
Política de industrialização recente em Londrina

José Barreira*

RESUMO

Este trabalho trata das dificuldades de política industrial urbana aplicada numa cidade de porte médio no interior do país, mesmo num contexto de intensificação da internacionalização da economia, ou seja, quando grandes fluxos de informações digitais estão reduzindo gradualmente as desigualdades funcionais persistem e separam os grandes centros industriais e de negócios dos demais portes funcionais. Este estudo (sobre a luta pela industrialização de Londrina) levanta, na verdade, um elenco de dificuldades de naturezas jurídica, política e econômica que envolvem espontânea ou pragmaticamente a redução de *economia de aglomeração* combinada no processo de *metropolização*. Enfoca as práticas das políticas locais voltadas para equipar médios centros urbanos de modo a alterar os desníveis quanto à capacidade de localização industrial, justamente numa fase de transição entre fordismo e pós-fordismo.

PALAVRAS-CHAVES: Políticas industriais, fiscais e tributárias. Infra-estrutura pública e privada.

INTRODUÇÃO

Independentemente do rumo específico da indústria da confecção local, aqui abordaremos todo o contexto da Política Industrial de Londrina, ou seja, de um modo mais abrangente, considerando todos os outros setores da economia local. Desde já é preciso observar que há um encaminhamento político voltado para a busca de soluções combinadas em termos de recursos financeiros e humanos para um rumo industrial, seja um complexo, seja uma dada especialização. Entre os instrumentos institucionais que a Política Industrial local prevê para tornar Londrina um tecnopólo (têxtil, confecção, alimentos, química) estão os cursos de nível superior (engenharia eletrônica, engenharia da computação, química, estilismo e moda), bem como a formação de mão-de-obra preparada em escolas profissionalizantes de 1º e 2º graus, como o SENAI e o CEFET (cujos cursos ainda não foram definidos). O que a sociedade local cobra tanto do setor privado quanto das mais diversas instâncias de governos, é quanto ao rumo para a economia industrial local.

A despeito de que uma das suas características históricas seja a de fácil disseminação embora sem mercados cativos, hoje encontra novos e sérios obstáculos, principalmente aqueles derivados das condições sociais, econômicas e culturais. Com a competição internacional de roupas, penetrando em todos lugares, o setor privado sozinho não dá conta de resolver, talvez nem com a intervenção do poder público local. Em que pese as indústrias de fiação e de tecelagem serem as mais exigentes em termos de mão-de-obra especializada, são as mais promissoras tanto em termos de expansão de mercados quanto pelos equipamentos modernos disponíveis, se comparado com a situação do ramo de confecção.

Estamos diante de uma análise sobre a Política de Desenvolvimento Industrial em Londrina que foi *preparada* metodologicamente para fortalecer as pequenas empresas e introduzi-las num complexo de indústrias complementares, como por exemplo os ramos de fiação, tecelagem e de confecção. As indústrias de produtos finais como as de confecção estão, em parte, exercendo uma pressão *de cima para baixo* requerendo não

* Professor Adjunto na Universidade Estadual de Londrina. E-mail: barreira@geo.uel.br

apenas uma especialização do ramo de fiação local e regional, mas também sua extensão ao ramo da tecelagem. Um pólo de tecnologia dinâmico, conforme sugere STORPER, deve dar muita atenção ao *desenvolvimento da divisão social do trabalho e aos mercados de trabalho especializado de baixo para cima*, como forma de fortalecer as inter-relações empresariais.¹

Nem as indústrias de confecção numa ponta final e nem as indústrias de tecidos na outra estão preparadas para obter vantagens significativas num quadro de competição internacional. A começar pelas relações intersetoriais locais, onde a cadeia fiação/tecelagem/confecção mantém-se dissociada. As figuras 1 e 2 poderão dar uma idéia das lacunas entre os ramos de fiação, tecelagem e confecção, cujo preenchimento exige muito mais do que uma política industrial até mesmo de nível nacional, para poder alcançar resultados objetivos. Os interesses, a capacidade de investimentos e uma diversidade de apoios políticos são reduzidos no Paraná.

1. OS DIVERSOS ENTRAVES ÀS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO INTERIOR DO PARANÁ

Há uma série de medidas tomadas pelo governo do estado que vêm resultando em constantes manifestações de desagrado no interior do Paraná envolvendo aí tanto setores públicos como privados. As reações contra atitudes do governo acabam, segundo os políticos e empresários locais, encobrendo ou ofuscando a potencialidade econômica regional, ao mesmo tempo em que contribuem, indiretamente, para um crescimento desigual dos investimentos industriais na região metropolitana de Curitiba. Todas as críticas voltam-se para algo em torno do "Governador de Curitiba". Aqui estamos diante de dois fatos que merecem registro e reflexão, ou seja, em torno das políticas industriais. Em setembro de 1995, Curitiba sediou a mais completa exposição agro-industrial sob o título de *Feira do Paraná* com poucos expositores do interior do estado. Neste evento, o primeiro fato de desagrado decorreu da seguinte expressão do secretário estadual da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico: *Estamos esperando você na Feira do Paraná. A nossa Curitiba, o nosso Paraná estão prontos para recebê-*

*lo*². Isto foi o suficiente para que o presidente da Associação Comercial e Industrial de Londrina, oficializasse em setembro a sua crítica junto ao governador argumentando que o *senhor Cássio Tanigushi não é secretário de Indústria e Comércio de Curitiba, mas de todo o Paraná*³.

O segundo é que a centralização em Curitiba de eventos como este vem prejudicando muitos empreendimentos regionais em andamento, uma vez que as feiras locais e regionais representam as vitrines das suas atividades econômicas. Para o presidente da Associação Industrial de Londrina os grandes eventos regionais expõem de modo mais eficiente o potencial e as características do próprio estado que aqueles sediados na capital com espaços para expositores do interior do Paraná.

Estas indignações chegam a ser importantes, pois fazem coro em todo o interior e expõem, revelam e gravam um símbolo de luta pela descentralização das decisões de governo e, por conseguinte, pela desconcentração de muitos empreendimentos fortemente centrados nas regiões metropolitanas brasileiras, a despeito das reversões em andamento. Empiricamente, tais manifestações se apresentam como condutas necessárias para uma Política Industrial no interior dos estados. As nossas observações são de que as fusões de interesses públicos e privados locais têm representado uma espécie de politização, em parte, decorrente da negação crítica de tudo aquilo que apresente como manifestação de extrema concentração, seja de recursos financeiros, seja de renda e de atividades industriais, serviços e comércio.

Percebemos ainda que quando se trata de políticas industriais no interior dos estados, a forma e o conteúdo de cada organização do espaço são expostos, quando as suas essências se revelam. Ou seja, todas as manifestações da vida social, cultural, econômica e política, que possam estar presentes numa organização espacial, são sentidas com muita clareza, não apenas no meio acadêmico, mas de uma forma mais aguda pela classe política, exatamente aqueles que trabalham concretamente com organizações espaciais locais ou regionais.

Embora não considerando o território paranaense como uma unidade histórica e, por conseqüência, levando em conta que o crescimento dos setores industriais no interior do Paraná não representa, como no caso paulista,

uma retomada de crescimento incorporando desconcentração da Região Metropolitana de Curitiba, bem como os laços históricos do Norte do estado serem mais estreitos com a economia paulista, é preciso aqui levar em conta que há uma concentração expressiva das atividades econômicas acompanhadas do papel de sede político-administrativa do estado.

A cidade de Curitiba possui três áreas industriais, sendo que a principal recebe o nome de Cidade Industrial e segue um modelo de preservação ecológica, o que por si só já exerce um processo seletivo para projetos industriais que queiram ingressar nesse distrito. As instalações industriais nesse caso assumem uma severa seletividade que toma o rumo das incorporações técnicas e tecnológica mais modernas e de capital intensivo.

A combinação entre a concentração de fornecedores específicos e a centralização da capacidade de produzir e reproduzir tecnologias na região de Curitiba se contrapõe com a descontinuidade ou ausência dessas mesmas condições no interior do estado do Paraná. Uma disposição desigual, como essa, de equipamentos urbanos tanto entre o Norte do Paraná e a Região Metropolitana de Curitiba, quanto a uma situação relativamente privilegiada dos centros urbanos localizados no estado de São Paulo⁴, pesam sobre a Política Industrial em Londrina. Em termos comparativos, a atração de investimentos para Londrina enfrenta determinante histórica e condições favoráveis de ofertas urbanas tanto no interior paulista quanto à política industrial posta em prática pelo atual governo do estado concentra-se na Região Metropolitana de Curitiba. Em 1985 esta já concentrava cerca de 39,4% do pessoal ocupado na indústria do Paraná.

O processo de desconcentração da região metropolitana paulista não está mais circunscrito apenas aos centros urbanos como Ribeirão Preto, Campinas, São José dos Campos, Sorocaba, Rio Claro, São Carlos e, até mesmo, atraído pelo Triângulo Mineiro como Uberlândia e Uberaba que, por sinal, também compõem uma extensão da economia paulista, como o Norte do Paraná. Porém acresce-se aqui uma outra grande diferença: o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) vem atuando na escolha de áreas no interior paulista e mineiro, as quais poderão receber investimentos

internacionais⁵. Tais centros carregam fatores atrativos os quais foram incorporados ao longo de suas inserções na formação do mercado nacional, ou mais do que isto, ao núcleo da economia brasileira. O que vemos hoje, entre as economias “paranaense” e “paulista” são diversos fatores de continuidade mas também de descontinuidades entre os aparelhos urbanos (a infra-estruturas). Contudo, as diferenciações entre aparelhos urbanos resultam não apenas em desiguais possibilidades de aglomeração industrial, mas também em diferentes capacidades para selecionar tipos desejados de novos investimentos⁶.

Contudo, face às ligações umbilicais entre Londrina e Maringá com a economia paulista, somente nestes últimos anos de final do atual século estes centros estão entrando numa fase da adolescência industrial e começam a se tornar interessantes, ainda que de forma impulsiva. A outra face autoritária do mesmo processo de inibição industrial, no interior do estado, ainda se concentra nas vantagens aglomerativas exercidas pela região Metropolitana de Curitiba com todas as suas particularidades funcionais.

Diante deste panorama árido quanto às capacidades desiguais de atração de novos investimentos no interior do Paraná, o poder público executivo municipal em Londrina adiantou-se politicamente para uma face do controle administrativo voltado para articulação, em conjunto com organismos do setor privado local via ACIL (Associação Comercial e Industrial de Londrina), a ADETEC (Associação de Desenvolvimento Tecnológico de Londrina), bem como órgãos oficiais como UEL (Universidade Estadual de Londrina, através da Fábrica de Medicamentos), IAPAR (Instituto Agrônomo do Estado do Paraná) e EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias). A sua postura, de certa forma, é agressiva também para a criação de suportes burocráticos que possibilitem criar condições não apenas nos bastidores, mas concretas e efetivamente favoráveis para implantação gradual de novas bases tecnológicas importantes, tanto em termos de expansão de equipamentos como de novas instituições de pesquisas e de mão-de-obra especializada para todos os ramos da indústria local.

Na verdade, o que se vem buscando através das políticas de industrialização em determinadas regiões do Paraná, como os casos

de Londrina, Maringá, Cascavel, Ponta Grossa e tantas outras cidades acima de 50 mil habitantes, é o nivelamento de todas aquelas condições que representem vantagens aglomerativas para a implantação de novas unidades fabris, como por exemplo a expansão e qualificação dos parques industriais locais e criação de institutos de pesquisas para dar suporte para a capacitação tecnológica adequada à base econômica regional exposta. A expressão *agressiva* aqui é pertinente para adjetivar o grau de intensidade com que as políticas voltadas para a industrialização do interior são exigidas para se obter quaisquer resultados positivos.

Mesmo que timidamente, um panorama resultante dos esforços locais pela industrialização no interior do Paraná, iniciadas há pouco, já começou a revelar alguns sinais de economias de aglomeração como é o caso de Cambé e Ibiporã, formando com Londrina um aglomerado urbano com uma gradual incorporação de funções de metrópole regional, principalmente pela qualificação e escala de abrangência dos seus serviços. As instalações industriais tanto em Cambé quanto em Ibiporã e mesmo em Rolândia já estão se beneficiando mas de um modo subordinado e explícito⁷ à proximidade com Londrina. As participações da produção industrial em Cambé e Ibiporã em 1992 representaram 65,6% e 54,0% respectivamente dos ICMS locais (em 1995, Ibiporã nivelou-se com Cambé atingindo os 67%). Enquanto isso, em Londrina a participação do ICMS industrial em 1995 permaneceu em torno dos 37%.

Tanto o porte quanto o papel funcional atual do setor industrial em Londrina tem sido objeto de sérias discussões por toda sociedade local, pois os interesses mediados por políticas industriais regionais não correspondem aos verdadeiros estatutos políticos regionais; na verdade representam apenas estratégias locais para ampliar as bases da economia de aglomeração, já que alguns segmentos do setor privado perceberam e estão tirando vantagens dos seus investimentos industriais em Cambé e Ibiporã pela sua proximidade com Londrina face ao seu aparelho urbano com serviços de nível superior⁸. Em outras palavras, os setores privado e público locais se debatem diante das determinações macroeconômicas, numa intensa mobilização para expandir e diversificar a base econômica regional, principalmente para dar

sustentação a novas e mais completas transformações⁹. É preciso atentar para a expansão do valor agregado ao produto, já que isto interessa tanto ao setor empresarial quanto à gestão pública local.

Talvez uma das questões mais importantes neste trabalho esteja na resistência e negação política local atual à visão pragmática sobre a funcionalidade urbana em termos de uma especialização predestinada para Londrina: *cidade com vocação para serviços*. Isto significa um transtorno que é algo inimaginável para a classe política local. As *políticas industriais* das cidades do interior do país também contribuíram para ampliar mais os símbolos das cidades, principalmente quanto às fantasias que consideram a industrialização sem limites. Um símbolo urbano em particular e envolvente tem cativado todas as classes sociais, de todos os níveis de escolaridade: a *industrialização* tornou-se uma palavra de ordem nas cidades de porte médio no interior do país e constituiu-se numa manifestação praticamente folclórica, construindo e, ao mesmo tempo, traindo o inconsciente coletivo que pode se manifestar como uma força política importante em auxílio à gestão pública local.

Há em Londrina registros de duas recentes manifestações importantes que poderiam ser tomadas como uma transformação do *inconsciente coletivo* em manifestações substantivas realizadas pela classe operária local: a primeira foi o movimento dos trabalhadores das indústrias de bebidas em geral¹⁰ diante de um impasse ocorrido no plano *político-jurídico* local. Um resultado aí adverso, por questões de formalidades no processo de desapropriação de um terreno, poderia resultar no cancelamento das negociações que já estavam adiantadas para instalação de uma unidade da Pepsi-Cola no município; a segunda, foi o movimento dos trabalhadores¹¹ na indústria metalúrgica local diante da morosidade do Governo do Estado em se decidir pela solicitação de isenção do ICMS pela Indústria Corona como condição para se instalar em Londrina. Exatamente aqui, na nossa percepção, mesmo diante desses pequenos movimentos de classes, há uma evidente projeção consciente das condições sociais e econômicas com rebatimentos espaciais. Poderiam tais manifestações corresponder a um processo de formação econômica e social cujo

território de reprodução é intensa e coletivamente percebido, sentido e defendido pelos cidadãos comuns?

2. BASES TRIBUTÁRIAS INCONSISTENTES: UM INSTRUMENTO PERVERSO DE CONFIGURAÇÃO ESPACIAL

Mas não é somente a ideologia industrializante que move os poderes públicos locais. Há um outro “elemento cultural político” como a figura folclórica do sujeito de “chapéu na mão” produzido pelo regime tributário brasileiro e que corresponde à marginalização das receitas públicas da grande maioria dos municípios que possui uma estreita base de transformações. Em tese, as bases agro-industriais locais que aí poderiam sustentar uma agregação cumulativa de valores, num encadeamento de transformação dos seus diversos produtos, não foram realizadas ou completadas por razões de natureza macroeconômica. Diferentemente do que ocorreu num passado bem próximo, hoje com a modernização massiva das mídias eletrônicas e grandes melhorias dos meios de transportes no país, as transformações industriais recentes já estão construindo substantivas diversificações com capacidade de internalizar combinações inter-setoriais e, por conseqüência, atuar na formação de economias de aglomeração no interior do país, porém, a custos sociais elevados para a gestão das pequenas e médias cidades locais.

Na década de 40, diversas empresas de beneficiamento agro-industriais, sediadas em muitas capitais ou nos grandes centros brasileiros, tomaram o rumo das zonas produtoras de matérias-primas às quais estavam ligadas (beneficiamento de café, algodão, amendoim). Da produção de matérias-primas às fases de beneficiamento a incidência dos impostos em cascata também produziram concentrações financeiras, quando essas empresas passaram a investir tanto na produção de matéria-prima quanto na ampliação de outras fases de beneficiamento, bem como em pequenas etapas de transformações agro-industriais. Passada esta fase:

As reformas econômicas promovidas pelo governo Castello Branco transformaram o Brasil antigo no Brasil moderno (...). Uma foi

*a reforma fiscal, que começou eliminando incidências tributárias injustas assim como os incentivos à sonegação ou ao atraso no cumprimento das obrigações fiscais. Ela culminou com a Emenda Constitucional nº 18 de 1967, que deu ao Brasil um sistema tributário modelar, baseado nos Impostos sobre Renda, Produtos Industrializados e Circulação de Mercadorias, sem incidências em cascata ou destituídas de funcionalidade econômica*¹². (destaque nosso)

A busca por *indústrias complementares* objetiva também a ampliação da base tributária local. Medidas para ampliar a agregação de valor¹³ na diversificação da produção local têm sido o objeto central de todas as gestões municipais em razão da dependência das finanças públicas municipais às transferências de recursos¹⁴ provenientes tanto do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) quanto das transferências das participações no ICMS estadual. Essas transferências de recursos financeiros subordinadas à eficiência econômica e às vinculações das receitas aplicadas neste ou naquele setor administrativo, a partir de 1966, representavam para as gestões locais uma dupla dificuldade: incapacidade de reter e aproveitar um exército de reserva formado por contingentes de expropriados e expulsos do campo bem como os excluídos das cidades, ao mesmo tempo impossibilitados de construir, com recursos próprios, infra-estruturas por mínimas que fossem, capazes de atrair novos investimentos, aproveitando as possibilidades agro-industriais presentes combinadas com uma de suas condições fiscais: o IVC (Impostos sobre Vendas e Consignações), vigente no período 1934-66.

Embora não inserido no contexto atual, no documento a seguir encontramos um exemplo de que como o Sistema Tributário pode influir tanto no processo de produção, quanto na organização das empresas e na repartição geográfica das atividades econômicas. Aqui estão colocadas as razões pelas quais a empresa Volkart Irmãos Ltda., com sede em São Paulo, deixou de atuar no beneficiamento de algodão em todo interior do Brasil:

(...) Com o imposto de Vendas e Consignações incidindo sobre o preço do algodão cada vez que ele mudasse de mão e a taxas cada vez

maiores, viu-se o exportador forçado a procurar a mercadoria diretamente na fonte de produção e beneficiá-la, evitando assim, uma incidência tributária resultante da intervenção do maquinista. Essa situação criou condições difíceis para os maquinistas não exportadores, os quais foram abandonando essa atividade, testando finalmente alguns poucos de maiores capacidades financeiras, que se dedicavam mais à venda à indústria nacional. Com a introdução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM, desapareceu a incidência em cascata do imposto, possibilitando o reaparecimento do maquinista não exportador. De 1967 (quando foi introduzido o ICM) para cá tem aumentado bastante o número de maquinista não exportador na indústria do beneficiamento do algodão. (...) Desaparecida essa contingência (...) encerramos a nossa atividade de beneficiamento de algodão no interior, mas continuamos com a mesma intensidade anterior na exportação de algodão para o exterior.¹⁵

Não é sem razão a existência dos movimentos de empresários e políticos locais, ora a favor, ora contra mudanças na legislação que possam alterar significativamente o aproveitamento da base econômica local. Aliás, a potencialidade da base econômica local pode deixar de existir conforme os instrumentos de política monetária e/ou fiscal.

Contudo, a reforma aqui apontada foi, em parte, grande responsável por dois fatos com repercussões espaciais importantes: o primeiro de natureza de gestão privada, quando diante da nova legislação tributária essas mesmas empresas começaram a tomar o caminho de volta¹⁶ para os seus locais e estruturas originais, já que os impostos deixaram de reincidir em forma de

cascata. O segundo, de natureza pública. Uma reformulação das posturas das políticas locais foi tomando um corpo reivindicatório mais agudo face às novas centralizações do controle tributário local nas mãos do governo central e estadual, mantendo ainda uma posição de dependência às participações nas restituições financeiras (17%) relativas ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e outras transferências dos governos estaduais (ICMS).

A reforma de 1967, com relação aos volumes de recursos financeiros arrecadados pela União, subentendia que quaisquer melhorias de repasses proporcionais às receitas municipais dependeriam de desempenhos econômicos globais e não locais.

Um reduzido número de pequenos centros urbanos poderia alcançar um desempenho econômico comparado com as cidades onde a participação do setor industrial é expressiva. Acresce-se a isto o fato de que, diante de crises estruturais (mais que as conjunturais), a capacidade do poder local em estimular investimentos industriais privados ainda é mais aguda no interior¹⁷ do país. A referida reforma de 1966 prenuncia de uma crise interna das superestruturas¹⁸ refletindo as contradições na economia capitalista mundial, cujas repercussões internas atingiam os tecidos sociais e políticos com graves rebatimentos espaciais¹⁹.

Para o nosso trabalho em questão, os dados da tabela 2 sintetizam quantitativamente, se não o seu pilar central, pelo menos um dos esteios das nossas hipóteses de trabalho: em toda a evolução das esferas de poder o desenvolvimento ou ascensão do poder local sempre pôs em evidência²⁰ percepções relativas às espacializações, sempre herdadas historicamente por processos econômicos, sociais e políticos.

Tabela 1 – Participações dos Fundos de Participação (%) e da União em termos das arrecadações de IPI e IR em dois Sistemas Tributários Nacionais

<i>Sistemas Tributários</i>	<i>Reforma tributária de 1966*</i>	<i>Constituição de 1988</i>
<i>Instrumentos</i>		
União	67,0	53,0
Fundo de Participação Municipal	17,0	22,5
Fundo de Participação Estadual	14,0	21,5
Fundo Especial	2,0	3,0
<i>Totais</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fonte: REZENDE(1994:110). (Destaque e adaptação nossos)

(*) Aqui há uma diferença de datas: adotamos 1967 e esta fonte 1966.

Tabela 2 – Participações nos recursos efetivos entre as três esferas de governo (%)

<i>Esferas de governo</i>	<i>1964-67</i>	<i>1978-88</i>	<i>1989-90</i>
Estados	40,23	36,50	42,90
União	45,50	46,43	34,35
Municípios	14,27	17,07	22,75
<i>Totais</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: REZENDE(1994:111).(Destaque e adaptações nossos)

Em outras palavras, nas ações decorrentes das funções políticas exercidas pelos prefeitos ou vereadores, tais expressões assumem formas espaciais com uma incrível nudez explícita. As expressões espaciais são compartilhadas também por cidadãos, numa esfera do inconsciente coletivo, onde há componentes psicológicos e culturais em estado latente. Comportamentos desta natureza podem e são requisitados pela classe política para determinados enfrentamentos quanto à reprodução de seus interesses sobre uma base geográfica. Contudo, nada disto representa qualquer possibilidade de alterações sociais e econômicas mais profundas. De um modo mais contundente para as gestões locais, o aumento das suas participações nos recursos financeiros desde 1964 até 1990 *revela apenas* uma *tendência* de fortalecimento dos recursos financeiros institucionais no âmbito do poder local²¹, o que não decorre necessariamente de iniciativa local isolada, como seus atributos por exemplo, mas principalmente como resultado das composições das forças políticas presentes no Congresso Nacional:

*As mudanças que ocorreram no capítulo tributário não alteraram a correlação de forças atuantes dentro do sistema econômico, já que isto era um confronto entre a União e as demais esferas. O capítulo tributário mexeu na estrutura tributária sem alterar as bases de arrecadação e o perfil dos gastos*²².

Contudo, as ressalvas acima não eliminam outras formas de manifestações políticas locais necessárias à modernização da base de arrecadação por conta e risco de uma contradição básica: a renúncia fiscal.

Que porte de gestão local pode lançar mão de uma renúncia fiscal? As cidades pequenas? Pouco provável. Primeiro pelo reduzidíssimo volume de recursos próprios (como aponta o destaque na tabela 3 a seguir); segundo porque

o restante dos recursos financeiros é oriundo de transferências da União ou do Estado, que estabelecem aplicações vinculadas²³.

O que liquida as iniciativas de adoções de Políticas Industriais, na maioria dos municípios brasileiros, não é apenas o montante médio dos recursos efetivamente disponíveis para as gestões locais (22,75% para 1989), mas a questão institucional central que cerca o controle²⁴ sobre o destino dos recursos financeiros transferidos para cada uma dessas localidades.

3. DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Recursos próprios e tamanhos urbano, com raras exceções, apresentam grandezas diretamente proporcionais. Essa é uma das regras que influem na ampliação da capacidade em favor dos centros urbanos maiores quanto a sua autonomia na aplicação de renúncias fiscais como instrumento de política industrial. Por exemplo, os desdobramentos financeiros que os centros industriais ou de serviços ou de comércio atacadistas realizam são transferidos em forma de impostos para a formação das receitas públicas locais pela expansão física dos aparelhos urbanos privados: bens imobiliários urbanos e serviços e taxas. A disposição dos recursos próprios para esse porte urbano não encontra uma correspondência direta nas gestões das pequenas cidades.

Por outro lado, há uma outra grandeza cuja proporcionalidade está invertida: o volume de transferências de recursos de uma esfera para outra é inversamente proporcional à autonomia na gestão dos mesmos, como já apontamos anteriormente. Ou seja, em termos de volume, as cidades pequenas e médias dependem relativamente mais de recursos financeiros localmente arrecadados por competências dos governos Federal e Estadual, que propriamente

Tabela 3 - Repartições percentuais dos impostos apropriados em cada esfera de governo e as competências tributárias contidas na Constituição de 1988.

<i>Competência</i>	<i>União</i>	<i>Estados</i>	<i>Municípios</i>
<i>Impostos sobre:</i>	↓	↓	↓
Produtos Industrializados	43,0	21,5	22,5
Territorial Rural	50,0	-	50,0
Renda e Proventos	53,0	21,5	22,5
Exportação	100,0	-	-
Grandes Fortunas	100,0	-	-
Importação	100,0	-	-
Operações Financeiras	100,0	-	-
Propriedade de Veículos	-	50,0	50,0
Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes e Comunicações ((ICMS)	-	75,0	25,0
Transmissão de Bens "Causa-mortis"	-	100,0	-
Adicional do Imposto de Renda	-	-	100,0
Propriedade Territorial Urbana (IPTU)	-	-	100,0
Serviços (ISS)	-	-	100,0
Transmissão de Bens "Inter-vivos"	-	-	100,0
Vendas a Varejo de Combustíveis	-	-	100,0

Fonte: REZENDE (1994:106-108)(Destaque e adaptações nossos)

suas. Basta observar os reduzidos e instáveis números de bens ou serviços tributáveis (IPTU, ISS) apresentados anteriormente na tabela 3. Proporcionalmente menor, as transferências de recursos financeiros de uma esfera para a outra contam a favor das gestões das cidades industriais ou com aparelhos do terciário expressivos, acumulando relativas vantagens de uma forma extremamente desigual pelo território brasileiro. As cidades pequenas padecem tanto da irregular distribuição dos aparelhos econômicos quanto das autonomias de gestões locais; ao contrário, o tamanho crescente dos centros urbanos, já referido, incorporam uma proporção maior de recursos próprios o que lhes dão um grau maior de autonomia financeira, no caso de instrumentos de políticas industriais.

O sistema tributário nacional também atua no processo de repartição desigual dos recursos financeiros de origens fiscais, estabelecendo *divisões entre os municípios*. Basta considerar que os municípios representam, na prática, as

unidades espaciais básicas ou mínimas onde se dá a reprodução da vida econômica, social e político que são as localidades. Do ponto de vista tributário vigente, verifica-se uma negação da autonomia da base geográfica unitária, ou seja, as estruturas de poder (federal, estadual e municipal) subvertem a ordem: a base mais significativa da tributação presente é inócua social e espacialmente, embora guarde o caráter de socialização espacial das receitas públicas. É preciso que se reflita objetivamente sobre o que diz um ditado popular entre os vereadores deste país: *o cidadão não mora no estado ou na federação, mas no município*.

3.1. Instrumentos de política industrial: A articulação dos setores privados e públicos em Londrina

Após estas considerações sobre as dificuldades gerais tanto de natureza institucional como econômica, cabe aqui caminharmos para

o exame da realidade local nos termos de seus procedimentos políticos estabelecidos para atrair investimentos privados para o setor industrial. *Aqui é preciso perseguir a trilha das manifestações públicas* daqueles cujas palavras ou expressões tiveram e têm peso na formação de opinião pública bem como pela sua passagem por instância de exercício de poder público e privado local. Por exemplo, *a industrialização é um processo induzido, não cai do céu*²⁵, expressão de um ex-presidente da CODEL (Companhia de Desenvolvimento Industrial de Londrina) e empresário local. A sua manifestação é pertinente do ponto de vista dos interesses de classes, por esta razão elas pesam em muito tanto na definição das prioridades locais quanto na formulação dos objetos de enfrentamento pelo poder público local. No caso, assumir a iniciativa como indutor do processo de industrialização.

Um outro exemplo de significação em termos de expressão política e econômica e local. Manifesta-se uma certa ansiedade diante da lentidão com os poderes públicos locais que até então estavam trabalhando a política de implantação do distrito industrial local²⁶. Reclamava-se da falta de empenho da gestão do governo local em 1992 para empregar os 21% do orçamento já aprovados em 1991. O referido recurso financeiro estava destinado não apenas para a desapropriação de uma determinada área, mas para equipá-la com infra-estrutura necessária, uma vez que *Londrina está ensaiando uma industrialização há muito tempo e essa industrialização vai ter que sair, mais dia menos dia, porque não existe economia no mundo que possa se dizer desenvolvida, sem uma boa base industrial. Não adianta a Prefeitura trazer empresários de fora, inclusive do Exterior, para mostrar uma área sem qualquer infra-estrutura como se fosse um distrito industrial*²⁷.

3.2. A política industrial e os estímulos oficiais dos governos estaduais: A guerra fiscal como um instrumento perverso para a atração de investimentos

Estudos da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo apontam que 74,9% das empresas agro-industriais que estão se transferindo de municípios o fazem por razões de incentivos fiscais²⁸. Governos estaduais entraram numa batalha de isenções fiscais sem

precedentes na história do país, a ponto do atual Presidente da República solicitar que os governos estaduais mais ricos não praticassem uma renúncia fiscal que outros não pudessem oferecer.

Manchetes nos jornais paulistas onde se anunciam *Os Estados sofisticam armas para guerra fiscal – ICMS é isca para investimentos – saldo devedor do imposto é usado pelos Estados*, ou ainda como *a Guerra pelos investimentos: o que os municípios oferecem às empresas*, no caso paulista e voltados para multinacionais²⁹. No quadro 1 faremos um esboço do exposto pelos jornais, embora estes não se aplique ao caso de Londrina de forma direta.

- Araraquara e Ribeirão Preto brigam pela (Renault);
- Araras pode doar terreno à Honda;
- Campinas quer ficar com a Mercedes Benz;
- Indaiatuba gasta US\$ 16 mi para trazer Toyota;
- São Carlos quer levar a Toyota;
- São José dos Campos isenta impostos e quer a Goldstar, Samsung e a Renault e
- Sul-coreanos são alvos de Taubaté (Goldstar e Samsung).

Considerando que as localizações dos estados a seguir vêm oferecendo, desde 1980, uma série de importantes fatores como proximidade com grandes mercados consumidores, disponibilidade de infra-estrutura, mão-de-obra qualificada e organizações sindicais com menor grau de organização, que por si só seriam condições para atração das indústrias provenientes do processo de desconcentração da Região Metropolitana Paulista, acresce-se a tudo isto, a prática da renúncia fiscal (isenção total ou parcial de taxas e impostos, obras de infra-estrutura, doação ou cessão de terrenos e etc.) como instrumento de política industrial.

Estes exemplos, que à primeira vista poderiam ser uma negação da construção do nosso pensamento sobre as dificuldades quase que exclusivas dos municípios bem distantes das regiões metropolitanas, na verdade acabaram estabelecendo questões sobre a localização industrial. Tais empresas são todas de grande porte e multinacionais insensíveis às ofertas urbanas como aquelas apontadas acima. A fábrica de caminhões Volkswagen foi para Rezende, uma cidade média do Estado do Rio de Janeiro, e a Renault para a Região metropolitana de Curitiba

(Paraná). Em parte, a conduta da localização industrial até fins dos anos 50 sofreu alterações em razão da própria existência de *expectativas* muito presentes nas políticas de industrialização postas em prática pelos municípios mencionados.

Contudo, as alterações na localização industrial para empresas deste porte ocorreram no âmbito da escala do poder político: Rezende e Curitiba não anulam as pré-condições de

economia de aglomeração, ao contrário, reforçam-nas em novos moldes. O que acontece é que os estímulos exigidos hoje, pela natureza dessas empresas, passam necessariamente por questões institucionais gerais (inclusive fiscais) que os governos estaduais podem oferecer em maior grau de confiança que as gestões locais daqueles municípios referidos.

Quadro 1 – Instrumentos de política industrial em alguns estados do Brasil

<i>Estados Itens</i>	<i>Rio de Janeiro</i>	<i>Rio G. do Sul</i>	<i>Minas Gerais</i>	<i>Paraná</i>	<i>Pernambuco</i>
<i>Condições</i>	Implantação de empreendimentos	Implantar e expandir novos projetos industriais	Implantação de unidade industrial no Estado	Implantação de novas indústrias	Apoiar e incentivar o desenvolvimento industrial
<i>Prazos</i>	5 anos	8 anos	5-8 anos	3 anos	até 10 anos
<i>Valores</i>	40-75% do ICMS a ser recolhido	Devolução de até 60% do ICMS recolhido	Até 50% do ICMS a ser recolhido	Até 80% do ICMS a ser recolhido	de 80% a 70% do ICMS a ser recolhido
<i>Carências</i>	5 anos	sem	1 ano	3 anos	2 anos

Fonte: O Estado de São Paulo, 17/07/95, B9, apud CNI-Revista Estudos de Apoio à Indústria (nov/94).

A questão mais delicada do ponto de vista deste nosso objeto é com relação às *expectativas presentes* na capacidade dos municípios em poder atrair investimentos de acordo com a clientela, ou seja, privilegiando ramos que possuam mercados emergentes interna e externamente oferecidos como os produtos derivados de algodão, fibras artificiais, seda e mesmo lã, ao contrário dos voltados para produtos como linho e rami, já em progressivo declínio.

Estas considerações apontam as dimensões do quadro das dificuldades que são postas frente às intenções e articulações públicas e privadas locais, principalmente quando os instrumentos de política industrial dependem de recursos financeiros e de origem tributária (impostos e taxas), não apenas para produzir infra-estrutura. A renúncia fiscal, exigida por empresas interessadas em investimentos locais junto ao poder público, caracteriza-se melhor como um instrumento privado a mais para externalizar custos de produção na busca de competitividade.

4. A POLÍTICA INDUSTRIAL E A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO DE LONDRINA

A concepção política do PMII (Plano Municipal de Incentivo Industrial) voltado para expansão da base industrial em Londrina aponta para a passagem obrigatória pela Câmara Municipal por duas razões: primeira, a vertente institucional do processo que também levará à politização da necessidade de alterar o interesse local voltado para o reforço da chamada 'vocaçao para serviços', enfaticamente presente em todas as gestões passadas. A segunda, é a revelação da percepção geral de que *sem políticas* atrativas as gestões das cidades do interior não apresentam quaisquer possibilidades para atrair capitais externos ou nem mesmo de converter outros capitais excedentes locais em investimentos industriais diretos. Não se trata de uma relação de causa e efeito, mas sim de um quadro específico em que se impõe uma necessária política para ampliar as funções urbanas.

Dois exemplos do passado: a formação das economias de aglomeração subordinadas em grande parte pelas funções³⁰ de *governo* de portes *estadual e federal* foram capazes de produzir uma enorme capacidade de atração e conversão de novos investimentos públicos, onde os de origem privada (internos e externos) se deram de uma forma extremamente seletiva (setor industrial) – o caso de São Paulo, isto parte, pela presença de estatais³¹ e de grandes empresas privadas que as gestões dos órgãos responsáveis pela política industrial na Grande São Paulo e na Região Metropolitana de Curitiba, mais recentemente, foram capazes de atrair novos projetos sem grandes dispêndios financeiros decorrentes do artifício das renúncias fiscais.

Estas mesmas condições não ocorrem na mesma escala em municípios situados a mais 250 km distantes das regiões metropolitanas, os quais não podem se utilizar dos mesmos mecanismos fiscais para atrair determinados tipos de indústrias, dificuldade esta que combina em parte com a dispersão espacial das matrizes inter-setoriais. Aqui ainda há um outro complicador, o alto custo social que sempre representa a prática indiscriminada da renúncia fiscal para as cidades pequenas e mesmo média. Para as cidades os recursos próprios são praticamente nulos, e as transferências condicionadas de impostos costumam ser agravadas em função da irregularidade na base geradora, o setor primário. Quanto às cidades média e grande a limitação é de outra natureza, onde a autonomia é relativamente superior em função do valor do patrimônio imobiliário urbano, base econômica diversificada e segmentada (secundário e terciário) e o volume de consumo maior e bem mais controlado pelos sistemas fiscais.

Tudo isto tem reflexos diretos sobre o custeio dos serviços públicos básicos da competência local, ultimamente ampliada como a municipalização do ensino de primeiro grau. Quanto menor os centros urbanos mais restritos têm sido as suas possibilidades de ascensão industrial, com exceções daqueles que estão incorporando as vantagens das aglomerações em formação com centros de médio e grande porte como acontecem com Sarandi, vizinha de Maringá; Cambé e Iporã próximas à Londrina, em processo de conurbação. As atuais redefinições dos papéis funcionais, das pequenas

e médias cidades do interior do país, precisam ser entendidas hoje no contexto da intensificação da internacionalização da economia, ou seja, dos grandes fluxos de informações digitais que as integram, embora reduzindo minimamente as desigualdades funcionais que as separam dos grandes centros industriais e de negócios.

Como já falamos anteriormente, a capacidade de selecionar quantitativa e qualitativamente os investimentos industriais locais depende também do estágio e da base econômica herdada no processo de formação da economia regional³² para os quais se projetaram. O quadro 1 traz alguns elementos de política industrial que vem sendo adotados, como também apontam para algumas tendências das reivindicações concentradas em determinados ramos industriais. Estamos tomando os centros urbanos onde isto se dá com maior expressividade do estado do Paraná.

Sindicalistas³³ ligados à indústria local se manifestaram em reunião sobre a importância da Pepsi-Cola e Duchas Corona quando as suas instalações ainda estavam pendentes às negociações. No caso da primeira, denúncias de irregularidade na compra do terreno pela Prefeitura Municipal a ser doado à Pepsi-Cola levou o caso à Justiça, com possibilidades de prejuízo de Londrina em favor de Maringá, onde estavam a sua disposição incentivos fiscais. Diante desse caso, ocorreu a seguinte manifestação: *a pressão era aqui mesmo em Londrina, já que o assunto estava na Promotoria Pública.*

Um outro exemplo. Para o caso Duchas Corona, há uma solicitação de isenção de parte do ICMS que toca ao município de Londrina. Esta se encontra nas mãos do Governo do Estado, sobre o qual o mesmo aponta: *agora envolve o Estado. Se não conseguirmos nada, vamos aglutinar mais setores e pensar em novas ações. O que não podemos é esperar a Corona procurar outro lugar para depois agir*³⁴, reação do Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Londrina.

Tais disposições estão se amiudando e incorporando-se à prática das lutas nesse campo de batalha que é valorização dos lugares enquanto espaços de reprodução tanto do capital quanto da força de trabalho no interior do país. Acrescenta o presidente do Sindicato das Indústrias gráficas: *“quando a questão envolve*

empregos não podemos ficar alheios. Não importa de qual setor seja, já que movimenta toda economia"³⁵. Os ingredientes das competições inter municipais por mais empregos, pela via de assegurar possíveis investimentos industriais trazem, para a sobrevivência da classe operária local em pleno 1996, a viva compreensão sobre uma luta para alcançar o direito à cidadania, qual seja, o usufruto do espaço urbano. Esta realidade não é mais aguda apenas nas regiões metropolitanas, mas nos centros urbanos com população acima de 50 mil habitantes, já que estas desempenham papéis importantes na concentração da população urbana no Paraná.

4.1. Os instrumentos da política industrial em Londrina

Encarando a tarefa de diferenciar³⁶ a oferta urbana em Londrina apresentamos dois importantes pontos de vista de política urbana: o primeiro, de natureza local, é o trabalho para reverter a prevalência do terciário que se expande como uma reprodução de si próprio e como suporte ao setor agro-industrial; o segundo é regional e de natureza competitiva (com Maringá) que possui raízes na formação da economia do Norte do Paraná, já que são dois centros emergentes que disputam investimentos públicos e privados. As políticas industriais destes dois centros convergem quanto ao propósito de uma diversificação de ramos importantes de modo que possam induzir ou influir na definição dos tipos de matérias-primas em termos regionais. Para tanto, observamos uma corrida acelerada em termos de política urbano-industrial: equipamentos urbanos enquanto possíveis instrumentos de industrialização. A gestão municipal atual e os empresários locais estudam um instrumento institucional que possa manter o plano de industrialização por prazo longo imune às mudanças de orientação política municipal. As articulações estão amadurecendo na direção de *Agência de Desenvolvimento* privada sob a coordenação da Associação Industrial de Londrina, de modo a articular a condução do aparelhamento urbano independentemente da descontinuidade das políticas urbano-industriais estabelecidas ou não pelo poder público local a cada 4 (quatro) anos.

Um segundo aspecto sobre a política industrial local é bastante evidente, em termos

de mobilizar órgãos, planos, programas e atividades combinados³⁷:

1. Aeroporto Internacional;
2. EADI (Estação Aduaneira do Interior);
3. Programa PARANÁ-EUROPA;
4. Feira Estadual do Algodão;
5. Associações e Consórcios Internacionais de Import/Export;
6. Armazém de Atacado;
7. Centro de Eventos (convenções e feiras nacionais e internacionais);
8. Marketing Regional (área "metropolitana de Londrina")³⁸;
9. CEFET (Centro Federal de Educação Tecnológica);
10. Incubadoras de Base Tecnológica;
11. Incubadoras de Empresas;
12. Pólo Tecnológico;
13. Pólo Industrial Norte do Paraná;
14. Projeto de novos Parques Industriais;
15. Projeto Parcerias entre Empresas;
16. Projeto Revitalização dos Cílios Industriais. Núcleo de Atendimento à Micro e Pequena Empresa (NAE) e
17. Softex2000 (CNPq).

Este rol de instrumentos incluído na Política Industrial de Londrina nos revela o grau de dificuldades que atingem direta ou indiretamente os ramos de fiação, têxtil e de confecção. As necessidades de atingir mercados como o MERCOSUL, USA e Europa de modo competitivo requer uma atuação na formação de ofertas urbanas como as infra-estruturas econômicas e de consumo coletivo.

Em parte, a intensificação da internacionalização da economia mundial pressiona a expansão da modernização dos meios de transportes e de comunicações, cujos níveis de complexidade nada tem a haver com a noção de causalidade. A incorporação de mercado é um processo composto de elementos transitivos, embora desigualmente distribuído. Como região produtora de café num passado recente, o Norte do Paraná foi inserido no mercado mundial não apenas como exportador, mas como comprador de produtos importados em escala menor embora com participações crescentes. Ao longo de pouco mais de um terço de século foi o suficiente para que os numerosos corretores de café instalados em Londrina e Maringá

estabelecessem uma experiência de comércio internacional extremamente importante, o que influi na capacidade de aprofundar no comércio internacional, só que agora em outras bases: crescente expansão de vendas de produtos industrializados para mercados europeu, asiático e norte-americano. Não que as bases econômicas estejam sendo invertidas nas duas pontas desse comércio – mas exatamente porque o consumo mundial em geral está ávido por preços em declínio, não necessariamente alcançados apenas pela via de modernizações tecnológicas – mas também pela utilização intensiva de mão-de-obra barata não apenas no Brasil com os “tigres cearenses” mas principalmente entre os *tigres asiáticos*, acusados de prática de dumping social.

Do ponto de vista dos objetivos da Política Industrial de Londrina, a *infra-estrutura aeroportuária* local já requer uma reestruturação que permita ao transporte aéreo um conjunto de novas funcionalidades para atender a expansão do comércio e de consumos produtivos com crescentes participações de componentes importados de todas as partes do país e do mundo. Para que os empresários da região tenham acessos menos desiguais possíveis em termos de tempo de procedimentos na importação de produtos e insumos modernos de mercados interno e externos, estão ocorrendo pressões empresariais para a transformação do aeroporto de Londrina para um nível de operações que permita pousos internacionais.

Conforme esta política, a economia urbana local precisa incorporar mais uma instância da função burocrática federal que é aquela ligada ao desembaraço dos transportes de cargas internacionais: *Estação Aduaneira*³⁹. O governo central, através do Ministério da Fazenda, gradualmente, já vem procedendo a criação de aduanas em regiões interiores com intenso comércio internacional, como no caso de Maringá. O projeto da aduana de Londrina já está com seu projeto em fase final de conclusão pelo governo federal. O mercado externo hoje mais almejado por empresários brasileiros é representado pelas crescentes possibilidades oferecidas nos Mercados do Cone Sul, nesse caso os acessos não são prioritariamente marítimos, mas terrestres e aéreos. Em parte são essas questões que preocupam na formulação das políticas industriais locais. Como se pode observar, a competição⁴⁰ existente entre estes

dois grandes centros urbanos tem como palco o estabelecimento de uma diferenciação no quadro de infra-estruturas, de tal modo que isso possa criar um importante diferencial de economias de aglomeração capaz de gerar vantagens comparativas na atração de investimentos industriais, comerciais, etc..

Uma expansão vigorosa de *joint-venture* vem ocorrendo entre pequenos e médios empresários italianos e brasileiros. Observa-se, com muita frequência em todos os jornais do país, notícias sobre interesse de representantes regionais na Itália fazendo contatos com produtores no interior paulista e paranaense para transferências de tecnologia e de representações comerciais *vis-a-vis*. A concentração maior nessa forma de cooperação mútua internacional no país aponta para a indústria *alimentar; têxtil* e de *vestuário* tanto pela sua relativa proliferação espacial como pela importância dos mesmos na economia brasileira. As formas de cooperações internacionais que envolvem transferências de tecnologia e acordos comerciais conjuntos escapam ao controle burocrático local e passam a depender de providências em outras instâncias de governo. Por exemplo, o *Programa Paraná-Europa* é regulado e amparado pelo governo Italiano.

Aqui há evidência de uma outra forma expressa de preparar, não necessariamente infra-estruturas, em condições institucionais que permitam que vantagens nas negociações que possam estabelecer ou trazer ganhos⁴¹ tecnológicos e acordos comerciais tanto para as empresas locais quanto para as gestões públicas municipais. A concepção sobre uma *Associação e Consórcios Internacionais de Import/Export* representa uma consciência da incapacidade do poder público em geral e do setor privado lidar e tirar vantagens no comércio internacional que não seja em bases bilaterais e em grupos. Essa modalidade de transferência tecnológica tem a sua racionalidade de recursos financeiros e de equipamentos mediante uma certa socialização de parte significativa dos investimentos em tecnologia e distribuição em ambos os lados, mas principalmente no Brasil.

Tomando ainda os itens 6,7 e 8, observamos na Política Industrial de Londrina uma insistente preocupação com mercados externos projetada além do ramo de confecção, embora o grande drama do setor de vestuário local e regional, para a maioria de empresários do setor, seja

representado pela não disponibilidade de canais de distribuição próprios, senão por terceiros. Em razão disto, os canais de distribuição coletivos são a saída de menor custo operacional para manter vendedores viajantes. As lojas de atacado (armazéns) resolvem parcialmente dois problemas. Primeiro pela redução de custos de instalação das seguintes maneiras: através de subsídio público; pelas construções simplificadas; dispensa de aluguéis e *luvas* muito altos praticados nos grandes e modernos shopping centers. Segunda, mais complexa, altera o canal final acesso ao consumidor: *sacoleiras* no lugar de vendedores viajantes - da atuação passiva para agressiva⁴². Não se trata necessariamente de uma substituição de canais de comercialização mas de sua ampliação, pois verificamos que a grande maioria das indústrias de confecção iniciara suas atividades atingindo seus mercados da maneira mais tradicional e comum e hoje estão criando novos canais de distribuição em operações como armazéns de atacado ou shopping centers (varejos) dentro e fora do município.

Temos assistido, nos debates sobre a formulação da Política Industrial de Londrina, a uma série de questões importantes levantadas sobre como tornar a produção industrial local conhecida nos mercados nacional e internacional. Sem que se dêem contas, está-se pondo em evidência a necessidade de um aparelhamento terciário moderno como suporte para promoção e expansão dos setores secundários e primários, como do próprio setor de serviços diante da importância que este assume na economia local. O projeto de centro destinado para eventos e convenções nacional e internacional dá uma dimensão exata das necessidades que a indústria local, por exemplo, necessita para enfrentar o trânsito internacional da produção mundial, traduzida como: *os nossos produtos precisam de uma grande vitrine para que todos os mercados possam vê-los e adquiri-los*⁴³.

Prosseguindo nesse bloco, a percepção do quadro de restrições aos produtos locais, quanto a sua exposição aos mercados mais amplos, está conduzindo os setores públicos e privados a um projeto de parcerias envolvendo Londrina, Cambé, Ibiporã e Rolândia, com a finalidade de produzir conjuntamente um *catálogo de indústrias* como referências para expor o parque industrial como expectativa de atrair novas

empresas complementares, ou seja dispondo os fornecedores locais como elementos necessários às possibilidades de se estabelecer Pólos Industriais no Norte do Paraná (Têxtil e de Confecção), além das alimentares e química farmacêutica. Tanto um centro de eventos e/ou de convenções quanto um pólo industrial local configuram-se em Londrina como deliberada constituição de uma economia de aglomeração, beirando certos requisitos de uma grande aglomeração urbana com fortes articulações entre os núcleos que a compõem.

Antes de tudo, estes procedimentos políticos procuram se constituir como instrumentos de promoção econômica conjunta para tirar proveitos das possibilidades econômicas primárias locais e regionais. O Marketing Regional, embora artificial, está sendo preparado para funcionar como um instrumento de venda da imagem de uma realidade que ainda está por ser construída por gestões privadas e públicas, como a referida Política Industrial local. A economia de aglomeração industrial aqui desejada para um pólo têxtil de confecção é frágil e está longe de reproduzir a mesma capacidade de atrair industriais complementares que outras aglomerações urbanas no país. As articulações entre gestões políticas situadas no eixo Cianorte-Londrina visam possibilidades de se estabelecer centros especializados no setor têxtil, seja na produção de couros, na confecção ou calçados.

Para o caso de Londrina, o grau de complementaridade pretendido está inserido numa política industrial mais ampla. Estamos refletindo sobre objetivos da política industrial local projetados sobre o grau de complementaridade entre as indústrias têxtil e de confecção tomando como base o que ocorre no Vale do Itajaí em Santa Catarina (Blumenau, Brusque), onde está hoje o maior e mais importante pólo de malharia do Brasil, respondendo em 1993 por 55% da produção nacional⁴⁴:

(...) no caso das indústrias têxteis de Santa Catarina, por exemplo, parece que os antecessores das empresas atuais detalharam vínculos verticais e horizontais na comunidade e que as empresas bem-sucedidas do presente possuem fortes ligações com subcontratantes locais e fornecedores de equipamentos especializados, tanto quanto ligações

*tradicionais etnicamente específicas com o mercado de trabalho local.*⁴⁵

Contudo as possibilidades de concentração espacial da indústria tende a diminuir com a produção flexível *desejada* estimulada por organismos privados (SEBRAE) e públicos municipais e estaduais.

Em termos gerais, a base tecnológica pretendida pela Política Industrial de Londrina constitui-se numa de suas necessidades mais prementes. Por esta razão exige-se uma nova e mais ampla composição de instâncias de poderes: a tecnologia precisa ser produzida pelo Estado (órgãos Federais e Estaduais) e transferidas para o setor privado, principalmente para empresas modernas e emergentes. Podemos resumir os órgãos e seus papéis nos projetos de parcerias em negociações dirigidas pelo poder público local para cada objetivo:

- *Química fina*: a gestão local está buscando estabelecer parcerias com órgãos oficiais (estadual e federal) como a Universidade Estadual de Londrina (UEL)⁴⁶;
- *Biotecnologia*: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR);
- *Produções de software* (Universidade Estadual de Londrina -UEL) e Centro de Estudos Superiores de Londrina (CESULON)⁴⁷ e de *hardware* no Instituto Politécnico de Londrina (IPOLON); *Apoios em software e hardware (CAD/CAM)* às indústrias de confecção (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI)⁴⁸ e *Softex2000* (órgão de apoio Federal para subsidiar a produção de software comercial para exportação);
- Curso superior de Estilismo em Moda (UEL);
- Curso superior de Engenharias Elétrica e Eletrônica, e Desenho Industrial;
- Gestão empresarial (Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa – SEBRAE) e
- Mão-de-obra qualificada (Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET)⁴⁹.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, as articulações entre parceiros correspondem a algo como um aprofundamento da consciência política herdada sobre a

importância da construção de uma nova espacialidade, a qual nos parece já estar em processo de construção sobre o espaço herdado, principalmente do conteúdo dos objetivos das políticas urbano-industriais no Norte do Paraná (Maringá, Cianorte, Apucarana, Arapongas e Londrina). A desconcentração industrial nas regiões metropolitanas no país já mostra sinais de possibilidades para centros urbanos num interior mais ampliado, mas ainda a custos sociais elevados e de articulações internas e externas como fonte de rompimentos de barreiras institucionais como o sistema tributário nacional, trocas desiguais no mercado internacional, principalmente diante de acordos fora dos grupos regionais).

As indústrias que hoje estão se voltando para o interior do país ainda são as poupadoras de capital intensivo, ao contrário das que estão cada vez mais fincando os pés nas regiões metropolitanas ou em centros correspondentes aos chamados pólos de tecnologia, o que pode ser uma faca de dois gumes em médio prazo para a classe operária local. Dizemos isto porque todas as políticas de industrialização praticadas no interior do país são marcadas por objetivos voltados para *empregos*, tomadas⁵⁰ que são pela pressão crescente exercida pelos excluídos tanto do campo que continuam chegando aos centros urbanos, quanto por aqueles que se debatem, diríamos, nas *trincheiras urbanas*.

Complementando, a nosso ver, a competitividade geral da economia no interior do país está mais internacionalizada do que se poderia pensar, e isto implica numa necessária redução da escala do tempo em todos os seus aspectos, principalmente quanto às decisões burocráticas e aos meios de transportes e outras infra-estruturas. É preciso lembrar que a ocorrência gerou um encurtamento brutal nas escalas de tempo espaço entre as condições econômicas, sociais e políticas que estabeleceram as infra-estruturas para o desenvolvimento da economia cafeeira paranaense num passado recente com as que ocorrem no presente. Os processos sociais e econômicos inseridos no atual estágio da internacionalização da economia exigem novas escalas de tempo e, por conseguinte, imprimem ou elaboram espacializações extremamente dinâmicas que oprimem pequenos e médios negócios e grupos sociais locais, não importando onde quer que estes estejam.

Mesmo diante das incertezas dos resultados efetivos das políticas urbano-industriais, postas em prática no Norte do Paraná, podemos considerar os possíveis novos arranjos espaciais como sendo uma nova racionalidade econômica. Isto decorre porque entendemos que a internacionalização da economia custa caro à sociedade local, na medida que o poder público é pressionado, sempre a reboque, para implantar ou melhorar a infra-estrutura econômica, cujas possibilidades de alcance dos benefícios sociais locais guardam também um alto grau de incertezas. Na verdade, o idealismo de uma repartição social dos recursos fiscais, presentes nas *políticas industriais locais*, têm o seu fundamento baseado nas expectativas de empregos a serem criados pelas novas infra-estruturas, custeadas pelo poder público local e privado, o que acaba muitas vezes funcionando apenas como perspectivas, sem garantias de resultados efetivos.

Voltemos para a nossa questão principal. O desempenho da indústria de confecção no país está em crise por duas razões básicas: a primeira porque a *indústria têxtil* nacional está sob pressão de um lado pela escassez crescente de matérias-primas com a instabilidade do setor algodoeiro, e de outro pelas importações de tecidos generosamente subsidiados nos países asiáticos. Os preços dos tecidos importados da Ásia, do Chile e da Argentina são melhores que os nacionais. Num contexto mais amplo, a *Feira Estadual do Algodão* também representa um aprofundamento da política industrial no estado do Paraná no sentido de alterar o perfil da base econômica agroexportadora: precisa ampliar a produção de algodão, intensificar os processamentos de fios e tecidos. E a segunda, este ramo tem sido a expectativa de trabalho para os novos desempregados que estes estão buscando, tudo em conseqüência da modernização empresarial em muitos setores da economia local.

Para as indústrias locais de confecção há dois problemas de complementaridade, significando descontinuidades consideráveis: a primeira no interior do próprio ramo e a segunda com relação às indústrias de fiação e de tecelagem. Do ponto de vista de agregação de valores, temos o seguinte panorama:

1. Dentro do ramo de confecção há uma carência

da proximidade geográfica de empresas entre fornecedoras como de aviamentos: entretelas e etiquetas bordadas eletronicamente e ainda de expansão das fábricas de botões, botões de pressão, de zíperes, fechos, elásticos, etc..

2. Quanto às suas relações entre a confecção e fiação, tecelagem e malharias, busca-se uma complementaridade tanto geográfica entre fornecedores quanto diversificação dos produtos oferecidos: não há produção de fios especiais como: de linhas de coser³¹, cerdas, corda, mesclas; igualmente não há fiação de lã e juta, nem tecelagem de lã, seda e juta.

Estamos aqui diante de um objeto que deve ser visto sob dois pontos de vista objetivos: primeiro da perspectiva da política industrial local, que busca extrair algumas vantagens financeiras abertas pelo sistema tributário, o qual premia a concentração geográfica, no caso os valores agregados em todos os processos de produção, distribuição e de comercialização. De outro lado, a perspectiva do setor privado procurando obter vantagens naquilo que o sistema tributário não restrinja tanto, bem como nos acordos tarifários internacionais. Concluindo, integrações entre fiação, tecelagem e confecção tanto tecnológica quanto financeiramente, possibilitam uma concentração financeira verticalizada de forma ascendente com menores custos de investimentos, ao contrário da verticalização descendente, ou seja, da confecção para tecelagem e fiação. Tanto as integrações ascendentes quando as descendentes, ambas representam as condições básicas de concentração geográfica dos fatores de produção.

A localização das indústrias de tecelagem está concentrada no estado de São Paulo, mais precisamente no eixo Campinas-Americana (via Anhanguera). Em São Roque situa-se a matriz da Indústria Têxtil Carambeí, onde se realiza a tecelagem com base na fiação do rami processada na sua filial em Londrina.

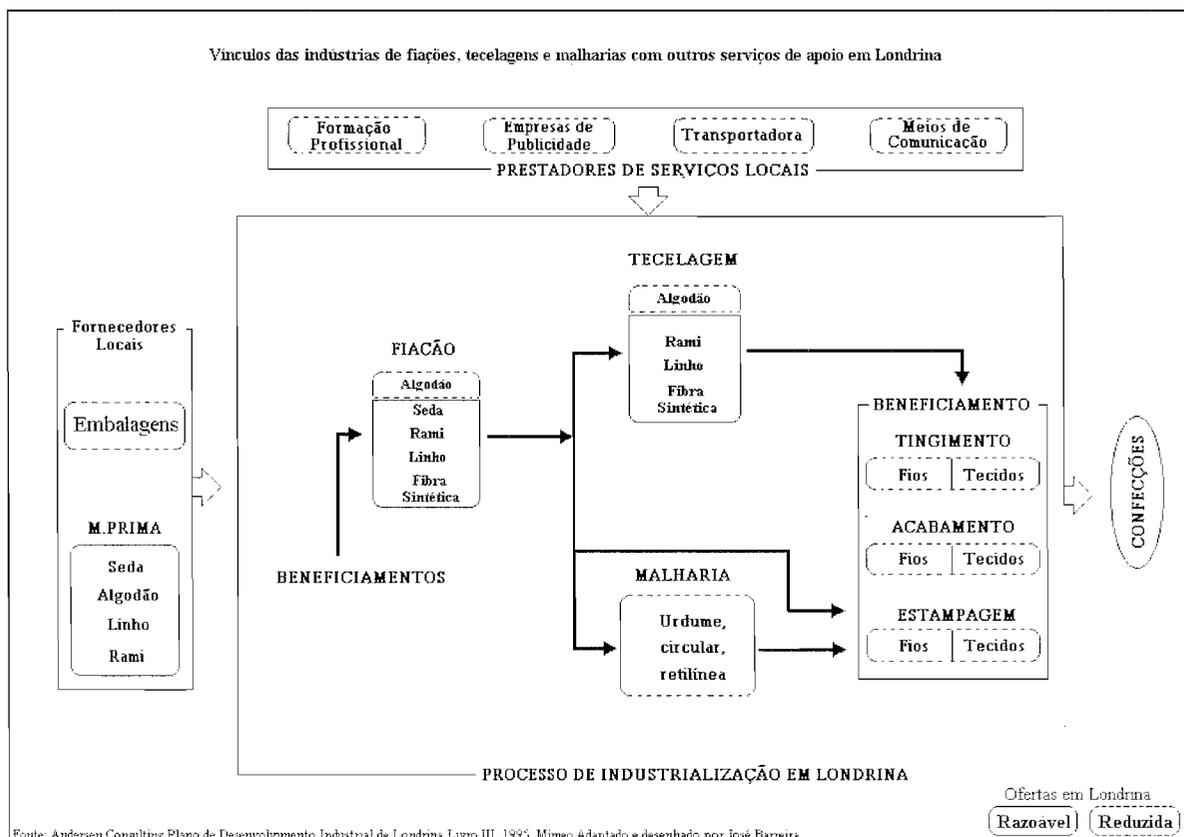
Nas figuras 1 e 2 seguintes esquematizamos os fluxos de produção tanto nas indústrias de fiação/tecelagem, quanto nas de confecção, portanto duas peças que representam um verdadeiro mosaico industrial, pelas lacunas na integração e complementaridade entre estes dois ramos, as quais são profundas. Os tecidos

utilizados pela confecção na Londrimalhas vêm da sua própria malharia. Por outro lado, um reduzido número de pequenas confecções produz parte das malhas que consomem. Contudo, o volume de malha consumido pela indústria da confecção local é infinitamente superior ao que suas indústrias produzem para consumo próprio.

Por esta razão é fácil entender como a indústria de confecção local precisa recorrer a grandes fabricantes de tecidos no país e no exterior. Entre os fornecedores mais frequentes nas indústrias entrevistadas estão: Alpargatas, Braspérola, Cachoeira, Carambeí. Cedro Cachoeira, Fama, Schlosser e Vicunha.

A tendência entre os confeccionistas em centrar em dois fornecedores de matérias-primas corresponde a uma atitude compatível, tanto em relação à margem de segurança no fornecimento, quanto ao grau de simplicidade de organização presente neste ramo industrial. Os tecidos importados com preços competitivos estão alterando o comportamento das compras de matéria-prima entre os confeccionistas, ou seja, a busca por tecidos de menor preço não requer mais uma tão ampla consulta entre diversos fornecedores de tecidos, como ocorria antes.

Figura 1 – Funcionamento parcial e articulações entre as indústrias de fiação e tecelagem em Londrina – 1995

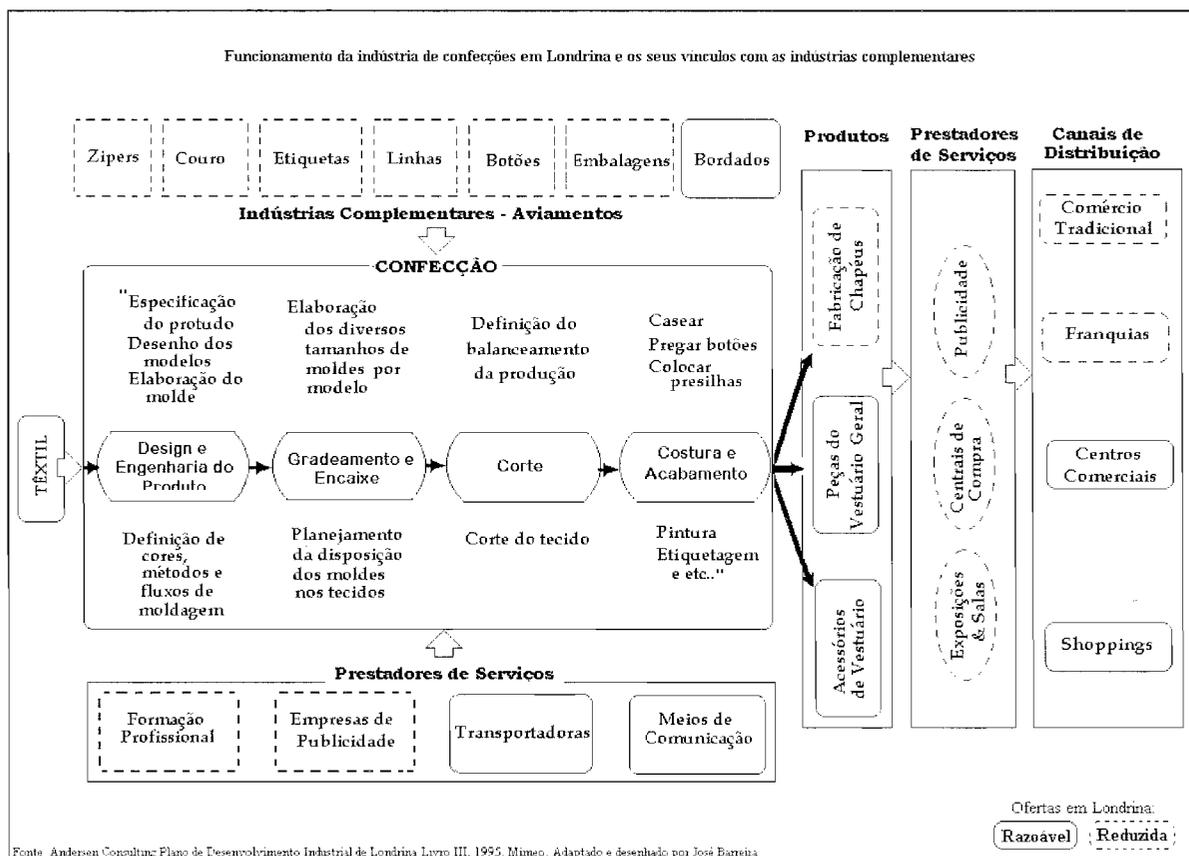


Contudo, as indústrias têxteis nacionais neste momento estão procurando superar uma outra frente de batalha, a deslealdade na concorrência internacional. Essas desenvolvendo novas tecnologias, o que justifica aí uma maior complexidade de suas organizações, considerando ainda característica de oligopólio muito presente nesse ramo.

Em razão de tudo aquilo que já foi exposto, o rumo industrial desejado como objeto pela Política Industrial de Londrina deverá excluir a

atração de médias e grandes empresas deste ramo, principalmente as grandes, as quais sempre foram alvo de atrações concorrências entre municípios. É preciso considerar que as indústrias têxteis estão ampliando a sua composição orgânica de capital, o que significa reduzida capacidade de emprego. A única vantagem que poderia resultar disto, com certeza, seria a ampliação do valor agregado à matéria-prima processada (fios) a partir de produtos primários locais, como algodão e rami.

Figura 2 – Funcionamento parcial e articulações da indústria de confecção – Londrina 1995



Com relação à complementaridade vertical entre as indústrias de confecção locais e os segmentos como botões, etiquetas desenhadas por computador, entretelas, colchetes, zíperes, e outros aviamentos, suas articulações de complementaridade não requerem

necessariamente uma organização financeira integrada verticalmente às indústrias de confecção, dispensando elevados investimentos, os quais poderiam ser subtraídos destas, mas sim assumidos por terceiros.

NOTAS

- ¹ STORPER, M. A industrialização e questão regional no Terceiro Mundo. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (org.) *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990. p. 143.
- ² Folha de Londrina, 24/set/95. Caderno de Economia, p5.
- ³ Idem.
- ⁴ A nosso ver, o enfrentamento concorrencial em termos de atração de investimentos que o Norte do Paraná se defronta não está num embate nem com a capital paulista e nem mesmo com a capital paranaense, mas com o interior paulista e há muito tempo. Exatamente para onde estão se dirigindo, desde os anos 80, as herdeiras do processo de desconcentração industrial da sua Região Metropolitana
- ⁵ Folha de Londrina. 27/5/92, p10 Caderno Indústria-Paraná.
- ⁶ O caso das ligações da capital paulista com o seu interior.
- ⁷ Na imprensa local pode-se constatar inúmeros casos de empresários fazendo referências a este fato quando se trata de suas instalações nestas cidades vizinhas.
- ⁸ Para não exprimir um conceito que muitos temem em chamar de *quaternário*. Inclusive este.
- ⁹ O oposto de estimular negócios industriais momentaneamente atraentes por razões conjunturais. Embora aí não esteja presente qualquer concepção sobre o funcionamento e os efeitos das ondas longas de ascensão ou depressão econômicas sobre conjunturas regionais e locais.
- ¹⁰ Operários de todas as indústrias de bebidas estabelecidas em Londrina.
- ¹¹ Idem, operários de todas as indústrias do ramo em Londrina.
- ¹² SIMONSEN, Mário Henrique. Folha de São Paulo 30/04/94, p6-9.
- ¹³ Exemplificando. Numa localidade cultiva-se o algodão e/ou ramí, transforma-os em fios e em tecidos, consumidos pela confecção local.. Cada passagem, cada etapa dessa para a seguinte, corresponde a agregação de valores para a receita, receitas fiscais indiretas e diretas para o município. Portanto, quanto mais fragmentada estiver essa cadeia, ou ainda, quanto menos as empresas locais adquirirem matérias-primas ou fases intermediárias elaboradas fora dos seus limites político-administrativos, maiores serão as vantagens para as receitas locais. Além da formação de uma economia de aglomeração. A verticalização financeira pode também ocorrer como forma de reduzir custos determinados por medidas fiscais. É necessário lembrar que toda esta trama terá variações de acordo com cada legislação fiscal que tiver em vigor.
- ¹⁴ Em termos médios, de cada 100 reais de impostos federais, estaduais e municipais arrecadados nos municípios, 22,75% são convertidos em receitas financeiras.
- ¹⁵ Ofício com origem em São Paulo, datado de 7 de dezembro de 1971 e encaminhado ao ERPLAN (Escritório Regional de Planejamento de Presidente Prudente).
- ¹⁶ Muitas dessas referidas retiradas guardaram uma certa correspondência com o esgotamento das Frentes Pioneiras, tomando em conta algumas zonas como antiga Nova Alta Paulista e a Araraquarense no território paulista e os Norte Novo e Novíssimo do Paraná.
- ¹⁷ Instrumento de emprego e objeto de tributação.
- ¹⁸ Regime Militar (1964).
- ¹⁹ Pequenas cidades como repositórios das crises no campo e de gestões financeiras centralizadas – frágeis parapeitos para as correntes de excluídos do campo em direção aos centros urbanos de maiores expressões no estado e no país.
- ²⁰ Embora as manifestações territoriais, conforme muitos relatos pessoais e presentes na literatura, parecem ter sido muito mais marcantes no passado.
- ²¹ A municipalização do Ensino de 1º grau e a merenda escolar, por exemplo.
- ²² REZENDE, João Batista. Centralização e descentralização tributária na constituinte de 1987/88. São Paulo : PUC, 1994. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica. p. 125.
- ²³ Exemplo: a atual gestão municipal de Londrina solicitou junto ao Governo do Estado permissão para utilizar 50% da transferência do ICM's a que tem direito no repasse para aplicá-lo como incentivo para atrair investimentos. Este pedido está em estudo pela Secretaria da Fazenda Estadual. Este exemplo específico de procedimento decisório

centralizado reforça a nossa hipótese sobre as dependências que as políticas de industrialização locais estão sujeitas, para fazer referências apenas a um dos aspectos gerais que influem no ritmo da expansão da economia do interior do estado.

²⁴ Não se trata aqui de uma defesa em favor da renúncia fiscal, mas pela autonomia da gestão local.

²⁵ Flávio B Garcia, Ex-diretor da Codel. Folha de Londrina. 27/5/92, p10. Caderno Indústria-Paraná.

²⁶ O presidente da Associação Industrial de Londrina posicionou-se, na época, pela presença dos 3 distritos industriais em Londrina, todos com boa infra-estrutura e próximos das áreas onde se concentram grandes contingentes de trabalhadores

²⁷ Folha de Londrina. 27/maio/92, p10. Caderno Indústria-Paraná. João Jabur era presidente da Associação Industrial de Londrina naquela época.

²⁸ Idem.

²⁹ Folha de São Paulo. 21.fev.96, caderno 2, p3.

³⁰ Com raríssimas exceções, mesmo considerando as reversões de polarização hoje em processo nas regiões metropolitanas de São Paulo e Curitiba.

³¹ Incorporações de investimentos federais e estaduais.

³² Microrregional, sub-regional.

³³ A manchete “Movimento popular quer audiência com governo sobre o Duchas Corona”. Folha de Londrina, 23/ abr/ 96. Caderno de Economia, p2.

³⁴ Idem. Obs. Em 13/jul/1996 as notícias davam conta de que a Corona perdeu interesse na instalação em Londrina. Por outro lado, Pepsi-Cola até este momento construiu apenas um depósito de bebidas, e o temor é de que este projeto não seja finalizado.

³⁵ Ibidem

³⁶ Aqui estamos insistindo na tese da homogeneidade dos recursos rebatidos especialmente pela homogeneização imposta pelo regime de acumulação fordista em termos de relações de produção capitalista em toda sua amplitude: processos de produção e de trabalho. Os recursos econômicos locais, no geral, foram nivelados por baixo e as *lutas por diferenciações* das ofertas locais contem uma essência política quando o poder público e

privado local é acompanhado por movimentos populares, como vimos anteriormente.

³⁷ Lembramos que esta ordem não representa uma cronologia ou etapas da Política Industrial de Londrina, é apenas um artifício nosso para facilitar didaticamente a sua identificação no texto.

³⁸ Concepção política ainda muito antecipada à realidade econômica e urbana regional. Fazem parte da referida aglomeração Londrina, Cambé, Ibiporã e Rolândia.

³⁹ Ou *Porto Seco*, é onde se armazena tanto mercadorias importadas quanto aquelas a serem exportadas. Nessa estação aduaneira os documentos são preparados tanto para desembarque como para embarque de mercadorias produzidas na região.. No momento que as mercadorias são aí depositadas estas já podem ser consideradas como exportadas. Tanto na importação quanto na exportação, a liberação dos créditos envolvidos nas transações são liberados com maior rapidez, sejam eles créditos ou não. Uma forma de ação descentralizada da Receita Federal para agilizar o comércio internacional.

⁴⁰ Aqui não se trata de uma análise ou estudo comparativo, mas de ponderações sobre busca de instrumentos que possam produzir diferenciações, como já dissemos em outra ocasião neste trabalho sobre Londrina e Maringá.

⁴¹ É preciso lembrar que estamos insistindo na valorização do enfoque sobre essência dos instrumentos de política (industrial, comercial, urbana): a percepção aguda do espaço enquanto base essencial de reprodução da vida social, econômica, etc..

⁴² Em grande parte os lojistas trabalham em regime de consignações. É aqui que residem as dificuldades das empresas do setor de Confecção que se utilizam deste circuito de distribuição: acomodação na ponta final, conforme apontaram diversos fabricantes.

⁴³ Esta frase foi pronunciada numa reunião setorial de empresários ligado ao setor de confecção. Lamentavelmente não pudemos recuperar a sua autoria. Contudo, esta traduz uma coerência em relação aos objetivos que cercam a necessidade da existência de Centro de Eventos e Convenções em cidades no interior do país.

⁴⁴ Consulting Andersen . (1995).. Plano de desenvolvimento industrial de Londrina. Londrina : PML 1995. (Informe Técnico Setores Têxtil e Confecções, n.3)

⁴⁵ STORPER (op. cit. p. 142)

⁴⁶ A Universidade Estadual de Londrina oferece os cursos de Ciência da Computação, Química e Física e Estilismo e Moda, os quais podem atender às parcerias referidas.

⁴⁷ Oferece o curso de Tecnologia em Processamento de Dados.

⁴⁸ Embora sendo este o papel mais expressivo pela tecnologia que isto envolve, este órgão privado atende também à formação de *operadoras de máquinas de costuras industriais*.

⁴⁹ A instalação deste estabelecimento de ensino médio profissionalizante nos ramos das Engenharia Mecânica, Elétrica e Eletrônica.

⁵⁰ Não estamos considerando aqui quaisquer valores políticos.

⁵¹ A COCAMAR em Maringá produz linhas para coser e fios para tecelagem e malharias.