

DIÁLOGOS

INSTITUTO PÓLIS

IDÉIAS PARA A AÇÃO MUNICIPAL

Nº 194

2001

MINIDISTRITOS INDUSTRIAIS E DE SERVIÇOS

Integrar a política habitacional com a política de incentivo ao desenvolvimento econômico local traz benefícios econômicos, sociais e para a qualidade de vida.

Na guerra fiscal, os municípios têm se valido da doação de terrenos e infraestrutura, da isenção de taxas e impostos locais. O objeto de cobiça é a grande indústria, supostamente grande empregadora e geradora de efeito multiplicador sobre as dinâmicas locais. Na realidade, os efeitos da guerra fiscal têm sido perversos em vários sentidos. Além de enfraquecer as receitas municipais, nos locais onde a grande indústria se instala ocorre quase sempre um grande fluxo populacional, seguido do aumento tanto da precariedade urbanística quanto da violência, além de grandes sobrecargas para o sistema de transporte.

Como muitos municípios oferecem vantagens para a instalação de grandes indústrias, há uma sobreoferta de terras e incentivos, altamente vantajosa para os poucos grandes investidores e especuladores imobiliários que muitas vezes sequer chegam a implantar alguma indústria. Ao invés de gerar empregos e receita para o município, isso resulta nos inúmeros distritos industriais desocupados que podem ser vistos em diversas cidades brasileiras, de todos os tamanhos.

■ INVERSÃO DA LÓGICA

São José do Rio Preto-SP (326 mil hab.) vem operando há anos uma política de desenvolvimento econômico com características bastante diferentes. O Município vem estimulando e viabilizando micro e pequenos empreendimentos industriais e de serviços, de forma integrada ao desenvolvimento urbano local: um programa habitacional articulado a um programa de geração de emprego e renda, por meio dos minidistritos industriais.

A principal idéia dos minidistritos industriais é oferecer, dentro dos loteamentos populares realizados pelo poder público, uma área destinada à instalação de pequenas empresas, que ofereçam emprego e renda à população do novo bairro, além de permitir aos empreendedores melhores instalações, reduzindo assim a irregularidade dos usos urbanos que a instalação incorreta das empresas provocava.

■ CONCEPÇÃO

O planejamento do Programa de Minidistritos Industriais iniciou-se em 1982, e sua implementação em 1986. Para que a urbanização fosse completa, deveria oferecer atividades complementares à habitação, como comércio, serviços, disponibilidade de emprego e renda. Dessa maneira, o Programa de Minidistritos industriais foi desenhado integrado à política habitacional, de forma que cada novo loteamento promovido pela Prefeitura contivesse em seu interior uma região destinada aos usos industriais. A oferta de lotes – estima-se o assentamento de 55 mil pessoas, ou 15% da população atual do município – permitiu que a população favelada do município caísse de 500 famílias na década de 1980, para um número próximo a zero atualmente.

Estabeleceu-se como prioritário que a criação dos novos bairros e seus distritos industriais fosse feita de forma a não desorganizar o espaço urbano. Para evitar a ocupação de áreas muito distantes da mancha urbana (o que gera grandes deslocamentos e caras extensões de infra-estrutura e equipamentos sociais), os loteamentos foram abertos em vazios urbanos e em áreas de imediata expansão da mancha urbana.

■ CARACTERÍSTICAS

Com o passar do tempo, a Prefeitura vem induzindo a ocupação da cidade, por meio de vários mecanismos. A Lei de Zoneamento e a Lei de Parcelamento do Solo estabelecem que todos os loteamentos dentro do perímetro urbano da cidade devem doar – além das áreas verdes, institucionais e para o sistema viário – 5% de suas áreas para a Prefeitura, na categoria de *áreas dominiais*, constituindo um “banco de terras”. A Prefeitura realiza permutas desses terrenos por outros – maiores e mais periféricos, portanto mais baratos – viabilizando assim a disponibilidade de terras a serem urbanizadas. Um outro instrumento utilizado é a permuta ou compra de terreno rural no entorno imediato da cidade, seguida da expansão do perímetro urbano.

Os terrenos nos minidistritos são vendidos em até 35 prestações. O preço dos lotes é estabelecido por meio do levantamento de todos os custos (exceto despesas administrativas e áreas verdes), dividindo-se esses custos pela área líquida da somatória dos lotes. Como tampouco são cobrados juros sobre as prestações, na prática, a Prefeitura subsidia os lotes, sob a forma de não cobrança desses custos embutidos nos custos da urbanização.

Inicialmente, os minidistritos eram exclusivamente industriais. A partir de 1988 transformaram-se em minidistritos industriais e de serviços e, em 1995, foi criado um minidistrito dirigido exclusivamente às atividades comerciais.

Inicialmente, os lotes industriais podiam ser anexados para a formação de um módulo com área máxima de 2.250 metros quadrados. Em 1993, estabeleceram-se novos padrões: terreno mínimo de 500 metros quadrados e terreno máximo de 1.000 metros quadrados (dois lotes).

Até o ano de 2000, os lotes eram sorteados. Ao

se constatar que muitos eram utilizados com a finalidade de especulação imobiliária, em função da alta valorização dos terrenos, foram mudados os critérios de distribuição, utilizando-se a concessão de uso. Os sorteios deixaram de existir, e os terrenos passaram a ser concedidos para aqueles que possuem maior capacidade de gerar emprego e renda. Caracteriza-se assim de forma mais clara o Programa dos Minidistritos como uma operação com finalidade de gerar emprego e renda, e não de urbanização de uso industrial.

Os empreendedores devem iniciar a construção dos galpões em, no máximo, três meses após a posse do lote. Após dois anos de concessão gratuita, os empreendimentos são avaliados e, no caso de estarem efetivamente gerando emprego e renda, poderão ser alienados. A Prefeitura, a partir de vistorias que são realizadas com frequência, chegou a reverter a alienação de uma série de lotes, o que é possível até o momento de lavra da escritura definitiva dos imóveis, obtida no mínimo cinco anos após a alienação.

■ RESULTADOS

Do ponto de vista da geração de emprego e renda, é clara a alta atividade econômica atualmente instalada nos minidistritos. A prefeitura avalia que, para cada um dos 8500 empregos diretos

gerados nos minidistritos, surgem cerca de três empregos indiretos, o que resultaria em uma estimativa de 34 mil empregos na cidade (cerca de 20% da PEA local). Não está claro, no entanto, quantos desses empregos foram efetivamente criados, e quantos deles foram obtidos às custas de desemprego em outros locais. Cerca de metade das empresas aumentaram seu faturamento após a instalação no minidistrito.

De uma forma geral, pode-se identificar um movimento de regularização das empresas nos minidistritos, o que provoca ganhos para as próprias empresas e para o poder público, com aumento de arrecadação. Do ponto de vista da arrecadação de IPTU, ocorreu também um significativo incremento.

A descentralização das atividades de indústria, comércio e serviços é interessante para o morador dos bairros, que não precisa ir ao centro para ter acesso ao comércio e serviços. Também produz um efeito descentralizador do mercado imobiliário. Como muitos dos terrenos em minidistritos têm importância para o comércio e os serviços locais, acabam se valorizando. De forma correlata, é possível supormos que os imóveis nas áreas mais centrais, que perdem valor locacional decorrente da concorrência dos empreendimentos da periferia, sofrem menor valorização, o que significa também uma tendência de desconcentração de riqueza.

Para além dos impactos econômicos diretamente ligados às atividades das empresas nos mini-

distritos, é possível identificarmos uma série de impactos do ponto de vista social.

A situação regular do ponto de vista do uso do solo dificulta a atuação de fiscais corruptos, recorrentes em todas as cidades brasileiras, e que se aproveitam das restrições da regulação urbanística para extorquir aqueles que se encontram em situação irregular.

As altas ofertas de loteamentos populares e de emprego nas periferias é um dos fatores que preveniu a formação de favelas no município. A capacidade do poder público de atender à demanda pela urbanização de renda mais baixa significa também que a população mais pobre está mais próxima dos equipamentos sociais. Dentre as empresas visitadas, todas tinham altos índices de empregados que moram nas redondezas, o que diminui os custos de transporte para os trabalhadores, o trânsito nas ruas e o impacto ambiental.

A vitalidade urbanística dos bairros periféricos provoca também efeitos benéficos para a região central. À medida que as atividades de comércio e de serviços são descentralizadas, em São José do Rio Preto ocorre de forma muito menos acentuada o perverso movimento de circulação intra-urbana que é regra nas cidades paulistas: durante o dia, todos vão para o centro, que se transforma em um formigueiro humano, expulsando assim (por falta de qualidade de vida e por superaquecimento do mercado imobiliário) a população residente.

DESAFIOS

A taxa de desistência é de cerca de 40%. Entretanto, esta taxa não é tão alta, se compararmos com os índices de mortalidade de empresas no Brasil. As condições econômicas gerais são as que mais determinam a permanência ou a interrupção das atividades das empresas. Isso evidencia a força dos limites impostos pela dinâmica macroeconômica.

A lei de regulamentação dos minidistritos estabelece que os lotes podem ser hipotecadas como garantia para a concessão de financiamentos, com o objetivo de facilitar acesso ao crédito por parte das empresas. As empresas instaladas, no entanto, não têm utilizado mecanismos de crédito para investimento em sua produção ou expansão.

Apesar de o Programa de Minidistritos ter obtido sucesso em retirar as empresas da informalidade, verificam-se altos níveis de trabalhadores em situação informal. Outros elementos de segurança no trabalho não chegaram a ser implementados como regra nos minidistritos: as indústrias muitas vezes têm altos índices de ruído, insegurança do ponto de vista dos riscos de acidentes de trabalho e de poluição ambiental.

De uma forma geral, podemos perceber que as em-

presas não utilizam inovações tecnológicas, mas funcionam à base de maquinário obsoleto e muitas vezes de segunda mão. Isto provoca uma perda de competitividade, compensada em outros aspectos: flexibilidade quanto aos custos trabalhistas; uso da mão-de-obra familiar; custos mais baixos de transporte; baixas despesas financeiras; inexistência de despesas com aluguel.

Ao que tudo indica, o desenvolvimento econômico alcançado é suficiente apenas para prevenir a queda

de partes expressivas da população abaixo da linha de pobreza. Pelo menos por enquanto, está muito distante de significar a gestação de um pólo econômico importante em escala nacional, ou um polo de inovação tecnológica.

Por outro lado, se entendermos o desenvolvimento econômico não como um fim em si, mas como um meio de atingir a coesão urbana e social, os resultados estão claramente à mostra. Ao contrário do que ocorre na maioria das iniciativas habitacionais e de estímulo à implantação de empresas, a riqueza produzida por essa experiência, ainda que seja pouca, não parece estar gerando uma sombra de exclusão social e precariedade urbanística à sua volta.

Leia os Boletins
DICAS na Internet:
<http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas>

Autor: Renato Cymbalista.

Instituto Pólis- Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - São Paulo - SP - Brasil
CEP 05414-010 - Telefone: (011) 3085-6877 - Fax: (011) 3063-1098 -
<http://www.polis.org.br> - e-mail: dicas@polis.org.br