

# O PEQUENO INVESTIMENTO COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO DE ALLENDE \*

Raimundo Santos \*\*

## I. AS BASES DA POLÍTICA REGIONAL DA UP

O problema das desigualdades espaciais nem sempre tem recebido um tratamento analítico a partir de consistentes critérios dados pelas funções que, em última instância, a racionalidade histórico-concreta asigna às diversas regiões. Decorrencia disso, a planificação regional na América Latina geralmente tem um enfoque economicista e as medidas paliativas propugnadas, dirigidas na sua maioria a áreas problemáticas ou deprimidas, com freqüência não levam em conta uma preocupação de conjunto da realidade.

Somente alguns trabalhos mais recentes começam a esclarecer um novo enfoque<sup>1</sup>, precisamente por tentarem relacionar a temática regional com os obstáculos centrais que enfrentam os países ao seu desenvolvimento e, mais especialmente, na medida que associam a "solução regional" à questão do poder político, deferenciando este último fator dos demais determinantes das deformações espaciais.<sup>2</sup> A consequência deste tipo de perspectiva é a possibilidade de converter a análise regional em elemento consistente de política econômica e a própria planificação espacial em elemento nada desprezível à estratégia de desenvolvimento. De um enfoque dessa natureza decorreria uma ação deliberada no espaço geográfico nacional, de modo a administrar sua funcionalidade global e assim transformar a ferramenta regional em ponto substancial para a obtenção de metas gerais.

No caso da experiência do Governo da Unidade Popular chilena, estas novas preocupações da teoria econômica espacial vêm-se orientando em duas dire-

(\*) Este artigo, escrito em agosto de 1973, é um extrato de outro trabalho mais amplo, avaliativo das primeiras proposições de política regional do Governo da Unidade Popular esboçadas no Chile pela Oficina Nacional de Planejamento (ODEPLAN).

Sua publicação, passado tanto tempo, se pode ter alguma utilidade, contentamo-nos com a chamada de atenção para um processo político tão curioso, como a experiência chilena e, mais especificamente, para a importância dos pequenos investimentos, desde que equacionados em espaços menores, a partir de critérios globais dados pela racionalidade de processos de mudanças.

Suas muitas limitações teóricas não nos levaram a revisar conceitos e apreciações da circunstância em que foi elaborado, pois, apesar dos riscos, preferimos deixá-los mais como testemunho, inclusive na forma redigida originalmente.

(\*\*) Professor do Mestrado em Sociologia da UFPb — Campina Grande-PB

(1) Rofman, Alejandro, "El fenómeno de la concentración y centralización espacial en América Latina: Elementos para una discusión", *Seminário Internacional ILPES/ILDES*, Viña del Mar, Abril de 1972 (mimeo).

(2) Armstrong e Santos, W., R., "Crítica de la teoría de los polos de desarrollo", *Documento de Trabalho*, n. 51, CIDU, Universidade Católica do Chile, Santiago, 1972.

Rev. RAÍZES	Campina Grande	Ano VI	Nº 6	61 a 73	Jan.86/mar.88
-------------	----------------	--------	------	---------	---------------

ções, fundadas num marco-base prospectivo para se chegar a propostas concretas, a saber:

- a) a de trabalhar com uma imagem-objetiva que, projetando o comportamento de variáveis setoriais chaves num prazo de 30 anos, dessa perspectiva capaz de delinear uma possível estratégia de ação;<sup>3</sup>
- b) a de considerar que estas projeções proporcionam uma visão espacial futura acorde com os requerimentos da "nova economia" e os objetivos sociais do processo de transição ao socialismo.<sup>4</sup>

O pressuposto específico é que, uma vez criada a situação de Governo Popular, não se lograria uma nova fisionomia espacial somente a partir do desenvolvimento das mudanças estruturais programadas, sem uma atuação deliberada no espaço econômico e sem se ter claro a especificidades e importância dos instrumentos de política regional.

O marco perspectivista, sem dúvida, constitui avanço importante, mas ainda restam insuficiências no que diz respeito ao conceito de "nova economia" e quanto ao significado da própria "transição ao socialismo", já enriquecidos atualmente com as experiências históricas. Elas, quanto menos, indicam algumas linhas de previsão de dificuldades, como as referentes ao intrincado que tem sido as funções produção/inversão, redistribuição/consumo, reforma agrária/produção-comercialização (abastecimento e mercado negro); industrialização pesada/produção de bens de consumo; área de propriedade privada/queda nos investimentos; bloqueio externo e interno.

Além disso, é imperioso aquilatar como as chamadas leis gerais da marcha para o socialismo se expressam nas peculiaridades chilenas. O exemplo maior talvez seja como o mesmo problema de enfrentar a prioridade na redistribuição da renda, com a conseguinte reorientação do aparelho produtor de bens de consumo massivo em detrimento dos investimentos de longa maturação, em condições bem específicas. A experiência em curso indica que as circunstâncias em que o movimento popular alcançou o governo coloca a necessidade da conquista de uma ampla maioria da população, pois os resultados das eleições de setembro de 1970, de abril de 1971 e de maio de 1973 ainda não expressam a divisão entre "popular" e "não popular" e não correspondem aos interesses reais da cidadania chilena, mediatizados ainda por fatores diversos. Ao contrário do que ligeiramente supuseram alguns, a especialidade da *via chilena* é a forma como a população se incorpora às tarefas estatais, e participa nas decisões a partir da formação do Governo da Unidade Popular (UP) e não mediante a destruição do aparelho do Estado burguês, mas pela ocupação do Executivo, com a preservação de suas atribuições e o uso mais conseguinte das mesmas.

Os esforços do Governo da Unidade Popular para modificar no médio prazo as atuais tendências de concentração e assentar as bases de uma nova macroestruturação espacial se inspiram na procura da descentralização urbana que dinamiza o espaço rural, difunde o progresso material e cultural à população e crie

---

(3) ODEPLAN, Documentos Preliminares da "Estratégia Espacial", Santiago, outubro de 1972. (Mimeo, circulação restrita).

(4) Ibid. cap. 3

uma estrutura territorial formada por centros industriais capazes de maximizar o potencial de desenvolvimento regional.<sup>5</sup>

Por certo esta opção é um processo desconcentrador complexo, consulta a inércia do padrão de desenvolvimento histórico e, em princípio, as restrições objetivas impostas pelo atual estado da economia nacional. A política econômica espacial tem como orientação central (alternativa aos critérios de rentabilidade empresarial anterior) "a eficiência... medida em termos de objetivos integrais de desenvolvimento nacional que demanda uma nova estrutura espacial da economia e procurem materializar uma imagem-objetiva essencialmente diferente a que nos leva o modelo histórico".<sup>6</sup> A desconcentração proposta pretende combinar a acumulação que requer a construção da "nova economia" com uma produção baseada em critérios de justiça social. Ela implica na procura de eficiência econômica indispensável no médio prazo a partir do reconhecimento de deseconomias de escala existente na infraestrutura social, entendendo-se ainda que "eficiência social" — politicamente desejada — postergaria aumentar as bases para a acumulação.

A estratégia se viabilizaria mediante uma ordenação mais complexa e diferenciada da trama urbana nacional, consolidando basicamente o "corredor central de desenvolvimento" — que se estende desde a província de Coquínho, ao norte, até Llanquihue, ao sul, abrangendo 92% da população do país — e pivoteando o conjunto de centros urbanos em torno daqueles considerados potencialmente desconcentradores.<sup>7</sup>

Afirma-se que a ferramenta regional aportaria ao aumento do desenvolvimento nacional, ao próprio tempo em que se estaria também optando pela tese de um certo "sacrifício da eficiência" micro-econômica de algumas atividades em favor de um maior emprego de recursos humanos ociosos e em função de uma melhor distribuição da renda, com o qual se estaria poupando recursos que permitiriam uma maior concentração dos investimentos (medida em termos reais) naquelas atividades e lugares que mais contribuissem para o logro de objetivos econômicos e territoriais no marco de uma nova funcionalidade espacial.<sup>8</sup>

A partir dessas considerações, foram consideradas como atividades mais propícias os setores da construção, agro-pecuário e a agro-indústria, por sua maior incidência espacial no curto prazo, já seja por seus aspectos econômicos como por seus resultados sociais.<sup>9</sup>

Avaliza esta escolha a constatação de que, nas condições de escassez de capital e de abundância de mão-de-obra existentes no país, as demandas de infraestrutura, tanto em extensão como em intensidade, estariam levando a uma situação tal que seu atendimento exigiria um custo social mais elevado do que desenvolver um processo de urbanização desconcentrador. O suposto aqui é o de que "As aparentes economias de escala, quando são medidas em termos sociais, podem terminar sendo deseconomias reais, especialmente quando os recur-

---

(5) Ibid.

(6) Ibid.

(7) Ibid.

(8) Ibid.

(9) Ibid.

tos são escassos e têm uso alternativo mais eficiente ou produtivo em outros setores da economia".<sup>10</sup>

A primeira grande restrição, contudo, é que a demanda agro-pecuária se encontra concentrada em torno de Santiago, o que leva à necessidade de abordar o problema da rede de transporte e comercialização para alterar o processo de absorção na zona metropolitana da maior parte da capacidade geradora de capital com a conseguinte marginalização das áreas afastadas do centro consumidor.

Nestes termos, uma política econômica estável teria como provável campo de ação, de um lado, a maximização dos excedentes econômicos com a crescente produtividade do capital e da mão-de-obra e as economias de escala (manejando a Área de Propriedade Social e a Área Mista, sobretudo concentradas em Santiago); e de outro, a instrumentalização da variável espacial procurando aumentar a produção e a produtividade mediante a incorporação acelerada de recursos ociosos, especialmente humanos e naturais, significativamente importantes nas áreas periféricas à província de Santiago. Quer dizer: a estratégia espacial formulada deveria apoiar-se muito mais nas possibilidades de excedentes da área de propriedade social, na perspectiva de sua transferência para regiões de menor produtividade, e na possibilidade de tomar decisões políticas flexíveis — dentro da disjuntiva entre a tendência real de acumulação em moldes concentradores e a perspectiva de incorporar recursos ociosos na periferia — procurando-se compensar a baixa capacidade de gerar recursos reais a curto e médio prazos, mas com custos crescentes, a partir de investimentos adicionais em obras de acondicionamento do território, se se mantêm a tendência concentradora.

Mas a estratégia opta, teoricamente, por atuar numa área prioritária diversa — principalmente no setor agro-pecuário — procurando generalizar na periferia um novo dinamismo e um processo de completariedade com os atuais centros urbanos dominantes,<sup>11</sup>

## II — A RACIONALIDADE ECONÔMICA EMERGENTE

Ainda que as orientações perpectivistas da estratégia desenhada apresentem deficiências metodológicas, o fato mais marcante, contudo, é que, transcorrido dois anos e meio de experiência do Governo da Unidade Popular, a realidade sócio-política vem gerando uma racionalidade econômica significativamente diversa da pré-existente e muito diferente das previsões contidas no marco suposto.

A situação atual se caracteriza por uma demanda aumentada de forma extraordinária — tanto em termos reais, como fictícios —, o que vem criando um sério problema de abastecimento, em particular agudo nos centros metropolitanos. Além das deformações provocadas pela sabotagem empresarial e o mercado negro político; a oferta de bens reflete a importante desorganização que atinge o aparelho produtivo, especialmente visível do setor agro-pecuário que vem perdendo capacidade gerencial-organizativa e é fato que a área de propriedade social não tem podido acumular os excedentes esperados e se vê afetada pelo blo-

---

(10) Ibid.

(11) Ibid., p. 13.

queio econômico externo, trazendo graves conseqüências para um país tão dependente do exterior.

Durante o ano de 1971 foram incorporadas muitas empresas ao núcleo do que depois constituiria a Área de Propriedade Social, chegando a mesma em outubro de 1972 com 150 empresas, representando 30% da produção e 20% do emprego industrial. A capacidade ociosa das indústrias, que promediava em fins de 1970 a porcentagem de 25%, foi utilizada rapidamente; a desocupação se reduziu significativamente à metade do mesmo período, desenvolvendo-se assim uma política de reativação da economia no curto prazo.

A meados do ano 1972 a liquidação do latifúndio chegou preticamente a seu termo, tendo o Governo Popular expropriado, só em 18 meses, 3.374 estabelecimentos, enquanto que na administração anterior somente se havia expropriado a 1.408. Nesta mesma data o setor reformado compreendia 8 milhões e 996 mil hás (das quais 669 mil são terras regadas e 1 milhão e 226 mil hás terras aráveis, o que representa cerca de 48% da terra regada, em tanto que os pequenos e médios proprietários (com menos de 40 hás, básicas) contam com 25% da superfície das terras regadas e com 30% aráveis.<sup>12</sup>

Mas o otimismo era passageiro. A expansão econômica, produzida pela rápida utilização da capacidade ociosa das indústrias, e monetária, resultante das melhorias salariais também imediatas, aumentaram a demanda de alimentos em cerca de 27%, enquanto que a produção agro-pecuária interna subiu apenas numa média de 6%. O déficit, que é complementado pelas quantiosas importações, nos últimos dois anos atingiu cifras correspondentes à terceira parte do consumo total, superando assim a média da década anterior, que se situava entre um quarto e um quinto.<sup>13</sup> Se acrescentamos a esta realidade o lock-out patronal, que durante 26 dias de outubro de 1972 transformou todas as atividades produtivas do país, observa-se uma mudança na situação econômica cujo principal traço é o pouco controle sobre o processo inflacionário galopante. Este novo quadro, de apenas dois anos, transcende seu caráter aparentemente conjuntural para tornar-se uma característica da racionalidade econômica do início de 1973 e seguirá projetando-se no futuro.

Em função disso, a batalha política decisiva para os rumos do Governo Plupular, desde fins de 1971, passou a ser a luta pela normalização dos abastecimentos, o controle dos preços e, sobremaneira, o aumento da produção. Já então era indispensável passar de uma política imediata a outra que consolidasse o terreno avançado, e pusera em marcha os setores básicos da Área de Propriedade Social e da Área reformada da agricultura, uma vez que se chegava velozmente ao limite do uso da capacidade ociosa e os stocks de bens pré-existentes se esgotavam. Em fevereiro de 1972, com os acordos tomados pela Unidade Popular em *El Arrayán* cobra maior significado na nova política econômica o aumento da produção agro-pecuária, em vista do reconhecimento da importância da alimentação para o povo e das restrições reais das divisas para importar. Desde então vem se procurando imprimir uma direção centralizada na Área de

(12) Corvalán, Luis, "Informe ao Pleno Agrário do PC", de agosto de 1972.

(13) ICIRA, "Diagnóstico de la Reforma Agrária" (Nov. junho de 1972), resumo publicado na revista *Chile, Hoy*, n. 2.

Propriedade Social com a finalidade de se lograr uma maior eficiência e rentabilidade. Na agricultura, desde o lock-out de outubro de 1972, também se procura a reestruturação e funcionamento do setor reformado<sup>14</sup>; e no setor industrial, se desenvolvem esforços para que as empresas trabalhem com planos operativos, chegando-se a criar os comitês setoriais da Corporação de Fomento (CORFO) justamente para exercer o controle a nível dos ramos produtivos.

Apesar disso, a capacidade gerencial pré-existente nos estabelecimentos expropriados não foi ainda substituída no curto prazo por uma organização eficiente, nem se conseguiu diminuir o clima de insegurança; mais ainda: a Oposição ao governo intensificou sua decisão de obstruir os financiamentos no Parlamento; o capitalismo especulativo se revelou, mais que um instrumento contingente e ganancioso, uma arma política cujas conseqüências vêm superando todas as previsões.

Diante de tal crise, na reminiscência leninista, se procurou identificar os "fatores determinantes e os problemas, procurando-se o "elo particular no qual se deveria eferrar com todas as forças para sujeitar toda a cadeia e preparar solidamente a passagem para o elo seguinte".<sup>15</sup> Foram definidas as prioridades em torno do setor agro-pecuário e da mineração (pela sua importância na geração de divisas) e finalmente se chegou à compreensão da importância do problema econômico para a continuidade do processo revolucionário em curso.<sup>16</sup>

Todas essas tendências e fatores, decorrentes em muito do próprio processo transformador, conformam uma racionalidade econômica muito diversa da prevista na formulação inicial da política regional tal que se tornou uma realidade que obrigará, mesmo sem cancelar o marco espacial formulado, o reconhecimento dos dinamismos positivos e negativos, decorrentes em muito do próprio processo de mudanças na perspectiva, por certo, de direcioná-los numa ação espacial possível de curso que toma a economia nacional.

### III – O PEQUENO INVESTIMENTO NO PROCESSO DE MUDANÇAS

Em tese, parece óbvio a correlação existente entre subdesenvolvimento regional e a estrutura agrária; e também cifrar esperanças quanto a uma reestruturação espacial baseada, mais realisticamente, nas transformações econômicas, sociais e políticas que implicam uma reforma agrária. Possível ainda, nesta perspectiva, desenvolver um esforço que hierarquize e quantifique estas mudanças, e se chegue mesmo a operacionalizar o processo reformador da agricultura em termos de um novo instrumento de desenvolvimento regional.

---

(14) Como sublinha o Ministro Calderón, da Agricultura: "Expropriações ainda restam por se fazer e as faremos, mas é claro que agora o problema central da política não pode seguir sendo o das expropriações, mas a consolidação produtiva do expropriado, precisar as novas organizações do setor reformado, desenvolver a agro-indústria, preocupar-nos com especial interesse da produção agropecuária para reduzir drasticamente as necessidades de importação de alimento, etc., e tudo isso impulsionado com um critério central: elevar o papel das massas trabalhadoras do campo nestas questões". Revista *Posición*, s/f, 1972.

(15) Cerda, Carlos, "La clave de la victoria", art. publicado em *El Siglo*, 25/1/73.

(16) Congresso da Unidade Popular, realizado em junho de 1973.

O caso chileno é muito ilustrativo no que diz respeito a expectativas e realidades.

A Reforma Agrária significou uma distribuição de renda na proporção em que se intensificou o processo expropriatório; alguns logros foram obtidos na nacionalização da comercialização da produção agro-pecuária e se tenta introduzir a planificação no setor.

Um problema, contudo, que o processo reformador não tem podido solucionar é o do minifúndio e a pequena agricultura. Este setor incide fortemente na deterioração das áreas agrícolas ao longo do país. Se consideramos como pertencentes ao estrado as propriedades classificadas como sub-familiares e familiares, vemos que elas representam 77% do total de explorações, ocupando cerca de 30,4% dos cultivos anuais. No setor viviam em 1972 74,6% da população agrícola e ocupava uma força de trabalho permanente estimada em 54,3% e ocasional e temporária calculada em 46,5% da população ativa.<sup>17</sup> O minifúndio — na acepção de explorações sub-familiares — dispunha de apenas 5,1% da superfície em cultivos anuais para concentrar uma população da ordem de 40,6% e ocupar só 4,2% da força de trabalho permanente, estimando-se que dos trabalhadores temporários e ocasionais 16,1% trabalhavam e residiam no mesmo local, enquanto que 56,2% nas explorações multi-familiares médias e grandes, setor este último afetado pelo processo expropriatório.<sup>18</sup>

O fato em si colocava a necessidade de esforço para vincular os minifúndios ao setor reformado que os absorvera, completando-se essa política com assistência sindical, técnico-creditícia e social nas áreas mais minifundistas, maior oferta de serviços nas mesmas.<sup>19</sup> Mas como não se pode esperar no curto e médio prazos uma resposta sólida por parte do setor reformado, e não será criado um importante aumento nas oportunidades de trabalho, continuarão existindo pobreza e desemprego nos minifúndios de muitas localidades do país.

A solução que se vislumbra, no curto prazo, consiste em tentar elevar o nível da ocupação mediante investimentos nos serviços de infraestrutura social e descentralização de indústrias relacionadas com a elaboração do produto agro-pecuário e florestal.<sup>20</sup>

Uma opção deste tipo está implícita na estratégia espacial proposta, quando se procura que o desenvolvimento urbano possibilite concretizar estratégias intra-regionais que reestruture os sistemas de centros urbanos e induza o deslocamento controlado das migrações.<sup>21</sup>

A escolha de sistemas e sub-sistemas urbanos que seriam estimulados se faz com o critério de obtenção de eficiência para dinamizar o *hinterland* destes centros mediante a oferta de emprego de acordo com a demanda local, com o que se espera independizar os centros menores da área metropolitana; diminuir a dispersão de população e, em definitivo, contribuir para o encurtamento da diferença cidade-campo, equilibrando, limitando e/ou invertendo o crescimento diferencial entre a metrópole e as cidades médias e pequenas.

(17) Informes do ICIRA, cit.

(18) Ibid.

(19) Ibid.

(20) ODEPLAN Estrategia, op. cit., cap. VII.

(21) Ibid.

A definição dos níveis dos centros a serem dinamizados, assim como os papéis que deverão cumprir na "desconcentração concentrada", permitirá estabelecer critérios de localização que vitalize uma política de investimento mais realista diante da racionalidade particular emergente com a posta em prática das principais medidas do programa da Unidade Popular.

Inicialmente, a área metropolitana tenderia a desconcentrar-se com base em Rancagua, capital da província contígua, desestimulando-se novos projetos industriais para outros lugares. Os demais centros regionais concebidos na estratégia proposta cumpririam um papel industrializante com base nos insumos locais, incluídos bens de capital e de consumo, e estariam equipados com serviços de finanças, comércio, etc. Já os centros micro-regionais desempenhariam uma função básica para deter os fluxos migratórios que se dirigem a Santiago, procurando-se integrar a micro-região. Preferencialmente centros de atração para agro-indústrias, dotados de estrutura média e pequena de alta tecnologia e/ou alta ocupação de mão-de-obra não qualificada, e com infraestrutura comercial e de abastecimento. Os centros menores, as chamadas Unidades Territoriais Básicas\*, têm por função principal proporcionar o acesso da população dispersa em vilas, aldeias e povoados rurais aos bens e serviços.<sup>22</sup>; suas atividades produtivas são recursos naturais especializados com alta capacidade geradora de emprego de pouca qualificação; dotados de um nível básico de serviços, podem constituir, com os centros periféricos de seu interior, uma forma de enlace urbano-rural de importância na perspectiva de superar a dispersão rural existente.

Tal tipologia tem por objeto indicar critérios de localização que permitam uma aproximação à estrutura espacial proposta, adiantando-se tão só quais devem ser os centros de ordem nacional e regional, guardando-se a definição do nível de decisão mais localizado para a seleção dos centros menores como um trabalho de planificação intraregional.<sup>23</sup> O que se procura, no caso, é certo realismo nas possibilidades, posto que se quer vincular investimentos produtivos com recursos naturais, humanos e de infraestrutura, como sugere a análise de uma matriz como a que se segue. (Ver na página seguinte)

Em definitivo, se trata de conhecer certo perfil econômico-espacial que permita elaborar uma política de localização de investimentos industriais e nível maior de centros, centros médios e pequenos, possibilitando utilizar a principal ferramenta de política de desarrollo urbano; e que também permita o uso consciente de pequenos investimentos naqueles níveis urbanos inferiores, incluindo-se numa estratégia de desenvolvimento espacial e proporcionando com isso um maior reconhecimento prático destas realidades por parte da estrutura do governo.

O dito anteriormente não está negando a necessidade dos grandes investimentos, mas chama a atenção para o fato de que, pelas suas características, o volume e sua longa maturação que não produzem efeitos indiretos a médio e

---

(\*) Estas Unidades Territoriais Básicas são micro-regiões funcionais, economicamente integradas e definidas a nível de departamento.

Cf. Babarovic, Ivo, "Definiciones como marco para el análisis espacial en Chile". CEPLA, Santiago, 1972.

(22) Ibid.

(23) Ibid.

## MATRIZ DE ATIVIDADES POR NÍVEL DE CENTRO

	Nacional	Regional	Micro Regional	UTB	Periférico	UP ag.
Complexos Industriais	o	o				
Indústrias manufatureiras especializadas e diversificadas	o	o				
Indústria intensiva de capital:						
Grande	o	o	x			
Média	o	o	o			
Pequena	o	o	o			
Indústria de alta ocupação de mão-de-obra:						
Grande	o	o	o	o		
Média	o	o	o	o		
Pequena	o	o	o	o	x	
Sub-complexos	o	o	o	o		
Indústria artesanal	o	o	o	o	o	o
Indústria turística	o	o	o	o	o	o

o = atividades que estruturam o nível de centro

x = possíveis atividades

FONTE: Estratégia, op. cit., cap. VII, 3.

curto prazos, nas pequenas localidades, elas não superam a ausência de atividades produtivas organizadas a nível local. Diferente disso, numa situação de escassez de recursos, pode-se realizar pequenos projetos, de rápida execução, vinculando-se de imediato aos anseios da população dos povoados dispersos.

A afirmação não é apenas para considerar o pequeno investimento "como suplementar da grande obra, mas para adiantar-se a esta, devendo assim ser considerado na planificação nacional do investimento".

"A concepção de desenvolvimento do país é visto pelos economistas desde o ponto de vista das cifras; quando têm que decidir um investimento que poderíamos chamar de macro-econômico, tem de passar dos 20 milhões de dólares, dos 100 milhões de escudos".<sup>24</sup>

Ao contrário disso, se calcula que com um bilhão de escudos se pode ins-

(24) Texier, Alberto, gerente da SERCOTEC, "La pequeña inversión en un programa de inversiones", cf. *El Siglo*, 22/03/73.

talar 100 pequenas indústrias nos povoados de 800 habitantes, utilizando principalmente mão-de-obra feminina da zona, o que a direção do Serviço de Cooperação Técnica (SERCOTEC) chama a "revolução para cada povoado" no sentido de encavar em cada vila do país uma iniciativa industrial.

Já em consequência de tais orientações se realizam muitas iniciativas para instalar pequenas indústrias em regiões distantes, como também o SERCOTEC e a Direção de Assistência Social (DAS), dependente do Ministério do Interior, assinaram convênio para coordenar atividades, fomentar e instalar pequenas indústrias ou oficinas que absorvam bolsões de desemprego e sub-emprego existentes em regiões previamente determinadas pelo DAS, no marco de uma ação conjunta com os comitês de desempregados. Contudo, o decisivo, para que os pequenos investimentos sirvam como uma base a mais da industrialização descentralizada em regiões e províncias atrasadas, reside em que esta nova ferramenta passe a integrar os mecanismos de planificação, quer dizer: que as potencialidades sejam equacionadas nos marcos do processo transformador em marcha e se estabeleça sua capacidade desconcentradora formal e claramente.

#### IV – O SETOR DA PEQUENA E MÉDIA INDÚSTRIA E AS ORIENTAÇÕES DO GOVERNO POPULAR

O setor do artesanato, da pequena e média indústria (PIA) abrange, no caso chileno, cerca de 30.000 estabelecimentos (94% do total do setor industrial) e emprega 160.000 trabalhadores (39% da força de trabalho de todo o setor industrial), distribuída nos ramos de alimento, calçado e vestuário; móveis e acessórios; indústria gráfica; couro, borracha, produtos metálicos, etc. e contribui com 22% do valor agregado total da produção industrial e um 3,7% do produto geográfico bruto do país, contribuição superior a dos setores da construção e do transporte.<sup>25</sup>

É certo que subsiste uma alta porcentagem de capacidade instalada que não se utiliza (34,7%) em condições de, a curto prazo e sem necessidade de grande esforço inversionista adicional, lograr-se um aumento na produção industrial do país em um 15%, revestindo especial interesse os ramos de bens essenciais como alimentos, calçado e roupas, entre outros. Esta possibilidade, contudo, se vê restrita pela concentração quase absoluta do setor na província de Santiago, sobretudo quanto maior é o tamanho da empresa. O emprego gerado pelos estabelecimentos localizados na província de Santiago representa 50% da ocupação de todo o estrato, o que mede um pouco a potencialidade do setor.

Definitivamente se pode esperar que a médio prazo o setor tenha condições para contribuir com um aumento significativo da produção e pode converter-se numa real alternativa para a absorção de mão-de-obra de baixa qualificação e constituir-se numa base a mais para descentralização de atividades produtivas, dependendo isso em grande medida da política que desenvolva o governo para o setor não apenas para o curto prazo, mas também para uma perspectiva mais futura.

---

(25) Os antecedentes sobre o setor foram reunidos mediante um questionário aplicado pelo SERCOTEC, publicado em Julho/73 por este mesmo organismo.

Neste mesmo sentido, resulta interessante enumerar os principais problemas com que se defronta o setor e logo destacar as orientações das medidas mais relevantes que se propõe tomar o Governo Popular:

a) "Tudo faz presumir que a curto prazo a antiguidade média da maquinaria seguirá aumentando e que, em geral se não se corrige essa tendência, a produção da pequena indústria e o artesanato poderia baixar em lugar de aumentar.<sup>26</sup>

b) Dos 28.680 estabelecimentos pertencentes ao setor, 24.563 são da categoria artesanal (1—9 pessoas ocupadas e somente 4.117 são consideradas como pequena indústria (10—49 trabalhadores) com o que se observa que a grande massa de artesãos é a base social do setor, com deficiências importantes em equipamentos, nível tecnológico muito limitado e principalmente o baixo nível de sindicalização do estrato (que em 1968 só tinha 21% associado).<sup>27</sup>

Observam-se problemas específicos tais como: subordinação ao mercado de atacado, cuja condição de monopólio impõe os preços (utilizando o sistema de adiantamentos sobre a produção comprometida); dependência dos comerciantes-importadores dos equipamentos e limitações para pagar salários, as prestações sociais, melhoria nas condições ambientais, ferramentas, etc.<sup>28</sup>

Superando o marco da mera assessoria seletiva e individual do passado, o Governo da Unidade Popular se propõe ajudar o setor a partir das quatro seguintes linhas de ação:

1 — "O Estado procurará dar assistência financeira e técnica necessária às empresas desta área (privada) para que possam cumprir com a importante função que desempenham na economia nacional..."

2 — "Além disso, se simplificarão os sistemas de patentes, impostos aduaneiros, contribuições e taxas imputadas a estas empresas..."

3 — "Nestas empresas se deverá garantir os direitos dos operários e empregados e salários e condições de trabalho justos."<sup>29</sup>

A maior preocupação do Governo da Unidade Popular tem sido insistir na inexistência de monopólio dos pequenos e médios industriais e artesãos, cujas empresas não tenham um capital superior a 130 salários mínimos anuais, tendo já enviado ao Parlamento um projeto de lei em novembro de 1972 sobre tributação e fomento do setor. Deixando de lado o sistema anterior, se incentiva a capitalização das empresas do estrato com base no reinvestimento dos lucros não distribuídos, diminuindo a base de incidência do imposto.

A assistência financeira está garantida e democratizada mediante o "Estatuto de Crédito para a pequena indústria e o artesanato", e através dos seguintes mecanismos:

— se criou um organismo denominado "Comité de Crédito à pequena indústria e o artesanato", com o objetivo de manter um estreito contato com os beneficiários, detetar seus problemas e propor soluções a nível nacional e regional;

---

(26) Texier, Alberto, "El aporte de los pequeños industriales", revista *Principios*, n. 152, Julho/agosto, 1973.

(27) Ibid.

(28) Ibid.

(29) *Programa de la Unidad Popular*, ed. PLAN, 1971.

- ao próprio Comitê lhe corresponde redigir um Regulamento de Operação do crédito que lhe fixará as atividades, a ser proposto ao Banco Central, e
- a garantia a exigir do usuário de menor porte será do tipo pessoal (letra, promissória, etc.), facultando-se ao Banco Central recorrer a outras exigências quando se trate de empresas maiores.<sup>30</sup>

Neste mesmo sentido, e sempre com participação dos beneficiários, tem-se realizado importações da maquinaria através da SERCOTEC, procedendo-se a uma distribuição democrática das mesmas.

Em relação ao problema dos abatecimentos de matérias-primas, apesar de que somente tem-se encarado as dificuldades da Área de Propriedade Social, ultimamente foram tomadas iniciativas para o estrato, como é o caso da criação das Setoriais de Abastecimentos (couro, calçado, têxtil, etc.), que são estruturas incorporadas ao SERCOTEC.<sup>31</sup>

O problema sindical é o mais difícil de resolver na medida em que a divisão dos dois organismos existentes — a Associação dos médios e pequenos industriais (AMPICH) e a Confederação Nacional Única da pequena indústria e o artesanato (CONUPIA) — é aumentada ainda mais pela pressão dos setores monopólicos filiados à sociedade do Fomento Fabril (SOFOFA) que procuram atrair o setor para a posição de bloqueio econômico ao governo.

A partir de 1973, o Governo Popular reconheceu um papel importante ao estrato da pequena e média indústria dentro de seus esforços para sair da crise econômica. Algumas definições procuram relacionar o setor com a Área de propriedade social e a Área mista, com base em metas como as seguintes:

- dar uma contribuição eficiente para o aumento da produção, considerando-se a alta porcentagem da oferta que é gerada, ou possa a vir produzir-se no setor;

- substituir as importações e/ou abrir novas linhas de exportação na medida em que o setor se especialize em certos ramos ligados a peças e acessórios, etc.;

- gerar novos empregos, importante possibilidade do setor por sua capacidade de ocupar mão-de-obra mais elevada que as empresas de maior porte.<sup>32</sup>

Conseqüência do anterior é o fortalecimento que vem tendo o SERCOTEC dentro da administração pública, definindo-se sua responsabilidade mais importante como "o apoio à pequena indústria e o artesanato nos marcos da área privada, mas condicionando este apoio aos interesses de todo o povo e dos trabalhadores do setor em particular".

Por esta razão o SERCOTEC se propõe durante o ano de 1973 trabalhar com quatro diretrizes básicas: a) esclarecer as regras do jogo em relação às garantias e operacionalidade do setor; b) superar as dificuldades do estrato, para por em marcha sua capacidade produtiva, dando ênfase à questão dos abastecimentos; c) promover um vasto programa de investimentos numa perspectiva de desenvolvimento regional e d) procurar que o setor concretize contribuições no

---

(30) O acordo foi feito por uma comissão formada por três representantes dos pequenos industriais, dois do Banco Central e dois do SERCOTEC.

(31) Texier, op. cit.

(32) SERCOTEC, "Directrices para la acción del SERCOTEC", fevereiro de 1973.

tocante ao problema das divisas.<sup>33</sup>

Além da segurança dada quanto à inexistência de insegurança do setor, contemplada em projeto de lei enviada ao Parlamento, foi criado a nível de SERCOTEC, o Departamento de Estudos de Novas Formas de Empresas com a finalidade de dar solução aos conflitos e às "ocupações" de empresas verificadas também neste estrato.

No que se refere aos abastecimentos de matérias-primas, se adianta estudos para quantificar as necessidades de insumos básicos das regiões, destacando-se as desvantagens das demais com relação à província de Santiago, onde se localiza a maioria dos produtores destes materiais, o que permite uma promoção mais democrática e mais eficiente de sua distribuição; com um procedimento similar em relação à comercialização, à política de substituição de importações e o fomento das exportações, sublinhando-se o novo tratamento dado à questão do crédito.<sup>34</sup>

Orientação importante é a promoção do setor mais vinculado à produção de bens essenciais, brindando assistência técnica e financeira às indústrias estabelecidas para que funcionem com sua máxima capacidade, seja pondo em funcionamento a que já esteja instalada, seja melhorando sua tecnologia; realizando investimentos que gerem novas empresas, mais ligadas às demandas locais com vistas a assentar bases reais para a descentralização industrial.<sup>35</sup>

Em resumo: se pretende combinar uma política de fomento às empresas com maiores possibilidades de aumentar a oferta de bens essenciais e/ou de substituir importações e incrementar as exportações com a utilização de recursos locais (matérias-primas e mão-de-obra), de modo que dinamize muitas áreas das províncias, onde precisamente estão os focos de desemprego mais significativos.

Nesta perspectiva, sem dúvida, o estrato da pequena indústria e o artesanato tem um peso significativo para a reativação das economias provincianas tanto no curto como no médio prazo. Os pequenos investimentos podem converter-se numa ferramenta importante para a política regional de desconcentração concretizada, que a nível das regiões implica em estimular o desenvolvimento mais integral de seus *hinterländer*, desde que se incorpore aos mecanismos de planificação e se acredite como um instrumento dotado de capacidade decisória e de execução dentro do aparelho estatal.

---

(33) Ibid.

(34) Ibid.

(35) Ibid.

# RAÍZES Nº 4-5

JAN. 84/DEZ. 85

PROBLEMATICA  
AGRÁRIA

REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS E ECONÔMICAS

## SUMÁRIO

### ARTIGOS

<b>Kostas Vergopoulos:</b> Capitalismo e alimentação . . . . .	5
<b>Manoel Correia de Andrade:</b> A seca e o combate aos fatores desestabilizadores da economia agrícola do Nordeste . . . . .	33
<b>Gian Mario Giuliani:</b> A renda da terra: um impasse na teoria . . . . .	39
<b>Yves Chaloult:</b> Uma política de legitimação do Estado e rearticulação da pequena produção rural: o Projeto Nordeste . . . . .	61
<b>Clemilda Maria de O. de Sousa:</b> Movimento operário e luta pela terra em Pernambuco . . . . .	101
<b>Paola Cappellin Giuliani:</b> Reflexões sobre o projeto de reprodução entre assalariados . . . . .	123
<b>René L. de Carvalho &amp; Eulália E. Cardoso:</b> Frentes modernizantes na agricultura paraibana . . . . .	141
<b>Jean-Charles Szurek:</b> Crise agrícola e sindicalismo rural na Polônia . . . . .	155

<b>PESQUISAS ASSOCIADAS:</b> Mudança sócio-econômica do Cariri Paraibano . . . . .	167
--	-----

<b>Ghislaine Duqué:</b> Estrutura fundiária e pequena produção . . . . .	168
<b>Maria Cristina de M. Marin:</b> Migração sem urbanização . . . . .	197
<b>Ramón Peña Castro:</b> A política de reflorestamento no Semi-Árido paraibano . . . . .	204

### NOTAS, COMENTÁRIOS E INFORMAÇÕES

<b>César Garcia:</b> Posições atuais em torno da reforma agrária . . . . .	213
<b>Mestrado em Sociologia Rural:</b> Abstracts das dissertações defendidas . . . . .	217

### RESENHAS BIBLIOGRÁFICAS

<b>C. Garcia; H. F. Aguiar Filho; J. C. Moreira Filho &amp; M. A. Seara:</b> A questão agrária e a SUDENE. (E. Troccoli & G. Duqué) . . . . .	229
<b>L. C. B. Pereira &amp; Y. Nakano:</b> Inflação e recessão. (M. L. Malaguti) . . . . .	233
<b>E. Mandel:</b> Marxismo abierto. (M. L. Malaguti) . . . . .	237
<b>J. Camilo de Melo:</b> A lavoura canavieira e a expansão do capitalismo britânico em Pernambuco (M. Zaidan F.) . . . . .	239