

ESTRATÉGIAS DE CRESCIMENTO LOCAL*

- Industrialização de Pequenas Cidades Paranaenses - o caso de Toledo

Bruce Walker Ferguson

INTRODUÇÃO

A indústria parece representar uma solução econômica para os prefeitos dos municípios de pequeno e médio portes no Brasil, dependentes da agricultura. Uma grande parte da população é constituída de lavradores que têm poucas economias provenientes de poupanças que desaparecem quando chove muito ou quando a seca é prolongada. A receita dos municípios é também muito vulnerável e instável quando essa obtenção é proveniente da produção agrícola. Apesar dessas dificuldades, os prefeitos se esforçam grandemente em estimular a industrialização. Neste contexto, é importante maximizar as chances como uma estratégia fundamental para o crescimento local.

A literatura corrente parece indicar uma idéia conflitante em relação à industrialização e incentivo ao crescimento econômico local. A atividade industrial gera uma série de outras atividades ligadas direta ou indiretamente à produção, tais como os setores comerciais e de serviços, portanto, muito importante para o crescimento econômico local, desde que

* Parte da tese de doutorado na área de Planejamento Urbano, junto à U.C.L.A. - Universidade da Califórnia. Los Angeles-USA, fev. 1990.

satisfeitas algumas condições essenciais como a sua organização, gerenciamento e mercado. Dessa forma, parece ser a chave para o crescimento econômico local. Colocadas estas questões iniciais, pode-se perguntar sobre a procedência das indústrias para as pequenas e médias cidades brasileiras. As alternativas incluem o surgimento e expansão de empresas locais, transferências de filiais ou instalações de empresas não locais. O fulcro da questão parece girar em torno da seguinte colocação: o crescimento industrial é bem sucedido, quando se promove o surgimento e a expansão de empresas locais? Ou, quando se fazem esforços para atrair indústrias de outros locais? (filiais, transferências ou assentamentos de novas indústrias). Poderíamos sintetizar estas ações referindo-se aos estímulos "endógenos" e "exógenos".

Na teoria⁽¹⁾ e prática tradicionais, a ênfase tem sido dada ao caráter **exógeno** no que se refere ao estímulo à industrialização. Entretanto, as evidências empíricas sugerem que o crescimento local é principalmente de origem **endógena** para a maioria das cidades⁽²⁾. A princípio, esta realidade permite espaço para política de desenvolvimento econômico local. Mas, há pouca compreensão para incentivo ao crescimento local pelas autoridades ou prefeitos dos municípios.

Este ensaio se utiliza de dois exemplos de desenvolvimento econômico local de pequenas e médias cidades brasileiras, para demonstrar as possíveis estratégias adequadas às localidades não metropolitanas, realidade da maior parte dos municípios brasileiros⁽³⁾. Uma revisão do debate sobre crescimento "exógeno" em contraposição ao "endógeno" pode ilustrar alguma reflexão.

O potencial para atrair indústrias "exógenas" depende do grau de concentração industrial ou "polarização" da economia nacional, indicando a possibilidade da reversão da polarização. Durante os

estágios iniciais do desenvolvimento nacional, as indústrias estavam concentradas em alguns poucos centros urbanos. Os restritos mercados nacionais limitavam o espaço da industrialização, enquanto a criação de "cidades-estados" industriais permitiam a instalação de infra-estruturas e serviços essenciais às empresas com custos menores que a sua distribuição pelo território nacional (STORPER, 1990). Com o desenvolvimento econômico pode surgir um potencial para reversão da polarização (RICHARDSON, 1989), como ocorreu nos Estados Unidos e Alemanha Ocidental, onde as indústrias inicialmente eram concentradas, atualmente bem dispersas.

ALONSO (1980) descreve a concentração geográfica da economia e da população durante o processo de desenvolvimento nacional apresentando cinco curvas com ascensão inicial, seguidas do ponto de inflexão que representa o início da reversão da polarização. Com a reversão, as perspectivas para atrair indústrias para promover o crescimento local em áreas não metropolitanas tende a aumentar. Porém, a existência da reversão da polarização no Brasil é uma questão ainda em discussão.

Em 1980, RICHARDSON propôs a idéia de que a reversão da polarização já tivesse se iniciado no Brasil. Esta idéia intrigante contribuiu para estimular o estudo empírico sobre a natureza da industrialização brasileira. Embora os participantes neste debate abordassem o assunto de diversas perspectivas, suas investigações empíricas apontaram para uma conclusão semelhante quanto à estratégia de crescimento local: a industrialização nas regiões não metropolitanas depende do início e expansão das indústrias locais ao invés de atrair indústrias "exógenas".

Comparando o Estado de São Paulo com os outros Estados brasileiros, AZZONI (1986) descobre pouca

diferença em salários e produtividade, suficiente para atrair indústrias de regiões distantes dessa metrópole, mas constata que a descentralização da indústria paulista está ocorrendo dentro de uma área de 150 km da Grande São Paulo. Enquanto AZZONI (1986) adota uma perspectiva neo-clássica, dando ênfase na diferenciação do fator custo, STORPER (1990) prioriza a organização da indústria brasileira e busca de transferências de filiais e novos grupos industriais que procuram uma "porta de oportunidades locais", que permitam uma reversão da polarização. Ele encontra poucos sinais desta "sucessão setorial", necessária à reversão. HAMER (1987) conclui que, fora da Grande São Paulo, o crescimento industrial é devido principalmente ao surgimento de indústrias locais, ao invés da atração de indústrias "exógenas". SAMPAIO (1987), ao estudar Rio Claro, um município próximo a São Paulo, observa que seu dinamismo é devido à atração de indústrias "exógenas", porém como este município é próximo à Grande São Paulo, este é um caso atípico.

Assim, as conclusões destes estudos são consistentes com a idéia de que a industrialização na maioria dos municípios brasileiros é principalmente de caráter "endógeno", sugerindo que o governo e os habitantes locais têm um importante papel no desenvolvimento econômico. Paradoxalmente, a literatura corrente contém pouca apreciação neste sentido. HAMER (1987), por exemplo, nota que o "desenvolvimento descentralizado depende da iniciativa local ao invés do dinamismo transferido de regiões metropolitanas", e que "a melhoria das condições na periferia pode ser mais produtiva do que a introdução de incentivos espaciais para transferência a longa distância". Porém, quanto ao que as autoridades e habitantes locais podem fazer como política industrial, HAMER (1987), observa que há necessidade de "ajustes das expectativas" à realidade local porque há muitos fatores fora de controle". Geralmente, a

chave para o desenvolvimento econômico local, segundo HAMER e outros autores, é dada pela política setorial macro econômica ou política espacial, dependendo do analista.

Argumentamos que, embora a política nacional determine os parâmetros do crescimento, o governo local e seus habitantes podem ter um importante papel para aproveitar as oportunidades disponíveis. Os estudos de casos que seguem, apresentam o desenvolvimento econômico de dois municípios brasileiros que tiveram êxito, estimulando o crescimento local. Os resultados contêm importantes lições sobre o que pode ser feito pela política local. Estes municípios de porte médio têm muitas características de "cidades secundárias" (RONDINELLI, 1983), ilustrando potencialidades essenciais para o desenvolvimento centralizado.

TOLEDO⁽⁴⁾

Nos meados da década de 80, Toledo ficou conhecida no Brasil por suas "indústrias comunitárias". Entre 1983 e 1986 vários grupos procedentes de mais de 300 municípios brasileiros foram a Toledo testemunhar este desempenho na área industrial. No fim da década de 80 esta fama já tinha diminuído muito. Até certo ponto, esta fama caracterizou aspectos importantes do desenvolvimento. A industrialização transformou esta comunidade rural em crise para um centro regional próspero.

Toledo se localiza no Extremo Oeste Paranaense; quarenta e cinco anos atrás a microrregião onde ela se localiza era uma densa floresta coberta, cujo substrato era constituído de solos férteis (SILVA; 1985). Em 1946, foi formada uma companhia colonizadora para ocupar a região. Esta companhia atraiu muitas

famílias de pequenos produtores agrícolas descendentes de italianos e alemães do Rio Grande do Sul, onde tinham vivido em comunidades rurais com espírito participativo coletivo. Grandes oportunidades para adquirir terras no Oeste do Paraná atraíram em massa os produtores do Rio Grande do Sul. A companhia colonizadora criou infra-estrutura para o assentamento e emancipação do município. A tradição cooperativista que os pioneiros de Toledo trouxeram do Rio Grande e a experiência favorável de colonização formou uma sociedade local disposta ao crescimento econômico. Um episódio em 1974, demonstrou esta característica de sociedade local e prefigurou as experiências de indústrias comunitárias na década de 80. Um norte-americano e dois angolanos vieram a Toledo prometendo instalar uma fábrica com apoio de Pepsi-Cola e Crush. Foi lançada uma campanha publicitária para convencer a Prefeitura a doar terreno e a população toledana a comprar ações desta companhia. Quando a fábrica foi instalada os toledanos observaram que os empresários estrangeiros trouxeram velhos equipamentos e descobriram que não havia nenhuma ligação da fábrica recém-instalada nem com a Pepsi-Cola nem com a Crush. Mesmo assim, os toledanos continuaram a tomar refrigerantes de qualidade medíocre, - "King-Cola" - que a fábrica produzia. Após um ano de operação os empresários sumiram com uma soma considerável de dinheiro, fechando a fábrica.

Tais golpes são frequentes em municípios brasileiros de pequeno porte, como era Toledo há cerca de 15 anos. Muitas vezes, os únicos empresários que os pequenos municípios conseguem atrair são os aproveitadores e impostores. Entretanto, o golpe "King-Cola" revelou aos toledanos que havia recursos locais e espírito coletivo que as indústrias comunitárias mais tarde utilizariam. No fim da década de 70, a grande mudança agrícola com a introdução da cultura mecanizada de soja e trigo provocou uma concentração fundiária⁽⁵⁾, expulsando os trabalhadores

rurais obrigando-os a abandonar as terras. A economia não agrícola do município, faltava a diversidade para absorvê-los. A indústria de Toledo consistia primordialmente de um grande frigorífico, Sadia, que empregava 3.034 pessoas e uma cooperativa agrícola, COOPAGRO, composta de 70% de produtores regionais, empregando 965 pessoas.

O êxodo rural provocou uma crise em Toledo. Os desempregados da agricultura ficaram na parte urbana do município fazendo greves de fome em frente à Prefeitura; muitos emigraram para as regiões de fronteiras de Rondônia e Mato Grosso ou para as grandes cidades. O comércio local declinou muito com essa diminuição da população e perdendo o poder de compra. Os produtores tinham investido seus lucros em especulação fundiária em outras regiões ao invés de investir na comunidade.

Esta ameaça de declínio populacional e decadência econômica sensibilizou a Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT), que tinha sido meramente uma estrutura organizacional, sem participação efetiva; o Presidente da ACIT, Albino Corazza, e um grupo de empresários dentro da ACIT, buscaram caminhos para sair da crise. A atração das indústrias "exógenas" como a "King-Cola" já tinha sido tentada sem sucesso. Suas discussões levaram os membros da ACIT, a criar uma filosofia de desenvolvimento econômico local visando "reter e reciclar a riqueza através da industrialização das riquezas locais". As metas eram a criação de emprego, crescimento econômico, aumento de arrecadação local, posse e controle comunitário das empresas. Nos encontros da ACIT essa filosofia foi sendo implementada. O Centro de Assistência Gerencial para Pequenas e Médias Empresas - CEAG-PR -, e o diretor local do frigorífico Sadia sugeriram a utilização das matérias-primas ou produtos elaborados das indústrias locais, na tentativa de se fazer uma integração maior e

colaboração entre as várias indústrias; o couro, por exemplo, poderia ser utilizado como matéria-prima. A ACIT solicitou que o CEAG formulasse um projeto e fizesse um estudo de viabilidade das várias possibilidades locais e regionais. O CEAG apresentou um projeto em 11.07.80 acenando com uma avaliação positiva da instalação de um curtume. No mesmo ano o curtume se tornou a primeira indústria comunitária de Toledo. Nas visitas aos curtumes em outros municípios, os novos Diretores desse curtume descobriram que "só os bancos são melhores que os curtumes". Embora a instalação de um curtume fosse uma boa idéia, havia necessidade de capital que impedia a sua instalação. Os toledanos estudaram a possibilidade da instalação de um banco comunitário, porém, as leis vigentes que regulavam as atividades bancárias impediram esse objetivo. Esses esforços demonstraram a existência de iniciativas locais em procurar caminhos que facilitassem o seu crescimento. Por outro lado, o alto custo de financiamento parece impedir(6) a realização de muitas idéias empresariais no Brasil.

A credibilidade dos membros da ACIT era a chave para lançar empreendimentos de cunho comunitário. Um grupo de vinte e uma pessoas contribuiu com capital para iniciar empreendimentos coletivos. Mais tarde, os diretores do novo curtume, incluindo o Presidente da ACIT, realizaram uma campanha "de porta em porta", durante seis meses para que as pessoas acreditassem e comprassem ações do curtume. Como a arrecadação foi insuficiente para completar o dinheiro necessário, o grupo de 21 pessoas dobrou sua contribuição inicial. Com o projeto começando a caminhar, os membros da ACIT convenceram o Prefeito a doar terreno, infra-estrutura, alguns materiais de construção e isenção de impostos de IPTU por 20 anos.

No seu primeiro ano de funcionamento, em dezembro/81, o curtume empregava 28 pessoas, sendo um empreendimento lucrativo. Este sucesso inicial criou

uma certa euforia. Os participantes nas indústrias comunitárias, pareciam ter descoberto que poderiam ajudar "a si mesmos" como os pioneiros de Toledo, ao invés de depender de bancos, governos e empresários "de fora". Esta primeira vitória acabou com o comodismo, aumentando a confiança entre os toledanos, revertendo seu declínio econômico e amenizando o problema do êxodo rural.

Sentindo-se capazes através dessa experiência comunitária, os membros da ACIT iniciaram uma série de outras indústrias comunitárias de 1981 a 1984 (Prefeitura Municipal de Toledo, 1985). A atmosfera da cidade estava imbuída de estímulos e idéias comunitárias. Realizavam-se reuniões simultâneas em encontros onde se discutia a possibilidade de criação de diferentes indústrias comunitárias. Eram escolhidas matérias-primas e potencialidades locais como condições essenciais, segundo sua filosofia de desenvolvimento econômico.

Nem sempre essas indústrias tiveram sucesso como a de curtume. Os problemas eram de concepção e operacionalidade. Em termos de concepção, os membros da ACIT nunca definiram o que seria uma indústria e como se operaria dentro do sistema de mercado. Eles tentaram criar uma organização que atingisse as metas de sua filosofia de desenvolvimento econômico comunitário: emprego de toledanos, uso da matéria-prima e capital local e posse e controle comunitário. Embora conseguisse um retorno adequado para os investidores, não foi fácil reconciliar estes objetivos dentro da estrutura de empresa particular. O compromisso com o uso da mão-de-obra e matéria prima locais criou alguns problemas. Algumas das indústrias gastaram somas extraordinárias no treinamento da mão-de-obra local. A ênfase ao uso de matérias-primas foi apropriada para o curtume, que produzia um produto intermediário - o couro -, para utilização em outras indústrias. Mas o sucesso dependia de "marketing" e de

gerenciamento. A posse e controle comunitários foi a meta mais difícil de ser atingida. Os membros da ACIT venderam ações para uma grande gama de pessoas de Toledo e tentaram o gerenciamento cooperativo, porém, estas medidas acabaram provocando perda de direção da empresa, resultando também na perda de muitos negócios.

Os maiores problemas das indústrias comunitárias eram operacionais. A ACIT negligenciou no acompanhamento da euforia inicial, inspiradora das indústrias comunitárias, pela falta de uma estrutura que ajudasse a resolver problemas eventuais. O acompanhamento e assistência poderiam ter sido mais eficazes, uma vez que havia em Toledo bancos de fomento, empresas de consultoria (CEAG), apoio comunitário e empresários locais influentes; todos tinham algum papel nas indústrias comunitárias. Entretanto, a ACIT nunca os aglutinou para resolver imprevistos ou problemas eventuais⁽⁷⁹⁾. Os membros da ACIT se esforçavam nisso; por exemplo, o mesmo grupo de pessoas participava de conselhos administrativos de quase todas as indústrias comunitárias. A falta de gerentes locais com experiências nos novos ramos das indústrias comunitárias contribuiu para essas dificuldades. Desta forma, o mau gerenciamento acabou provocando problemas de produção, influenciando também na estratégia de "marketing" ineficaz, resultando muitas vezes em crise financeira. Esses problemas fizeram com que essas indústrias comunitárias se tornassem empresas particulares e adotassem um gerenciamento ou uma administração padrão.

Entretanto, a importância das indústrias comunitárias vai além de uma experiência de crescimento econômico coletivo. Na essência, as indústrias comunitárias estimularam os toledanos a investir na sua comunidade e abriram um caminho para uma industrialização mais abrangente mudando a feição do município.

Entre 1982 e 1985, quando o Brasil estava em crise econômica, Toledo teve um surto industrial e um surto econômico, provocado pela credibilidade das indústrias comunitárias. Os habitantes locais começaram a investir na comunidade, com o surgimento de novas empresas, com impacto positivo na comunidade e na economia local.

Um bom exemplo desse processo foi a COOPAGRO (Cooperativa Agrícola de Toledo). Desde o seu início em 1970, a COOPAGRO tinha produzido, armazenado e vendido os produtos de seus associados, porém, apresentava resistência à industrialização desses produtos agrícolas, considerando uma empreitada arriscada. No início da década de 80, os membros da ACIT solicitaram o capital pessoal de seus diretores e participação nas indústrias comunitárias. Um gerente da COOPAGRO observou: "Por que não iniciamos nossas próprias indústrias?"⁽⁸⁾. A COOPAGRO aproveitou o seu acesso a matérias-primas e crédito para iniciar uma fábrica de tecelagem e uma fábrica de ração, encorajando também seus funcionários a estabelecerem suas próprias empresas. Muitos o fizeram, resultando em indústrias de pequeno e médio portes, como uma fábrica de portas, fábrica de fertilizantes, um frigorífico, etc. Entre 1982 a 1988, a industrialização de Toledo produziu aproximadamente 3.500 empregos e um aumento proporcional de emprego no comércio e em serviços locais (ARAÚJO, 1988). O número de empresas registradas aumentou de 1.532 para 3.914 nesse mesmo período⁽⁹⁾. Os produtores rurais de Toledo começaram a investir seus lucros na construção civil local. Os alvarás emitidos pelo município aumentaram de 165 em 1982 para uma média de 390 por ano, de 1983 a 1988⁽¹⁰⁾.

A industrialização também diversificou a economia toledana. Enquanto SADIA e COOPAGRO cresceram, muitas empresas pequenas e médias também se desenvolveram,

oferecendo emprego para toda mão-de-obra qualificada que vivia ou que migrava para o município, havendo também trabalho para os não qualificados. Além de produtos alimentícios, Toledo ganhou indústrias em couro e fiação. Em resumo, embora Toledo não tivesse revertido o êxodo rural provocado pela modernização de sua agricultura, conseguiu superar a crise através da industrialização.

RECOMENDAÇÕES PARA UMA ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO LOCAL

O processo que resultou no crescimento de Toledo indica que a natureza do desenvolvimento econômico local difere de algumas idéias tradicionais. A abordagem tradicional na teoria e na prática dá ênfase à atração de empresas, particularmente de indústrias "exógenas". "O crescimento local é visto como uma importação". Em contraste, as experiências de desenvolvimento econômico de Toledo, estimularam o surgimento, recuperação e expansão de empresas locais.

Toledo tentou e não conseguiu se desenvolver através da atividade industrial de caráter "exógeno". No episódio da King-Cola, por exemplo, a Prefeitura deu terreno e isenções fiscais, enquanto os toledanos compraram ações desta firma, acabando por ser um golpe. Como a grande maioria dos pequenos e médios municípios, Toledo tinha poucas chances na concorrência acirrada para legitimar a instalação industrial. O crescimento econômico ocorreu quando as lideranças de Toledo "olharam para dentro", e criaram uma visão de desenvolvimento econômico comunitário e organizaram a sociedade local. A comunidade gerou capital necessário para as indústrias comunitárias, estimulando uma industrialização abrangente, liderado por empresas locais como a COOPAGRO, uma cooperativa agrícola local.

O desenvolvimento econômico de Toledo foi um

processo acentuadamente coletivo. Este processo exigiu liderança gerencial e visão empresarial ao invés de dar subsídios, isenções fiscais e doações de infra-estrutura orientadas para atrair "empresas de fora". Subsídios, isenções fiscais e infra-estrutura são importantes, mas seu êxito veio da organização, gerenciamento e liderança local.

Ironicamente os itens mais dispendiosos como capital e infra-estrutura são geralmente os mais oferecidos como assistência de desenvolvimento. Com algumas exceções, as organizações internacionais, os governos de Estados, União e municípios tentam promover o crescimento econômico local através de estímulos aos itens acima, ao invés de ensinar habilidades ou capacitar pessoas em gerenciamento. Por exemplo, a Tabela 01 a seguir dá a relação em ordem decrescente dos tipos de assistência dadas à indústria por 180 dias dos 11 municípios de pequeno e médio portes do Paraná; esse levantamento foi feito através de uma pesquisa de campo.

TABELA 01 - TIPOS DE ASSISTÊNCIA INDUSTRIAL OFERECIDA PELOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ, 1988

TIPOS DE ASSISTÊNCIA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	% DO TOTAL/80
1 - TERRA	96	53,0%
2 - INCENTIVOS FISCAIS	81	45,0%
3 - DISTRITOS INDUSTRIAIS COM INFRA-ESTRUTURA	55	30,6%
4 - ESTÍMULOS ÀS ORGANIZAÇÕES DE EMPRESÁRIOS	32	17,8%
5 - ASSISTÊNCIA NA OBTENÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	21	11,6%
6 - TREINAMENTO PROFISSIONAL	20	11,1%
7 - ESTÍMULO ÀS ORGANIZAÇÕES DE TRABALHO	14	7,8%
8 - ASSISTÊNCIA GERENCIAL	10	5,6%
9 - NÃO OFERECEM NENHUMA DESSAS MEDIDAS	31	17,2%

Os itens considerados mais dispendiosos são os oferecidos com maior frequência pelos municípios. Um exame dos percentuais mostra que os três itens que mais se destacam na tabela anterior são: terra, incentivos fiscais e distritos industriais com infra-estrutura. Em contraposição, excetuando-se os incentivos as organizações de empresários, as assistências consideradas menos dispendiosas, como treinamento vocacional, estímulos à organização de trabalhadores, e assistência gerencial são raramente oferecidos, menos que 1 em cada 8 municípios. Desta forma, a industrialização é vista do ponto de vista "exógeno", isto é, a estratégia para o crescimento local deve se pautar em atração e apoio às empresas "de fora". Mas os estudos empíricos indicam que esses subsídios influem muito pouco na decisão da instalação industrial em uma determinada região (TOWNROE; 1983; AZZONI, 1984), e que a posição espacial e a população do município são fatores essenciais na atração de empresas que procuram opções para novos assentamentos. Um estudo sobre a distribuição de parques industriais no Estado do Paraná conclui que são instrumentos ineficientes, exceto nos municípios que já tenham uma base industrial (IPARDES, 1981). Embora os distritos industriais tenham surgido em toda parte, a grande maioria está semi-abandonada nas periferias dos municípios. Os parques industriais não conseguem se equilibrar financeiramente. Os governos locais estabelecem os programas industriais para melhorar suas finanças, mas, paradoxalmente, os subsídios que eles dão, são geralmente maiores que as receitas que eles geram.

Resumindo, pode-se dizer que a atração de indústrias "exógenas" é uma estratégia de crescimento aplicável a um número reduzido de municípios que preencham alguns pré-requisitos importantes. Entre eles, alinham-se uma população considerável, localização estratégica, governo local bem implementado com experiência industrial capaz de negociar com os empresários e uma excelente infra-estrutura. No Brasil, os municípios que possuem chances de se desenvolver atraíndo indústrias são aqueles dentro de um raio de 200 km da Grande São Paulo, regiões metropolitanas do Sul e Sudeste e alguns casos especiais. Identificar e valorizar mais as potencialidades locais como uma forma de crescimento, parece ser essencial à maioria dos municípios brasileiros. Esse caráter de valorização local, pode mudar a política de investimento, de dispendiosa para a menos dispendiosa, ao mesmo tempo que pode atrair investimentos externos que tragam o crescimento industrial local. Tal política de desenvolvimento econômico poderia incluir os seguintes aspectos:

- **Credibilidade** - Novas empresas não serão iniciadas nem as existentes se expandirão se não houver confiança no futuro. Exemplificando: os produtores de Toledo investiram fora do município, antes que as indústrias comunitárias produzissem credibilidade e confiança em termos de projetos comunitários. A criação de uma imagem de dinamismo parece ser uma condição essencial. O desenvolvimento de tal imagem é frequentemente a parte mais importante de investimentos do que por exemplo, pavimentação e iluminação pública.
- **Apoio Inicial** - Parece fundamental dar apoio e assistência para iniciar pequenos negócios, tais como pequenas somas de capital, espaço adequado para

instalação, assistência gerencial e contábil. Em termos de assentamento físico, tal projeto poderia tomar a forma de um grande pátio, dividido em muitas seções, com todo o apoio logístico. A Prefeitura poderia dar assistência gerencial e contábil, destacando um funcionário. Pequenos empréstimos podem ser quitados com produtos dos micro-empresários industriais e feitos pelo município por investidores locais. Um projeto deste tipo é possível junto à pequenas e médias empresas locais, e o seu sentido seria mais de cunho comunitário, visando um processo de participação e crescimento econômico. A indústria de "fundo de quintal" teve um papel importante na produção e emprego industrial durante muito tempo, no processo de desenvolvimento nacional (ANDERSON, 1982). Portanto, o estímulo à micro-indústria merece um peso equivalente na estratégia de desenvolvimento local.

- **Estímulo às Entidades, para Apoiar a Industrialização Local** - Como em Toledo, as organizações que aglutinam empresários locais, governo, Universidade e cidadãos, podem representar um papel fundamental no desenvolvimento econômico. Suas possíveis atividades incluem o início de novas empresas e a expansão das empresas existentes, "lobbies" para influenciar interesses locais, tanto a nível estadual como regional, intermediando os empresários nas suas necessidades. Tais organizações também facilitariam a cooperação técnica entre governo, empresas privadas e Universidades, essencial ao estabelecimento de muitas indústrias modernas, como também uma agricultura moderna.
- **Influência a Nível Governamental no Apoio a Industrialização Local** - Empreendimentos e gastos públicos têm sido a locomotiva do processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Muitas indústrias locais fazem uma parte importante dos

seus negócios com o governo. O governo local pode favorecer suas empresas intercedendo e apoiando na solução de questões legais e problemas referentes a impostos, junto aos escalões superiores do governo, empresas publicas e paraestatais.

- **Treinamento de Mão-de-Obra** - Em pequenos e médios municípios, muitas pessoas foram criadas no campo, possuindo poucas experiências fora do trabalho na agricultura. O governo municipal pode estabelecer programas de treinamento profissional junto às indústrias e outras organizações comunitárias, treinando a população, em algumas habilidades específicas.
- **Destaque ao Complexo "Agricultura-Agroindústria"** - A moderna agricultura como a do Sul e Sudeste do Brasil está estreitamente vinculada ao uso de equipamentos, fertilizantes, inseticidas e inovações como a bio-engenharia de novas sementes. Seu dinamismo depende da integração com a agroindústria e acesso aos mercados. Assim, o complexo agricultura-agroindústria deve ser visto de forma integrada, e não em termos de contraposição entre a agricultura e a indústria. A principal opção para o desenvolvimento econômico de muitos municípios brasileiros parece estar vinculada ao melhoramento de métodos agrícolas e processamento de matérias-primas agrícolas até estágios mais avançados. Este foi o caminho trilhado pela industrialização de Toledo. Através da cooperativa agrícola, apoiou o seu quadro de sócios na produção e industrialização, instalando uma fábrica de fiação e de ração.

O Prefeito de um outro município paranaense - Capanema -, resumiu a mudança de atitude necessária para o desenvolvimento econômico local de municípios em cidades não metropolitanas, com a seguinte expressão:

"Passou o tempo em que os Prefeitos iam a São Paulo, Rio de Janeiro ou Belo Horizonte, em busca de empresas que nunca vinham. Hoje, estamos mais voltados para a realidade, que consiste em buscar na própria comunidade as soluções para nossos problemas" (11).

NOTAS

- (1) Do ponto de vista teórico tradicional, é melhor atrair indústrias "de fora". RICHARDSON (1973, p. 99) apresenta estas "cidades como um ímã" sob a ótica de crescimento local.

"A potencialidade do crescimento das cidades depende da existência ou não de recursos (mão de obra altamente qualificada, talento gerencial, facilidades de pesquisa e desenvolvimento, acesso ao mercado, serviços especializados em negócios, etc.), capazes de atrair empresas novas ou empresas em expansão... As grandes cidades são geralmente mais beneficiadas do que os centros urbanos menores... Assim, pressupõe-se que a cidade como ímã seja o principal componente do modelo de crescimento urbano"

- (2) Estudos empíricos tanto em países desenvolvidos como subdesenvolvidos, demonstram que as transferências de longa distância e filiais raramente contribuem para o crescimento local; portanto, o crescimento depende mais de iniciativas locais do que de dinamismo transferido da metrópole. Estes estudos incluem ALLAMAN and BIRCH, 1975 para os Estados Unidos e TOWNROE, 1983 AND HAMER, 1987 para o Brasil.

- (3) No Brasil, por exemplo, o censo de 1980 mostra que os municípios com mais de 500.000 habitantes são incontestavelmente metrópoles, representando apenas 0,5% do total dos municípios, abrigando cerca de 24,42% do total da população; portanto, 99,5% do total de municípios contém cerca de 75,0% de população não metropolitana.
- (4) Realizei pesquisas em Toledo e Cambé, municípios paranaenses, entre março/88 e abril/89 permanecendo de 3 a 5 dias, totalizando 17 visitas. Foram realizadas 65 entrevistas formais, encontros, participei de reuniões locais sobre o desenvolvimento econômico e visitei muitos estabelecimentos e parques industriais.
- (5) A modernização agrícola é uma das principais causas do êxodo rural. Seu impacto social foi muito extenso. Apesar do rápido crescimento industrial do Paraná, com uma participação de 2,96% do produto industrial brasileiro em 1970 para 6,13% em 1980, a indústria não conseguiu absorver a mão-de-obra liberada pela agricultura. Sobre a modernização agrícola e o êxodo rural, ver FLEISCHFRESSER, 1988.
- (6) Ao longo da década de 80, a economia brasileira se caracterizou pela taxa de 20% de juros reais ao ano - três ou quatro vezes o índice de um país desenvolvido.
- (7) Em contraste, Cambé (cuja expansão será examinada posteriormente) aglutinou esses elementos conseguindo continuidade aos estímulos dados à industrialização.
- (8) Entrevista com J. R. do Amaral Grunvald, gerente da Cooperativa Agrícola de Toledo, COOPAGRO, em 10 de novembro de 1988.

(9) TABELA 02 - CRESCIMENTO DE EMPRESAS EM TOLEDO; POR SETORES; 1980-1988

ANO	INDÚSTRIA	COMÉRCIO	SERVIÇOS	PROFISSÕES INDEPENDENTES*	TOTAL
1980	10	38	44	12	104
1981	11	33	51	07	102
1982	07	45	61	11	124
1983	25	120	152	20	317
1984	22	128	169	22	341
1985	26	182	267	20	495
1986	28	188	208	11	435
1987	34	189	450	30	703
1988**	23	124	293	26	466

FONTE: MUNICÍPIO DE TOLEDO

* INCLUINDO MÉDICOS, ADVOGADOS, ETC

** DE JANEIRO A JULHO

(10) TABELA 03 - CRESCIMENTO DE ALVARÃS EXPEDIDOS EM TOLEDO (EDIFÍCIOS), 1982-88

ANO	NÚMERO
1982	165
1983	344
1984	317
1985	327
1986	430
1987	391
1988*	300

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO

* DE JANEIRO A JULHO

- (11) Esta é a afirmação do prefeito Egon Paulo Grams de Capanema, um município com uma população de 30.000 habitantes, localizado a Sudoeste do Paraná. Ver Folha de Londrina, 1989, 23/10/89.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 01 - ALLAMAN, P.M. & BIRCH, D. Components of employment change for metropolitan and rural areas of the United States by industry group, 1970, 1972. Cambridge, MIT-Harvard Joint Center for Urban Studies, 1975.
- 02 - ALONSO, W: Five bell shapes in development. Papers of the regional Science Association, 45:5-16, 1980.
- 03 - ANDERSON, D. Small industry in developing countries. Washington, World Bank, 1982. (Staff Working Paper, 518).
- 04 - ARAÚJO, L. Industrialização de Toledo. (artigo ainda não publicado).
- 05 - AZZONI, C.R. Indústria e reversão da polarização no Brasil. São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, 1986. (Série Ensaios Econômicos, 58).
- 06 - _____. The rationality of location decisions of industrial entrepreneurs in Brazil. Washington, World Bank, 1984. (Water Supply and Urban Development, Discussion Paper, Report n.

49).

- 07 - CAPANEMA busca alternativas para garantir desenvolvimento. Folha de Londrina. Londrina, 23 de outubro de 1989.
- 08 - FLEISCHFRESSER, V. Modernização tecnológica da agricultura. Curitiba, Chain, 1988.
- 09 - HAMER, A. M. Decentralized urban development and industrial location behaviour in Sao Paulo, Brazil. Washington, World Bank, 1987. (Staff Working Paper, 732).
- 10 - IPARDES. Estudos para uma política de desenvolvimento industrial no Parana. Curitiba, Fundação Edson Vieira, 1981. v. 2 - Avaliação dos Distritos Industriais e potencialidades municipais.
- 11 - MYRDAL, G. Rich lands and poor. New York, Harper, 1957.
- 12 - NAKAGAWARA, Y. Interdependência e subordinação: o caso norte-paranaense. Terra e Cultura, Londrina, Núcleo de Estudos e Pesquisas CESULON, 1(1), 1981.
- 13 - PREFEITUA DE TOLEDO. As indústrias comunitárias de Toledo. Toledo, 1985.
- 14 - RICHARDSON, H. Urban economics. Baltimore, Penguin, 1973.
- 15 - _____. Polarization reversal in developing countries. Papers of the Regional Science Association, 44: 67-85, 1980.
- 16 - RONDINELLI, D. A. Secondary cities in developing countries. Beverly Hills, Sage Publications,

1983.

- 17 - SAMPAIO, S.S. A industrialização de Rio Claro, contribuição ao estudo da desconcentração espacial da indústria de São Paulo. Geografia, 12(24):1-60, 1987.
- 18 - SILVA, O.; PRAGANOLLO, R.; MACIEL, C.F. Toledo e sua história. Toledo Brasil, Prefeitura do Município de Toledo, 1988.
- 19 - STORPER, M. Economics development and the regional question in the Third World: from import substitution to flexible production. London, Pion, 1990 (forthcoming).
- 20 - TOWNROE, P. Location factors in the decentralization of industry: a survey of metropolitan Sao Paulo, Brazil. Washington, World Bank, 1983. (Staff Working Paper, 517).