

POLÍTICA ESPACIAL DE INDUSTRIALIZAÇÃO
— BRASIL E EXEMPLO BAIANO —

Pedro Castro

Ao longo do processo histórico de desenvolvimento das atividades de planejamento no Brasil, a Bahia tem-se constituído um ponderável referente empírico no conjunto dos exemplos capazes de merecer teorizações particularizantes. Esse Estado oferece também elementos de contribuição para o estudo da institucionalização de programas de industrialização na fase mais recente da história do país, caracterizada por etapa de razoável ênfase no incentivo às atividades do setor secundário de sua economia.

O breve exame da literatura técnica, produzida através das últimas décadas, em relação ao fenômeno da industrialização, revela a existência de uma infinidade de textos voltados para a discussão dos aspectos espaciais, que envolvem o incremento da atividade industrial, dando origem ao corpo doutrinário já denominado de "teoria da localização industrial", como ramo particular da teoria geral da localização das atividades econômicas.

Além disso, inúmeros trabalhos publicados por órgãos do tipo das Nações Unidas têm-se preocupado com o estudo das experiências nacionais de programas de industrialização, do mesmo modo que outros textos, sobretudo de autores estrangeiros ou nacionais especializados em economia regional, orientam-se geralmente para a discussão dos critérios de localização de indústrias isoladas ou de seus conjuntos (distritos, zonas ou complexos industriais).

Em paralelo à preexistência dessa teoria, o Brasil pode considerar-se hoje entre os países que já oferecem campo de estudos empíricos de uma experiência de industrialização, ainda que incipiente se comparada às grandes nações industriais, com todas as implicações entre sua política industrial nacional e a expansão de atividades nesse setor, quer em termos de suas macro-regiões, quer de seus Estados e até municípios. É discutível, todavia, a aplicação dos princípios daquelas teorizações às atividades voltadas para o seu crescimento industrial.

No caso brasileiro, há necessidade de examinar-se a relação entre a política nacional de industrialização e as políticas macro-regionais até agora desenvolvidas, notadamente no que se refere ao Nordeste do país, para o qual a criação da SUDENE constituiu fato marcante, de indispensável consideração para o entendimento do processo global de desenvolvimento nacional. O presente documento, todavia, enfatiza a relação entre os dois níveis mais extremos do quadro analítico esboçado, quais sejam, política da industrialização brasileira e criação de Distritos Industriais em municípios dos seus Estados, inclusive os localizados em seus interiores, bem como a dimensão espacial implícita àqueles dois níveis.

Esta preocupação decorre, principalmente, da observação de duas constatações à miúdo repetidas pelos estudiosos da matéria, em termos nacionais:

- a — Registra-se, de um lado a proliferação, praticamente descontrolada, se não da implantação, pelo menos do planejamento de zonas ou distritos industriais, por quase todo o território do país, sobretudo de âmbito municipal, sem maiores suportes em análises de viabilidade econômica. São negligenciadas assim considerações de vantagens locais competitivas, em função dos diversos fatores: recursos naturais, matérias-primas, mercados, custos de produção e, principalmente, transporte, arrolados, inclusive, nos manuais de localização industrial;
- b — De outro lado, tem sido comum atribuir-se a criação ou previsão desenfreada dessas zonas e distritos à inexistência de uma política nacional de industrialização, apoiada pelo menos em critérios gerais de localização, e abrangente de diretrizes norteadoras de critérios adotáveis para as diferentes áreas internas de cada região ou Estado do país.

Não é propósito do autor discutir neste artigo o acerto ou erro dessas formulações, as quais são aceitas como dadas e mesmo confirmadas com dois argumentos simples, quais sejam: 1) não se conhece qualquer ato formal genérico para o País estabelecendo princípios orientadores da localização industrial; 2) atualmente, já é bastante elevado o número de distritos industriais criados ou projetados para os municípios brasileiros. O segundo fato, aliás, pode ser facilmente comprovado por trabalhos empíricos que se proponham a inventariar o número desses distritos, a título de exemplo, por unidade da federação.

Entretanto, pretende-se aqui ressaltar menos os requisitos de adoção de critérios voltados para o controle dessa situação, que a necessidade de se usar de prudência na crítica da tendência atual. Com efeito, é possível que a preocupação em intervir no processo até agora dependente mais de manifestações regionais ou locais,

possa dirigir a tentativa de sua ordenação exclusivamente para a proposição de princípios gerais uniformes, difíceis de serem aplicados em todo o país.

Nessa análise resumida do problema, afigura-se que a forma de governo do País, subdividida em três esferas do poder público (federal, estadual e municipal), contribuiu, entre outros fatores, para a emergência de iniciativas desses três níveis de governo, sobretudo após a deflagração do processo global de industrialização no Brasil. Tais iniciativas voltaram-se sobretudo para a criação e utilização de incentivos, principalmente fiscais, creditícios e financeiros, os quais concorreram para estimular o surto de crescimento industrial mais ou menos indiscriminado.

Acrescente-se que o desenvolvimento das atividades de planejamento urbano e local, no Brasil, contou com a particularidade da transferência imediata para o nosso país de uma sistemática de "planos diretores de cidade", que tem como característica principal a divisão de funções internas aos aglomerados urbanos, entre as quais a industrial. Concebida geralmente em termos de distrito industrial, essa sistemática, a maior parte das vezes, é imaginada independentemente de análises econômicas espaciais e, até mesmo, de qualquer exame crítico de sua aplicabilidade a cada situação particular do território brasileiro.

Finalmente, a política de criação de distritos industriais, inerente à concepção de planejamento da expansão das cidades, baseada na separação física de suas funções, por suas implicações, tem fornecido ao executivo regional ou local um instrumento político de controle e/ou concessão de favores nas áreas de incentivos à indústria, além de intervir nos mecanismos de propriedade ou domínio de extensas faixas de terra.

Por essa razão, é que se defende a adoção de possíveis alternativas de uma estratégia nacional dirigida para orientar as políticas regionais e locais de criação de zonas ou distritos industriais. Para que essa estratégia possa refletir as diferenças, sobretudo locais (estaduais e municipais), acredita-se ser indispensável o desenvolvimento prévio de diversos estudos voltados para a identificação, não só, das características comuns, mas das peculiares a cada referente empírico interno ao país. Essa seria a única forma capaz de permitir o estabelecimento adequado de princípios ou critérios gerais abrangentes das prováveis semelhanças e diferenças coexistentes.

O Estado da Bahia, um desses referentes empíricos, teve nas atividades de extração e refino do petróleo iniciada a formação do seu principal núcleo industrial — o do Recôncavo. Referido núcleo fortaleceu-se com a criação do Centro Industrial de Aratu e, mais recentemente, com as primeiras atividades na área da petroquímica. Mediante tentativa de implantação de cinco distritos industriais, isso

Estado está desenvolvendo um programa de industrialização capaz de fornecer alguns elementos de reflexão sobre uma política de localização de atividades industriais, vista sob a ótica estadual.

Na verdade, também no caso baiano, não se pode registrar a existência de estudos mais rigorosos, do ponto de vista da teoria e metodologia internacional já produzida, de viabilidade técnica ou econômica, anteriores à decisão de implantação e localização dos Distritos Industriais de São Francisco (Juazeiro), Imborés (Vitória da Conquista), Jequié, Ilhéus e Extremo Sul do Estado. Realizaram-se, contudo, estimativas de custos, enquanto a decisão de criação do programa apoiou-se numa estratégia de reforço de áreas consideradas potencialmente capazes de abrigar futuras atividades industriais complementares ao incipiente parque industrial do recôncavo baiano, ou novas médias e pequenas indústrias, que já se vêm instalando no interior do Estado, e antigas que desejam relocar-se nos novos centros previstos para aglomeração dessas atividades.

É óbvio que tal caminho não escape à necessidade de verificação dos pesos relativos, representados pelas exigências de adoção de critérios econômicos de localização industrial, bem como pelas componentes políticas da decisão de implantação dos Distritos.

No caso, porém, dos cinco distritos citados do interior baiano, uma peculiaridade tem de ser levada em conta: é a de que não se trata exclusivamente de decisões isoladas de prefeituras municipais que, aprioristicamente, entenderam ser viável a criação de distritos industriais em seu território. Trata-se de um programa comum para todo o Estado, e a localização nos municípios mencionados se baseia, até certo ponto, em diversos estudos anteriores identificadores de núcleos de crescimento existentes em seu interior. Tal peculiaridade, ainda que sujeita igualmente a discussões quanto ao acerto ou erro da escolha da alternativa industrial em lugar de outro setor econômico, adquire relevância analítica por configurar uma ação governamental de caráter estadual, tendente a permitir o estabelecimento de alguns critérios gerais por parte deste nível de governo, aplicáveis aos diferentes núcleos de aglomeração industrial, desde que esses se consolidem.

Por essa razão, mesmo depois de decidida a localização dos Distritos, é possível realizar facilmente o estudo comparativo das diferentes regiões do Estado onde eles se localizam, sobretudo, no que se refere a disponibilidade de matérias-primas, acesso a mercados, custos médios de produção e de transporte de produtos primários ou finais.

Por outro lado, torna-se factível também a delimitação mais segura de "áreas de influência" ou, pelo menos, de "ação administrativa" para cada um dos distritos industriais de seu interior, subordinadas a diretrizes emanadas do nível de poder estadual.

Finalmente, proporciona melhores condições para que o governo estadual estabeleça exigências ou requisitos para o oferecimento de incentivos a novas ou realocizadas atividades industriais, condicionados porém à localização nos Distritos por ele criados e administrados.

A conjugação dessas condicionantes confere a um programa de industrialização a possibilidade de oferecer a este nível de governo um instrumento, se não de maior controle político-administrativo, e também técnico, pelo menos, de relativo poder na dosagem do estímulo à proliferação indiscriminada de distritos industriais pelos diferentes municípios que o constituem. Não obstante a inexistência de refinados estudos econômicos espaciais, anteriores ao processo decisório de criação dos Distritos em determinados núcleos, poder-se-ia argüir a possibilidade de estabelecimento de uma política estadual "ex post facto", voltada para a minimização de erros porventura decorrentes da forma inicial do processo de planejamento do sistema, à qual se somaria a unificação de critérios para todo o seu território, notadamente, quanto à fixação de regras orientadoras da localização das unidades industriais particulares.

A idéia, portanto, seria de que, nos Estados onde se disponha de um programa estadual de implantação de zonas ou distritos industriais, ter-se-ia iniciado um disciplinamento do processo de localização, ainda que tal programa não se apoie rigorosamente em estudos anteriores de viabilidade econômica de tais aglomerados, a exemplo do caso baiano. Tal circunstância pode levar à formulação de que, onde já existam vários distritos industriais implantados, tudo indica ser aconselhável a criação de um programa estadual, única maneira, a esta altura, de se adotar alguma coordenação local que possa fornecer subsídios futuros a uma política nacional de localização industrial.

Em tese, provavelmente pouco se pode contestar a essas formulações, sobretudo, partindo-se do pressuposto da inexistência de política nacional de localização industrial.

Entretanto, convém salientar que o acentuado grau de intervenção do nível de poder estadual dá origem a outras implicações, notadamente, as relativas a: 1) discussão da otimização do grau de autonomia dos três níveis de poderes coexistentes no país para planejamento, coordenação e execução da política industrial, incluindo a dimensão espacial na distribuição dessa atividade por seu território; 2) consequências dos critérios distributivistas adotados pelo governo estadual em seu território entre os municípios que foram ou não contemplados com a localização de zonas ou distritos em sua área; e 3) possíveis variações de finalidade contidas na política estadual de localização de aglomerados industriais em alguns núcleos do seu território.

É nesse sentido que se considera a experiência atualmente desenvolvida de industrialização do interior baiano, passível de discussão similar a qualquer outra unidade da federação, onde estejam sendo criados distritos ou zonas industriais. Referida experiência, todavia, pode fornecer alguns elementos tendentes à investigação das alternativas de fixação de uma política homogênea de localização industrial, cujas implicações relativas à articulação entre os campos da economia e da política não podem ser desprezadas por ocasião do estabelecimento de uma política nacional que vise a disciplinar o atual processo de implantação ou previsão de zonas e distritos industriais no interior dos Estados e municípios do Brasil.

SUMMARY

A considerable number of writings on the industrialization phenomenon exists in the literature. They are generally directed to the discussion of localization criteria for plants or even sets of industries (industrial districts, zones, or complexes).

Brazil offers a significant experience on industrialization at the national, state, and micro-regional levels, even if this experience may be considered as incipient in relation to that of the highly industrialized nations. It is necessary to examine the relationships between the national industrialization policy and the macro-regional policies so far developed, mainly with respect to the Brazilian Northeast.

The present article these relationships between the national policy of industrialization and the construction of industrial districts in several counties, including those located in the countryside. It argues for the adoption of possible alternatives in a national strategy on the regional and local policies for the creation of industrial zones or districts. The case of Bahia is underlined where an industrialization program is being developed through five industrial districts.

This is a program for the whole state and the localization criteria are based, to a certain extent, on previous studies where natural growth centers were identified in the countryside.

SUMÁRIO

A literatura técnica conta com uma infinidade de textos sobre o fenômeno da industrialização, orientados geralmente para a discussão dos critérios de localização de indústrias isoladas ou de seus conjuntos (distritos, zonas ou complexos industriais).

O Brasil, hoje, já oferece campo de estudos empíricos de uma experiência de industrialização, ainda que incipiente se comparada às grandes nações industriais, com todas as implicações entre sua política industrial nacional e a expansão de atividades nesse setor, quer em termos de suas micro regiões, quer de seus Estados e até municípios. Há necessidade, todavia, de examinar-se a relação entre a política nacional de industrialização e as políticas macro-regionais até agora desenvolvidas, notadamente no que se refere ao Nordeste do país.

O autor examina nesse estudo a relação entre a política de industrialização brasileira e a criação de distritos industriais em municípios dos seus Estados, inclusive os localizados em seus interiores, bem como a dimensão espacial implícita. Defendendo a adoção de possíveis alternativas de uma estratégia nacional dirigida para orientar as políticas regionais e locais de criação de zonas ou distritos industriais, salienta o caso da Bahia, onde está-se desenvolvendo um programa de industrialização mediante tentativa de implantação de cinco distritos industriais. Trata-se de um programa comum para todo o Estado e a localização se baseia, até certo ponto, em diversos estudos anteriores identificadores de núcleos de crescimento existentes em seu interior.