto generalizado de dominação dando unidade a uma formação social capitalista, as classes dominantes, incapazes de resolver diretamente certas contradições (fundamentais ou secundárias, veja 5.2.2 e 5.2.3) dependem para a reprodução da sua dominação de certas funções particulares ("regionais") de dominação exercidas por frações locais enquanto "in

termediárias" da dominação/direção de classe (veja Dulong 1977). "Evolução" essa que traz em si novas contradições surgindo da "particularização" dos interesses sociais.

Sabe-se que a mencionada dimensão política "não é uma instância separada da economia; pelo contrário, é ou será da imbricação das duas instâncias que poderá surgir mais complexo o conceito..." (Oliveira 1981, p.31) procurado mostrando-nos o caminho a seguir.

### 5.3.1 A articulação do espaço pelas forças sociais e a constituição de regiões

Apontamos, sem dar maiores explicações, que a investigação da combinação de diversos estágios do desenvolvimento capitalista está relacionada com a questão de uma "especificidade espacial" da formação social.

Parece, a primeira vista, impossível prosseguir uma análise desta questão, pois o "espaço" nem existe enquanto "fonte de especificidade" (Castells 1981, p.15) para a concretização das relações sociais. Contudo, estamos convencidos que uma investigação mais cuidadosa deste "espaço" nos conduzirá a uma compreensão mais aprofundada da mencionada combinação dos estágios e modos do desenvolvimento capitalista.

Pode-se dizer que o "espaço" é uma "coisa bastante material", "um elemento indispensável de toda atividade humana" (Castells 1981, p.14). "Esta evidência retira-lhe toda especificidade e o impede de ser utilizado diretamente como uma categoria na análise das relações sociais" (idem, grifos nossos). Existem "condições 'geográficas'", mas interessam à análise somente enquanto suporte de uma certa trama de relações sociais ... Portanto, do ponto de vista social, não há o espaço... porém um espaço -

tempo historicamente definido, um espaço construído, trabalhado, praticado pelas relações sociais ... Unidades espaciais não tem sentido fora do corte da estrutura social" (idem, p.15, grifos nos sos). Vemos o que faltava na nossa análise dos itens 5.2.2 e 5.2.3: da mesma maneira como "não há o espaço fora do corte de estrutura social", "não há forças sociais fora do espaço". Faltava, portanto, a explicitação de uma delimitação social-histórica implícita do referencial espacial. Quando nos referimos, anteriormente, à "formação social" estava sempre, implicitamente, presente um certo "território nacional", limitação geralmente aceita como corte social (entre "nações").

Por estas razões, a análise lojkieneana, adotada em nossa investigação necessita um maior aprofundamento. A mencionada polarização /fragmentação se expressa enquanto materialidade espacial-territorial no estágio do desenvolvimento do modo de produção capitalista em questão (3º nível lojkieneano). Só a partir disso compreender-se-á dois fenômenos de maior importância para a formulação da PNDU: a participação da fração do capital estrangeiro no domínio social e o processo de concentração espacial da atividade industrial no Brasil.

Proceder-se-á a análise da "materialidade espacial" ao 3º nível lojkieneano em dois passos principais:

- Primeiro, considerar-se-á a inserção da própria formação social brasileira no processo de desenvolvimento econômico do capitalismo mundial. Seremos levados a relativizar a limitação das forças sociais ao "território nacional".
- Segundo, identificar-se-á cortes da estrutura social no interior da formação social descobrindo, assim, as procuradas "unidades espaciais" ou formas de "combinações de

estágios do modo de produção". Ver-se-á quais são essas unidades limitáveis - "regiões" - e como a formulação e implantação de um projeto de dominação social depende em grande medida, do conjunto desses cortes da estrutura social (particularização/generalização).

Em uma análise aprofundada da inserção particular e histórico-territorial do desenvolvimento brasileiro no desenvolvimento capitalista das últimas décadas encontraríamos, entre outros, dois elementos "estranhos" à formação social brasileira anterior.

É, em primeiro lugar, a influência forte exercida pelas organizações financeiras estrangeiras e internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento a serem abordados no 6º Capítulo do nosso trabalho. O segundo elemento expressa uma nova forma de fragmentação social não incluída, explicitamente, na análise lojkineana (2º e 3º nível). Causa e efeito da inserção acima mencionada implantaram-se no Brasil, em diversos ciclos (veja 4º Capítulo), empresas estrangeiras, não singular e esporadicamente, mas transformando aos poucos a própria economia brasileira estabelecendo-se enquanto "modo de produção dominante". Assim, como veremos no segundo passo anunciado, o capital estrangeiro não se insere na formação social como mais uma das diversas "camadas sociais", porém, através da concentração em um território delimitado e expansão posterior, assume a forma de uma verdadeira fração (veja 5.2.2) do capital monopolista, caracterizando, portanto, um novo estágio do desenvolvimento do modo de produção. Essa nova fase inclui, particularmente, um fracionamento da classe operária, o qual se revelará enquanto uma das possíveis razões, da maior importância, para a aspiração da PNDU em desconcentrar o crescimento econômico no Brasil (veja 5.4).

Já anunciamos que a "explicitação analítica do 3º nível lojkineano" serviria à identificação de "regiões sociais" no interior da formação social (veja para isso a discussão conceitual em Markusen 1981 e Massey 1981 sobre regionalização e regionalismo). Trata-se de encontrar essas "unidades espaciais" mediante certos "cortes na formação social" enquanto diferentes tipos da mencionada combinação de estágios do desenvolvimento capitalista.

Por isso, a análise deve partir da consideração da formação histórica em um dado estágio do modo de produção capitalista (veja o nosso "primeiro passo" acima); são as transformações de vários modos históricos de produção, cujo resultado é a fase atual, que criaram "uma divisão distinta do espaço, não só em termos teóricos, mas em termos das relações reais instauradas entre os diversos espaços" (Castells 1981, p.15).

Portanto, partimos do pressuposto que em um dado território nacional coexistem diferentes "modos de produção", cada um deles "uma unidade de conjunto de determinações econômicas, políticas, ideológicas, que confere ... (ao espaço) seus limites..." (Poulantzas 1977, p. 16), formando "a unidade de um todo estruturado" (Althusser in Lipietz 1979, p.24).

Lipietz distingue dois aspectos da combinação de diferentes modos de produção em uma formação social.

Por um lado: "a forma de existência de cada um dos modos é consideravelmente modificada pelo lugar que lhe reserva a reprodução do modo dominante na formação social" (idem p.25).

Por outra parte: "O próprio modo de produção dominante conta entre suas condições de existência concretas, na formação considerada, a presença dos outros modos de produção (que lhe proporcionam reservas de mão-de-obra, insumos, etc.)" (idem).

Cada um dos modos de produção tem "sua dinâmica própria de desenvolvimento, geralmente em contradição com os demais" (idem). "O domínio do modo de produção capitalista impõe ao conjunto sua unidade de , seu modo de funcionamento, que então aparece como coerente" (idem). "A 'região' aparece assim como o produto das relações inter-regionais, e estas como uma dimensão das relações sociais" (idem, p.32).

Em suma, podemos dizer que, historicamente, estabeleceram-se em um território nacional modos de produção diferenciados, os quais com a expansão mundial do modo de produção capitalista foram dominados e transformados e não simplesmente extintos. A articulação social e territorial do conjunto destes modos implica na diferenciação espacial de "regiões" que, por essas razões formam uma unidade relativa e específica mínima de "arranjos e ritmos dos meios de produção" (Castells 1981, p.16). É nossa hipótese que essas articulações não aconteçam ao nível de simples aglomerações populacionais (cidades, veja 5.2.4), mas em territórios menores que um território "nacional" - válido isso para o Brasil, certamente não para Luxemburgo.

Acreditamos ser possível aplicar o mesmo raciocínio não só ao caso de diferentes modos, mas também de diferentes estágios do desenvolvimento do modo de produção capitalista (veja Poulantzas 1977 a, e Lojkine 1981 a, p.15). Podemos, assim, aprofundar o "novo fracionamento" (3º nível lojkineano, 5.2.2) das classes sociais introduzindo uma diferenciação espacial da dominação do capital monopolista.

Nossa análise começa por explicitar, negativamente, o mencionado fracionamento: utilizando o apontado conceito de "região", a procurada diferenciação não se constituirá nem em uma simples oposição entre certas frações sociais "nacionais", as dominantes, com outras frações "regionais" e subordinadas, nem em

uma divisão territorial da formação social em frações "regionais" de classes "nacionais", que formam ao nível interregional coalisões "nacionais" (dominantes) e "regionais" (dominantes neste nível), implicando "características peculiares da 'formação social regional' que não são próprias do sistema nacional" (Rofman 1974, p.45).

Julgamos tais descrições e divisões entre sistemas regionais e nacionais mecânicas demais, incapazes de refletir a complexidade da articulação social e territorial. Na verdade, a constituição de classes e frações "nacionais" e "regionais" só é compreensível através de uma análise histórica-concreta, como mostra o caso brasileiro (décadas de 50 até 70, por exemplo): pode-se acompanhar, nesta época, a formação de uma nova fração hegemônica, tornando-se, posteriormente, dominante. (Veja por exemplo, Oliveira 1980).

Essa fração, ou seja, a do capital estrangeiro estabelece-se, primeiro, em uma região caracterizada por relações capitalistas de produção bastante desenvolvidas neste momento (ao contrário das demais regiões do Brasil veja p. exemplo Gano 1981, p.259), o que possibilita e facilita a conquista da hegemonia do capital industrial e a criação de sua própria "região" (veja a nossa discussão em 5.4).

Tal fração expande-se, segundo, ultrapassando as fronteiras desta região, sem deslocar-se significativamente, contudo submete parcialmente outras regiões (veja p.ex. Oliveira, 1981), sendo auxiliado pelo próprio Estado. E, finalmente, articula-se com frações aliadas resultando em uma coalisão que desenvolve seu projeto ideológico próprio. Torna-se, ao tomar o poder do Estado, dominante e determinante para o desenvolvimento do país e suas regiões.

Portanto, parece que estamos diante de um duplo processo histórico de particularização/generalização, diferente do processo de concentração/polarização, mencionado ao 3º nível lojkineano, que atravessa e transforma constantemente a formação social como um todo: particularização (intra-regional) da "sociedade local" que "designa o conjunto das classes não-monopolistas, mas especifica que os diferentes elementos deste conjunto são parcialmente determinados por sua localização no território" (Dulong 1977, p.191) e generalização (inter-regional) da dominação por parte do Estado, instrumento do grupo no poder, desdobrando "geograficamente suas contradições em uma multiplicidade de configurações..." (idem, p.194). Essa particularidade, vimos, depende da combinação de modos de produção e seus estímulos, acima descritos, incluindo, portanto, não só a "polarização estrutural" (3º nível lojkineano), mas também "determinações secundárias" como os "arranjos entre frações locais das diversas classes" (idem, p.191). "Ao mesmo tempo, o desenvolvimento do capitalismo monopolista implica um novo tratamento do espaço, que altera os arranjos locais, exigindo novas formas de dominação/direção; e aliás trata-se de manter a coesão deste sistema como conjunto nacional, no mesmo momento em que estes interesses da classe se tornam cada vez mais não nacionais" (idem).

Pois, "mesmo na época do capitalismo do Estado, é fato que o Estado só pode preencher sua função hegemônica se der a impressão de 'representar' a unidade da formação social (Estado-nação), a unidade de todas as classes sociais (aglomerados de cidadãos); ele precisa 'alimentar' essa ilusão preenchendo funções que interessam o conjunto das classes sociais de uma dada formação social" (Lojkine 1981, ps. 114s).

Enfim, terminando o desdobramento das condições fundamentais do desenvolvimento capitalista, mencionaremos rapidamente um último processo "espacial", parte integrante da materialização da divisão social no espaço/tempo. Ao qual podemos denominar "diferenciação/coordenação" local. "À medida que há uma divisão do trabalho na sociedade, à medida que há distintas atividades e distintos níveis sociais ligados a estas atividades, esta divisão se espacializa e, ao espacializar-se, tem, a um só tempo, elementos de diferenciação e elementos de coordenação, tanto a nível social como espacial" (Castells 1982, p.65).

Este processo de "espacialização" ocorre dentro do contexto geral da determinação social e territorial baseada na centralização/polarização e particularização/generalização acima referidas. Conforme Castells, são os centros urbanos "a expressão desta coordenação necessária das atividades e categorias sociais em sua dimensão espacial. Isto é, os centros urbanos são a organização espacial da configuração, do intercâmbio e da coordenação, na sua relação com o processo da divisão social do trabalho" (idem). São conseqüentemente as cidades e seus centros que em última instância expressam o conjunto dos três processos aqui mencionados, em sociedades urbanizadas (veja idem, ps. 65 ss. e Lojkin, 1931, ps. 142s: "... o urbano é um dos lugares decisivos da luta de classes ...").

Ora, para descer conceitualmente das classes sociais de uma formação social, à expressão dos interesses sociais diferenciados nas cidades, no intuito de ligar os conflitos específicos locais ao redor das condições gerais da produção com a articulação "nacional" e regional das forças sociais, chegamos à multiplicidade de passos intermediários (processos históricos) que nem se pode operacionalizar, nem aplicar no atual trabalho. Tentar-se-á, em 5.4, uma primeira discussão da polarização e particu-

larização, sem poder entrar na diferenciação intraregional ou até intraurbana, o que permitiria especificar melhor os mencionados conflitos referentes ao desenvolvimento urbano. Porém, a análise das particularidades regionais fornecem, especificamente no que diz respeito às REGIÕES metropolitanas, subsídios por enquanto satisfatórios para a interpretação do caso atual desta pesquisa: a formulação da PNDU brasileira na década de 70.

### 5.3.2 A formação de frações sociais regionais no processo de particularização/generalização do fracionamento da sociedade

Não obstante isso, não só parece possível, mas também necessário levar a análise conceitual mais adiante para explicitar o referido processo de particularização/generalização do fracionamento da sociedade. Detalhar-se-á essa discussão na tentativa de identificar, em linhas gerais, os possíveis conflitos entre essas frações que, talvez, interfiram na formulação da PNDU.

Por esse motivo seguimos, sem fazer referências históricas mais concretas, a argumentação de Rofman (1974), dando-lhe interpretações aprofundadas. Este autor supõe que, no caso de uma sociedade dependente e do modo de produção capitalista, existem "certas-constantas que marcam o processo de alianças de classes sociais na região e entre estas e as da nação, em cada conjuntura histórica" (Rofman\* 1974, p. 60, grifos nossos). Conforme o autor, pode-se distinguir três aspectos que permitem diferenciar as regiões de um sistema nacional:

Primeiro, "a aliança de classes e setores (frações) dominantes da região integra-se, em maior ou menor medida, na aliança de classes que controla o poder político em escala nacional" (idem, p.60).

Tentamos explicar acima que, falar de uma região no sentido mencio-

\* a abordagem de Rofman é bastante parecida com a de Lipietz, veja a análise regional feita pelo primeiro, e os sete "aspectos diferenciadores das regiões de um sistema nacional" (idem, ps 51 ss) - cujo sétimo é objeto da nossa análise atual.

do, impõe (per definitionem) a existência de um "corte social", isto é basicamente, de uma especificidade (inter-regional) da fração ou aliança social dominante em escala regional.

Portanto, como primeiro elemento para compreender a inclusão da região no conjunto das regiões, é preciso conhecer a aliança que essa fração dominante regional estabelece com o grupo no poder central. Pode-se descrever as alianças inter-regionais usando fatores sócio-econômicos (ou infraestruturais), como sugere Rofman (idem, p.60) - existem, em extremo, duas possíveis relações entre as frações dominantes regionais e nacionais, ou seja, inter-regionais:

- "Correspondência de interesse":

O elemento básico é a função complementar das atividades econômicas do setor produtivo regional dominante e dos interesses das frações detentoras do poder central, tomando em consideração a "possibilidade de acordo entre ambos aliados para uma repartição do excedente regional produzido" (idem). Poderíamos chamar esse caso de uma dominação indireta, sem uma significativa presença local do modo dominante (veja Dulong 1977).

Além desta complementaridade pode haver em caso extremo, a simples identidade, se o modo de produção dominante na formação social esteja exercendo diretamente a sua dominação, através de sua participação na produção da mais-valia regional.

- "Interesses contraditórios":

Esta situação cria em geral, uma colisão de repercussões negativas para os setores produtivos dominantes a escala regional, limitando o espaço no mercado nacional - e certamente no regional - para a produção regional e para a geração local de excedente (veja idem), acabando, efeito lógico, com a dominação deste setor. No entanto, é possível o contrário, ou seja, a proporção em que no momento histórico de surgimento e expansão de um novo modo de produção ou de

um novo estágio dominante (veja 5.2.2), uma fração regional por subordinar a seus interesses aos do modo até então dominante (veja a discussão em 5.4.3.).

Conforme nossa análise anterior, não é suficiente para compreender as determinações interregionais da articulação das forças sociais regionais, a simples menção da base econômica da formação social, pois, transcendemos essa instância em nossa discussão ao empregarmos a expressão "modo de produção". Na investigação de Rofman entram elementos de meios superestruturais de dominação de maneira rudimentar com a segunda constante situada ao nível intraregional:

Segundo, "a composição das classes dominantes locais e sua capacidade negociadora respectiva". (idem, p. 61).

Para superar situações conflitantes com o poder central, seria possível aumentar o poder de barganha através da formação de alianças das forças sociais "dominantes" regionais, por exemplo, em torno de temas ou problemas específicos, negociando assim em condições mais vantajosas. Segundo Rofman, a capacidade de manobra e pressão política origina-se nos fatos "particularizantes" do processo sócio-econômico, como "elevada concentração e monopolização das atividades mais destacadas da região (ou seja, de certos setores e, portanto, frações do capital; 2º nível lojkiense em combinação com o 3º nível), ritmo histórico de expansão dos setores produtivos privilegiados, forte coesão política e organizativa no grupo que controla a estrutura do poder regional (a instância superestrutural acima mencionada) etc" (idem, p. 62, grifos e parênteses nossos).

Certamente, segundo nossa investigação, "a estrutura do poder regional" constitui-se em um dos elementos mais importantes na articulação das forças sociais, destarte torna-se necessário aprofundar a interpretação desta noção. Para conseguir exercer seu domínio na região, definida simultaneamente por este domínio, a coalisão regional dominante tem necessidade de certos meios de dominação políticos e ideológicos, podendo estar ou não em conflito com o grupo no poder central; isto é, ela precisa de um aparato estatal (veja também Dulong 1977, p.197).

Distinguem-se duas possibilidades: Primeiro, o grau de domínio regional depende da própria estruturação do Estado, de sua divisão em "regiões" administrativas e políticas - no caso brasileiro: em estados da União - e da disposição de meios político-ideológicos concedidos aos aparelhos regionais. Portanto, a própria institucionalização do Estado, expressão de um compromisso entre as classes, especificamente o grau de centralização/descentralização do poder, determina em boa parte a "integração" e o poder de "negociação" das classes regionais (veja a discussão referente a institucionalização da PNDU nos Capítulos 2 e 3).

Naturalmente, a dominação regional não precisa emergir somente da ocupação de um aparelho estatal regional. Privada de seus principais meios de dominação na própria região, por exemplo por uma centralização quase total, uma fração regional seria incentivada a conquistar sua participação na dominação, mesmo regional, através do poder central, aderindo à coalisão dominante nacional. Assim, em segundo lugar a fração regional, integrante da coalisão dominante nacional, pode viabilizar o seu projeto regional impondo à atuação regional do Estado os seus interesses particulares, o que depende da chamada "capacidade de

negociação".

Encontraremos, mais adiante, vários exemplos excelentes, para ilustrar essas considerações: a criação das Regiões Metropolitanas como aparatos regionais de intervenção direta do poder central, o esvaziamento da competência dos aparatos regionais através de uma centralização do poder em mãos da união etc. (veja 5.5).

Mesmo desejando investigar as determinações "intra-regionais", descobre-se, uma vez mais, que "a região" aparece como "produto das relações inter-regionais" (Lipietz 1979 p. 32) e da articulação das forças sociais. Em síntese, "a região não tem personalidade em si mesma" (Rofman 1974, p. 63), o que este autor considera uma conclusão importante em sua análise.

Enquanto último aspecto diferenciador, Rofman analisa, em uma abordagem inter-regional, a classe fundamental ainda não considerada: a classe trabalhadora.

Terceiro, "o papel que exercem os trabalhadores e a sua capacidade de modificar ou até anular o projeto dos setores dominantes" (idem).

Adota-se o mesmo procedimento dos pontos anteriores: a partir dos elementos fornecidos por Rofman, desenvolver-se-á uma interpretação fundamentada em nossa própria investigação conceitual (5.3.1). Referindo-se às classes fundamentais e a suas particularidades regionais, Rofman assinala apenas dois casos isolados, bastante vagos, de conjunturas favoráveis nos quais os setores dominados da sociedade (e região) tem condições de reivindicar um aumento de sua participação no Produto Social; isso

quando "os conflitos entre os grupos ou setores do poder local ou nacional se agucem ou quando se coloquem dificuldades econômicas e sociais" (idem).

Seguindo esta pista, trata-se aqui, a nosso ver, da "regionalização" da contradição fundamental do desenvolvimento capitalista, a contradição entre capital e trabalho (em distinção às primeiras duas constantes acima mencionadas, referentes às classes dominadas e suas alianças). Na verdade, essa "regionalização" da dominação tem uma importância que vai muito além dos dois casos citados. Pois, "o qualificativo 'regional' na fração regional de classe só tem sentido com relação ao conjunto das camadas dominadas, e na medida em que a produção principal de uma zona autoriza a existência de uma tal relação com a classe dominante... O elemento principal (das relações sociais) é a cristalização, no plano local, de uma fração de classe que utiliza certos elementos dos aparelhos de Estado (Igreja, escola ..., câmaras de comércio etc) e, em primeiro lugar, os segmentos locais (municipalidades, conselhos gerais) do Estado para assegurar o consenso das camadas dominadas à ordem social existente, numa relação contraditória com a classe dominante. Tais frações locais da burguesia funcionam como intermediário da dominação-direção de classe". (Dulong 1977, ps. 198 s, grifos nos sos).

Enfim, essa visão acrescenta um elemento essencial a nossa análise: as frações dominantes regionais, que além de sua simples submissão particular sob a acumulação e o processo de concentração/polarização social, exercem um papel fundamentalmente super-estrutural, parte integrante de sua "capacidade negociadora": "A existência de intermediários da dominação/direção de

classe revela, antes de mais nada, a incapacidade da classe dominante em resolver diretamente certas contradições, em dispensar intermediários que são contraditórios com a forma de dominação que o modo de produção implica... O tratamento das contradições - que são secundárias no sistema nacional - por intermediários locais tem finalmente como objetivo isolá-la da contradição principal capital/trabalho..." (idem, p. 199).

As transformações desta intermediação, induzidas e exigidas por diferentes estágios do desenvolvimento do modo de produção capitalista, expressam, então, o referido processo-da particularização/generalização das frações sociais.

### 5.3.3 A importância da particularização social e territorial para a análise da formulação da PNDU.

Retomamos, enfim, a discussão das "condições gerais da produção", cuja socialização determina a urbanização capitalista, o objeto da Política do Desenvolvimento Urbano. A intervenção do Estado no meio urbano e sua rede, ou a sua verdadeira ou fictícia intenção (o discurso), depende dos problemas da acumulação referentes a essas condições ao enfrentar uma fração ou coalisão dominante em um momento histórico dado. São problemas de importância variada que abrangem desde a necessidade de certos "ajustes" das referidas condições - por exemplo, investimentos públicos em rodovias urbanas relativamente baratas - até descompassos graves entre condições gerais e uma necessária transformação profunda da socialização territorial da produção (divisão espacial do trabalho), a fim de superar uma grave crise de

sobreaacumulação - por exemplo, precisando investimentos maciços para abrir novos espaços para uma nova fase de acumulação (veja o caso do Nordeste brasileiro, Oliveira, 1981).

Vimos que é a fração do grande capital que domina não só a classe operária, mas também as frações do pequeno e médio capital no atual estágio do desenvolvimento capitalista no Brasil pós 1964 (veja 5.2.2). Pode-se, então, pensar que são as necessidades desta nova fração dominante as determinantes diretas da PNDU. Trilhando este raciocínio, seria possível revelar já ao nível da formação social as determinações sociais da referida política (veja 5.2.4), cujas especificidades regionais e urbanas com suas transformações históricas adviriam da diferenciação territorial da acumulação desta fração do capital, ou melhor, unicamente dos aspectos infraestruturais (base econômica) da diferenciação espacial.

Se isso fosse verdade, a formulação da PNDU seria o "reflexo lógico-mecânico" das imposições desta fração, que seguiria necessária e constantemente o seu projeto de desenvolvimento econômico-social. Dever-se-ia, entretanto, entender as oscilações, inconsistências etc dessa política enquanto "movimentos conjunturais que, estando ligados com a base, não tem permanência, são erros políticos dos representantes da classe dirigente, medidas internas de organização da superestrutura ou ideologias arbitrárias sem repercussão histórica" (Saldivar 1980, p. 23) isto é, movimentos super-estruturais que, conforme Gramsci, não tem vinculação com a estrutura econômica. É interessante notar, que são geralmente somente essas as razões responsabilizadas pelo "fracasso" da PNDU nos anos 70. Certamente, a PNDU é expressão, em parte, de tais movimentos superestruturais; po-

rêm, cremos que os movimentos manifestam também a lógica contraditória da própria acumulação.

Extraíndo as conclusões conceituais da nossa investigação do atual item, estamos convencidos de que a particularidade territorial e histórica da PNDU expressa, em boa parte, determinações sociais (super-estruturais) vinculadas à base econômica.

Os interesses da fração monopolista prevalecem apenas em última instância, na formulação de qualquer política e, portanto, também na da PNDU. Porque, conforme observamos no item 5.3.1, a reprodução da formação social está submetida a um processo de particularização/generalização cujo efeito é uma "divisão do poder" entre determinadas frações sociais sob o comando da fração monopolista que impõe ao conjunto (de modos de produção e seus diferentes estágios conviventes) sua unidade ou generalidade social. É claro que tal delegação de poder, enquanto produto histórico do processo de particularização/generalização (veja 5.3.2), se modifique permanentemente, assumindo diferentes formas em cada contexto histórico, indicando as contradições básicas de cada formação social e seu desenvolvimento.

Voltando à questão das condições gerais de produção e da formulação da PNDU, pergunta-se então, o que toda esta investigação (5.3.1 e 5.3.2) acrescenta às constatações feitas no item 5.2.4: podemos confirmá-las, compreendendo-as mais profundamente em suas limitações.

Em primeiro lugar, a PNDU, expressa em parte os problemas que a fração dominante e seus aliados (ao nível nacional) enfrentam de fato, relacionados às condições gerais da "produção

dominante" (veja no 4º capítulo os setores prioritários); problemas, que podem ser "estruturais", ou seja, afetam a (re)produção de um dado estágio do desenvolvimento, requerendo uma intervenção pública significativa e duradora para apoiar a transformação da socialização territorial da produção e suas condições (exemplo: Brasil, década de 50), ou podem ser "conjunturais" e, por isso, nem exigem e nem levam a uma continuidade da própria PNDU (exemplo, década de 60). Porém, por mais incrível que pareça, são ao nível da formação social somente compreensíveis as respostas e formulações conjunturais (no referido sentido gramsciano) da PNDU como, por exemplo, a "Política Habitacional" no seu aspecto de amenizar conflitos sociais e gerar empregos na indústria de construção civil (veja uma discussão desta "parte" da Política Urbana em Azevedo/Andrade 1982, especialmente ps. 27 ss.) Neste caso, a PNDU modifica, ou propõe-se a modificar, as condições gerais de produção, sem objetivar ou efetivar uma transformação da estrutura econômica, apresentando-se então, mais quanto "Política Urbana" do que Desenvolvimento Urbano propriamente dito. Evidentemente, não se deve confundir ciclos ou "estágios" conjunturais, expressos pelo desempenho econômico, aceleradores ou freios do processo de concentração/polarização social, com estágios do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Parece inteligível, por estas razões, que a política urbana "conjuntural" tenha uma importância secundária com relação a outros tipos (setoriais) de intervenções do Estado, subordinada e complementar especialmente à Política Econômica/Industrial. Seria, portanto, o caso da atuação do Estado garantindo a "reprodução simples" ou quantitativamente "ampliada" de um dado estágio do modo de produção.

Em segundo lugar, uma PNDU, querendo contribuir aos mencionados problemas de implantação de um novo estágio do desenvolvimento do modo de produção capitalista, já não pode ser analisada sem se fazer uma diferenciação da formação social. A entrada em uma nova fase do desenvolvimento, certamente, implicaria (veja 5.2.2) em uma nova forma de concentração/polarização, acompanhada pelo processo de particularização/generalização, afetando, então, não só a divisão territorial do trabalho como também a divisão social, e portanto territorial, do domínio (veja 5.3.1 e 5.3.2). Assim, a capacidade da própria fração dominante de implantar tal divisão territorial do trabalho, geralmente, passaria por um processo político de redefinição do modo de dominação estabelecido (veja 5.3.2) na fase anterior. Isto é, para entender as formulações da PNDU, que neste caso assumiria um papel fundamental, seria preciso conhecer as forças sociais, as frações dominantes, a sua autonomia, os seus meios de dominação ao nível regional. Este papel fundamental da PNDU refere-se, neste caso, não só aos limites financeiros do capital em financiar a intra-estrutura de formação, as infra-estruturas sócio-culturais e econômicas propriamente ditas (veja Lojine 1981, p. 158), mas as necessidades de se formar, ao redor desta política, um novo "pacto social-territorial". Ver-se-á, mais adiante, que, no caso brasileiro, a tentativa pós-1974 (II. PND), de se iniciar uma redefinição espacial do desenvolvimento econômico, a ser implantada por uma política industrial e política do desenvolvimento urbano desconcentradoras, frustrou-se tanto pela sua inviabilidade econômica, quanto pela forte pressão exercida por uma fração capitalista dominante ao nível regional que participou inclusive da aliança dominante central. Pode-se ter dúvidas da "seriedade" desta proposta, levando em conta que

seria a própria fração dominante a "sacrificada" por estas políticas (pelo menos nas condições históricas do momento da sua formulação) (veja Lessa 1977).

Em terceiro lugar, chegamos, pois, à questão do caráter ideológico do discurso político. Perguntamos qual seria o nível adequado (necessário) para uma análise das possíveis funções ideológicas (veja 5.2.3) da PNDU. Devido à sua própria qualidade enquanto política essencialmente "territorial", achamos que uma investigação do seu papel ideológico não se possa restringir ao nível geral da formação social (classes fundamentais, fracionamento social). Imagina-se que seja ela um dos veículos ideológicos mais importantes no descrito processo de particularização/generalização e, portanto, compreensível somente em uma investigação inter-regional.

Cabem, finalmente para encerrar o nosso esforço conceitual, duas observações: uma de ordem metodológica, expressando nosso conhecimento de que todo o aparato analítico empregado simplifica os processos concretos na realidade e limita intrinsecamente sua compreensão. A segunda observação diz respeito, antecipadamente, à "aplicação" dos conceitos desenvolvidos no caso concreto desta pesquisa: tivemos no atual item a preocupação de penetrar a fundo em uma discussão conceitual para organizar o nosso pensamento sobre a PNDU. Não será possível empregá-la com o devido rigor na análise seguinte da "periodização sociológica" que devia ser simultaneamente uma "regionalização sociológica-política". Como é costume neste caso, remetemos tal preocupação para futuras investigações mais aprofundadas.

#### 5.4 PRELIMINARES DE UMA "PERIODIZAÇÃO SOCIOLOGICA": INDÍCIOS PARA A DETERMINAÇÃO SOCIAL DA PNDU.

Propusemos enquanto objetivo principal de nosso trabalho a tentativa de interpretar, e não somente descrever, os fatores sociológicos que porventura tivessem interferido na formulação da PNDU na década de 70. Por este motivo, as investigações até agora desenvolvidas visam fornecer um primeiro suporte para organizar a discussão sobre a referida política em redor de dois processos fundamentais que, a nosso ver "determinam" a articulação das forças sociais no interior de uma formação social capitalista. São os movimentos de

- concentração/polarização e
- particularização/generalização social e territorial.

Obviamente, o esforço feito nos dois itens anteriores (5.2 e 5.3) de explicitar esses processos enquanto conceitos conduziu-nos a resultados provisórios. A sua precariedade, porém, não requer um mero aprofundamento "teórico" no sentido de melhorar possíveis deduções ou até previsões permitidas pelo conceito\*. É a realidade concreta (brasileira) quem deve nortear uma melhor elaboração e sustentar, como já fez em certa medida, sua própria compreensão por meio de um processo de "emancipação ideológica" (Habermas).

Portanto, sem poder aprofundar o universo epistemológico e ideológico envolvido, justifica-se a primeira "aplicação" das investigações anteriores, enquanto analiticamente posterior en-

\* Acreditamos que ficou claro que nossa posição epistemológica não se deve confundir com um "deductivismo popperiano".

tre realidade e conceito, mesmo no caso de não dispormos de indicadores, dados ou simplesmente informações suficientemente detalhados, compatíveis com referência a anos, classificações usadas etc, autênticos ou não.

Tentaremos, então cientes de todas essas limitações, elucidar uma pequena parte da "realidade social brasileira" cujo movimento histórico determinou as formulações da PNDU.

#### 5.4.1 Surge uma nova fração social: A tecnoburocracia estatal

Um elemento ainda não mencionado nos conflitos no interior da coalisão dominante da década de 70 aparece a posterior: a chamada "tecnoburocracia estatal", representante de uma camada social empenhada em funções gerenciais e administrativas dos diversos aparelhos do Estado.

Observa-se no Brasil pós-64, além da expansão e centralização do aparato administrativo estatal, a criação de grandes empresas estatais. "Segundo um levantamento realizado por VISÃO em meados da década de 1970, a maioria delas não foi herdada pelo regime militar, mas criada por ele" (Evans 1980, p.193). E mais, "mesmo durante os anos do 'milagre', quando as multinacionais expandiam seus investimentos no Brasil com mais rapidez, o influxo do capital estrangeiro era mais do que compensado pelo crescimento das empresas estatais... Não é o aumento das multinacionais que se destaca como a tendência mais importante da manufatura durante o período do surto de prosperidade, mas o crescimento das empresas estatais" (idem, p. 196). Conclui o autor, referindo-se a uma comparação entre os anos 1970 e 1974, que "o papel central e crescente das operações de propriedade do Es

tado na criação do capital industrial é inegável" (idem, grifo nosso).

Este Estado intervencionista, distinto do Estado liberal, passa a ter um envolvimento direto e crescente com a produção através de suas empresas. As razões desta intervenção em certos setores (serviços públicos monopolistas, indústria de base e serviços financeiros) foram "principalmente as de preencher áreas vazias, ou seja, a de realizar investimentos necessários ao desenvolvimento econômico, que o setor capitalista não se dispunha ou não tinha condições para realizar" (Bresser Pereira 1978, p.115). Este Estado "favoreceu a crescente importância das empresas públicas... (também) para contrabalançar a influência das empresas nacionais e transnacionais (apesar de muitas vezes as empresas públicas defenderem os mesmos interesses destas últimas)..." (Chaloult 1978, p.51). Com o objetivo de servir ao "interesse capitalista coletivo", "o Estado brasileiro, através de seu envolvimento no processo produtivo e na homogeneização da reprodução do capital, criou seus próprios interesses e, assim, ele não defende só os interesses das classes dominantes, apesar de a maior parte das vezes ambos os tipos de interesses convergirem" (idem).

Portanto, pode-se entender a sociedade brasileira como "uma formação social mista, predominantemente capitalista mas crescentemente tecnoburocrática". Estabelece-se, assim, na sociedade brasileira uma fração a qual ainda não nos referimos: a tecnoburocracia que "é constituída por aqueles que, coletivamente tem a propriedade ou o controle efetivo crescente das grandes organizações burocráticas públicas ou privadas. Enquanto o capitalista, para obter lucros aproximadamente proporcionais ao ca-

pital que possui, acumula capital, o tecnoburocrata, para se apropriar de ordenados crescentes, que dependem de dimensão da organização burocrática em que opera e de sua posição na hierarquia organizacional, procura acumular e expandir organização" (Bresser Pereira 1978, p.16). A "consciência de classe" dessa nova fração social, surgindo no Brasil com a burocratização "weberiana" (racionalidade, eficiência) dos aparelhos administrativos e produtivos do Estado, baseia-se na ideologia de que "o Estado é responsável pelo desenvolvimento econômico do país. Esta responsabilidade não cabe à burguesia, como a ideologia capitalista do empresário Schumpeteriano pretenderia. De acordo com a perspectiva tecnoburocrática, cabe ao Estado, direta ou indiretamente, de forma que for mais eficiente no momento, garantir uma alta taxa de crescimento da renda e da produtividade... Os capitalistas desempenham, do ponto de vista tecnoburocrático, um papel instrumental no sistema" (idem, p. 117).

#### 5.4.2. O Processo de concentração/polarização social no Brasil: 1950 a 1976.

Estamos interessados, em primeiro lugar, em encontrar primeiras indicações empíricas do descrito processo de concentração/polarização social (veja 5.2) na evolução da formação social brasileira a partir da década de 50, refletindo as transformações do estágio do desenvolvimento capitalista com a entrada do grande capital estrangeiro, a "modernização" das grandes empresas nacionais e da criação das empresas estatais.

Parece interessante observar algumas das transformações sociais segundo critérios estatísticos, usados nos censos (IBGE, censo demográfico, PNAD). Referimo-nos, a seguir, sempre à "População Economicamente Ativa" (PEA) não-agrícola; todas as categorias empregadas referem-se, caso não seja explicitamente anunciado, à esta parte urbana da PEA.

De particular interesse para nosso estudo é a evolução dos "Empregadores" entre os anos 1950 e 1976: a sua participação na PEA-não agrícola diminuiu a partir de 1950 (4,5%) até 1970 (1,4%), sofrendo um súbito aumento até 1973 (4,5%); entrando, depois, em um novo declínio (1976: 2,6%) (veja Singer 1981, p. 27). Estas oscilações devem-se à interação entre a concentração do capital a longo prazo e às flutuações conjunturais; constatou-se a multiplicação de pequenos empreendimentos em fase de expansão, "enquanto o descenso acirra a competição, compelindo muitos pequenos negócios a cerrar as portas" (idem, p.53). Infelizmente, essa categoria não distingue "o empregador capitalista... do produtor direto, que também emprega trabalhadores, geralmente auxiliares e em número reduzido. (Porém), tudo leva a crer que boa parte dos empregadores, sobretudo em 1973, são de fato produtores diretos que utilizam assalariados" (idem, p.56). O que se pode deduzir, em certa medida, da sua renda: 53,2% dos empregadores (em 1973) obtiveram uma renda de até 5 salários mínimos.

Ao mesmo tempo, os empregos na administração pública (participação na PEA não-agrícola), depois de uma diminuição entre 1950 e 1960, de 3,9% a 3,3%, aumentaram até 1970 (3,8%) e 1973 (5,8%), apresentando um descenso insignificante em 1976 (5,6%) (idem, p. 52). Singer levanta a hipótese que esse aumento foi

provocado pela expansão dos serviços de consumo coletivo (educação, saúde, previdência social etc), assunto particularmente importante em nossa pesquisa.

Com respeito aos empregados (assalariados) em geral, que remos destacar: observa-se um aumento de 1.116 mil assalariados urbanos, entre 1973 e 1976, distribuídos da seguinte maneira: - serviços sociais 25,2%, indústria de transformação 25,2%, comércio 18,3% e apenas 7,7% em prestações de serviços, embora este setor absorvesse 40,9% dos assalariados urbanos (idem, p. 51). Enfim, o incremento da participação de empregados em empresas, 57,8% da PEA não-agric. em 1950, 64,5% em 1976, revela uma contínua expansão das relações capitalistas de produção da economia urbana do Brasil (idem). "Estes assalariados constituem, juntamente com os que trabalham na administração pública, o chamado 'proletariado urbano' (exclusive o grupo com elevada remuneração que, em sua maioria, desempenha funções diretivas). (Uma) primeira aproximação... mostra que o 'proletariado urbano' passou de menos de um quarto (23,4% em 1950). a quase metade (44,3% em 1976) da PEA (total) e seu número absoluto mais que quadruplicou..." (idem, p. 55).

Em síntese, temos no período de 1950 a 1976, "uma tendência no sentido de homogeneizar toda a economia mediante a sua subordinação ao modo de produção capitalista, mas esta tendência se exprimiu mais fortemente pelo crescimento muito mais rápido das atividades não-agrícolas..., do que pela expansão das relações capitalistas em cada tipo de atividade. É a mudança da divisão social do trabalho, privilegiando as atividades mais capitalistas, que está sendo o principal veículo do desenvolvimen

to capitalista da economia brasileira" (idem, p. 58, grifo nosso). Porém, supomos, que persiste a descrita particularidade (5.3.2) diferenciada em seu grau nas diferentes "regiões".

Ora, os dados citados não se referem à "estrutura social" e suas transformações, mas, indicam em termos gerais, quais eram os rumos ou a direção que a sociedade brasileira tomou nas últimas três décadas. Os critérios e cortes utilizados precisam ser complementados para poder expressar as transformações sociais. Sabemos (veja 5.2.2) que "determinar o tamanho das classes é mais do que cruzar certo número de variáveis para obter uma estratificação social" (idem, p. 17). Portanto, a estimativa da evolução do tamanho das classes sociais e de certas frações de classe, no Brasil, basear-se-ão "em informações estatísticas sobre posição na ocupação, nível de renda, setor de atividade (agrícola e não-agrícola) e, subsidiariamente, sobre... a renda líquida de empresas" (idem, p. 101).

Utilizaremos como base destes critérios (veja idem), o seguinte fracionamento de classes, o qual entretanto por sua vez, julgamos uma operacionalização satisfatória do conceito acima exposto (veja 5.2.2):

Distinguimos a burguesia e pequena burguesia do proletariado (veja idem, ps. 18ss; para uma discussão conceitual mais aprofundada veja Wright 1981, ps. 30ss).

A burguesia fraciona-se em "uma fração 'empresarial', composta por aqueles dirigentes de empresas que são os seus proprietários legais (em geral, de empresas médias e pequenas) e outra fração 'gerencial', composta por dirigentes de empresas que são administradores ou técnicos, cuja autoridade é derivada de uma

delegação real ou fictícia dos proprietários legais..."(Singer, 1981, p. 21, só os grifos são nossos).

O proletariado, por outro lado, se divide em duas partes:

- o "proletariado propriamente dito" (idem, p. 22) é a parte em pregada pelo capital ou pelo Estado;
- o "sub-proletariado", parte "composta pelos que de fato ou potencialmente oferecem sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto em adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais..." (idem, para uma discussão mais exaustiva veja idem, ps.104 ss.).

Quanto categoria aplicável tanto ao sub-proletariado quanto à pequena burguesia usar-se-ã as noções dos "autônomos" e dos "não-remunerados"; a primeira incluindo as pessoas que executam "atividades por conta própria; exercidas individualmente ou com auxílio de membro da família não-remunerado" (idem, p.26)

Um resumo da evolução das classes e frações assim definidas encontra-se na Tabela 5.2 da página seguinte. É uma síntese de várias tabelas do referido autor (veja idem, ps. 107, 122, 125 e 129).

Vemos que, em termos quantitativos, entre 1960 e 1970 a estrutura social no Brasil mudou pouco. Deve-se isso ao fato de que durante este período a economia passou por um declínio e um novo ascenso conjuntural (veja o 4º Capítulo). Por exemplo, "o subproletariado continuou, em 1970, com mais da metade da PEA/não-agrícola. Isto se explica, em parte..., pela relativa lentidão do crescimento na década dos 60, mas é provável que também tenha sido consequência do transbordamento do subproletaria

TABELA 5.2

Classes e fraç.		Anos		1960		1970		1976	
		a	b	a	b	a	b		
BURGUESIA	empresarial		7,1		6,8		22,7		
	gerencial	3,8		4,0		5,0			
PEQUENA BURGUESIA	pequenos empregadores		13,3		10,9		11,7		
	autônomos	11,7	7,9	10,7	79,9	12,8	81,3		
	não - remuneradas		7,7		9,4		7,0		
PROLETARIADO		28,8	34,1	30,8	36,1	38,4	46,7		
SUB-PROLETARIADO	assalariados		47,7		51,1		44,2		
	autônomos	55,7	16,8	54,5	11,6	43,8	8,5		
	não - remunerados		1,4		1,2		0,6		

100%

a: Participação na PEA não-agrícola  
 b: Participação na referida classe

FONTE: Singer 1981, veja a citação na página anterior

do rural, cujo afluxo às cidades deve ter-se intensificado com a diminuição das oportunidades de emprego no campo.

E obviamente, os migrantes não podiam deixar de engrossar as fileiras do subproletariado urbano..." (idem, p.114, veja para isso Tabela 33, idem, p. 117).

Ao contrário do período anterior, a estrutura social apresentou profundas alterações do tamanho relativo das várias classes e frações sociais, entre 1970 e 1976: a redução do subproletariado acompanhada pelo crescimento do proletariado, da pequena burguesia e da burguesia. O crescimento acelerado, esgotando a capacidade ociosa (veja, mais uma vez, a análise no 4º capítulo) "além de multiplicar as unidades capitalistas de produção e os postos de trabalho nelas, também eleva a demanda por bens e serviços oriundos da produção simples de Mercadorias..." (idem, p. 120). É de se esperar que uma nova diminuição da acumulação, como aconteceu mais acentuadamente a partir de 1976, reverteu a observada direção da transformação, seguindo o seu curso "estrutural" da concentração do capital e polarização social. Portanto, "é pouco provável que as tendências de absorção de grandes parcelas do subproletariado pelo proletariado e pela pequena burguesia... tenham prosseguido... pelo menos com a mesma intensidade" (idem).

A evolução da burguesia expressa uma parte importante do processo de polarização social no Brasil, como mostra a distribuição relativa entre burguesia gerencial, "cujo número representa, de certa maneira, o capital monopolista" (idem, p. 121), e burguesia empresarial. A crescente participação da burguesia gerencial, até 1970, pode ser atribuída "à grande expansão do

capital monopolista a partir da década de 50, quando se implantaram, no Brasil, numerosas subsidiárias de multinacionais, ao mesmo tempo em que foram criadas ou expandidas grandes empresas estatais. O caráter monopólico do capitalismo no Brasil se acentua ainda mais na década de 60..." (idem).

"A composição da burguesia muda, no entanto, de forma acentuada entre 1970 e 1976, devido ao forte crescimento do tamanho tanto absoluto quanto relativo da burguesia empresarial" (idem). A sua expansão nas cidades deve-se à multiplicação das empresas capitalistas, sobretudo nos ramos do terciário: na prestação de serviços, nas atividades sociais (escolas, clínicas e etc), no transporte, no comércio e nos serviços auxiliares das atividades econômicas. Uma das razões de tal aumento é que o capitalismo competitivo, nas cidades, "provavelmente se expandiu em setores que antes predominava a Produção Simples de Mercadoria. A forte expansão econômica... pode ter permitido a certo número de unidades autônomas de produção crescer até ultrapassar o umbral que as transforma em empresas capitalistas, naturalmente de tamanho limitado e dirigidas pelos proprietários. Ao mesmo tempo, as empresas monopolistas continuavam... a invadir setores em que a operação em larga escala passava a ser vantajosa (p. ex.: supermercados, redes de hotéis, companhias de serviços médicos, etc.)" (idem p. 124). A mudança em tal composição reflete, então, o crescimento simultâneo, porém, diferenciado dos capitais grandes, médios e pequenos: "os capitais grandes crescendo sobretudo em tamanho e os capitais pequenos crescendo sobretudo em número" (idem, p. 123).

Resta-nos interpretar a evolução do proletariado (urbano) cuja fração do "proletariado propriamente dito" caracteriza-se

por um crescimento ao longo do período observado: em termos absolutos, de cerca de 3 milhões em 1960, para pouco mais de 5 milhões em 1970 e quase 10 milhões em 1976, ou seja, essa fração praticamente dobrou neste último período. Referente ao proletariado p.d. total (incluindo também os proletários rurais) verifica-se um incremento enorme da taxa média de crescimento anual que passou de 4,7% em 1960/70 para 13,3% em 1970/76 (idem, p. 130).

No que se refere diretamente aos trabalhadores na indústria, houve uma variação da participação da pequena, média e grande indústria no número de emprego durante o período entre 1969 e 1974. A pequena indústria perdeu 1,8% da sua participação na absorção de mão-de-obra beneficiando igualmente a média e grande indústria (cada 0,9%) (Barros-1978, p. 66). Estes dados indicam que o observado aumento de pequenos e médios estabelecimentos ocorreu basicamente no setor terciário, absorvendo uma parcela cada vez maior da PEA.

Cresce, simultaneamente, em termos absolutos também o chamado subproletariado, de 6 milhões (1960) para quase 9 milhões (1970) até cerca de 11 milhões pessoas em 1976. "É interessante notar que, em 1960/70, a expansão do subproletariado se dá com mais intensidade nas atividades não-agrícolas... Em 1970/76, este desequilíbrio se amplia muito; pois enquanto o subproletariado nas cidades umenta 20,5%..., no campo ele cai praticamente à metade" (Singer 1981, p. 131), o que traduz um forte deslocamento do subproletariado do campo às cidades.

É óbvio que, para compreender mais profundamente a situação real de cada uma das classes e frações referidas precisar-

-se-ia considerar indicadores pormenorizados de suas "condições de vida". Uma referência explícita à distribuição da renda da PEA, por exemplo, poderia talvez ilustrar melhor a "ampliação das desigualdades sociais" expressas nas distâncias relativas entre os níveis de renda que "aumentaram de forma persistente desde o início dos anos 60" (Serra 1982, p. 12), nas diferenças de evolução dos salários até no interior dos setores industriais - (veja p. ex. Considera 1980) etc. Caberia a uma investigação do "padrão de consumo" (veja Pinto 1982, p. 82 referente à América Latina) das diferentes faixas populacionais revelar o benefício ou sacrifício gerado pelo modelo de desenvolvimento econômico-social. Dever-se-ia levar em consideração o acesso diferenciado da população à infraestrutura básica, serviços públicos etc.

Porém, dadas as limitações do atual estudo, é necessário contentarmos-nos com as interpretações gerais acima esboçadas.

#### 5.4.3. Considerações sobre a particularização territorial da formação brasileira

Discutimos no ítem anterior a parte relativa ao fracionamento da formação social brasileira, produzido pelo processo de concentração/polarização social. Cabe, portanto, ilustrar os "desequilíbrios regionais" de tal fracionamento, efeito do processo de particularização/generalização social e territorial acima esboçado (5.3.3). Não se tratam, na verdade, de desequilíbrios, mas sim de manifestações do processo de distribuição das atividades econômicas e "chances sociais" expressando as condições intrínsecas do modo de produção capitalista.

No caso brasileiro, é notório que "toda e qualquer referência ao sistema urbano-industrial...salienta a preponderante participação do subsistema paulista, em especial da área metropolitana de São Paulo, que é, sem dúvida, o grande pólo nacional, e historicamente, o cenário principal da industrialização brasileira" (Smolka/Lodder 1975, pg. 184s). Pode-se ilustrar este fato pelo desenvolvimento histórico da participação estadual no produto industrial do país (veja p.ex. Brum 1982, p. 71):

TABELA 5.3

Estados Anos	S.P.	R.J.	M.G.	R.S.	Outros
1907	16,5	33,1	4,8	14,9	30,7
1970	54,3	17,0	6,0	6,7	16,0
1980	60,0	15,0	10,0	5,5	9,5

(1980: estimativa)

Em termos do emprego industrial o Estado de São Paulo aumentou sua participação (no total do país) de 37,8% em 1950 para 50,3% em 1970, enquanto houve um decréscimo nos estados restante do Centro Sul (43,3% para 37%) e no resto do Brasil (18,9% para 12,7%).

Além disso, a distribuição macro-regional de pessoal ocupado em pequenas, médias e grandes indústrias de transformação, (em 1974) mostra uma concentração espacial da concentração econômica ainda mais significativa. "A Região Sudeste detinha, em 1974, 80% das grandes unidades fabris, 72% das médias e 49% das pequenas, revelando-se, assim que a concentração geográfica é crescente da pequena para a grande indústria" (Barros 1978, p. 75). A participação de cada faixa de indústria (veja a defini-

ção dos três tamanhos mencionados em idem, p. 57) em cada Macro-Região apresenta-se conforme a seguinte tabela (idem, p. 77):

TABELA 5.4

Indústria Região	Pequena		Média		Grande	
	Pess.Ocup.	VII	Pess.Ocup.	VII	Pess.Ocup.	VII
SE	59,2	65,1	73,1	80,3	84,5	90,0
SUL	23,9	23,0	14,8	11,6	8,2	5,9
NE	12,3	8,3	10,3	6,7	6,4	3,8

VII = Valor de Transformação Industrial.

Nota-se que "a hegemonia do Sudeste é mais acentuada na grande indústria do que na média e nesta mais do que na pequena" (idem, 76), hegemonia esta, ainda mais expressiva nos setores chamados dinâmicos da economia (veja idem, p. 72, Quadro 3.3).

Aparentemente precisamos questionar as divisões territoriais ("região/estado") até agora usadas. Será que elas, ao menos em uma primeira aproximação, também expressam os "cortes sociais" com os quais trabalhamos no item 5.3.2? Sem poder "provar" isto, ainda é possível sustentar uma certa plausibilidade a partir de uma discussão de "produtividades regionais".

Aceita-se geralmente que uma das determinações básicas do nível de produtividade da mão-de-obra é a escala de produção e a centralização produção em grandes estabelecimentos fabris. Verifica-se este fato pela simples aparência: "Na indústria brasileira, constata-se que a produtividade nos pequenos e médios estabelecimentos corresponde, respectivamente a cerca de 60% e 80% da produtividade da grande empresa" (idem, p. 85). Interessante notar, que o salário médio se distribui da mesma maneira:

(veja Villela/Baer 1980, p. 308).

TABELA 5.5

Tamanho de Empresa	Valor de Produção (em %)	Emprego (em %)	Produtividade	Salário Médio
1 - 99	37,5	50,3	57%	85%
100 - 249	16,8	15,1	84%	80%
>250	45,7	34,6	100%	100%

Em 1970 - (empregados por empresa)

Porém estas diferenciações de produtividade e salário médio a nível nacional não expressam necessariamente diferenças reais entre faixas de empresas; ver-se-á que resultam da "particularização regional" dos três tipos de dimensão.

A primeira conclusão surpreendente de uma análise regionalizada é que "... em primeiro lugar, as diferenças regionais de produtividade... acentuam-se com o crescimento de produção" (Barros 1978, p.85), como mostra o índice de produtividade regional por tamanho de indústria (em 1974):

TABELA 5.6

Indústria Região	Pequena	Média	Grande
NE	67	62	60
SE	100	109	106
SUL	96	81	73

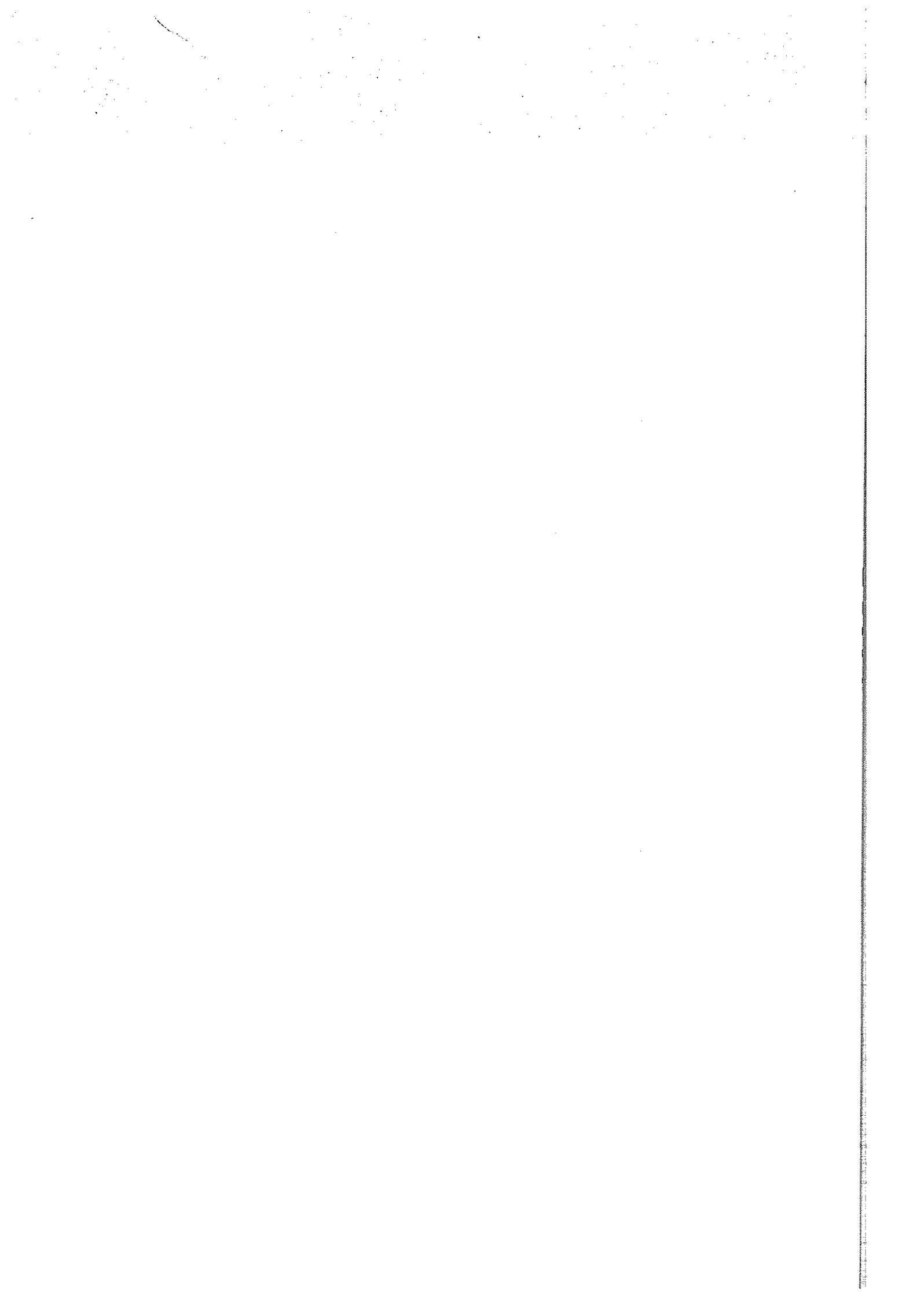
100: média nacional - Fonte: idem, p. 89.

Assim, a variação de produtividade não pode ser explicada ape-

mas pelas "economias de escala": o fator explicativo primordial é a "composição industrial" de uma região. Como indicou um estudo da CEPAL/IPEA (veja idem, p.87) "as diferenças de produtividade entre Estados são menos importantes... do que as diferenças de produtividade entre setores... As diferenças entre Estados são de importância maior do que as diferenças entre estratos de tamanho de estabelecimentos".

Conclui-se, entretanto, "que não há tal coisa como regiões por si mais produtivas do que outras, o que existe, na verdade, são regiões com composição distinta e/ou distintos graus de industrialização regional, compreendendo nível de qualificação de mão-de-obra, capacidade empresarial, tamanho de mercado etc" (idem). Cremos que essa "determinação regional" não seja compreensível pelas "economias de aglomeração", mas sim, como se tentou abordar no item 5.3 enquanto particularidade de conjunto dos estágios e modos de produção. Neste sentido a variação da produtividade expressa além das diferenças econômicas também cortes sociais entre regiões.

No ensejo de especificar um pouco mais o estágio do modo de produção dominante, desviamos nossa atenção para o Estado de São Paulo. Onde a descrita concentração (regional) da atividade industrial é ainda maior em certos setores. A participação da indústria paulista no valor de produção industrial do Brasil, em 1969, alcançava as seguintes proporções: Material de transporte 84%, borracha 84%, material elétrico e de comunicação 78%, mecânica 74% e papel e papelão 66%. Ao que tudo indica a concentração espacial foi acompanhada por uma concentração do capital. Participam os seguintes setores nos referidos extratos de



tamanho no emprego da mão-de-obra (neste setor) do Estado de São Paulo (em 1974).

TABELA 5.7

Empresas	S.P. 1974			Brasil 1970	
	Mat. Transp.	Mecânica	Elétrica	Observação: as divisões dos extratos não são compatíveis	
<19	7,1	17,4	9,2	1 - 19	26,2
50 - 499	30,8	56,4	45,3	20 - 99	24,1
>500	61,1	26,1	45,6	100 - 245	15,1
				>250	34,6

Fonte: Humphrey 1981, p.47.

Fonte: Villela/Baer 1980 p.308.

Apesar das dificuldades em comparar essas duas distribuições, vale destacar, que em todos os casos a participação das pequenas empresas nestes três setores "dinâmicos" é significativamente menor do que na média nacional. Para os dois setores de material de transporte e elétrico, para as grandes empresas com mais de 500 empregados dá-se o inverso e mesmo no setor mecânico, a participação das empresas com mais de 250 empregados pode ficar além da média nacional.

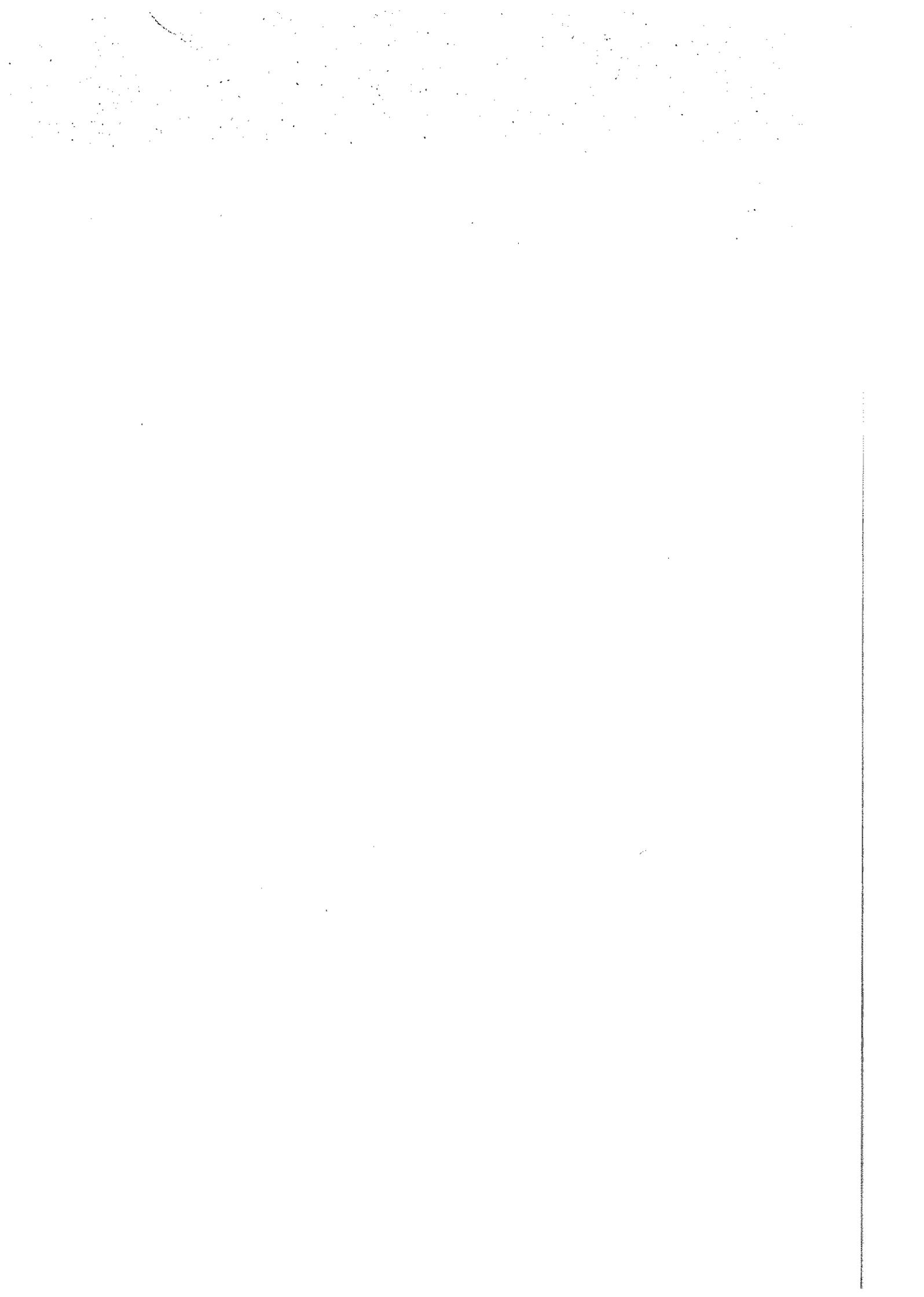
Recordando que a produtividade dentro da região varia in significativamente, a seguinte tabela indica, que os assalariados nas pequenas e médias empresas recebem salários bastante baixos:

TABELA 5.8

Setor Empresa	Material Transporte	Mecânica	Elétrica
50 - 99	66%	90%	93%
> 500	100%	100%	100%

Média dos salários nas grandes empresas = 100%

Fonte: Humphrey 1981, p. 47.



Parece-nos plausível, destarte, a hipótese de Lojkin (veja 5.2.2) no qual o pequeno e médio capital representam uma das condições básicas para a acumulação das grandes empresas. Estas beneficiam-se não só da acumulação precária do pequeno e médio capital, mas utilizam-nos enquanto "intermediários" de uma "super-exploração" dos trabalhadores ainda mais acentuada. Parecem ser esses os motivos objetivos da própria visão dos pequenos e médios empresários, os quais "não se sentem parceiros efetivos e/ou beneficiários diretos do modelo de desenvolvimento recente. Raros são os que, quando consultados a respeito da influência da categoria dos pequenos e médios empresários na definição da política econômica, lhe concedem alguma importância... De modo geral, sentem-se distantes da esfera do poder e, quando convidados a avaliar o papel atual das associações de classe dos industriais, a propor-lhes um curso de AGEO, ou mesmo a apresentar as diretrizes que julgam necessárias, respondem laconicamente, extravasando ressentimentos" (Durand 1979, p.145). Assim é, que o pequeno e médio capital contribui para "uma estrutura industrial mais produtiva" caso exista "uma combinação ideal das grandes e pequenas unidades de produção, na qual o papel de cada um é determinado com base na eficiência econômica dos fatores de produção do setor" (Barros 1978, p.61). Portanto, deve-se interpretar as relações sociais entre os "blocos estruturais" da burguesia gerencial e empresarial (veja 5.4.2) de São Paulo desta maneira.

É preciso sobretudo introduzir uma última forma de "regionalização": as áreas metropolitanas. Pois, mesmo com respeito ao Estado de São Paulo podem existir certas dúvidas referentes a articulação do seu território enquanto um só corte social. Le

co e diferencial da localização industrial segundo os setores, ocorrendo uma concentração acentuada das indústrias de bens intermediárias e de capital na área metropolitana de São Paulo. Assim a indústria paulistana contou com uma diversificação mais rápida, abrigando indústrias de elevada capacidade multiplicadora que foram responsáveis pelo rápido desenvolvimento industrial da área" (Righi 1981, p.215 veja a análise no 4º capítulo do trabalho deste autor, idem, ps. 139 ss).

Pode-se interpretar o apontado processo enquanto dois aspectos de um único movimento: em primeiro lugar, a polarização da concentração de recursos de qualquer natureza (mão-de-obra, meios de produção, meios de consumo coletivo etc) traduz o aspecto de um movimento de fora para dentro, em outras palavras uma particularização de funções e recursos em poucos centros às custas das demais cidades. "Assim as metrópoles tem que ser entendidas como polos concentradores e irradiadores em relação ao espaço nacional como um todo" (Denowski 1981). Entre tanto, não é a implantação da nova indústria nas áreas da Grande São Paulo e Rio, "forças motrizes", construtoras de "relações de dominação do espaço para fora e para dentro do aspecto produtivo do polo" (Rofman 1974, p.31, grifo nosso), que explica essa "regionalização do urbano", mas sim a assinalada polarização/particularização social.

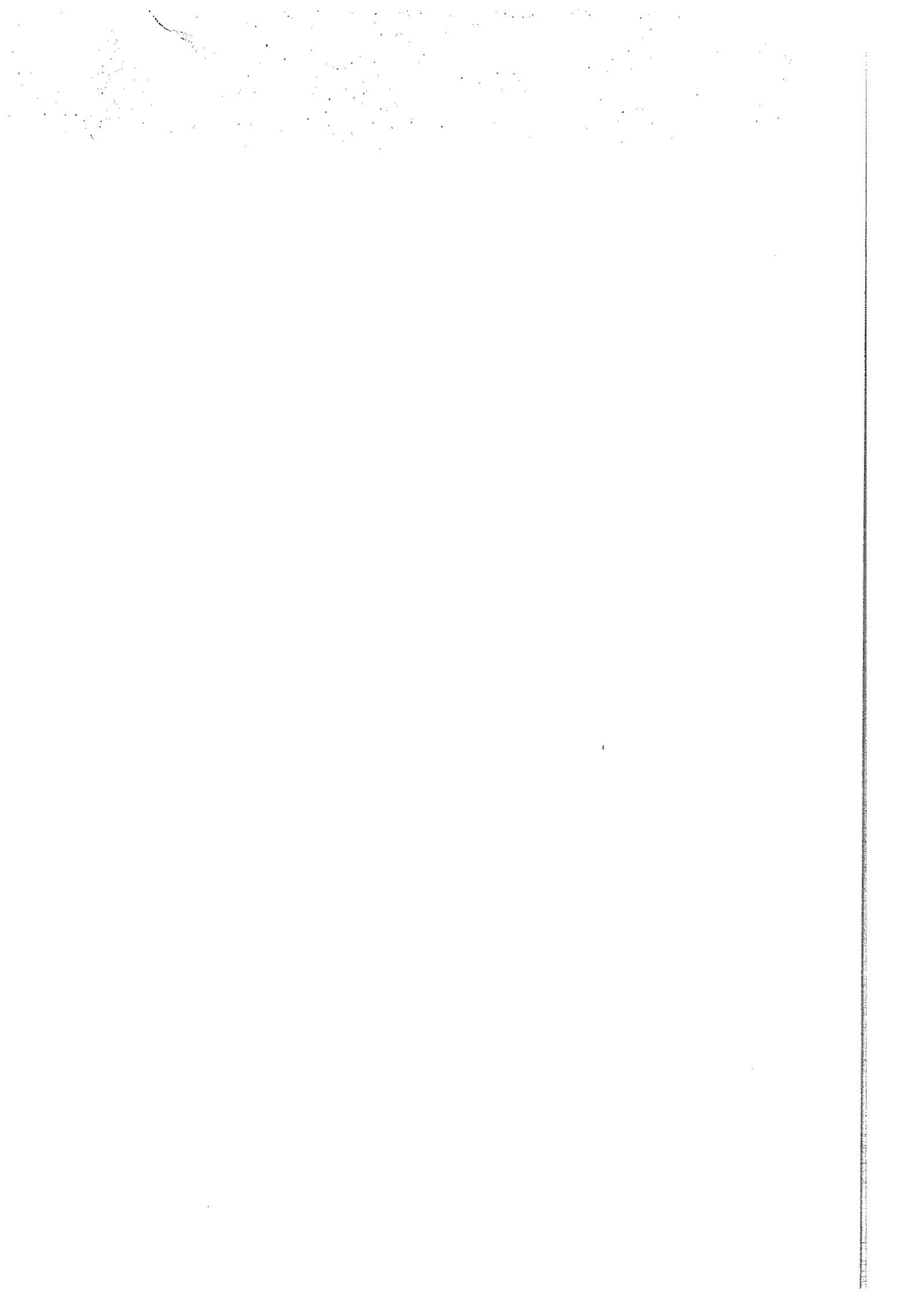
A formação de um domínio regional, mais complexo, de frações sociais dominantes no interior do perímetro metropolitano é uma expressão intra-regional da transformação inter-regional da formação social (veja 5.3.2), enfraquecendo por exemplo, a articulação de interesses comuns do pequeno e médio capital nacional no interior do Estado e, mesmo, do capital local em ou

não no ~~siesta~~" (idem ps. 256ss).

É entretanto, o simples fato, bastante discutido, da concentração do capital e do emprego nas duas metrópoles nacionais que caracteriza a importância "social" destes centros. A quase exclusiva dedicação dos temas da PNDU às metrópoles - explícita a institucionalização das "Regiões Metropolitanas", na discussão de poluição, meio ambiente, zoneamento etc ou implícita na pretensão de deter o fluxo migratório, fortalecer as cidades médias e apoiar a pequena e média empresa nacional - expressa também um "fator sociológico": a regionalização do urbano pelo processo de metropolização. Quer dizer, como veremos mais adiante, além de serem aglomerações econômico-industriais e populacionais, os "territórios metropolitanos" caracterizam-se em quanto "corte social", produto de um processo histórico de polarização e particularização social e espacial.

Os dados acima apresentam as áreas metropolitanas no seu estágio de consolidação, em um "equilíbrio dinâmico". Para entendermos a formação de REGIÕES metropolitanas, e particularmente da RMSP, é preciso considerar seu desenvolvimento gerador desta situação. "As consequências concentradoras do modelo de desenvolvimento adotado foram já evidenciadas pelo crescimento diferenciado a nível macro-regional, aprofundado os desequilíbrios regionais do parque industrial, mesmo dentro do núcleo principal, Rio-São Paulo, privilegiando a localização dos setores mais dinâmicos e modernos no Estado de São Paulo e particularmente na área metropolitana de São Paulo.

Desta forma a distribuição espacial do desenvolvimento industrial no Estado de 1940 a 1970, acentuou o caráter assimétrico



vantamos a hipótese de ser a própria área metropolitana paulista uma verdadeira REGIÃO metropolitana, representante do estágio do modo de produção dominante.

Antes de iniciarmos uma interpretação "sociológica", para dar continuidade a nossa tentativa de "periodização sociológica", ilustramos a seguir a distribuição da população, do emprego, valor adicionado no setor industrial e dos salários por tamanho de cidade (veja Marrick/Graham 1981, p.255); veja a Tabela 5.9 na página seguinte.

"Para darmos uma noção do peso das áreas metropolitanas do Rio e São Paulo nas parcelas de emprego total relativas a todo aquele eixo (Rio-São Paulo) é útil compararmos a parcela de suas áreas metropolitanas (46%) no emprego industrial total com a parcela de todo o eixo (62%)... A distribuição da atividade industrial dentro dessas regiões metropolitanas passou da municipalidade central para as periferias, seguindo paralela às tendências populacionais, mas em ritmo mais lento.

Mesmo com esses declínios (na parcela do emprego industrial), Rio de Janeiro e São Paulo ainda apresentam parcelas quase 40% maiores no emprego industrial do que na população - indicando um nível muito mais elevado de primado na atividade industrial do que na população... Há um déficit correspondente no equilíbrio entre a atividade industrial e a população em outras categorias de tamanho de cidade... Os salários e o valor adicionado estavam distribuídos de maneira ainda mais desigual, refletindo a vantagem da maior produtividade do Rio de Janeiro e São Paulo. A tendência geral para 1960-70 parece ter sido de um equilíbrio ligeiramente melhor entre emprego e população" (idem,

TABELA 5.9

Fonte: Merrick/Graham 1981, p. 255

Distribuição do Emprego, Salários e Valor Adicionado no Setor Industrial, por Tamanho de Cidade, 1960-1970

	1960				1970			
	Parcelas percentuais				Parcelas percentuais			
	Popu- lação	Setor industrial			Popu- lação	Setor industrial		
Emprego		Salários	Valor adi- cionado	Emprego		Salários	Valor adi- cionado	
Rio de Janeiro e São Paulo								
a) Centro	29,8	43,6	49,3	45,5	26,7	38,2	43,2	40,9
b) Periferia	8,9	12,3	14,3	14,8	12,1	14,7	19,3	20,0
c) Total	38,7	55,9	63,6	60,3	38,8	52,9	62,5	60,9
Áreas metropolitanas regionais								
a) Centro	17,8	8,8	7,0	6,6	16,4	8,8	6,5	6,3
b) Periferia	2,4	4,4	3,5	3,6	4,1	5,5	4,6	5,0
c) Total	20,3	13,2	10,5	10,2	20,5	14,3	11,1	11,3
Cidades restantes 250.000 e mais, 1970	7,8	3,9	3,5	6,4	8,7	4,5	4,4	5,0
Cidades médias 100.000 a 249.000, 1970	11,8	10,4	8,8	9,9	11,7	9,4	8,7	9,0
Cidades pequenas (a) 50.000 a 99.000, 1970	8,2	6,2	4,6	4,7	7,8	6,3	4,5	4,8
Cidades pequenas (b) 20.000 a 49.000, 1970	13,2	10,4	9,0	8,5	12,5	12,6	8,8	9,0
População total das cidades	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censos Industriais de 1960 e 1970, volumes estaduais.

ps. 255s, grifos nossos).

Em consequência, a maior expressão do "sistema industrial" está concentrada nas "Regiões" metropolitanas, sendo elucidativa a diferenciação dos dados globais referente ao Sudeste: (veja ídem, p.257).

TABELA 5.10

	Cidades	1960 Porcentagem de Emprego	1970 Porcentagem de Emprego	Participação de emprego da região e de suas cidades no emprego to- tal do Brasil
RM	RJ + SP	55,9	52,9	
	B.H.	2,66	2,69	
	250.000	2,28	2,59	
	100-250	7,22	6,04	
	20-100	10,33	11,32	
	TOTAL	78,40	75,33	

Em conclusão tem-se que a análise no ítem precedente (5.4.2) é válida em relação ao capital industrial na região Sudeste em geral e, particularmente nas duas áreas metropolitanas. Devemos destacar, que a concentração da parcela de emprego por parcela de população em cada região e categoria de cidades apresenta os primeiros sinais de uma "desconcentração relativa" espontânea. Tal concentração regional, referente ao Sul e Sudeste, "parece ter continuado estável ou aumentado ligeiramente entre 1960 e 1970... Isso ocorreu apesar de um declínio na elevada concentração nas municipalidades periféricas das áreas metropolitanas dessas regiões, e sem aumentos substanciais nas municipalidades centrais das áreas metropolitanas. As cidades menores (menos de 100.000 habitantes) foram responsáveis pelos ganhos do Sul e Sudeste. As cidades de tamanho médio também lucraram no Sul, mas

tras regiões do país.

Em segundo lugar, tem-se um outro aspecto do movimento, de dentro para fora, "causa e efeito do primeiro", que corresponde a uma crescente diversificação de atividades nos núcleos urbanos a se tornarem metropolitanos, e a um processo de segregação espacial gradual dessas atividades, englobando núcleos urbanos vizinhos: "Em outras palavras, a partir de um dado momento, a expansão da divisão de trabalho intra-urbano se desdobrou numa divisão de trabalho entre diferentes núcleos urbanos" na área metropolitana (Danowski 1981).

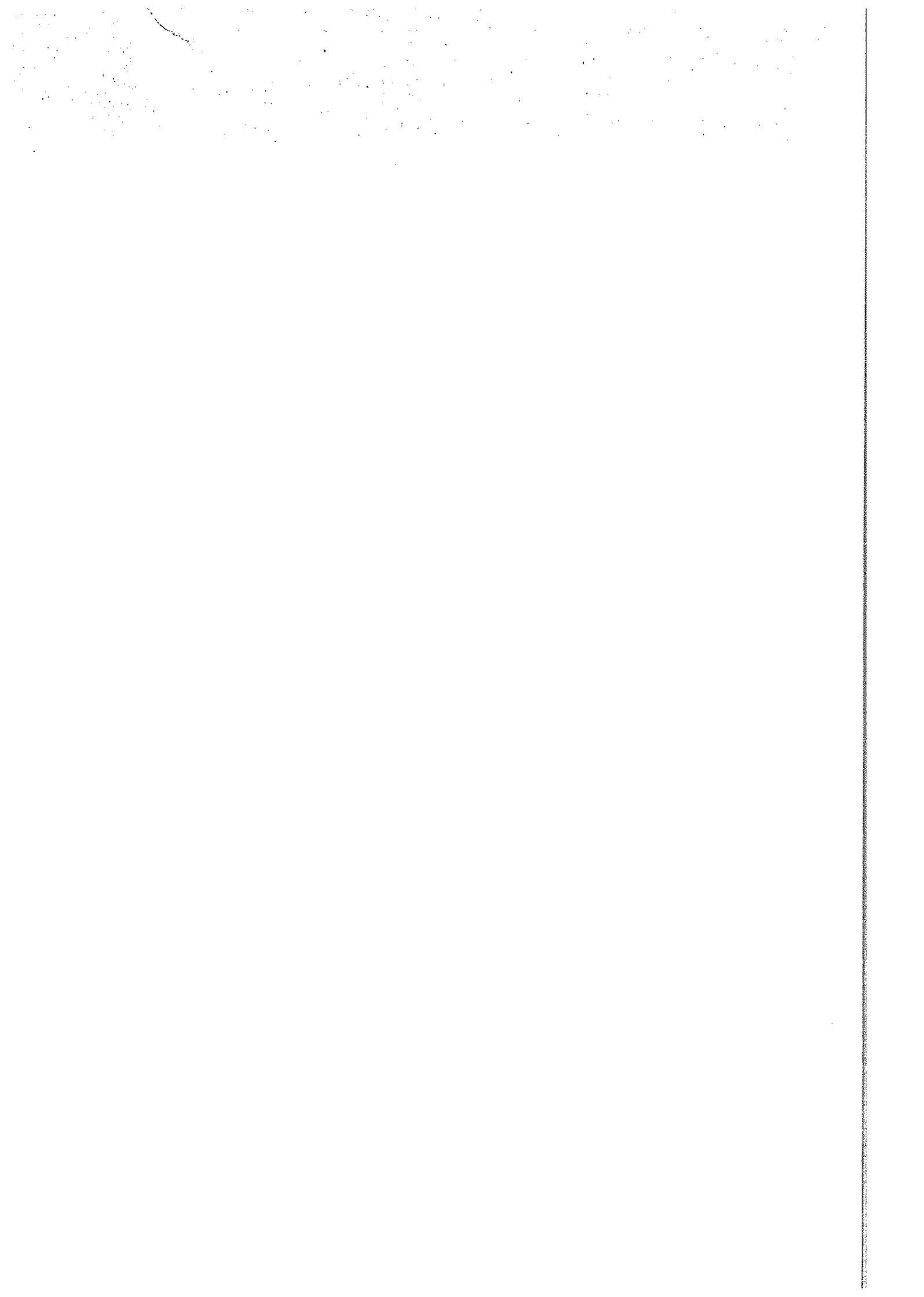
Relembrando a distinção entre o capital monopolista e as frações do pequeno e médio capital vê-se que a metropolização a través dos dois aspectos descritos assumiu um papel decisivo para a articulação da particularidade de um "modo de produção capitalista monopolista regional" ao submeter não só os trabalhadores a um controle mais rígido, exigido pelo processo imediato de produção nas unidades produtivas metropolitanas (um problema, geralmente assinalado pelos representantes do capital estrangeiro, em suas poucas fábricas externas às metrópoles, p.e. no interior de São Paulo) e igualmente ao "integrar" um considerável número de pequenas e médias empresas em seus circuitos setoriais de produção. Neste sentido, pode-se falar da transformação das áreas metropolitanas em verdadeiras REGIÕES metropolitanas, cuja expressão máxima é a região Metropolitana de São Paulo.

O "papel sociológico" das áreas metropolitanas, em particular da RMSP, não se restringe às razões explicitadas, isto porque "a concentração no espaço é uma variável sociológica que a-

juda a explicar (não só) os movimentos da classe trabalhadora", (Moises 1981, p.61), mas também a articulação do projeto econômico-político da fração monopolista do capital. Sendo tal articulação o primeiro passo no caminho para assumir a hegemonia dentro da própria classe (veja 5.2.3) e, para, logo após, impôr seu domínio à formação social regional e, enfim, nacional.

Devemos ressaltar que, com respeito à organização da classe capitalista, em particular da fração do grande capital estrangeiro, acreditamos na seguinte hipótese fundamental: em um certo momento histórico, especificamente na década de 60, a concentração espacial nas duas metrópoles nacionais (Rio, SP) desta fração constituía-se em uma condição básica, no sentido de impor seu projeto de desenvolvimento econômico à economia brasileira como um todo. Uma análise mais aprofundada revelaria o caso da interpenetração do grande capital estrangeiro no Brasil como um processo que não se pode compreender através da sua determinação por simples "fatores econômicos" (ou seja, fatores locais dos modelos marginalistas ou neo-clássicos) porque, antes de tudo, repetimos, o capital é uma relação social. Não existia unicamente uma necessidade "econômica" (em termos mais imediatos da viabilidade técnica de produção e de reprodução do capital) mas também "social-política" no referido sentido (veja para isso a articulação da fração dominante pós-64 a partir de 1962, descrita por Dreifuss 1981).

Por um lado, conforme já reportamos, foi necessário submeter o capital nacional ao projeto da nova fração dominante, por outro, aproveitou-se a fração de relações sociais capitalistas de produção já existentes, cujo estabelecimento exige em sociedades parcialmente pré-capitalistas um grande (e oneroso) es

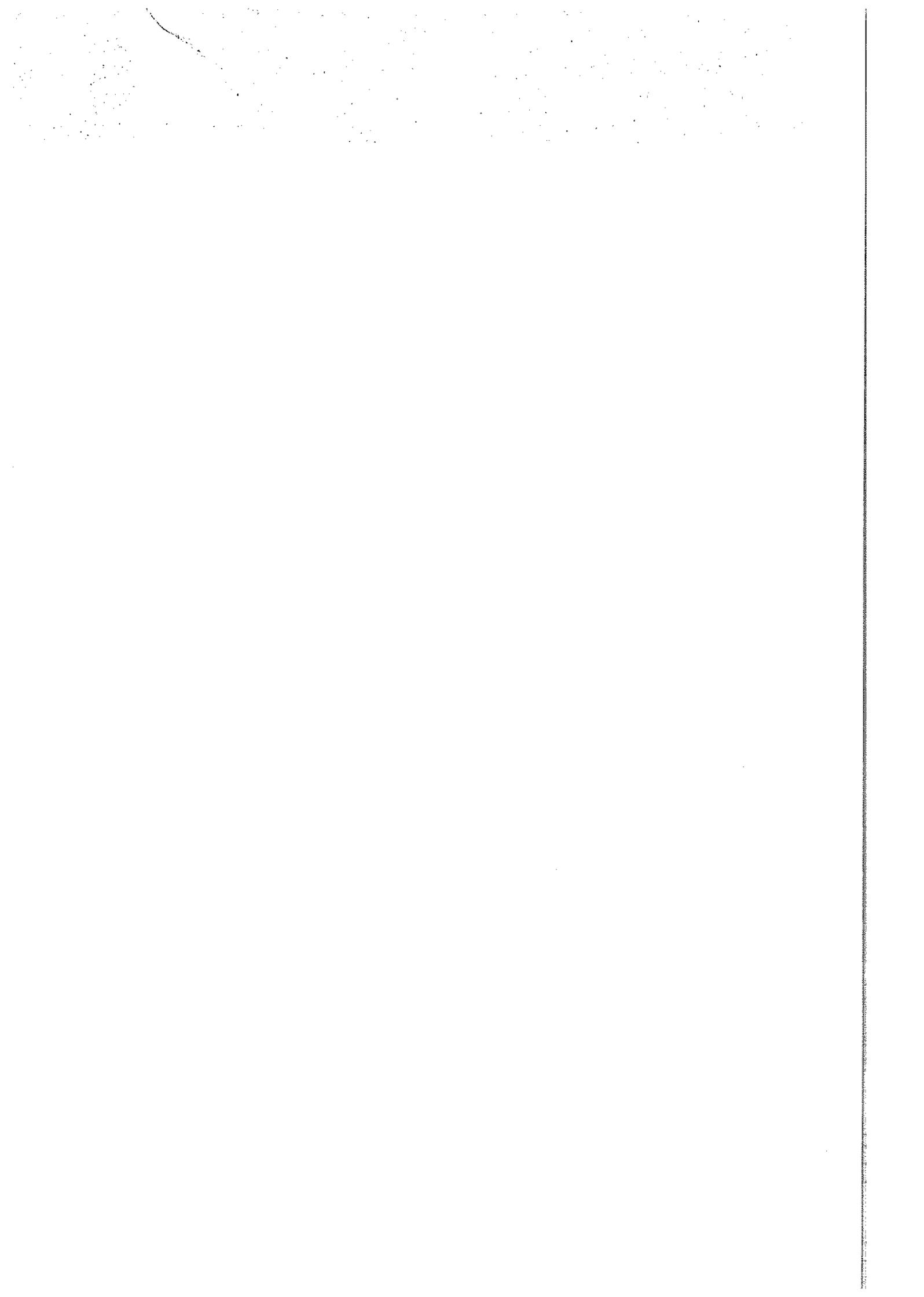


forço por parte dos capitalistas (veja a análise histórica do século passado em Harvey 1982).

Portanto, devido a especificidade do estágio do desenvolvimento anterior das cidades brasileiras, da rede urbana (a nível regional) e do tipo de capital responsável para a concentração, a "regionalização" econômica não podia acontecer, pelo menos num prazo suficientemente curto e a custos suficientemente baixos, através de um desenvolvimento econômico espacialmente mais disperso, por exemplo, do Estado de São Paulo, sem pensar nos territórios "mais periféricos" do país.

Verifica-se (veja os capítulos 2 e 4 do nosso trabalho) que a contribuição da PNDU para a "integração nacional" - melhor seria: "abertura" do espaço nacional para a região central (S.P.) - estava voltada, nas décadas de 50 e 60, em grande parte para a implantação deste domínio, territorialmente extremamente fechado, o qual ganhou sua maturidade com a institucionalização (Lei complementar nº 14 de 1973/74) das Regiões Metropolitanas enquanto territórios delimitados para intervenções particulares do poder central.

Vemos que no período principal de nossa pesquisa, década de 70, a constelação social e política é diferente, produto do próprio processo de concentração descrito nestes últimos dois itens, caracterizada por vários conflitos intra e inter-classistas. Os quais provocaram uma atuação esporádica do Estado em certos setores das condições gerais de produção (consumo coletivo) e as inconsistências no discurso político.



#### 5.4.4 Notas sobre as transformações do Estado e os conflitos sociais com ênfase na década de 70.

Sabemos (veja a nossa análise no item 5.2) que a articulação das forças sociais, determinante da atuação do Estado, depende de forma simultânea da intervenção estatal. Em decorrência esboçaremos rapidamente em termos gerais a conjuntura sócio-política da sociedade brasileira para poder interpretarmos as contradições em torno das condições diretas e gerais da produção.

Iniciamos a investigação com as transformações sociais e políticas ocorridas no Brasil após a instauração de um regime autoritário em 1964 (a qualificação é de Cardoso 1975, ps.188s). Desejariamos compreender mais profundamente as articulações das forças sociais, a formação e organização de uma nova coalisão hegemônica (veja item 5.2.3), que se tornou dominante em 1964; para tanto seria necessário reportar-nos a 1961/62, à renúncia de Jânio Quadros, à criação do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais - IPES - em novembro de 1961 como órgão formulador do novo projeto hegemônico etc.

Dada nossa impossibilidade de realizarmos este estudo no atual trabalho remetemos ao excelente e detalhado estudo de Dreiffuss (1981), conformando-nos aqui com uma análise sumária.

"Em 1964, uma coalisão embasada na aliança populista de forças políticas centradas na liderança do Partido Trabalhista de Goulart foi destituída por uma coalisão de natureza bem diversa. A aliança ascendente acompanha-se de interesses altamente internacionalizados, setores militares que enfatizavam uma

ideologia de "segurança nacional", interesses industriais nacionais conservadores e extratos tecnocráticos" (Schmidt 1982,p.5). Este regime em sua primeira fase adotou algumas medidas, da maior importância para nosso estudo.

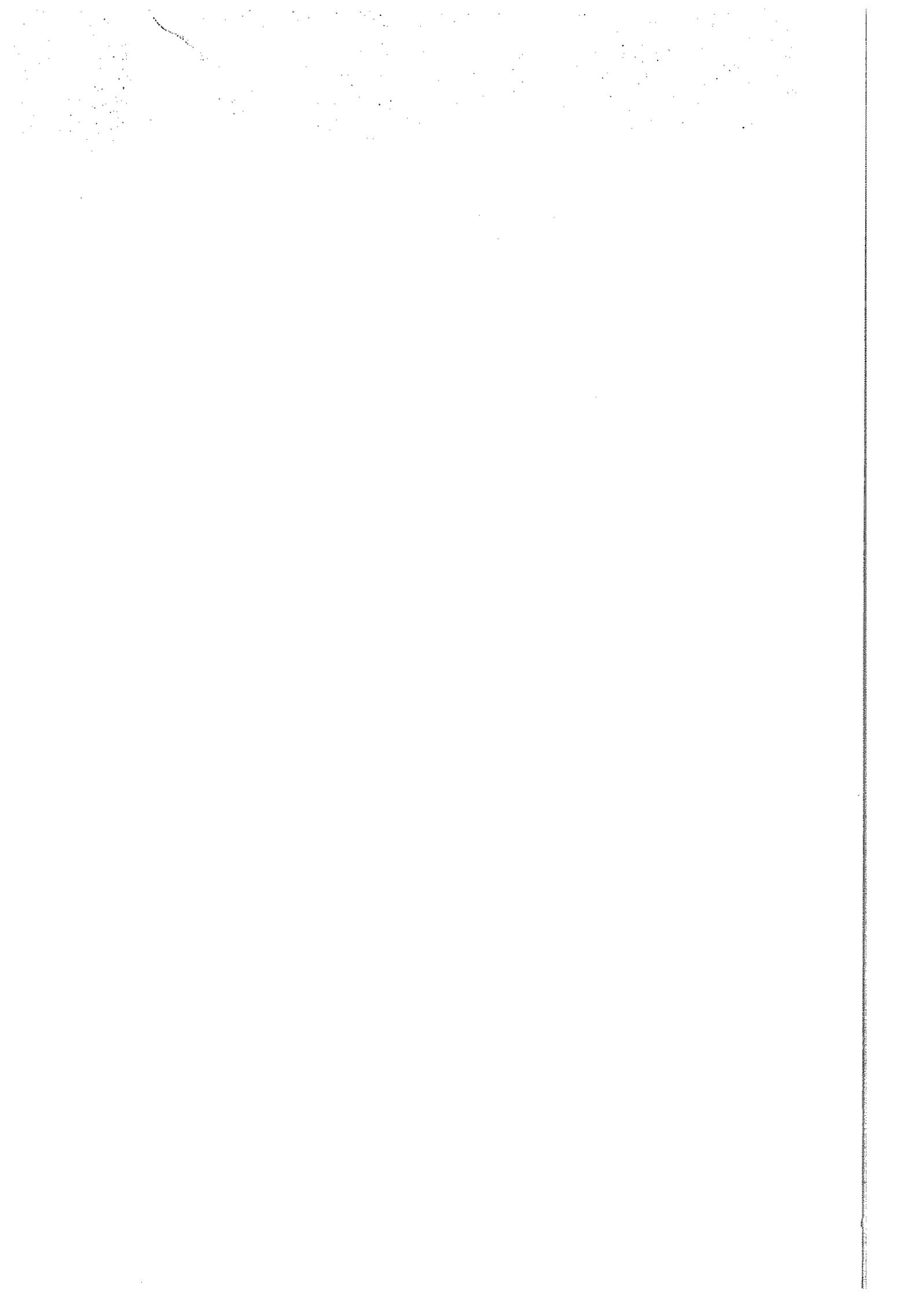
Proibindo greves (Lei 4.330 de julho de 1964), implementando o controle salarial (Lei 4.725 de julho de 1965) aplicando a CLT em toda a sua rigidez e suprimindo as organizações paralelas, mobilizações sindicais e toda e qualquer possibilidade de negociação direta entre empregados e empregadores, reestabeleceu-se com firmeza o controle do Ministério do Trabalho (veja Humphrey s.a., p.89). O efeito destas medidas resultou em uma ameaça às condições de vida da classe operária, representada pelas reduções nos salários reais, altos índices de desemprego, e pela introdução do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, substituindo o sistema anterior ("Lei de Estabilidade") aumentando a rotatividade da mão-de-obra (idem,pg. 90-ss).

Prosseguiu, paralelamente a estes eventos, a "modernização" do aparelho de Estado (Lei 200 de 25-02-67), a qual terminou de ser implantada até 1974 e cujo reflexo institucional referente a formulação da PNDU encontra-se nos capítulos 2 e 3 do atual estudo. A centralização, expressa nesta lei, caracteriza toda atuação do novo regime. Uma peça importante neste caminho é a reforma tributária de 1966. Em suma, cresceu a preponderância do executivo frente aos demais poderes e foi estabelecida (AI nº 2, bipartidarismo) uma nova aliança entre o monopólio estatal e as multinacionais, expulsando a "tendência liberal" da coalisão anterior (da "Revolução").

Em 1968 despontou uma situação crítica para o novo regime a partir de um reagrupamento da oposição manifesto nos movimentos estudantis, nos movimentos urbanos de massas, nas greves em Osasco e Contagem e nas atividades da oposição armada (veja em Dreifuss 1981, Apêndice U, uma listagem da "escalada subversiva no Brasil" entre 1964 e agosto de 1968). Esta crise política em plena marcha do "milagre econômico" culminou no Ato Institucional nº 5 de dezembro de 1968 que determinava "a suspensão do direito de habeas corpus para crimes políticos, prescindindo de decisão do Judiciário. Inaugura-se um período em que a defesa da segurança nacional se consolida como princípio jurídico absoluto e passa a requerer a neutralização de grande parte das normas até então em vigor". (Klein 1978, p.26) Devido a repressão pouco disfarçada segue um período de aparente "tranquilidade" (1968-1973, veja Humphrey, s.a., p.90).

Foi somente em 1973-74 que a classe operária de São Paulo mostrou indícios de vitalidade. E é também a partir de 1974 que surge o "protesto urbano" das classes populares urbanas (Moisés 1982a), "quando ocorre (no Grande Rio e na Grande São Paulo) uma verdadeira onda de quebra-quebras de transportes coletivos destinados a conduzir amplas faixas da população assalariada, de seus subúrbios de residência aos seus locais de trabalho, e cuja motivação são as precariedades desse serviço de consumo coletivo, quase sempre administrado pelo Estado" (idem, p. 60; veja também em Nunes 1982, p. 93 a tabela "Número de Quebra-Quebras (em trens e estações) entre 1974 e 1981).

Ao mesmo tempo, são identificáveis os primeiros sinais de uma ruptura da aliança política entre a tecnoburocracia estatal, cujo crescimento é expressão da centralização administrati



cidade a sua imagem) e um Estado lockeano (São Paulo), um Estado que garante o exercício da propriedade, a sua segurança, respeitando a liberdade do cidadão "... aparece a existência de uma ideologia da burocracia que vai perpetuando os mecanismos da centralização na medida em que lhes lhe conferem poder" (Gões 1978, p. 114) criando o controle federal das decisões nas áreas tributária e do endividamento interno e externo dos Estados. "O Estado de São Paulo, historicamente recordista em capacidade de investimento, é caso típico de perda de autonomia e de transformação em mero departamento controlado pela União... São Paulo simboliza hoje a hipertrofia da União por sobre os escombros do sistema federativo" (ibid, ps. 114s). Reflete-se, conforme este autor, essa dependência "principalmente na execução de projetos e programas de infra-estrutura que exigem investimentos estaduais, tais como urbanização, transporte e saneamento" (idem, p. 115, grifo nosso) o que indica o alto grau de centralização da Política do Desenvolvimento Urbano e o esvaziamento do poder regional das frações dominantes.

Observa-se, sobretudo no referido período transformações quase que permanentes dos objetivos da política econômica, refletindo as repetidas tentativas de conjugar objetivos irreconciliáveis, manifestação da extrema dificuldade e instabilidade de qualquer acordo e aliança dentro dos próprios grupos dominantes (Oliveira 1980) no final do "milagre econômico" (veja Coutinho 1981 ps. 78 ss). "... a recessão e a contração do investimento privado (1976/77) obrigavam as empresas a reciclar ampliadamente as suas dívidas a taxas de juros bastante elevadas. Isto tomava-se particularmente proibitivo para as pequenas e médias empresas e para o setor agrícola... Para fazer frente

va e do aumento das atividades econômicas capitalistas do Estado, e a burguesia (veja Bresser Pereira 1978, p. 125): "os sintomas dessa ruptura tornam-se visíveis a partir do final de 1974".

O ambicioso projeto do recém instalado governo Geisel empenhado em uma política de proteção e suporte financeiro aos grupos nacionais (Coutinho 1981, p. 78) é expresso no II PND (veja os capítulos 2 e 4). O que implicou em um acúmulo de tensões políticas e divergências dos interesses privados frente às novas políticas setoriais dando início a "uma das mais intensas e virulentas falsas-controvérsias já vistas a respeito do papel do Estado e, particularmente, das empresas estatais" (idem).

O rompimento no interior da colisão dominante expressou-se através desta campanha. Prossegue-se crítica "as mordomias, ou seja, a crítica aos altos ordenados diretos e indiretos dos tecnoburocratas, aprofunda-se com o desencanto em relação à política econômica, à medida que esta vai-se tornando cada vez mais insegura, contraditória e ineficaz; agrava-se com a denúncia da corrupção estatal, que em grande parte se confunde com a concessão de favores do Estado a grupos econômicos pouco idôneos... Desde a pequena até a média e a alta burguesia, a insatisfação com o sistema é geral... A burguesia vai... sentindo-se ameaçada. A revolução fora feita em seu nome, mas os tecnoburocratas estatais agora parecem pretender alcançar uma autonomia que não estava prevista inicialmente" (Bresser Pereira, 1978 p. 127s).

Cardoso, refere-se a um choque entre dois países: um Estado hegeliano (Brasília) com aspirações tutelares (formar a so

a esta avalancha de pressões, que advinham da opção (da política econômica) pela elevação da taxa de juros, o governo foi senão forçado a abrir um leque crescente de linhas de crédito subsidiado que abrangiam o setor agrícola, as PMEs e as atividades de exportação" (idem, p.81, grifos nossos).

Podemos acrescentar um último elemento que contribuiu à perda da legitimidade do regime autoritário, aumentando a crise de hegemonia: a coincidência a longo prazo dos interesses da média burguesia, cuja participação no total da população aumentou consideravelmente nos anos do "milagre" (veja 5.4.2), com o regime democrático (Bresser Pereira 1978, p.135). "... o instituto da democracia, com a possibilidade de alternância no poder dos diversos grupos burgueses, com a possibilidade de que cada grupo seja ouvido e relativamente representado no poder, é o mecanismo mais adequado. Os riscos que a burguesia corre de, através do sistema eleitoral, perder o poder para os trabalhadores são em princípio pequenos senão inexistentes em qualquer sistema capitalista organizado, dada a hegemonia ideológica burguesa" (idem, p.136).

A crise atinge seu climax no final de 1977 e início de 1978, amenizada, enfim em 1978 com a revogação do AI nº 5.

É um fato de maior importância para o nosso estudo (veja 5.2.3) que, uma vez encaminhada a institucionalização das Regiões Metropolitanas em 1973/74, a qual perdura até os dias de hoje (veja várias resoluções do CNDU), a PNDU desconcentradora foi formulada exatamente no período da maior crise de hegemonia entre 1974 e 1978, tornando-se patente a impossibilidade de sua implantação devido a discussão controvertida de amplos setores

da sociedade civil acerca da regulamentação da Resolução nº 14 do CDE pela Resolução nº 57 do CDI. Encontra-se um detalhado relato dessa controvérsia no, Anexo I dessa pesquisa.

Ampliam-se, enfim, em 1978, e mais acentuadamente a partir de 1979, os conflitos sócio-políticos apresentando sintomas de uma crise política permanente.

Aumentam, significativamente, as pressões das classes dominadas, especialmente dos operários da Grande São Paulo, manifestando-se em movimentos grevistas cada vez mais amplos e melhor organizados (1978/79/80), sendo favorecida essa resistência operária pelo tamanho dos estabelecimentos e por sua concentração geográfica (Humphrey 1981, p. 56). Frente ao "intenso coro de críticas e tensões provocados pela inflação crescente e pela elevada taxa real de juros, a nova administração resolve concentrar ainda mais os poderes de decisão da área econômica" (Coutinho 1981, p. 83) e dá prosseguimento ao seu projeto de "abertura política".

É neste contexto que, com a criação do CNDU em abril de 1979, recomeçam as tentativas de estabelecer novas normas e diretrizes para a intervenção do Estado nos "assuntos urbanos".

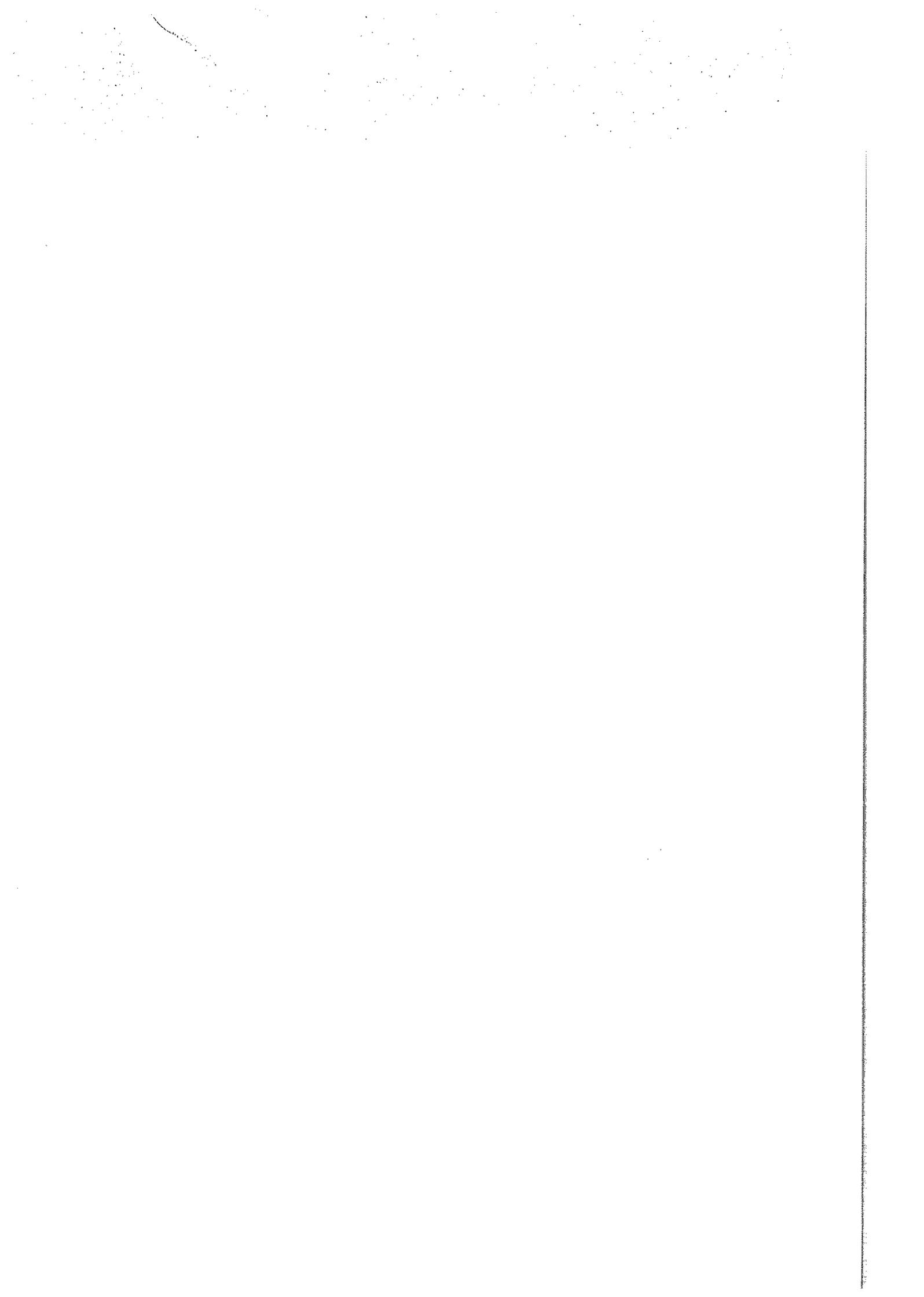
### 5.5. AS DETERMINAÇÕES SOCIAIS DA FORMULAÇÃO DA PNDU: PRIMEIRAS CONCLUSÕES SOBRE AS SUAS TRÊS FASES

Na análise do discurso dos principais órgãos financiadores e conselhos formuladores da PNDU no ítem 5.1.1. destacamos seu caráter particular assumido na década de 70. As formulações desta política, pelo menos a partir de 1974, expressam uma preocupação do Estado abrangendo mais que os "assuntos urbanos". A nosso ver, a PNDU (desconcentradora) teve e tem a ambição maior de intervir na articulação da própria formação social através de incentivos de tipos diferentes às condições gerais de produção, a fim de apoiar o surgimento de um novo estágio do desenvolvimento da produção capitalista no Brasil. Foi por este motivo que a atual investigação abordou as determinações sociais de tal política de maneira ampla e geral.

A tal nível, identificamos três fases da formulação da PNDU na década de 70 cuja diferenciação tanto resulta de mudanças de "constelações sociais" enquanto momentos da "periodização sociológica", quanto se verifica nas transformações do próprio discurso político, referente aos objetivos e instrumentos de "urbanísticos" propostos, resumidas a seguir.

1ª. FASE (até 1973) - A consolidação da particularização social e territorial pela institucionalização das Regiões Metropolitanas.

A criação das Regiões Metropolitanas (veja 3º Capítulo) gera uma nova estrutura político-administrativo - embora não formalizada - vigente no seu território. Ela é expressão da necessidade de uma intervenção "regionalizada", coordenando



as diferentes ações setoriais por parte dos agentes públicos e privados, da coalisão dominante estabelecendo, assim, um comando regional (veja 5.3.2) e submetendo especificamente os municípios integrantes a uma "homogeneização" do espaço metropolitano (veja Danowski 1981).

A institucionalização destas regiões era um projeto formulado em 1967 logo após a instalação da coalisão dominante pós-64. É uma das poucas medidas realmente implantadas, mesmo considerando toda a sua precariedade de regulamentação (veja no 2º e 3º capítulo) e funcionamento, provando, portanto, um consenso existente no referido período.

2a. FASE (1973 à 1977/78)- As formulações conjunturais da PNDU desconcentradora, como reflexo dos conflitos induzidos pelo fracionamento da classe dominante.

A partir do II PND emerge uma preocupação com a desconcentração/descentralização econômico-industrial enquanto uma das respostas a problemas defrontados pelo próprio Estado em suas três modalidades de intervenção nos "assuntos urbanos"; quais sejam:

" - o financiamento de equipamento urbano (e inter-urbano) desvalorizado, que não pode produzir mais-valia e se destina a prestar apoio à apropriação privada da produção social;

- a coordenação dos diversos agentes da urbanização, a fim de manter um certo nível de eficiência e rentabilidade;

- a regulamentação do uso do solo urbano, que envolve uma contradição entre o valor de uso coletivo da terra e

a sua distribuição através do arrendamento" (Schmidt 1982, p.17; veja também Lojkine 1981, pgs.152ss).

Esbarrando nos limites de sua ação metropolitana (cita-se aqui geralmente as limitações financeiras-na implantação de equipamento urbano), o Estado procura uma "solução" interurbana através da coordenação dos "diversos agentes da urbanização" ao nível regional e macroregional.

Porém, este projeto, elaborado aparentemente pelos agentes tecnoburocráticos estatais e aliados (veja p. ex. toda a produção técnica do IPEA neste período), coloca o Estado em conflito com a maioria das frações dominantes, especificamente com a "fração paulista" que, talvez, tenha percebido a idéia geopolítica implícita "de diminuir o peso político de São Paulo, tornando a Federação mais equilibrada no futuro jogo do poder" (Lessa 1978, p.127).

Uma vez que "a diretiva de desconcentração é (ou era) fonte de irritação e insegurança permanente para os oligopólios já estabelecidos - nacionais e estrangeiros" (idem, p. 177), observa-se o caráter "conjuntural", no sentido gramsciano (veja 5.3.3), das propostas desconcentradoras. Uma parte da coalisão dominante, e aparentemente a mais poderosa (veja Anexo I), não sentiu nem a necessidade nem a possibilidade de se "aproveitar" de uma interiorização do desenvolvimento industrial, através de fomentos específicos a cidades médias não-metropolitanas e a pequenas e médias empresas nacionais. Tratava-se, então, a PNDU ou de um erro político - ou uma tentativa do Estado, particularmente da fração tecnoburocráticoestatal, de intentar apoio via aliança com uma fração capitalista até então subordinada ao grande capital; ou seja, trazia-se numa "ideologia arbitrária sem repercussão histórica".

Em suma, caracteriza-se essa fase por conflitos conjunturais no interior da própria coalisão dominante, resultando até mesmo numa crise de hegemonia.

3a. FASE (ã partir de 1978/79). O agravamento da polarização social enquanto consequência da particularização territorial. Surge o momento histórico para uma PNDU "estrutural"?

Porém continuou o Estado, ao lado - de sua intervenção diretamente metropolitana, propondo projetos interurbanos (citamos como exemplo marcante a Resolução Nº 003 do CNDU de 1979) alimentados pelo apoio financeiro e técnico internacional (p. ex. o Programa de Cidades Médias junto ao Banco Mundial).

Ainda é cedo para avaliar o destino desta insistência em uma proposta já "fracassada".

Pois, que reaparece em 1978, um no vo ator no "palco político": a classe operária. Gestou a "metropolização" enquanto processo de polarização e particularização, uma fração desta classe que Moisés chamou a "espinha dorsal" para o surgimento de um Novo Sindicalismo: são os trabalhadores do setor de ponta do capitalismo brasileiro que tem plena consciência de pertencerem a um setor estratégico da economia do país (Moisés 1981,p.61) - assumindo assim, em certos momentos, a "hegemonia" trabalhista em São Paulo, o que se reflete nas suas reivindicações econômicas e políticas. Essa transformação qualitativa está sendo acompanhada por um crescimento quantitativo do número dos trabalhadores dos centros industriais (RJ,SP,MG) absorvidos por grandes empresas. Segundo Humphrey (1981,p.54) em 1974 63% a 67% de todos os

trabalhadores na indústria destes centros eram empregados em estabelecimentos acima de 100 empregados por fábrica. Este agrupamento de trabalhadores qualificados ao nível da fábrica facilita, apesar da diferenciação salarial entre os trabalhadores e das elaboradas formas de controle que caracterizam as empresas "modernas" (idem, p.53), a mobilização através de formas inéditas de organização dos trabalhadores (Moisés 1981, p.62).

Além disso, assume a proximidade dos lugares de trabalho e moradia no caso da classe trabalhadora, uma importância ainda maior para a articulação dos interesses e da formação da classe do que para as outras frações sociais mencionadas. Devido à própria situação econômica dos trabalhadores, eles não detêm ou estão relativamente afastados do uso de meios mais sofisticados de comunicação (Telex, avião, reuniões longe dos lugares de residência etc.)

Pode-se, pois, dizer que a própria metropolização é altamente responsável pelo surgimento das primeiras greves do operariado no ABC paulista onde estão as maiores concentrações da classe no país.

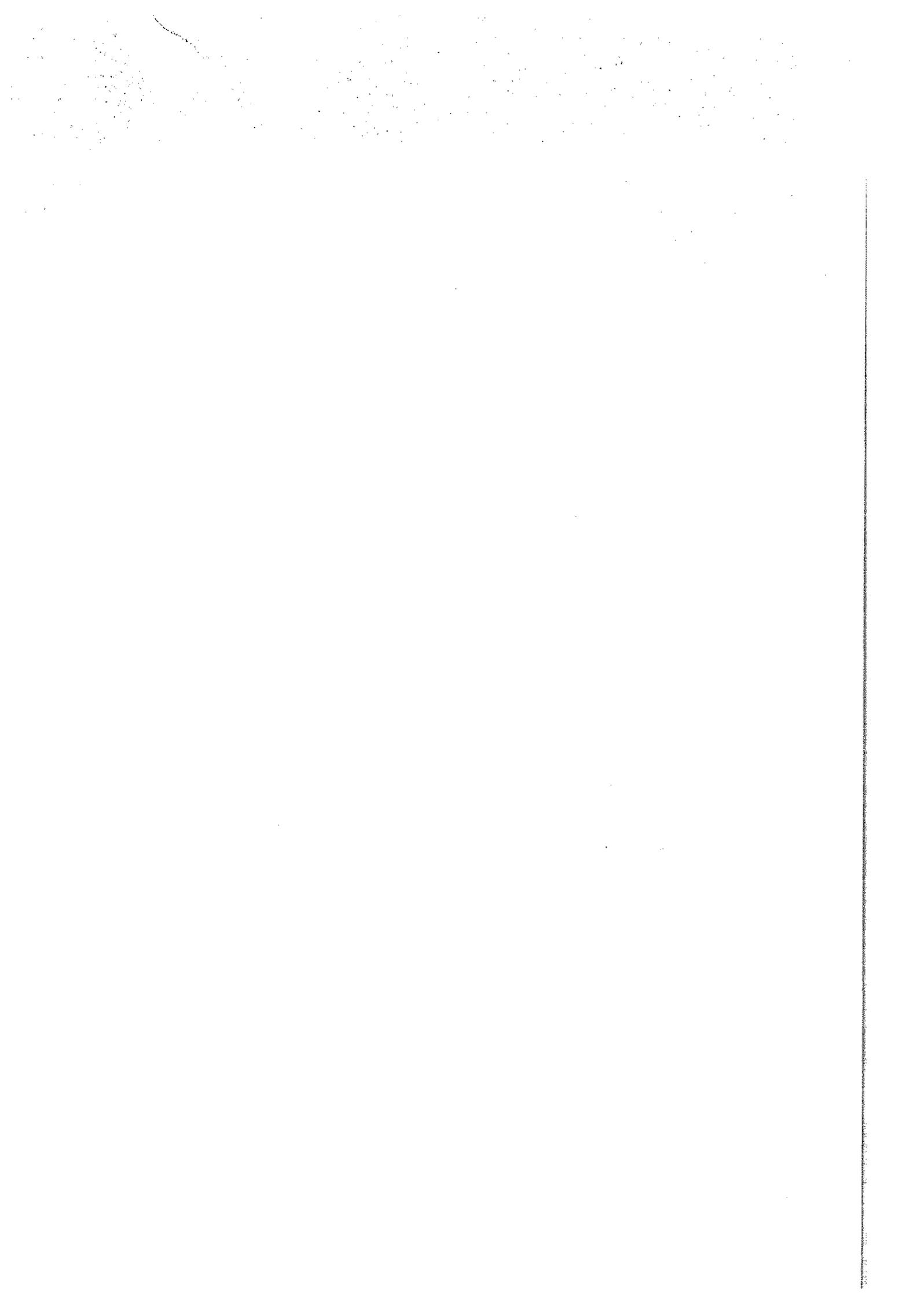
Entretanto, agravam-se os conflitos entre as frações da coalisão dominante, concorrendo por "recursos" cada vez mais escassos (e caros): energia, água, ar, infraestrutura, terra etc., necessitando (pairando acima de todos os interesses particulares) uma ação "estrutural" do "capitalista geral" (Harvey 1982).

Talvez, por estas razões, esteja a coalisão dominante diante de uma "nova situação histórica" ameaçando a reprodução de seu domínio e da necessidade de evolução da formação social; implicando em transformações na polarização e particularização social e territorial, nas quais, tanto as cidades de porte médio quanto as pequenas e médias empresas, possam assumir um novo papel -

de intermediários (veja p. ex. os "motivos para buscar a descentralização industrial" em Staley/Morse 1971, ps.386 ss).

Encerramos aqui o nosso estudo com a constatação de que, para uma avaliação mais aprofundada de uma possível "regionalização" da formação social no futuro, no bojo da qual a PNDU terá certamente o maior peso, faltam, por um lado, uma melhor compreensão conceitual dos processos referidos e, por outro, um conhecimento empírico mais detalhado da própria realidade das cidades médias, do papel da pequena e média empresa a até dos setores da economia urbana chamados "informais", de "circuito inferior" etc.

Estão dadas as questões tradutoras de futuras investigações.

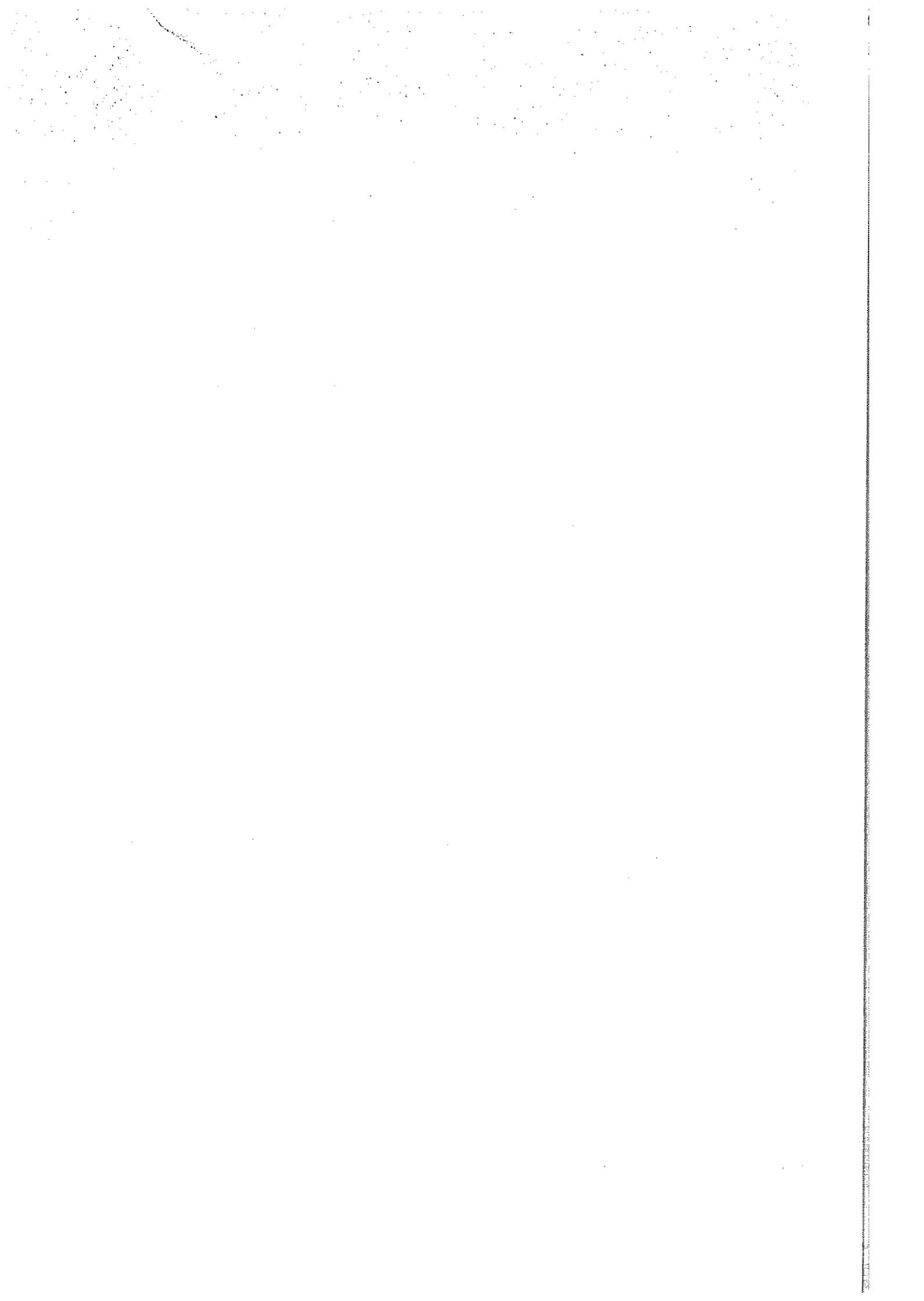


BIBLIOGRAFIA DO 5º CAPÍTULO

- AZEVEDO, Sergio de/ANDRADE, Luiz A. Gama de - Habitação e Poder Da Fundação da Casa Popular no Banco Nacional da Habitação. Zahar, Rio de Janeiro, 1982.
- BARROS, Frederico Robalinho de - Pequena e Média Empresa e Política Econômica: Um desafio à mudança. APEC Ed., Rio de Janeiro, 1978.
- BRESSER, PEREIRA, Luiz Carlos - O Colapso de uma Aliança de Classes. A burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1978.
- BRUM, Argemiro, J. - O Desenvolvimento Econômico Brasileiro, Vozes, Petrópolis, 1982.
- CANO, Wilson - Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. T.A. Queiroz Ed., São Paulo, 2a. ed. 1981.
- CARDOSO, Fernando Henrique - "A Questão do Estado no Brasil" In: idem, Autoritarismo e Democratização. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 3a. ed. 1975, pp. 187-221.
- CASTELLS, Manuel - "A Intervenção Administrativa nos Grandes Centros Urbanos". In: Espaço & Debates 2(1982) nº 6, pp.64-75.
- CASTELLS, Manuel - "Posfácio à Questão Urbana". In: Espaço & Debates 1(1981)1, pp.09-44.
- CASTELLS, Manuel - A Teoria Marxista das Crises Econômicas e as Transformações do Capitalismo. Paz e Terra, RJ, 1979.
- CASTELLS, Manuel - Problemas de Investigación en Sociologia Urbana. Silgo XXI Ed., 7a.ed. México, 1978.
- CHALOULT, Yves - Estado, Acumulação e Colonialismo Interno. Contradições Nordeste/Sudeste - 1960-1977. Vozes, Petrópolis, 1978.
- CONSIDERA, Claudio M. - "Estrutura e Evolução dos Lucros e dos Salários na Indústria de Transformação". In: Pesquisa e Planejamento Econômico. 10(1980)1, pp71-121.

- COUTINHO, L.G. - "Inflexões e Crise da Política Econômica: 1974-1980". In: Revista Economia e Política. 1(1981) nº1, pp.77-100
- D'ALESSIO, Pedro e outros - Subsídios à Política Industrial Brasileira. Tese apresentada no 3º Encontro Nacional de Distritos Industriais, Belo Horizonte, 21 a 23/11/1978, mimeo.
- DANOWSKI, Miriam - Estado, Planejamento e Espaço - Um Estudo de Regionalização. Tese de Mestrado PUR/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1981.
- DREIFUSS, René Armand - 1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe. Vozes, Petrópolis, 3a. edição 1981.
- DULONG, Renand - "A Crise da Relação Estado/Sociedade Local Vista Através da Política Regional". In: Poulantzas, N. (org.); O Estado em Crise. Graal, Rio de Janeiro, 1977, pp. 189-212
- DURAND, José Carlos G. - "O Pequeno Empresário e o Estado: representação política e mentalidade". In: Rattner e.o., op.cit. 1979, pp. 145-150.
- EVANS, Peter - A Tríplice Aliança. As multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Zahar, Rio de Janeiro, 1980.
- FRANÇA, Elisabete - Elementos para o estudo da urbanização PUR/UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo, junho/1982.
- GÕES, Walter de - O Brasil do General Geisel. Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1978.
- HARVEY, David - "O Trabalho, o Capital e o Conflito de Classes em Torno do Ambiente Construído nas Sociedades Capitalistas Avançadas". In: Espaço & Debates 2(1982) nº 6, pp. 06-35.
- HUMPHREY, John - "A Fábrica moderna no Brasil". In: Revista de Cultura e Política, nº 5/6, 1981, pp. 41-57.
- HUMPHREY, John - "Operários da Indústria Automobilística no Brasil: Novas tendências no movimento trabalhista". In: Estudos CEBRAP, nº 23, Vozes, São Paulo, s/d. pp. 81-163.

- KLEIN, Luia - "Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade". In: Klein, L./Figueiredo, M., Legitimidade e Coação no Brasil pós-64. Forense, Rio de Janeiro, 1978, pp. 11-103.
- LAMARCHE, François - "Properly development and the economic foundation of the urban question". In: Pickvance, C.G. (Ed.): Urban Sociology - Critical Essays. Tavistock Publ. Ltda. London 1977, pp. 85-118.
- LESSA, Carlos - A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976. Sonho e Fracasso. Tese para o Concurso de Professor Titular, FEA/UFRJ, Rio de Janeiro, 1978, mimeo.
- LIMOEIRO, Miriam Cardoso - Ideologia do Desenvolvimento. Brasil: JK-JQ. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2a.ed., 1978.
- LIPIETZ, Alain - El Capital e Su Espacio, Siglo XXI Ed., México 1979.
- LOJKINE, Jean - O Estado Capitalista e a Questão Urbana, Martins Fontes Ed., São Paulo, 1981.
- LOJKINE, Jean - "A Análise Marxista do Estado". In: Espaço & Debates 1(1981)1, pp. 55-59.
- LOJKINE, Jean - "Contribution a Marxist Theory of Capitalist Urbanization". In: Pickvance, C.G. (Ed.): Urban Sociology-Critical Essays. Tavistock Publ. Ltd., London 1977, pp. 119-146
- MARKUSEN, Ann R. - "Região e Regionalismo: Um enfoque marxista". In: Espaço & Debates 1(1981)2, pp. 61-99.
- MASSEY, Doreen - "Regionalismo: Alguns problemas atuais". In: Espaço & Debates 1(1981)4, pp. 50-83.
- MELLO, João Manuel Cardoso <sup>de</sup> Capitalismo Tardio. Tese de Doutorado na Unicamp, Campinas, 1975.
- MERRICK, Thomas/GRAHAM, Douglas H. - População e Desenvolvimento Econômico no Brasil de 1800 até a atualidade. Zahar, Rio de Janeiro. 1981.



- MOISÉS, José Alvaro - "O Estado, as Contradições Urbanas e os Movimentos Urbanos". In: Moisés, J.A. e outros. Cidade, Povo e Poder. Paz e Terra/CEDEC, vol.5, Rio de Janeiro, 1982, pp. 14-29.
- MOISÉS, J. A. - "Protesto Urbano e Política: o quebra-quebra de 1947". In: Moisés, J.A. e outros. Cidade, Povo e Poder. Paz e Terra/CEDEC, Rio de Janeiro, 1982a, pp. 50-64.
- MOISÉS, J. A. - "A Estratégia do Novo Sindicalismo". In: Revista de Cultura e Política, nº 5/6, 1981, pp. 59-79.
- MOISÉS, J. A./MARTINEZ, A.V. - "A Revolta dos Suburbanos ou Patrão, o Trem atrasou". In: Moisés, J.A. e.o.: Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. Paz e Terra/CEDEC, Rio de Janeiro, 2a.ed., 1978.
- NUNES, Edison - "Inventário dos quebra-quebras nos trens e Ônibus em São Paulo e Rio de Janeiro, 1977-1981". In: Moisés, J.A. e outros: Cidade, Povo e Poder, CEDEC/Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982, pp. 92-108.
- OLIVEIRA, Francisco de - Elegia para uma Re(li)gião. Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 3a.ed., 1981.
- OLIVEIRA, Francisco de - "Expansão Capitalista, Política e Estado no Brasil: notas sobre o passado, o presente e o futuro". In: Oliveira, F. A Economia da Dependência Imperfeita. Graal, Rio de Janeiro, 3a.ed. 1980, pp. 114-134.
- OLIVEIRA, Francisco de - "Acumulação Capitalista, Estado e Urbanização: A nova qualidade do conflito de classes". In: Moisés, J.A. e outros: Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. CEDEC/Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2a.ed., 1978, pp. 65-76.
- PEREIRA, Luiz - "Estado Intervencionista e Formas de Regime". In: idem: Anotações sobre o Capitalismo. Livraria Pioneira Ed., São Paulo, 1977, pp. 103-138.

- PINTO, A. - "Estilos de Desenvolvimento e Realidade Latino-Americana". In: Revista Economia e Política 2(1982)1
- POULANTZAS, Nico - "As Transformações do Estado, a Crise Política e a Crise do Estado". In: Poulantzas, N. (Org.): O Estado em Crise. Graal, Rio de Janeiro, 1977, pp. 03-41.
- POULANTZAS, N. - Poder Político e Classes Sociais, Martins Fontes, São Paulo, 1977.
- RITTNER, Henrique e outros - Pequena e Média Empresa no Brasil: 1963-1976 Ed. Símbolo, São Paulo, 1979.
- RIGHI, Roberto - O Processo de Industrialização do Estado de São Paulo e seus inter-relacionamentos com a urbanização de 1940-1970. Tese de Mestrado PUR/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro. 1981.
- ROFMAN, Alexandro - Desigualdes Regionales y Concentración Económica. El caso Argentino. Ediciones Siap, Buenos Aires, 1974.
- SALDIVAR, Américo - Ideologia y Política del Estado Mexicano (1970-1976). Siglo XXI Ed., México, 1980.
- SANTOS, Milton - Manuel de Geografia Urbana, HUCITEC, SP. 1981.
- SANTOS, Milton - A Urbanização Desigual. A especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. Vozes, Petrópolis, 1980.
- SCHMIDT, Benício V. - "A Politização do Espaço Urbano no Brasil". In: Espaço & Debates 2(1982) nº 5, pp. 05-30.
- SCHULMAN, Maurício - "A Ideologia Oficial do Desenvolvimento Urbano". In: Revista de Administração Municipal 26(1979), nº 151, pp. 60-74
- SERRA, J. - "Ciclos e Mudanças Estruturais". In: Revista Economia e Política. 2(1982)2.
- SINGER, Paul - Dominação e Desigualdade. Estrutura de Classes e Repartição da Renda no Brasil. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1981.

SMOLKA, M.O./LODDER, C.A. - "Preliminares para a formulação de uma Política Nacional de Localização da Atividade Econômica no Brasil". In: Haddad, P.R. (Ed.): Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1975, pp. 165-206.

STALEY, E./MORSE, Richard - Industrialização e Desenvolvimento A pequena indústria moderna para países em desenvolvimento. Ed. Atlas S.A., São Paulo, 1971.

VILLELA, A.V./BAER, Werner - O Setor Privado Nacional: Problemas e Políticas para seu fortalecimento. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1980.

WRIGHT, E.O. - Classe, Crise e Estado. Zahar Ed., RJ., 1981.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
PROGRAMA DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - PUR

SÉRIE: RELATÓRIOS DE PESQUISA - Nº2

Intervenção do Estado na Estruturação  
do Sistema Urbano Brasileiro. Vol.2

Coordenadores:  
ROSÉLIA PERISSÉ DA SILVA PIQUET  
RAINER RANDOLPH

EQUIPE:

Coordenadores- Rosélia Perissé da Silva Piquet  
Rainer Randolph  
Pesquisadoras- Rosanne Pimentel Mannarino  
Wânia Monteiro Miranda

ÓRGÃO FINANCIADOR: CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
URBANO - CNDU

Rio de Janeiro em, agosto de 1982

OBS.: É vedada a reprodução ou citação do presente texto sem  
a autorização dos autores.

A N E X O I

1977/1978:

A DISCUSSÃO EM TORNO DA DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL E  
AS REPERCURSSÕES SUSCITADAS PELA RESOLUÇÃO Nº 14, DO  
CDE (21/12/1977) E, POR SUA REGULAMENTAÇÃO, ATRAVÉS  
DA RESOLUÇÃO Nº 57, DO CDI (16/05/1978).

POR: Rosanne Pimentel Mannarino

Por outro lado, afirma:

"As autarquias regionais de desenvolvimento deveriam ser transferidas imediatamente do Ministério do Interior para a Secretaria de Planejamento, eliminando-se o atual conflito técnico existente. Teriam que ser encarregados de detalhamento regional, dos planos globais e, de serem fortalecidos com verbas para que, por meio de convênios, possam, efetivamente, coordenar os investimentos nas regiões".

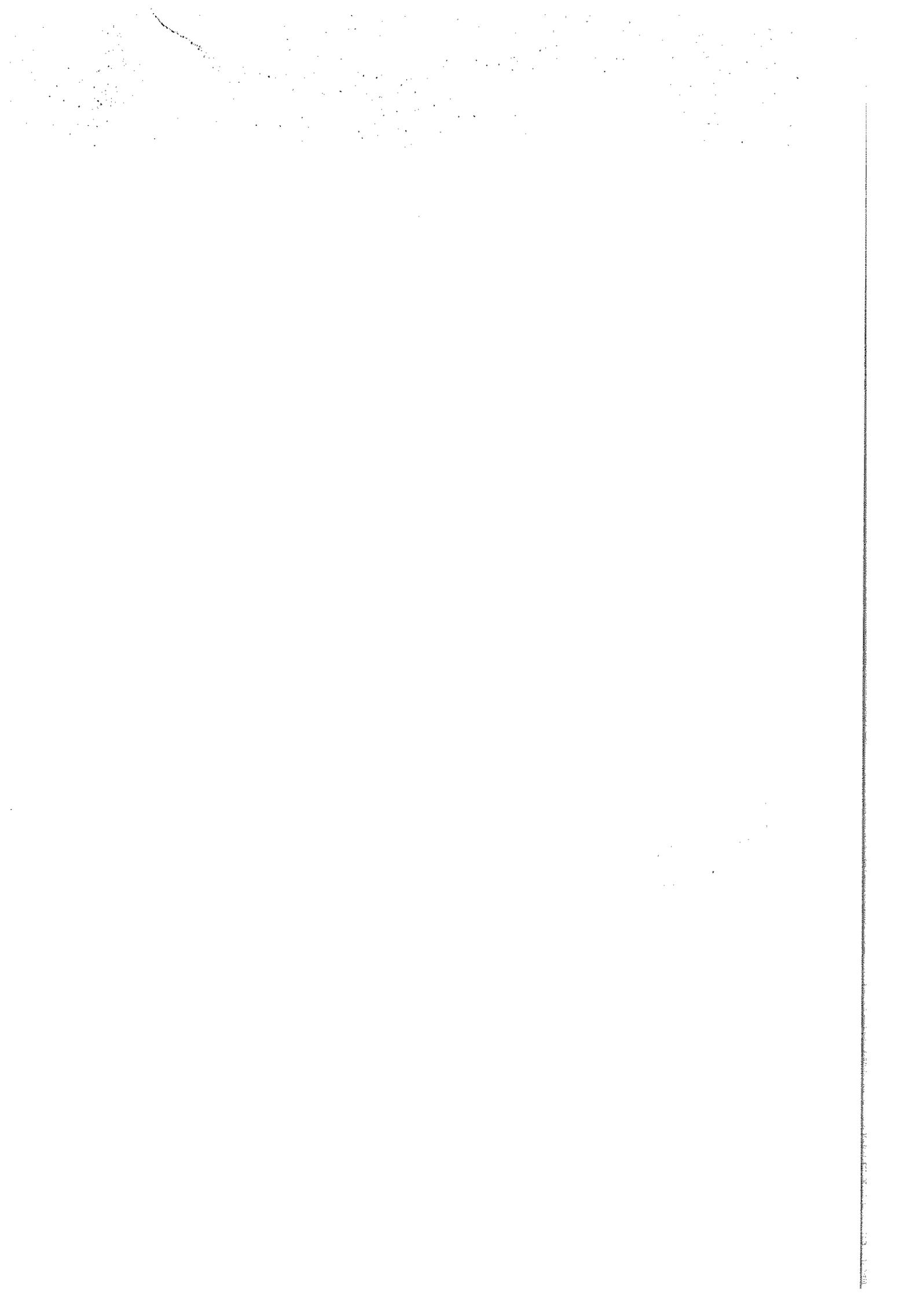
Já o então Presidente do Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP), Luiz Antônio Fayet, alerta para os inconvenientes da concentração de renda e do poder econômico, traduzidos em "permanente ameaça de reações sociais e políticas, imprevisíveis".

Acredita que "se o processo de descentralização não teve o ênfase que os problemas econômicos e sociais do Brasil estão a exigir, foi porque não se quis fazer ou não se soube fazer".

Quando questionamos sobre quais instrumentos o Governo deveria se valer para executar uma criteriosa política de desconcentração industrial, trazendo junto uma desconcentração da renda e do poder político e econômico regionais, afirmou:

"O Governo Federal, valendo-se dos instrumentos legais de que dispõe, principalmente o CDI e a CACEX, poderia ter realizado uma política de desconcentração industrial no País".

Mas, "Os governos estaduais e os empresários dos Estados não dispõem dos instrumentos nem das condições necessárias para uma ação efetiva na política de desconcentração industrial, pois ela depende, fundamentalmente, de decisões do Govern



1. A Problemática da Concentração/Desconcentração Industrial - Debates e Controvérsias.

A temática da descentralização industrial volta à baila, mais uma vez, no discurso de abertura da IV CONCLAP (Confederação Nacional das Classes Produtoras), conforme se depreende a seguir:

"(...) por outro lado, é imperativo reconhecermos a necessidade da crescente descentralização industrial no quadro da evolução brasileira, tendo em vista, notadamente, a nossa dimensão continental e populacional, os problemas ecológicos e sociais e os que decorrem do sistema político federativo".(\*)

Talvez inspirados nisso, tornaram-se frequentes os debates acerca dos desdobramentos indesejáveis gerados pela concentração das atividades industriais, em especial nas Áreas Metropolitanas da Região Sudeste.

Nesse sentido é interessante registrar aquele(\*\*) pautando sobre as consequências que a excessiva concentração industrial em São Paulo teria sobre a economia dos Estados menores da Federação, bem como das possíveis condições de se inverter tal processo.

Para responder a essas e outras questões, foram convidados a participar, Presidentes de Bancos de Desenvolvimento Regionais, Secretários Estaduais, Empresários e Economistas.

(\*) Proferido pelo então Presidente da República, E. Geisel, em 1977.

(\*\*) "O Globo" - 20/11/77.

brou ainda as teses defendidas pela CNI, quando na referida IV CONCLAP (1977), onde presidiu a Comissão de Indústria:

1) "É necessário evitar a excessiva centralização que gera problemas de deseconomias de aglomeração na provisão da infra-estrutura básica de saneamento, energia, transportes urbanos, segurança, saúde e serviços em geral".

2) "É imperativa a melhoria nas condições de vida de parcela substancial da população com vistas a eliminar um foco perene de descontentamento e agitação social".

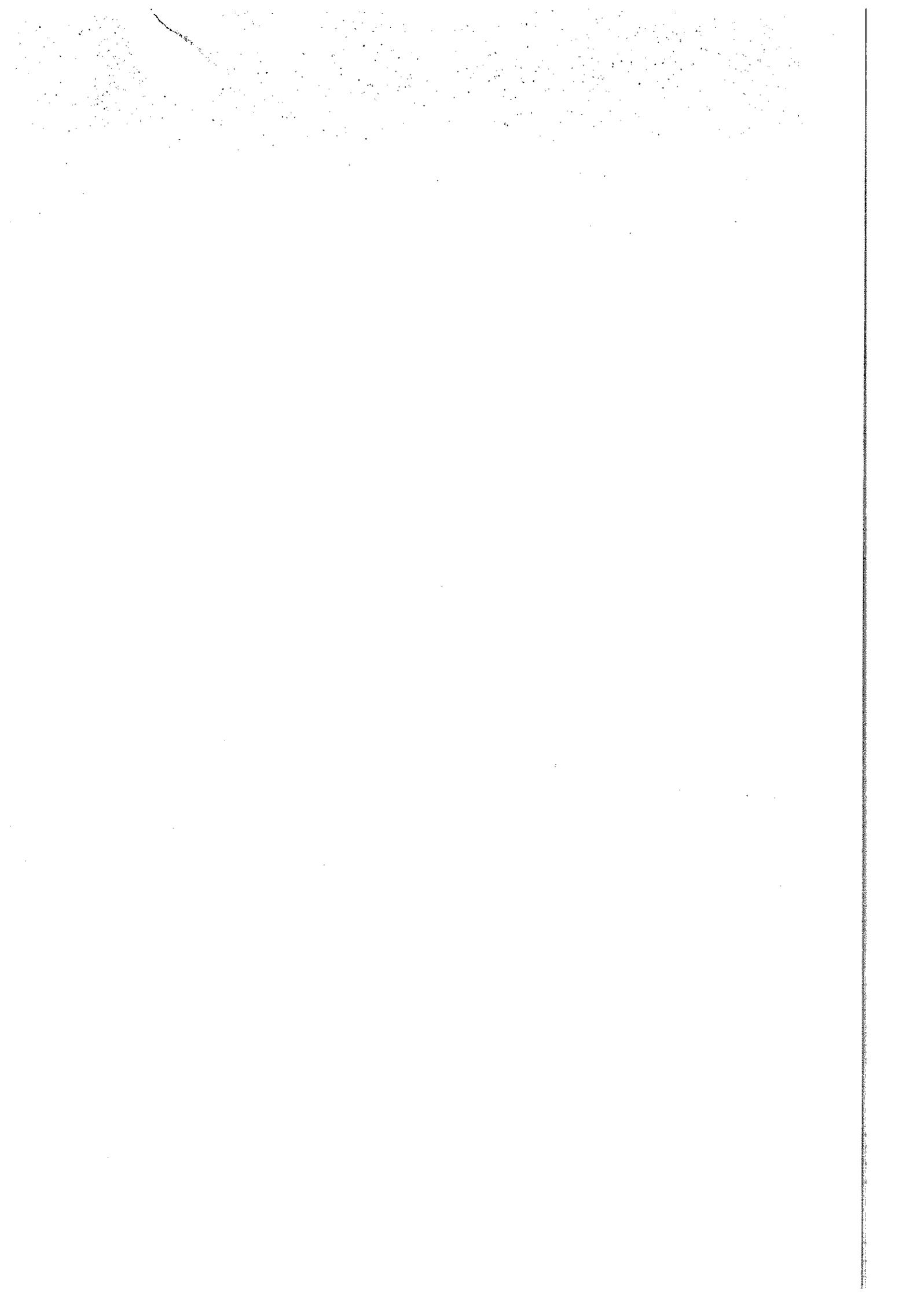
3) "As regiões desabitadas devem ser integradas economicamente ao restante da nação, através do desenvolvimento racional de seus recursos naturais".

4) "O ideal de um País uniformemente desenvolvido é utópico, uma vez que a população tem tendência natural a se aglutinar em torno dos grandes centros, ao mesmo tempo em que fatores variados convergem e criam condições pelas quais certas regiões se desenvolvem, naturalmente, mais que outras".

5) "Como princípio geral, os incentivos à criação de empresas em regiões subdesenvolvidas, devem ser concedidos em caráter transitório, admitindo-se que, com o decorrer do tempo, devam haver condições de competitividade com as demais empresas nacionais".

6) "A integração das regiões desabitadas deve ser conduzida através da criação de pólos de desenvolvimento, sempre levando em conta as vocações econômicas, determinadas pela disponibilidade de recursos naturais".

7) "A nível estadual devem ser acelerados os planos diretores de instalações de novas indústrias para que, possa o



De forma quase unânime, os debatedores fizeram restrições à centralização e à própria "política de descentralização industrial", então vigente no País. Ademais, em suas declarações, deixam transparecer que os Estados também querem ser "convidados" a participarem da definição da "política industrial brasileira".

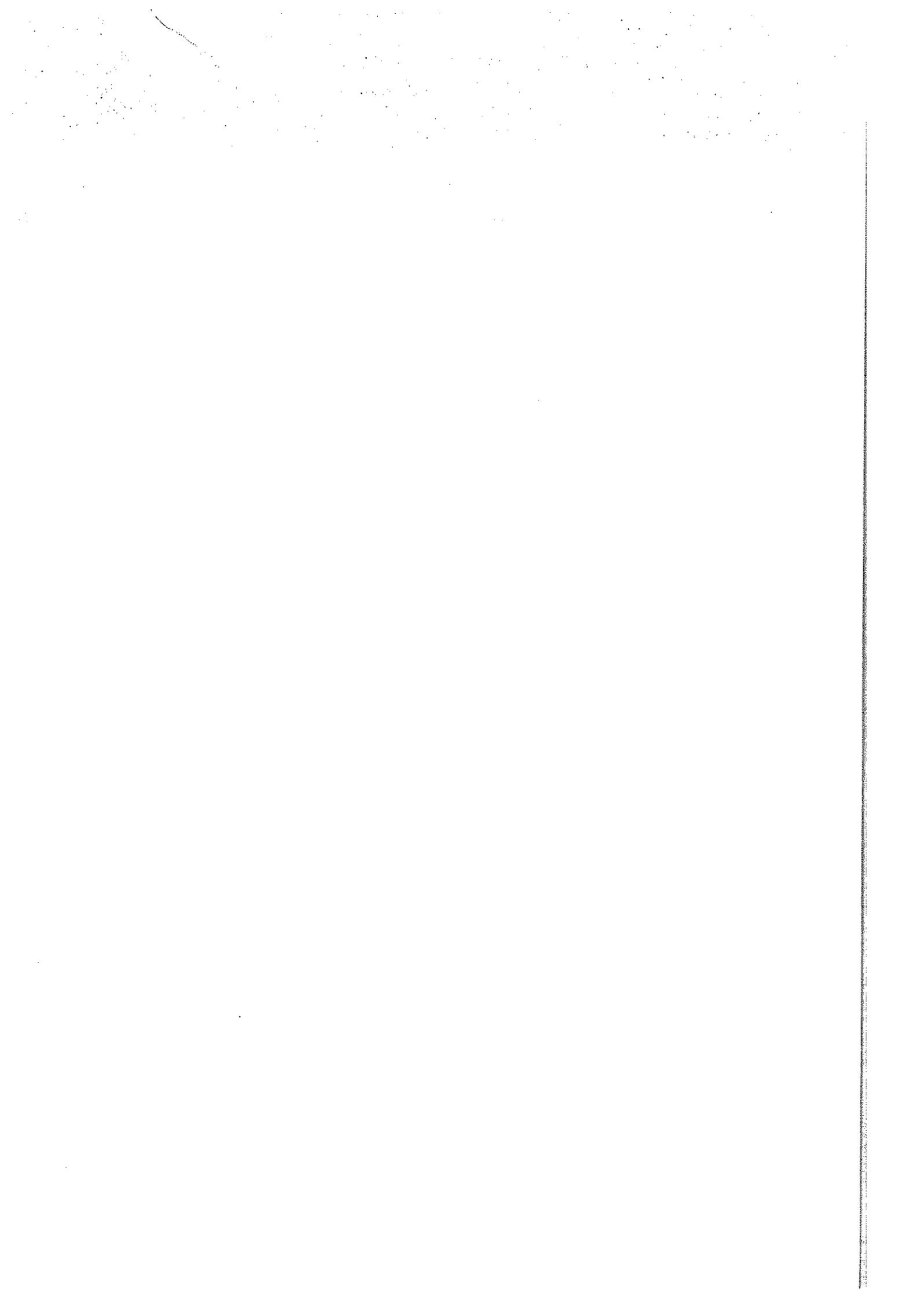
Para o então Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Domicio Velloso, o processo mais recente de desenvolvimento do País, por ter sido uma etapa de concentração industrial, carregou consigo uma concentração do poder econômico e político.

Assim, "Os investimentos que se fizeram necessários no programa de substituição de importações, após 1974, requeriam grande densidade de capital o que, por decorrência, só poderia ocorrer através de empresas de maior porte".

Concorda com a opinião do Presidente do BNDE (Marcos Vianna) para quem os investimentos canalizados para os setores básicos da economia brasileira nos últimos anos, principalmente Bens de Capital, ampliaram a concentração de renda e do poder econômico em São Paulo. Em contrapartida, Velloso sugere que devam ser realizados esforços no sentido de se evitar a repetição do fenômeno, no futuro, bem como buscar-se meios de atenuar e corrigir a situação existente.

Por entender que a concentração e centralização trazem também embutidos, diversos problemas de "deseconomias de aglomeração", acredita que a própria iniciativa privada tende a agir buscando investir em áreas menos saturadas de indústrias.

O Presidente daquela entidade de classes, lem-



Governo Federal, condicionar a concessão de incentivos a uma adequada localização em Distritos Industriais".

Para o então Secretário das Minas e Energia da Bahia, José de Freitas Mascarenhas, a política de desconcentração industrial executada pelo Governo Federal, apesar de um tanto "tímida", não fracassou. Admite porém que os investimentos canalizados para os setores básicos da economia nos últimos anos (principalmente Bens de Capital), reforçaram a concentração de renda e de poder econômico em São Paulo. O que não justifica, em sua opinião, grandes transformações na política de desconcentração vigente.

Diz ainda que o processo de desconcentração industrial foi praticamente iniciado na Bahia, através de seu Pólo Petroquímico (Camaçari). E, apesar disso, São Paulo ainda estaria sendo o grande beneficiado, uma vez que a maioria dos bens de capital, voltados para os projetos baianos, são produzidos em território paulista.

Acrescentou:

"Receio que se a concentração continuar, não resta dúvida que em breve teremos distintos países a se guerrearem em termos econômicos dentro do Brasil".

O Secretário afirma ainda que a "política de desconcentração industrial" deverá ser um objetivo superior da sociedade brasileira a ser estudada e debatida por todas as lideranças políticas nacionais.

Finalmente, acredita que a tarefa do Governo seja criar atrativos para o empresariado nacional de forma a ser possível que o mesmo venha a investir naquelas regiões que se pretende desenvolver.

E, uma vez viabilizados os grandes projetos, em cada região, o resto seria entregue às pequenas e médias empresas, pois estas são as que podem levar o desenvolvimento ao interior dos Estados (empregando mão-de-obra e contribuindo para a difusão dos efeitos de desenvolvimento).

Para o então Secretário de Indústria e Comércio de Minas Gerais, Fernando Fagundes Neto, o próprio Governo Federal, através de órgãos como o CDI-MIC e o BNDE, dispõe de meios eficazes para promover a desconcentração industrial.

Quanto à centralização de decisões em mãos do Poder Federal, afirmou que a fase de desenvolvimento anterior do País recomendou a alternativa, como forma de "viabilizar o crescimento acelerado". "A centralização do Planejamento é um mal necessário, mas devemos estar atentos para corrigir as possíveis distorções".

Adverte assim que, uma centralização excessiva gere um risco de autoritarismo político, um poder central onipresente e onipotente.

Para o Pro-reitor de Assuntos Comunitários da Universidade Federal de Pernambuco e membro do Centro de Estudos do Nordeste (CENOR), Sebastião Barreto Campelo:

"O Governo Federal anunciou como mera intenção, a de desconcentrar a industrialização. Porém, realmente não tomou a decisão política para concretizar esse intento. Se o tivesse feito, não permitiria que a indústria de base e bens de capital - dentro da política de substituição de importações - em fase de implantação fosse localizada, na sua quase totalidade em São Paulo".

no Federal. (...) Mais importante seria a decisão do Governo Federal de vetar a implantação de determinados empreendimentos industriais em certas áreas".

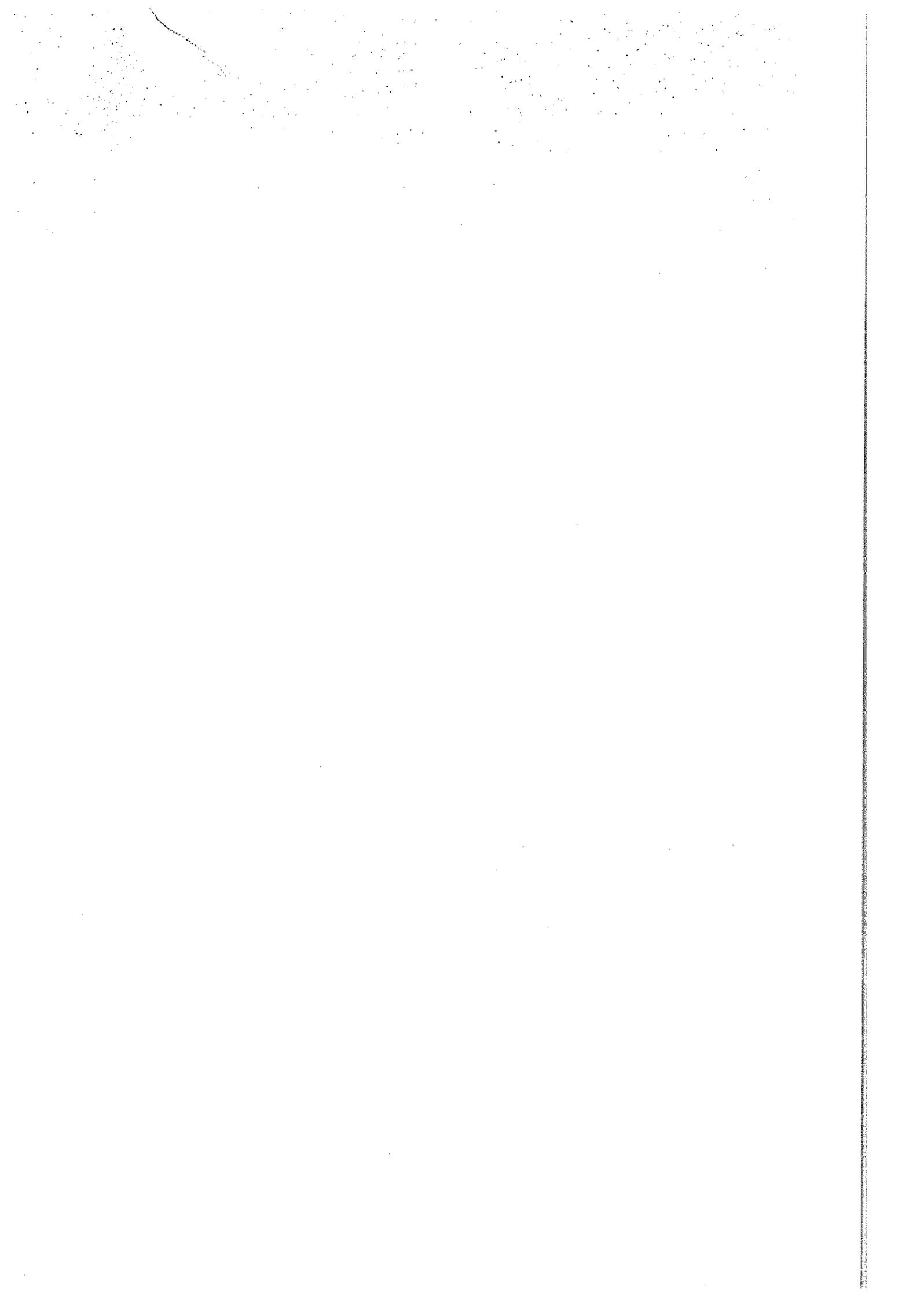
Quanto à questão de quais seriam as bases de uma política industrial regional de desconcentração fez o seguinte comentário:

"Primeiramente é necessário que existe a decisão política de descentralizar. Em segundo lugar, acho que o processo de descentralização não pode ser conduzido de maneira a resultar numa dispersão industrial indiscriminada e irresponsável. É indispensável orientar a localização dos investimentos industriais de maneiras racional, dando preferência em certas áreas do País, para determinados grupamentos de atividade industrial"

Considera também que os resultados esparsos da política de desconcentração industrial, até aquele momento conseguidos, prenderam-se ao fato de que, tal descentralização "não está sendo induzida adequadamente pelos órgãos que deveriam fazê-lo, mas sim conquistada politicamente, pelos Estados que não fazem parte do pólo concentrador".

Para o Economista e Deputado pelo antigo MDB, Porfírio Peixoto, a desconcentração de renda e do poder passa por modificações no próprio modelo político do país. Ou seja:

"O modelo adotado pelo Brasil é concentrador, pois o Governo é fortíssimo e tem poder decisório ilimitado. Se quisesse, poderia usar essas prerrogativas para desconcentrar, mas não faz exatamente porque não interessa e, porque São Paulo atende às exigências desse modelo".



De acordo com a opinião do Professor da FGV (Fundação Getúlio Vargas), Sebastião Marcos Vital, as discussões travadas acerca da temática desconcentração industrial, deveriam "explicitar as condições básicas, objetivos e instrumentos de ação para que se obtenham os ganhos da desconcentração com o mínimo de custos sociais, econômicos e até ecológicos".

Entretanto, "A par de amplas ações a serem exercidas pelo Governo, não se pode, em nenhum instante, abrir mão da racionalidade econômica".

Acredita que um equilíbrio do poder político deva ser buscado com a concentração ou desconcentração industrial.

Por outro lado "toda e qualquer política de concentração ou desconcentração industrial deveria partir de um zoneamento industrial a nível nacional e regional, locando, tentativamente, ramos industriais, setores e unidades".

A seu ver, zoneamento industrial englobaria diversos fatores, dentre os quais: análise de disponibilidade de recursos naturais e seu aproveitamento econômico; existência de mão-de-obra qualificada e suficiente, e/ou diretrizes para treiná-la; mercado local ou próximos (pressupondo custos de transportes competitivos); estudos sobre as condições viáveis.

No que diz respeito às opiniões do Economista Alberto Zozin Furnguem, do BD-Rio, particularmente quanto aos aspectos sobre a utilização dos instrumentos de que o Governo já dispõe, tem-se que:

1) Os mecanismos fiscais e creditícios devem ser utilizados de formas ponderada, permitindo suficiente geração de recursos que viabilizem a implantação de projetos nas regi-

ões a serem beneficiadas, mas, concebidos de modo a não propiciarem a implantação de unidades produtivas inviáveis ao nível operacional.

2) A criação de infra-estrutura econômica nas diversas regiões, é atribuição primária do Poder Público. É também condição indispensável para as demais atividades a cargo dos setores privado e público.

Portanto, quanto à distribuição espacial dos Investimentos em infra-estrutura, deve-se obedecer a critérios razoáveis de prioridades, em função do grau de concentração demográficos, disponibilidade de recursos naturais, dentre outros.

3) O Estado poderá contribuir, significativamente, para a distribuição geográfica das atividades econômicas, ao implantar unidades produtoras de empresas públicas.

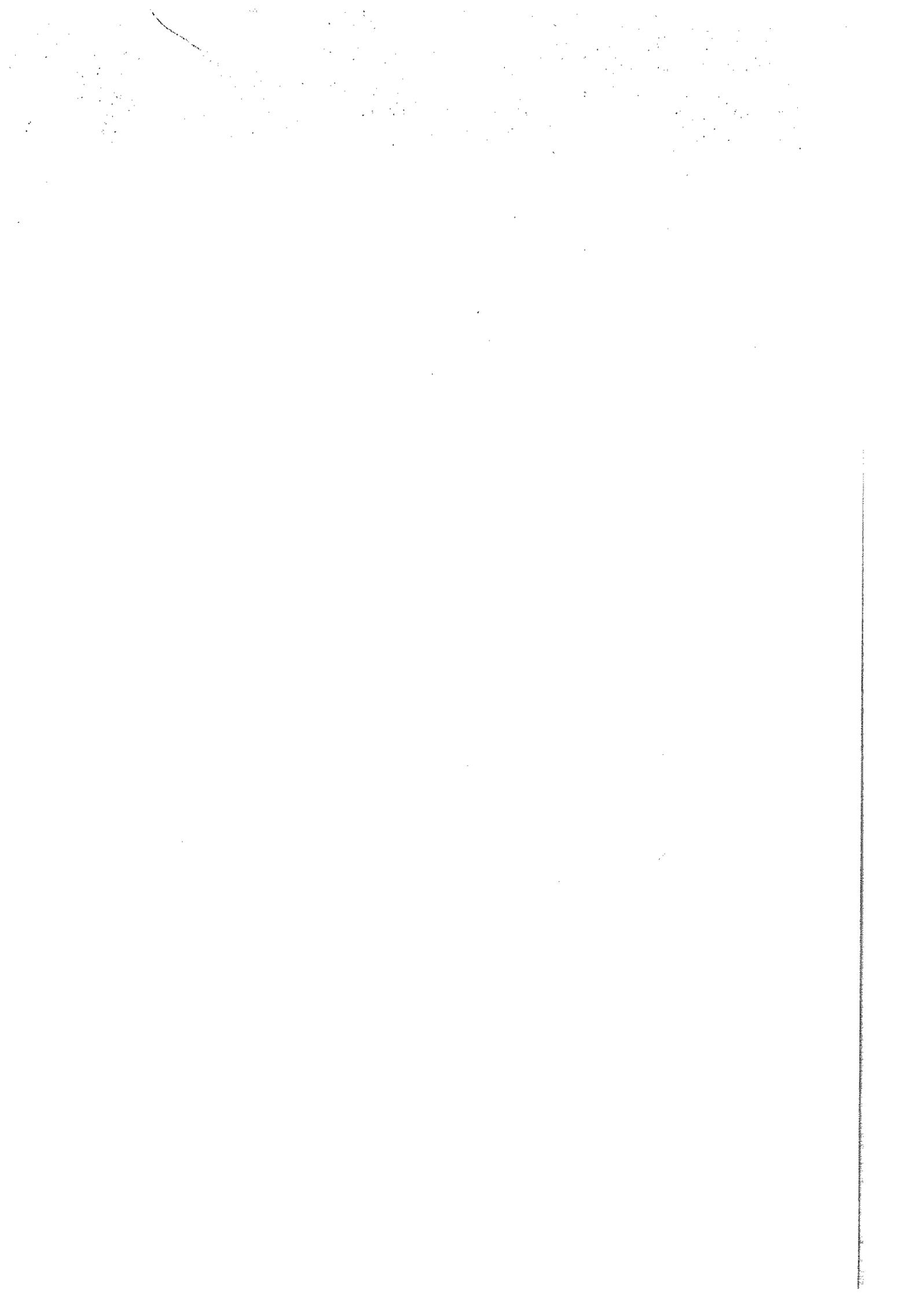
4) A ação do Estado, quando na relocalização, a nível microregional, será duplamente benéfica: gera melhor distribuição espacial da atividade e eleva a produtividade das unidades industriais. Como resultado desse duplo movimento, tem-se um descongestionamento urbano, controle da poluição e expansão da economia.

Finalmente, na opinião do Economista, João Paulo de A. Magalhães, a concentração no País vem se processando desde há bastante tempo, tendo adquirido maior intensidade o período correspondente no Governo "JK".

A seu ver, o Governo, vem apenas esboçando uma política de desconcentração, sobretudo em casos como a da Petroquímica, onde tem comando direto.

Concluindo, aponta o seguinte:

"Em termos gerais, a nossa política espacial consiste, essencialmente, em entender os casos críticos como o do Nordeste e Amazônia. É mais uma política de desenvolvimento regional do que de desconcentração econômica".



## 2. As Repercurssões da Resolução nº 14/CDE

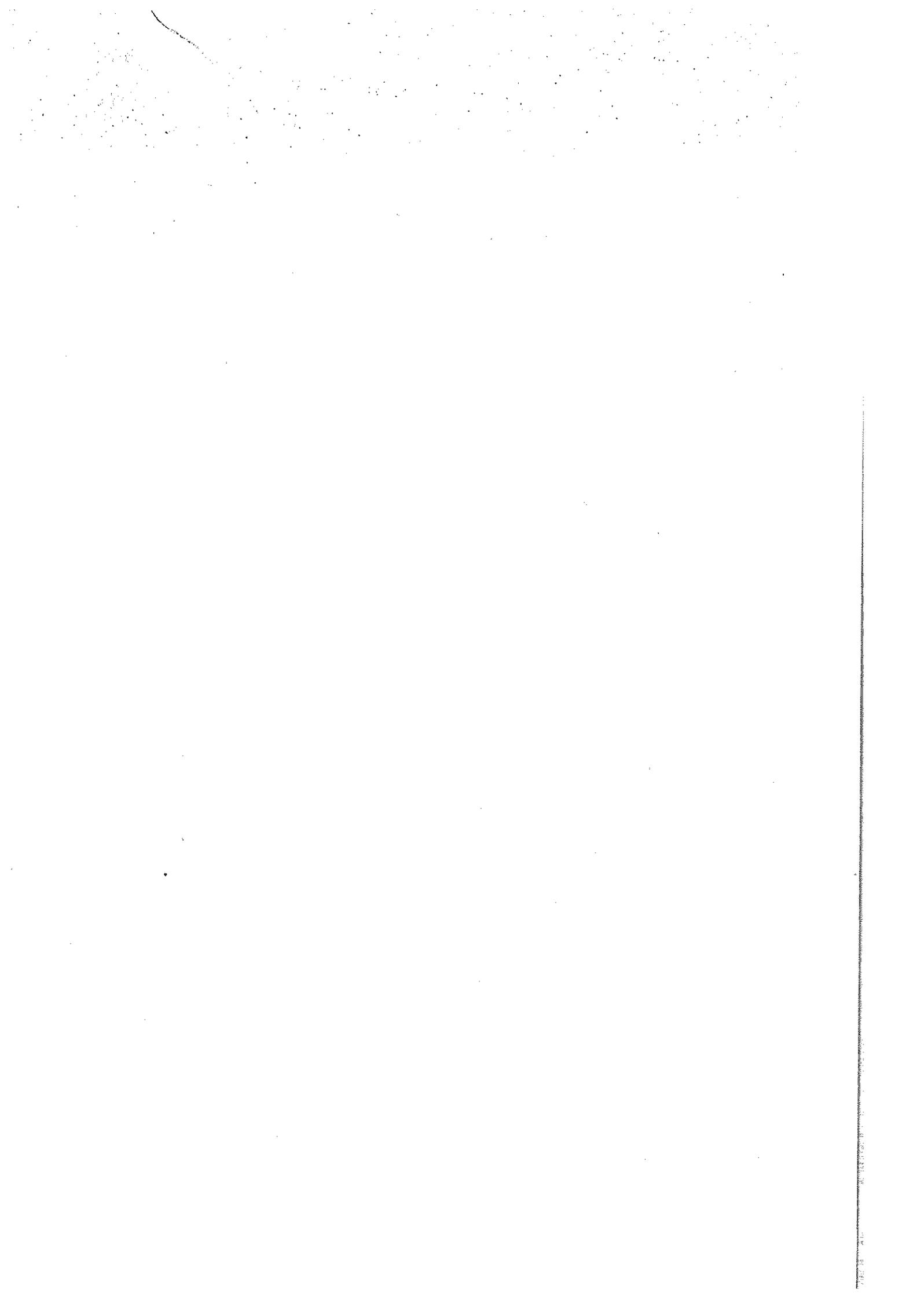
Logo após anunciada a Resolução nº 14, do CDE, os prefeitos dos municípios da Região do ABC paulista, enviaram um memorial ao então Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso (subscrito pelos prefeitos de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra). (\*)

Consideram, após examinarem e discutirem (com representantes das Indústrias do Comércio e dos trabalhadores, da Região do ABC) o texto da referida Resolução do CDE, que:

- 1) A política da desconcentração industrial proposta pelo II PND deve ser orientada mais no sentido de ser estimulado o surgimento de novos pólos industriais do que no sentido de provocar o esvaziamento dos centros hoje existentes;
- 2) A adoção de contenção de crescimento dos grandes centros industriais deve ser gradual;
- 3) A adoção destas medidas não deve ser discriminatória com relação à região da Grande São Paulo, única região cujo crescimento a Resolução 14 determina deva ser contida;
- 4) É imprescindível definir-se com antecedência uma classificação de atividades industriais que devam ser permitidas e estimuladas nas áreas metropolitanas;
- 5) Uma mudança radical nos critérios de concessão de incentivos fiscais e financeiros às indústrias situadas nos grandes centros não é condizente com o gradualismo que deve orientar a redução do crescimento industrial;

---

(\*) "Estado de São Paulo" - 17/01/78.



6) A política de desconcentração industrial não deve ser implantada com o sacrifício da autonomia dos Municípios que podem, e devem, ter meios para dela participarem ativamente (medidas próprias de zoneamento industrial e controle de poluição);

7) A desconcentração industrial não deve ignorar os efeitos danosos causados ao meio ambiente;

8) Dada a importância social e econômica da região da Grande São Paulo, e especialmente da Região do ABC, tendo sido considerável, nos últimos anos, o volume de recursos financeiros aqui aplicados e o número de novos projetos industriais já desenvolvidos ou programados para a região;

9) Em função da Resolução 14, os órgãos gestores de incentivos fiscais e financeiros, especialmente o CDI, o BNDE e o BEFIEEX, baixarão normas complementares, com o objetivo de implementar a desconcentração industrial sem que sejam conhecidos os critérios que nortearam sua atuação;

10) Uma paralização completa destes projetos e uma redução drástica no volume de recursos aqui aplicados podem provocar efeitos desastrosos no campo social e econômico, especialmente através de uma diminuição da oferta de empregos na região;

11) Face à importância destas medidas, é necessário que elas sejam tomadas após amplo debate, do qual participem todos os setores representativos da população, e tenham respaldo em legislação própria, discutida e votada pelos órgãos legislativos federais, estaduais e municipais.

Diante de todas essas considerações, manifestaram sua apreensão quanto aos possíveis efeitos a serem causados pela Resolução nº 14 do CDE e, solicitaram ao Governo Federal, urgentes medidas para rever-se a mencionada Resolução ("de forma a assegurar o crescimento harmonioso da Região do ABC, do Estado de São Paulo e do Brasil").

É interessante notar que, quando na entrega do memorial referido acima, Reis Velloso "assegurou" aos prefeitos da Região do ABC (que estiveram acompanhados do Senador Franco Montoro, ex-MDB-SP) que: "A desconcentração industrial pretendida pelo governo federal vai ocorrer sem causar prejuízos a São Paulo (...) Só é concebível uma economia forte para o País a partir de uma economia forte em São Paulo (...) Na verdade, trata-se apenas de ordenar o processo de desenvolvimento na Região Metropolitana de São Paulo, devido a sua alta densidade populacional e, aos efeitos que seu grande número de indústrias têm causado ao meio-ambiente". (\*)

Por fim, o Ministro garantiu aos prefeitos do ABC que a Resolução nº 14 "é flexível e permitirá o exame de cada caso individual".

Não foi apenas desta vez que os Prefeitos dos principais Municípios da Região do ABC se manifestaram desfavoráveis à Resolução 14/CDE.

Pouco tempo depois de enviarem aquele documento referido acima, divulgam (\*\*) que o grande problema trazido por

(\*) "Estação de São Paulo" - 17/01/78 - grifos nossos.

(\*\*) "O Globo" - 05/03/78.

aquela Resolução é a sua aplicação também a projetos de expansão das indústrias já existentes.

Por outro lado os empresários reforçaram a idéia de que tal medida tomada pelo Governo não poderia ter sido "imposta" mas, sim, decidida através de um consenso nacional. Isso porque, a desconcentração industrial, a eliminação da poluição, melhores condições de vida da população e desenvolvimento de novos centros produtivos, são "assuntos nacionais".

Particularmente para o então Prefeito de Santo André, Lincoln Grillo:

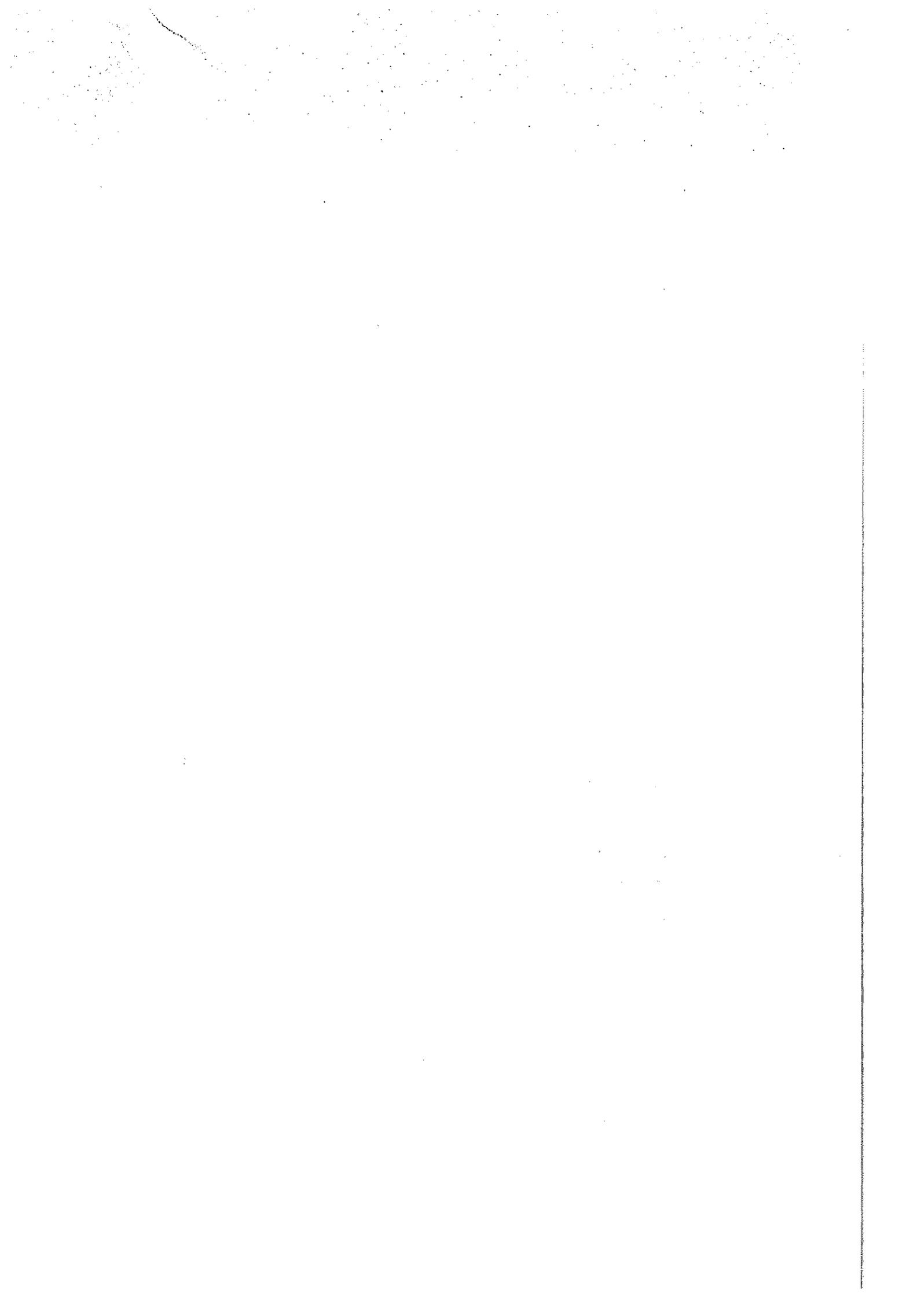
"Jamais poderia advogar que Santo André devesse aumentar o seu parque industrial (...) mas ninguém pode, de uma hora para outra, impor uma medida que exterminar com as indústrias aqui existentes, eliminando os incentivos necessários à sua expansão e permitindo apenas o seu desenvolvimento circunscrito".

Continua: "Para mim, se essa Resolução tivesse surgido de um debate em termos nacionais, ou pelo menos baixada depois de ouvidos os homens de empresas, ela teria saído dentro de um outro contexto. A melhor forma seria o encaminhamento de um Projeto de Lei ao Congresso Nacional, para que fosse discutido, democraticamente, com opiniões e pareceres, inclusive das Assembléias dos Estados".

A seu ver, o problema da interiorização das indústrias não serão resolvidos através de uma simples Resolução "feita por alguém que talvez se julgue o único capaz".

Para o então Prefeito de São Bernardo do Campo,

Tito Costa:



"A Resolução nº 14, da forma como foi baixada e pelas suas determinações, é um remédio forte demais que, ao invés de curar o doente poderá matá-lo (...) qualquer medida nesse sentido deve ser induzida e não forçada".

A seu ver, essa medida governamental terá como conseqüências uma possível e parcial paralização da atividade industrial no ABC, e, o desemprego, o primeiro sintoma.

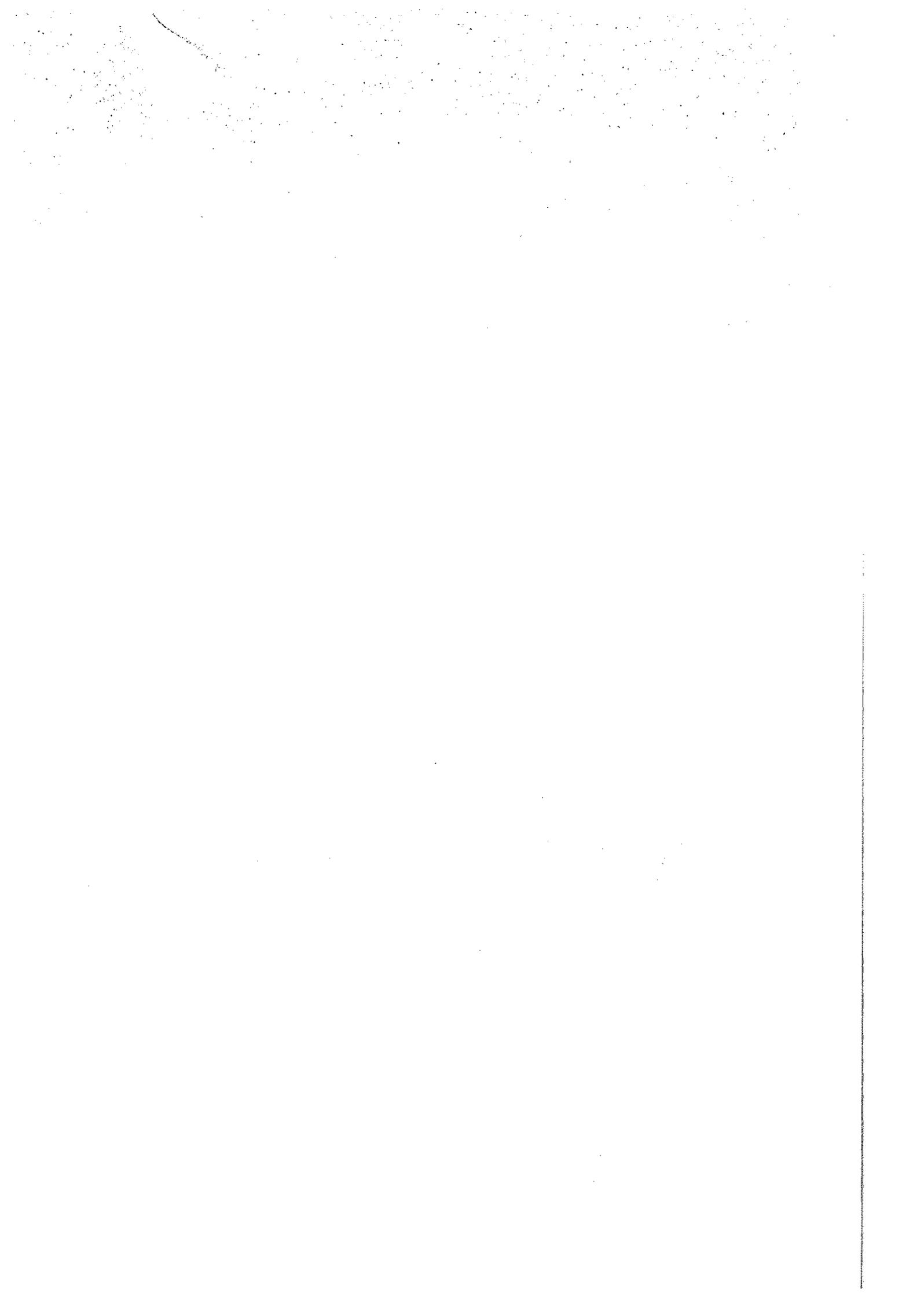
Tito Costa vai mais longe e aponta alguns aspectos criticáveis nas proposições da Resolução do CDE. Cabendo destacar:

1) ser dirigida contra São Paulo, apesar de anunciar que São Paulo continuará sendo o principal pólo industrial do País ("o óbvio ululante");

2) as prioridades dadas ao Nordeste e Norte do País deverão vir a conflitar com os interesses da Região do ABC, ou impossibilitar novos financiamentos para a instalação e a ampliação de indústria;

3) o tratamento excepcional que se dará a São Paulo, condicionando a aprovação de novos projetos industriais à não deterioração da qualidade de vida de sua população, é bastante questionável. Ou seja, o esclarecimento desse "caráter excepcional" é ponto crucial;

4) Inexiste uma explicação convincente sobre o ponto que diz que a desconcentração levará em conta o fortalecimento da empresa privada nacional, para preservar, aos novos pólos, o necessário equilíbrio com a empresa estrangeira e governamental. (O que poderá ser interpretado a partir do artigo VI da Resolução é bastante preocupante);



5) Ameaça da autonomia dos Municípios a qual é garantida pela Constituição. Isso porque para a viabilização dos novos projetos fora de São Paulo, o Estado deverá procurar contato com os Ministérios competentes. Já os Municípios, não são sequer cogitados no texto da Resolução (Isso "traduz uma concentração de poderes em mãos do Governo Central e uma total ignorância da autonomia do Município");

6) Também não está claro quando a Resolução diz que órgãos gestores de incentivos fiscais ou financeiros baixarão normas para efeito de atendimento expresso na orientação então estabelecida. "Quais seriam os critérios a nortearem aquelas normas? Serão também impostas de cima para baixo, vindo a conhecimento público tão somente depois de baixada?"

Para o então Prefeito de São Caetano, Riamundo da Cunha Leite:

"Trata-se, acima de tudo, de uma medida mais teórica do que prática (...) sem uma preposição e sem, ao menos, uma consulta às partes afetadas".

Em sua opinião, "se a Resolução 14 for irreversível, como afirmou recentemente o Ministro do Interior, Rangel Reis, acho que o Governo poderia conciliá-la com uma reforma na política de distribuição de renda aos municípios que são os verdadeiros pólos produtores da riqueza da Nação, sem contudo, uma justa participação nesta riqueza".

Para o então Prefeito de Mauá, Dorival Rezende, das cidades da Região, a que mais sofrerá com a Resolução do CDE é justamente aquela a qual administra, pois as outras, com algumas exceções, já têm seu parque industrial em pleno desenvolvimento. Ou seja:

"Com apenas dois pólos industriais - Capuava e Sertãozinho, o Município (Mauá) está, atualmente, com 46 pedidos de implantação de novas indústrias que estão praticamente paralizados desde que a Resolução 14 foi baixada",

Acrescenta que "o grande problema de Mauá, atualmente, é que o número elevado de loteamentos fez com que ele se tornasse uma cidade-dormitório, pois o contingente migratório aqui é superior a 15% ao ano. Se não houver uma oferta de emprego para atender a esse crescimento, a cidade corre o risco de ficar marginalizada". Acrescenta: "(...) um grande problema é que a Resolução não se refere a que tipo de indústrias serão impostas restrições (...) Agora mesmo, vamos ver o nosso Presidente se encontrando com os alemães, os quais já se sabe, deverão aumentar seus investimentos em países em desenvolvimento, em particular no Brasil. É quase certo que os investidores alemães vão dar prioridade à instalação de indústrias no ABC e em outros centros já industrializados".

Ainda com respeito ao Município de Mauá, manifestou-se o prefeito de São Bernardo:

"Recentemente o Ministro Velloso admitiu que a Resolução será aplicada de forma flexível, citando como exemplo as cidades-dormitórios, que é exatamente o exemplo de Mauá, o qual nós já lhe havíamos mostrado. Mauá precisa de novas indústrias e tem condições de abrigá-las, o mesmo ocorrendo com Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Então, o tratamento não pode ser indiscriminado".

Por outro lado, a partir da orientação traçada, pelo CDE, de descentralização industrial da RMS, alguns Municípios paulistas propuseram alternativas locais. Assim é,

por exemplo, o documento intitulado "Estrutura Industrial da Sub-Região de Campinas", encaminhado pelo então Reitor da UNICAMP, Zeferino Vaz às principais autoridades da área econômica em Brasília. (\*)

Elaborado de acordo com um convênio estabelecido entre a Universidade Estadual de Campinas, o CEBRAE (Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa) e CEAGEP-SP (Centro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa do Estado de São Paulo), analisa "a localização privilegiada da área considerada, que vem desempenhando papel de elemento propulsor da descentralização industrial".

O documento estabelece ainda, as principais atividades, por ramo, nas sete cidades mais importantes: Moji-Guaçu, Vinhedo, Pedreira Campinas, Indaiatuba, Moji-Mirim e Americana.

A região de Campinas, particularmente, é então caracterizada como o terceiro mais importante pólo industrial do País (sub-região de 27 municípios), onde há predominância de estabelecimentos industriais de pequeno e médio porte.

Tal região estaria, segundo o documento, passando por um processo muito rápido de industrialização, "principalmente motivado pela desconcentração das atividades industriais da capital, cuja tendência tem sido a instalação indiscriminada na sub-região e não somente no pólo".

Quanto a isso foram apresentadas sugestões, traduzidas nas providências necessárias, no sentido de racionaliza-

---

(\*) "Gazeta Mercantil" - 08/03/78.

ção da descentralização industrial. Ou seja, criação de distritos planejados ao redor de cada tipo de indústria, estabelecimento de política de proteção ambiental, urbanização adequada e oferta de serviços básicos.

Considerado como sendo um trabalho que poderia determinar novos rumos na política de descentralização industrial do Estado de São Paulo, além de ser tido como "surpreendente!" Isso porque, constatou-se que a posição da subregião de Campinas, na participação da produção industrial do País atinge a 3% (enquanto 35% do valor global referem-se à Grande São Paulo ; 8,5% aproximadamente, ao Rio de Janeiro e, 1,5% à Região de Porto Alegre).

Por sua vez, em Brasília (\*) à 26/04/78, o então Ministro do SEPLAN, João Paulo dos Reis Velloso, fundamentando-se ainda na Resolução 14, irá pronunciar-se a respeito da "Estratégia de Desenvolvimento e Desconcentração Industrial".

É de ressaltar, aqui, algumas passagens de tal pronunciamento: "(...) A correção das distorções do atual modelo urbano tem que basear-se principalmente em medidas de caráter preventivo: desenvolvimento da zona rural, interiorização do desenvolvimento industrial, principalmente para cidades médias, apoio a novos pólos industriais, em diferentes regiões do País".

Referindo-se explicitamente à Resolução 14, considera que a mesma "define um programa de desconcentração industrial com base em enfoque gradual e, orientado para a indução, em lugar da proibição". Ou seja:

"O que se deseja é acentuar uma tendência que de

(\*) Comissão de Economia da Câmara dos Deputados.

algum modo já parece estar ocorrendo na fase mais recente de desconcentração industrial, dentro do País, e de contenção da Área Metropolitana dentro de São Paulo".

Faz ainda referência à atuação do CDI e BNDE, os quais estariam contribuindo para reforçar a tendência declinante da participação do Estado de São Paulo, no Produto Industrial e PIB Nacional.

Assim, "a participação de São Paulo nas aprovações de projetos do CDI, declinou na média de 48,5% no período 1971/1973 para a média de 38,8% no período de 1974/1977. Nos financiamentos autorizados pelo Sistema BNDE, o declínio foi de 59,4% para 43,7% nos mesmos períodos".

O Ministro faz referências ainda ao documento que lhe foi entregue pelo Governador do Estado de São Paulo e o Prefeito da Capital, onde constam duas sugestões principais, como subsídio para a implementação da Resolução nº 14, São elas:

1) "que sejam permitidos projetos de modernização de empresas, sem aumento de produção para evitar que o grande parque industrial lá já existente, venha a desatualizar-se tecnologicamente";

2) "que nas exceções previstas, se permitam projetos novos de pequenas e médias empresas em setores condizentes com a vocação de uma Região Metropolitana, que deve passar a ter crescimento moderado".

Declara ainda que, "tal documento, submetido ao CDE, foi considerado válido para efeito da regulamentação que, muito em breve, deverá ser proposta pelo MIC, para vigência na aprovação de projetos pelo CDI".

Em outra passagem opina que ainda existem muitos setores industriais com oportunidades de se desenvolverem no interior de São Paulo, que conta com idades médias bem equipadas e atrativas para a indústria. Mas, para a Região Metropolitana de São Paulo serão reservados setores de especialização metropolitana, bem como situações especiais.

Ainda no que diz respeito à aplicação da Resolução 14, afirma que não têm fundamento os manifestados receios de que, na Grande São Paulo venha a ocorrer desempregos ou enfraquecimento financeiro de seus Municípios. Isso porque, a aplicação de tal medida deverá contar com esclarecimentos sobre o grau de flexibilidade permitida quanto à aprovação de incentivos voltados para aquela região.

Assim, "a desconcentração industrial não se faz em detrimento de São Paulo, como Estado ou Região Metropolitana". Ao contrário, "deseja-se prevenir, enquanto é tempo, para evitar a configuração de uma situação explosiva na Grande São Paulo". E, "nada impede que o pólo de São Paulo, como Estado continue a desenvolver-se normalmente".

Finalmente, conclui:

"São Paulo e a Sociedade Brasileira aprovam esse modelo necessário ao pluralismo de uma ação que desejamos democrática e desenvolvida".

Diferente "versão" das possíveis implicações advindas a partir da Resolução 14/CDE pode ser apreendida nas seguintes passagens: (\*)

---

(\*) LESSA, Carlos, op.cit.

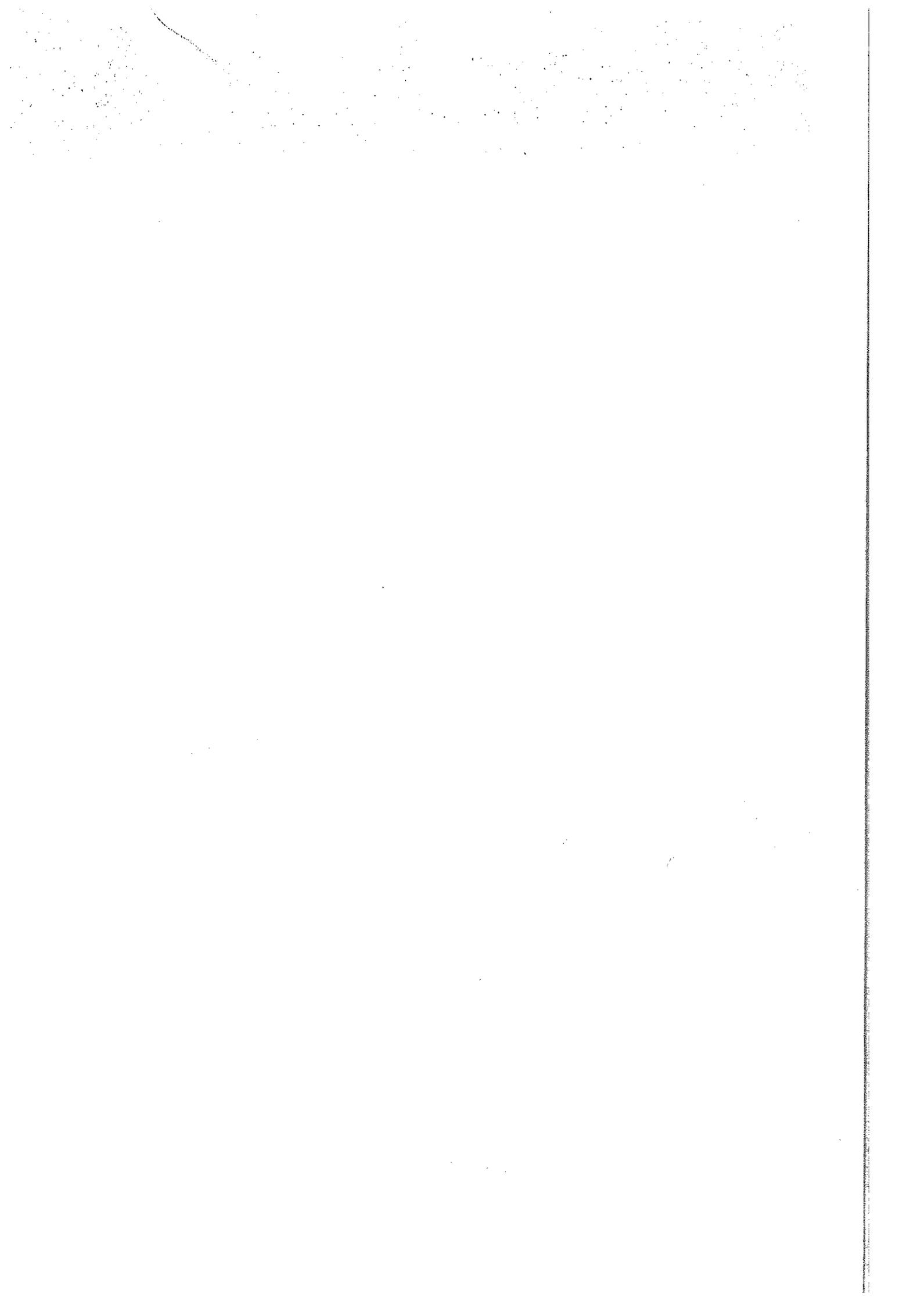
"Expressão acabada de infecunda tentativa de contornar a tormenta, conciliando no discurso o inconciliável, é a Resolução CDE 14/77 de 22/12/77 (...) Afirmamos que nesse assunto qualquer arbitragem desgasta o árbitro. No fundo da questão está a ameaça e/ou queda das barreiras à entrada via política de desconcentração".

"(...) Na verdade, a diretiva de desconcentração significa uma permanente espada sobre as empresas dominantes (...) fonte de irritação e insegurança permanente para os oligopólios já estabelecidos - nacionais e estrangeiros".

Tal argumentação plasma por questões concorrenciais inter-empresas:

"Se as empresas dominantes não responderem às medidas de atração de outros pólos, correm o risco de assistir à penetração, em seus mercados, de novos competidores, frequentemente estrangeiros. (...) Para bloquear a entrada têm que ocupar posições nos novos pólos. Em muitos casos isto significa ampliar, de forma indesejada, suas margens de capacidade não utilizadas".

Ademais, "uma política de fomento à indústria não se confunde necessariamente com uma política de benefício à empresa. Agregando-se o qualificativo de política de industrialização desconcentrada, o fomento é quase sempre interpretado como uma ameaça à empresa já instalada".



3. Os Considerandos e Sugestões quanto à Regulamentação da Resolução nº 14/CDE - A Resolução nº 57/CDI.

Em documento (\*) que resultou do esforço comum entre Estado e Município, foram propostas, às autoridades federais, contribuições e sugestões com vistas à Regulamentação da Resolução nº 14.

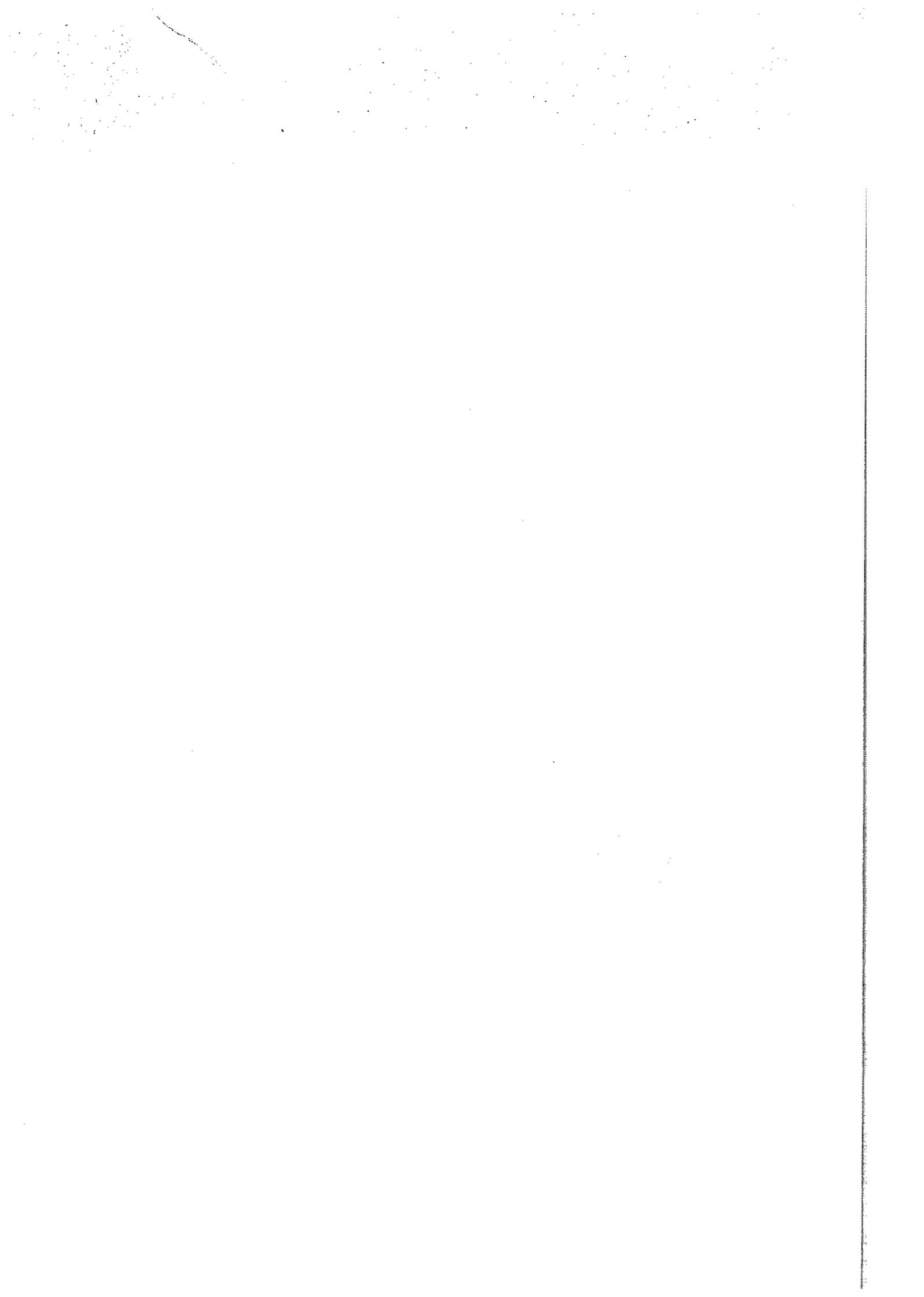
Participaram das discussões conjuntas, pelo lado do Município de São Paulo: a Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) e, pelo Estado: as Secretarias de Economia e Planejamento, Negócios Metropolitanos, Obras e Meio Ambiente, Fazenda e Interior. Além destas, a EMLASA, a CETESB, a Fundação "Faria Lima", bem como os empresários industriais (que foram ouvidos através da Fiesp).

Definindo posição comum, Estado e Município expressaram-se nos seguintes termos:

1) Manifestação de apoio à Resolução nº 14, interpretada à luz das diretrizes estabelecidas no II PND, particularmente quanto à política de desconcentração que visa ao fortalecimento de novos pólos industriais. Enfatizam, entretanto, a necessidade de compatibilizar os movimentos de descentralização "com a preservação de escalas de produção econômica e de economias de aglomeração". Tratam-se de fatores, indispensáveis para assegurar o crescimento industrial, "tendo em vista a preservação do grau adequado de competição, no sistema de economias desenvolvidas".

---

(\*) "Subsídios à regulamentação da Resolução nº 14, de 21/12/77, do Conselho de Desenvolvimento Econômico" - Governo do Estado de São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo.



2) Ressaltam que a própria Resolução nº 14 demonstra a intenção do Governo Federal de manter a política de canalização de incentivos às atividades industriais na RMSP ("sem prejuízo do apoio ao pólo de São Paulo, que continuará sendo o principal núcleo industrial do País"). Isso é compatível com a política de desconcentração e direcionamento industrial nos termos da Estratégia Industrial consagrada no II PND.

3) Essa política, referida acima, também estaria de acordo com as diretrizes governamentais estaduais, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população e contemplando o disciplinamento do desenvolvimento industrial.

4) Entendem que a Resolução nº 14 deva ser regulamentada, no sentido de explicitar os parâmetros normativos de conceito de "excepcionalidade", eliminando-se seu caráter geral.

5) Consideram que tal Resolução não deva ser aplicada aos projetos industriais que deram entrada para apreciação nos órgãos federais gestores de incentivos até a data da publicação da mesma, 21/12/77.

Diante destas considerações e, no que diz respeito à regulamentação da Resolução nº 14, propõem os seguintes subsídios:

1) Excluir os incentivos de caráter fiscal e financeiro que apresentem dificuldades de definição quanto à destinação final do incentivo, ou seja, quanto à localização no território, da unidade industrial específica que será beneficiada.

2) O conceito de "novos projetos" deve ser limitado à implantação de unidades novas, garantindo aos projetos de modernização tecnológica, acesso ao sistema de incentivos.

3) As pequenas e médias empresas nacionais, entendidas como complementares à estrutura industrial existente, devem receber tratamento preferencial por parte dos órgãos federais gestores de incentivos.

4) Deverá ser dado tratamento preferencial aos projetos destinados a promover a relocação industrial para fora da Região Metropolitana, ou, dentro dela, para áreas adequadas.

5) Para o enquadramento de qualquer pedido de incentivo deve-se verificar a compatibilidade do projeto com a legislação estadual e municipal de uso do solo, atestada pelas entidades estaduais competentes, assim como pela Prefeitura Municipal.

6) As unidades produtoras e os estabelecimentos industriais a se instalarem na RMSP, para fins de incentivos, não deverão pertencer à categoria dos que se utilizam de processos produtivos poluentes.

Outrossim, deverão estar enquadrados nos seguintes critérios:

- ser de "especialização" metropolitana
- ser complementar de pólo industrial localizado na área metropolitana.

Mais ainda, o enquadramento do estabelecimento industrial, na categoria de não poluente, dependerá de parecer da SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente), da CETESB (Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e do Meio Ambiente) e, na Região Metropolitana, do organismo competente sobre o assunto.

Em se finalizando, o documento lista alguns tipos de indústrias, cujos estabelecimentos poderiam enquadrar-se

nos critérios pré-fixados para a obtenção de incentivos.

Cabe aqui acrescentar que, essa complementariedade de esforços (entre o Governo Estadual e Município), na regulamentação federal, com vistas à desconcentração industrial e proteção do meio ambiente, será interpretada à luz de uma "racionalidade na desconcentração industrial". Ou seja:

"Começa pois, a existir, coordenação administrativa nessa área que, esperamos, venha a constituir a norma de atuação de ora em diante". Mais do que isso, "o Governo do Estado de São Paulo, que fez tão oportunas sugestões aos órgãos planejadores centrais, sobre o detalhamento da Resolução nº 14 já elaborou um projeto, (\*) a ser proximamente encaminhado à Assembléia Legislativa, estabelecendo zonas industriais na Região Metropolitana". (\*\*)

A justificativa dos termos da Resolução nº 57/CDI a nível do Ministério da Indústria e Comércio veio logo em seguida à sua divulgação. (\*\*\*)

Tendo como porta-voz o Ministro Angelo Calmon de Sá, tem-se que:

"Não estamos em condições de pensar em abolir a concessão de incentivos para projetos industriais na RMSP. Como Ministro da Indústria e Comércio não acho que se deva tomar medidas drásticas em relação à descentralização industrial".

(\*) Projeto este considerado neste trabalho.

(\*\*) "Gazeta Mercantil" - 18/03/78.

(\*\*\*) "O Globo" - 17/05/78 - grifo nosso.

Na mesma ocasião, vários dirigentes empresariais (de outros Estados que não São Paulo) manifestam-se junto àquele Ministro, insatisfeitos e em desacordo com a permanência (na Resolução nº 57) de incentivos para ainda alguns tipos de indústrias na Grande S. Paulo.

Dentre essas reações empresariais incluem-se: o documento da Associação Comercial de MG; as reivindicações por "medidas mais drásticas", proclamadas pelo Vice-Presidente da CNI (Confederação Nacional da Indústria); as propostas por parte de MG e NE de, simultaneamente, se restringir a implantação de novas indústrias em S. Paulo e de se conceder incentivos adicionais aos projetos que se localizarem em outras áreas.

Mais uma vez Calmon de Sá posiciona-se em favor daquela medida, tomada pelo Governo: (\*)

"Tem que haver uma gradação, pois acredito que a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) também deve ter ficado insatisfeita com as limitações impostas".

Falando ainda a respeito da desconcentração industrial, acredita que esse fenômeno já vem sendo colocado em prática gradativamente. Entretanto, acrescenta, pretender que todos os Estados do Brasil tenham nível de renda absolutamente igual é impossível. "Não há casos na História em que grandes centros industriais tenham deixado de sê-lo, e as disparidades regionais de renda decorrentes, são inevitáveis. Continua:

"(...) Nesse aspecto, sobretudo depois de 64, tem sido feito um esforço de redução das disparidades. Os números do CDI mesmo mostram isso pois há 10 anos atrás 95% dos projetos

(\*) "O Globo" - 17/05/78.- grifo nossos.

incentivados eram de S.Paulo, e hoje cerca de 50%.

Segundo outra fonte informativa (\*), ao divulgar a regulamentação da Resolução nº 14, Calmon de Sá teria admitido a possibilidade de se adotar regras semelhantes para outras regiões do País.

Por outro lado, segundo consta, teria acatado sugestões dos dirigentes empresariais, propostas no sentido de que o Governo estabelecesse incentivos especiais para atrair projetos vetados em São Paulo, em direção a outras Regiões. ("O Governo está aberto a sugestões sobre outros mecanismos que favoreçam a desconcentração").

Ademais, ao explicar a regulamentação do CDI, o Ministro considerou-a enquadrada exatamente dentro das sugestões apresentadas pelo Governo e Prefeitura de S.Paulo(\*\*), sobre o assunto. (\*\*\*)

Quando na última reunião do plenário de Ministros do CDI, (no Governo anterior) foi estudada a proposta da FIESP no sentido de alterar a Resolução nº 57 que limitou a concessão de incentivos fiscais a projetos industriais na RMSP(\*\*\*\*)

O então Ministro da Indústria e do Comércio, Angelo Calmon de Sá, informou que "deixaremos as alternativas a serem adotadas para que a descentralização seja atingida". E, "é certo que algumas das sugestões da Fiesp serão levadas em consideração".

---

(\*) "Jornal do Brasil" - 17/05/78

(\*\*) Referidas neste Anexo.

(\*\*\*) "O Estado de S.Paulo" - 17/05/78

(\*\*\*\*) "Jornal do Brasil" - 28/02/79.

O documento da Fiesp propõe, dentre outras coisas, a ampliação das possibilidades de instalação de novos projetos em S. Paulo, argumentando que as normas rígidas contidas na Resolução do CDI "podem condenar ao imobilismo, à ineficiência e ao desaparecimento de inúmeras indústrias, especialmente as que se mostram permeáveis ao fenômeno do intenso obsolescimento tecnológico".

Propõe ainda a definição de requisitos e parâmetros que condicionem a concessão dos incentivos fiscais, além da expansão da capacidade instalada.

A N E X O II

CONDENSAÇÃO DAS INFORMAÇÕES RELATIVAS

ÀS INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

1. LEGISLAÇÃO BÁSICA REFERENTE À  
POLÍTICA INDUSTRIAL E OS RELA-  
TÓRIOS ANUAIS DO CDI E BNDE

2. LEGISLAÇÃO BÁSICA REFERENTE À  
POLÍTICA URBANA, OS RELATÓRIOS  
ANUAIS DO BNH E AS RESOLUÇÕES  
DO CNDU