

O PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE FORMAÇÃO INDUSTRIAL:

O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA¹

THE ROLE OF THE STATE IN THE INDUSTRIAL FORMATION PROCESS:

THE CASE OF THE METROPOLITAN REGION OF CURITIBA

DJALMA DE SÁ^{A, B, E, F*}

MARCUS VINICIUS GONÇALVES DA SILVA^{A, C, E, F**}

*Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Curitiba, PR, Brasil

**Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Administração, Curitiba, PR, Brasil

R E S U M O : Este artigo tem por objetivo apresentar uma visão geral do papel do estado no processo de formação industrial do estado do Paraná, bem como do planejamento do ordenamento territorial para atração de investimentos industriais. Coloca-se em pauta o papel do estado no desenvolvimento da região da Grande Curitiba, bem como as teorias locacionais que justificam a atratividade da região para a atividade industrial, tanto na década de 1970 quanto no processo inicial de industrialização nos anos 1990, quando da reestruturação e consolidação do processo e, nos anos 2000, como forma de buscar uma reestruturação e desconcentração industrial. Os resultados apontam que a eficiência do Estado em atrair indústrias nos anos 1970 não teve o mesmo sucesso na desconcentração da atividade, demonstrando a fragilidade da atuação do estado na expansão das políticas de industrialização como instrumento de incentivar e descentralizar o desenvolvimento regional. Por fim, o trabalho aponta que há uma forte centralização industrial e concentração econômica nessa região paranaense que pode ser explicada pelos existência de fatores locacionais que contribuem para a atratividade industrial dessas regiões.

P A L A V R A S - C H A V E : Desenvolvimento regional. Desconcentração industrial. Teoria Locacional da Indústria. Região metropolitana de Curitiba.

A B S T R A C T : This article aims to present an overview of the role of the state in the process of industrial development in the state of Paraná, as well as the introduction of territorial planning for attracting industrial investments. The role of the state in the development of the Greater Curitiba region, as well as the locational theories that justify the attractiveness of the region to industrial activity, both in the 1970s and in the initial process of industrialization in the 1990s, are highlighted. The results show that the efficiency of the State in attracting industries in the 1970s did not have the same success in the deconcentration of the activity, demonstrating the fragility of the state's performance in expanding industrialization policies as an instrument to encourage and decentralize regional development. Finally, the study points out that there is a strong industrial centralization and economic concentration in this region of Paraná, which can be explained by the existence of locational factors that contribute to industrial attractiveness in these regions.

K E Y W O R D S : Regional Development; Industrial Deconcentration; Industrial Locational Theory; Metropolitan Region of Curitiba.

Contribuição de cada autor/a: A. fundamentação teórico-conceitual e problematização; B. pesquisa de dados e análise estatística; C. elaboração de figuras e tabelas; D. fotos; E. elaboração e redação do texto; F. seleção das referências bibliográficas.

¹ A elaboração deste artigo e pesquisa contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n1p189>

INTRODUÇÃO

A dinâmica recente da economia paranaense é caracterizada pela reconfiguração da base produtiva que tem seus reflexos sociais, econômicos e espaciais no espaço urbano. Essa reconfiguração, no entanto, se deu por meio de uma evolução da base produtiva, destacadamente pela reconfiguração da atividade industrial do estado. A indústria paranaense esteve fortemente atrelada aos ciclos de exploração de recursos naturais até os anos de 1960, sendo carente de indústrias dinâmicas, infraestrutura e investimentos estatais para atração de investimentos.

A partir da década de 1960, o governo estadual estabeleceu uma política de desenvolvimento econômico baseada em um programa de atração de investimentos, ancorada em uma Política Nacional de Desenvolvimento, que buscava a desconcentração espacial da indústria, e em investimentos nas áreas de comunicação, energia e infraestrutura de transportes administrados pela Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR).

A partir dos anos de 1970, principalmente, a partir da instalação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), do Centro Industrial de Araucária e da refinaria Presidente Vargas estabeleceu-se um eixo de desenvolvimento industrial Curitiba-Araucária-Campo Largo para a atração de novos investimentos industriais privados. Nos anos de 1990, ocorre a consolidação do processo industrial na Região Metropolitana de Curitiba (RMC) com a atração de novas indústrias, destacadamente montadoras de automóveis e empresas do ramo automotivo, que reestruturaram e modernizaram a base industrial do estado, o que, por sua vez, evidenciou a concentração da atividade industrial na RMC, espalhando as atividades para os municípios do aglomerado urbano, com destaque para os municípios de São José dos Pinhais, Quatro Barras, Fazenda Rio Grande e Pinhais.

O objetivo deste artigo é discutir o papel do Estado como articulador e formulador de políticas públicas, contribuindo para a formação do espaço industrial. Dessa forma, busca-se compreender a contribuição do governo do Estado do Paraná na implantação da política industrial, bem como na consolidação dessa atividade econômica e na desconcentração da indústria como forma de expansão da atividade.

Para a realização do objetivo proposto, a pesquisa foi dividida em três fases distintas: preparação da pesquisa, coleta de dados e análise dos dados coletados. A preparação da pesquisa incluiu a revisão da literatura constante na fundamentação teórica. A coleta de dados se deu por meio de levantamento de séries históricas de dados primários relativos ao PIB industrial e do município, à ocupação e ao total de estabelecimentos. Por último, na análise dos dados coletados, utilizou-se uma abordagem qualitativa.

Este artigo divide-se em quatro partes, além desta introdução. Na parte seguinte apresenta-se um breve referencial teórico, onde se discute o papel da indústria na formação do espaço regional, a industrialização das áreas urbanas e a teoria da localização industrial. Na terceira parte, discute-se a formação industrial da Região Metropolitana de Curitiba e o ordenamento territorial a partir dos Planos de Desenvolvimento Integrado, implementados pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). E, por fim, a quarta parte abrange uma discussão sobre a distribuição atual dos empregos e o estabelecimento da indústria da transformação no espaço metropolitano, abrangendo o resultado das políticas de desenvolvimento econômico na formação do espaço industrial.

O PAPEL DA INDÚSTRIA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL²

A produção do espaço urbano tem sido caracterizada pela coexistência do modo de produção capitalista e das formas de apropriação privada da propriedade que estabelecem as relações sociais no espaço urbano. Com o avanço do processo industrial, a cidade passa a concentrar, num primeiro momento, o modo de produção e das relações sociais no mesmo espaço. Em um segundo momento, a organização industrial passa a alterar e reconfigurar a estrutura do espaço urbano, levando à compreensão de que o processo industrial é o motor de transformação da sociedade (LEFEBVRE, 2001).

O processo industrial pressupõe a “economia de aglomeração”, definindo a concentração de mão-de-obra formada pelas instituições de ensino com foco na atividade industrial, proximidade com outras indústrias complementares que se instalam nas proximidades das plantas industriais e a centralidade dos mercados, do consumo e da produção.

No caso paranaense, o processo de desenvolvimento industrial foi o resultado de uma política estratégica do Estado para distribuir a atividade econômica com a criação de núcleos de desenvolvimento como forma de reduzir as desigualdades regionais. Para efeito dessa política de dinamização econômica, a industrialização no estado do Paraná foi o resultado do processo de desconcentração, anteriormente centralizada na região metropolitana de São Paulo, para outras regiões, conforme descreve Cano (1997):

[...] entre 1970 e 1985, período em que consolidamos a implantação de nossa matriz industrial e, por isso, a acumulação exigia esforço periférico de articulação ainda mais intenso, usamos ainda mais nossa base de recursos naturais – água, terra, minérios – e, com isso, a periferia melhor dotada de recursos foi mais acionada. A maior parte do conjunto de projetos de larga envergadura (como os hidroelétricos, não ferrosos, químicos e petroquímicos) foi implantada na periferia, acelerando ainda mais seu crescimento. Isto, mais os efeitos decorrentes das políticas de desenvolvimento regionais implantadas a partir de meados da década de 60 (promovendo investimentos regionalizados em indústrias leves e de insumos) promoveram um processo de desconcentração industrial regional. (CANO, 1997, p. 106-107).

Os dados mostram que São Paulo representava 58% da produção da indústria de transformação do país, reduzindo essa participação para 51,9% em 1985 (CANO, 1997).

Esse processo de desconcentração industrial foi ancorado por uma forte política de investimentos estatais nas áreas de infraestrutura de transporte, comunicação e energia e pela reorganização do território para atrair investimentos privados e estatais (principalmente com o estabelecimento da Cidade Industrial de Curitiba e o Centro Industrial de Araucária). Isso alterou a estrutura econômica do estado, que passa da condição de fornecedor de matéria-prima a produtor industrial, atraindo para a RMC indústrias dinâmicas ligadas ao complexo metal-mecânico e refino de petróleo e diversificando o perfil produtivo do estado.

2 O referencial teórico compreende artigos científicos sobre a temática da política industrial, legislações específicas e documentos de análise, como os Planos de Desenvolvimento Integrado da COMEC.

INDUSTRIALIZAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS

A indústria sempre ocupou um papel fundamental na economia capitalista. Marx (1996), ao analisar as leis econômicas do capitalismo, constatou que a formação histórica do industrialismo somente se consolidou quando determinou suas próprias forças produtivas: a maquinaria e com ela a grande indústria, evoluindo da forma de mais valor absoluto, baseada na ampliação da jornada de trabalho, para a forma de construção do valor baseada em aumento de competitividade da indústria. Marini (2005) aponta esta forma de construção na América Latina:

A participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta para a de mais-valia relativa, ou seja, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador. No entanto, o desenvolvimento da produção latino-americana, que permite à região coadjuvar com essa mudança qualitativa nos países centrais, dar-se-á fundamentalmente com base em uma maior exploração do trabalhador. É esse caráter contraditório da dependência latino-americana, que determina as relações de produção no conjunto do sistema capitalista, o que deve reter nossa atenção (MARINI, 2005, p. 121).

Sposito (1991) define o conceito de industrialização como um processo histórico e social por meio do qual a indústria passa a ter maior participação no Produto Interno Bruto do país, definindo-se como o setor predominante da economia. Nesse mesmo pensamento forma-se a doutrina do industrialismo, baseada na mecanização da produção, que define a indústria como a principal atividade econômica da sociedade. A industrialização possui um significado amplo, envolvendo transformações políticas, econômicas e de relações sociais, ampliando o próprio conceito de indústria como o conjunto de atividades humanas que têm por objeto a produção de mercadorias, por meio da transformação dos produtos da natureza (SPOSITO, 1991).

Segundo os historiadores e economistas, pode-se dividir a Revolução Industrial em dois momentos distintos: o primeiro é o final do século XVIII, com o advento de novas formas de produção e tecnologias e com a substituição das ferramentas manuais pelas máquinas. O segundo momento surgiu aproximadamente no final do século XIX com toda uma nova configuração estrutural que contribuiu para um novo avanço da indústria: desenvolvimento da eletricidade, novos produtos químicos, novas tecnologias de informação (CASTELLS, 1999).

Com a Revolução Industrial, ocorrem profundas transformações na divisão internacional do trabalho que criam uma relação de dependência entre os países colonizados (centrais), possuidores de estruturas industriais consolidadas, e os países colonizados (periféricos), fornecedores de mão de obra e matérias-primas. Essa nova divisão envolve a exploração da mão de obra dos países periféricos pela burguesia, o que propicia o surgimento da luta de classes dentro dessas economias (MARINI, 2005).

A industrialização (produto da Revolução Industrial) passa a ser entendida como uma característica marcante da sociedade contemporânea e a principal forma de apropriação da natureza, revolucionando o processo de urbanização. As cidades, como formas de espaços produzidos socialmente, passam a ser influenciadas pelo novo processo

industrial e pelo modo de produção capitalista. Esse novo processo marcou o fim da cidade como sistema institucional e social e provocou a constituição de redes urbanas como forma de ampliação dos mercados. As novas redes urbanas articuladas possibilitaram a interdependência entre as cidades e a hierarquia urbana.

Joseph Schumpeter trabalha com o tema do desenvolvimento econômico com base no avanço tecnológico. Para Schumpeter, o avanço da indústria se dá pelo empresário, responsável pela inovação, e pelos banqueiros, responsáveis pela concessão de crédito (SCHUMPETER, 1997). Nesse viés, Schumpeter define a economia como um sistema dinâmico que possibilita as transformações estruturais e industriais e o surgimento de novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista.

No período pós-Revolução Industrial, as cidades definiam seus papéis conforme a posição que ocupavam nas redes urbanas quanto às relações econômicas, ao capital acumulado e poder de decisão em uma rede que transpunha as fronteiras nacionais.

A TEORIA DA LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL

As teorias clássicas de localização baseiam-se sobre o estudo do melhor local para o estabelecimento das plantas industriais. Esses estudos se iniciaram no século XIX, procurando compreender os fatores de atração e repulsão com ênfase na questão logística de deslocamento no espaço geográfico. Essa forma de análise determina o processo de concentração ou dispersão industrial. Dentre os principais fatores de atração, destacam-se: custos de transporte, custo de mão de obra e outros aspectos de configuração urbana de caráter aglomerativo (RICHARDSON, 1975).

Destaca-se, ainda, entre os fatores aglomerativos, a experiência na utilização de equipamentos industriais e de profissionais treinados em outras empresas do setor. No entanto, o modelo apresenta fatores considerados desaglomerativos como o preço elevado da terra, a mobilidade urbana e de cargas e o nível de poluição urbana.

Com a reestruturação econômica ocorrida a partir da década de 1970, a abertura comercial e a desregulamentação da economia, desenvolvem-se novas dimensões da questão locacional da indústria que contemplava novos fatores de localização: qualidade de formação da mão de obra, existência de estrutura de ensino e pesquisa, incentivos fiscais, integração em redes urbanas, redes de telecomunicações e transportes etc. (FIRKOWSKI, 2002).

O novo modelo locacional contempla fatores de configuração urbana como aspectos culturais e de lazer, políticas ambientais, harmonia urbana e integração da cidade ao meio ambiente. No tocante ao perfil da cidade, destaca-se sua cultura e vocação, bem como os aspectos de empreendedorismo e inovação (DINIZ; CROCCO, 1996).

Nesse contexto, Azzoni (1986) destaca o papel dos aspectos urbanos como fator de decisão locacional da indústria, não apenas na questão da cidade, mas em relação à região onde está inserida, definindo um poder de atração regional para a atividade industrial. Entre os aspectos locacionais da região, destacam-se a existência de mão de obra, de uma área disponível e uma economia de serviços diversificada, que têm um forte impacto nos custos industriais (AZZONI, 1986).

Esse entendimento define o espaço de atuação da indústria, contemplando a localização da atividade e os serviços a ela ligados. A existência desse espaço além dos limites industriais define um processo de “espraiamento” da indústria sobre o terri-

tório, não constituindo uma fase de “desconcentração” (AZZONI, 1986; ARAÚJO, 2001; CANO, 2007).

Autores como Diniz apontam que os dados demonstrativos da redução da participação do papel da indústria, a exemplo do estado de São Paulo, mostram uma desconcentração da atividade industrial, anteriormente polarizada. As causas desse processo seriam a criação de economias de aglomeração em outros centros urbanos, a recolocação industrial a partir da busca por novas fontes de recursos naturais, nova política de investimentos em políticas de transporte e comunicação, incentivos fiscais e criação de infraestrutura (DINIZ, 1993).

OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO NA FORMAÇÃO INDUSTRIAL DA RMC

O processo de desconcentração industrial teve uma posição destacada na região Sul (região que apresentou a maior atração de recursos industriais, passando de 12% de participação em 1970 para 16,7% em 1985). Da mesma forma, o Paraná apresentou um projeto de desconcentração industrial baseado na atração de novas indústrias, fenômeno motivado pelas vantagens locais e pelos benefícios advindos dos efeitos da “guerra fiscal”, programa de benefícios fiscais que concedia incentivos à atração e implantação de novas indústrias. As empresas escolhiam sua localização em função da infraestrutura existente, das condições de mercado e dos meios de produção existentes.

Varsano (1998) destaca que a “guerra fiscal” pode apresentar resultados negativos para a nação, pois os estados mais desenvolvidos teriam uma vantagem competitiva por apresentar melhores condições de suportar o ônus da renúncia fiscal. No entanto, pela ótica dos estados, há vantagens como o aumento da receita tributária, a geração de empregos e o aumento da renda agregada do estado.

No caso do estado do Paraná, além desses efeitos, houve o incremento das questões locais importantes para a atração de investimentos, como a infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos e energia elétrica) e o desenvolvimento de uma política estadual de apoio à indústria.

A política estadual de apoio e atração à indústria contribuiu para a implantação de indústrias dinâmicas, do setor metalmeccânico na Cidade Industrial de Curitiba e no Centro Industrial de Araucária, a instalação de uma refinaria da Petrobrás no município de Araucária, e de indústrias cimenteiras no município de Rio Branco do Sul.

Devido ao processo de industrialização implementado, há a ocorrência de diversos impactos urbanos, principalmente por conta do êxodo rural em direção à capital e à Região Metropolitana, na busca de empregos na indústria e de serviços urbanos como habitação, saúde e educação. Esse movimento levou a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) a desenvolver os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDI) para organizar o ordenamento territorial, integrando a estruturação do espaço metropolitano com as questões ambientais, sociais e da atividade industrial.

No ano de 1978, a COMEC estabelece o Plano de Desenvolvimento Integrado para a Região Metropolitana de Curitiba. O conceito para a definição do PDI é definido a partir de três premissas básicas: a geração de riquezas a partir da exploração mineral, agropecuária e da atividade industrial, a preservação ambiental (focada nos recursos hí-

dricos) e a melhoria da condição de vida da população metropolitana a partir de uma rede urbana hierarquizada de atendimento dos serviços urbanos (COMEC, 1978).

A RMC, nessa época, ainda passava por uma fase de estruturação, considerada uma cidade polo com características metropolitanas, e com forte influência sobre os demais centros urbanos, totalmente dependentes da cidade-polo em movimento centrípeto. Destaca-se, naquele momento, o município de Araucária, que passa a se desenvolver independente da cidade polo, a partir da instalação da Refinaria Presidente Vargas e da CIAR (COMEC, 1978).

Baseado nessas premissas, o desenvolvimento urbano é orientado no sentido oeste, uma vez que o posicionamento geográfico de Curitiba e dos maiores assentamentos urbanos impediam o desenvolvimento a leste. Ao sul, o crescimento é limitado pelas áreas de inundações do Rio Iguazu e, ao norte, pelas ondulações da tipologia do terreno.

O PDI destacava, ainda, um crescimento diferenciado para os municípios de São José dos Pinhais e de Piraquara, devido à existência de áreas inundáveis e das bacias hidrográficas de abastecimento público.

O desenvolvimento industrial teria como suporte a Cidade Industrial de Curitiba e a Refinaria Presidente Vargas em Araucária, além dos projetos iniciais de industrialização de São José dos Pinhais e Campo Largo; neste último, com maiores incentivos para a aceleração do processo. O plano ainda designava a industrialização a partir da exploração mineral na área entre Rio Branco do Sul e Almirante Tamandaré.

Na época em que o PDI foi elaborado, o município de Araucária era visto como uma aglomeração urbana que se apresentava estabilizada, com dinamismo próprio e um processo inicial de industrialização como forte indutor do crescimento econômico do município. A proximidade do município com a capital paranaense contribuiu para o desenvolvimento de atividades funcionais e atividades de caráter regional, como a distribuição de derivados de petróleo. Essa proximidade contribuiu, ainda, para que Araucária assumisse as funções de subpolo, tendo em vista os fluxos das funções urbanas na região metropolitana.

No ano de 1979, a COMEC, juntamente com a SUREHMA, elaborou o zoneamento industrial para a RMC com o objetivo de delimitar e classificar as zonas industriais e defini-las conforme a criticidade do grau de poluição. A implementação do zoneamento industrial se dava por uma conjuntura de política nacional voltada a organizar a atividade industrial e reduzir os impactos sobre o meio ambiente natural. O planejamento da atividade industrial se fazia necessário, uma vez que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) definia a região metropolitana de Curitiba como “área de controle” (BRASIL, 1980).

A partir da década de 1980, a política econômica contracionista do governo federal e as pressões por mudanças no sistema institucional brasileiro contribuíram para a desestruturação dos fundamentos econômicos e institucionais no PDI de 1978, levando a uma redução do poder intervencionista dos governos estadual e federal nas questões municipais e metropolitanas.

Assim, a falta de uma ação institucional forte e a concentração populacional na cidade de Curitiba levaram a um crescimento regional distante do ordenamento previsto no PDI de 1978, sendo que a expansão metropolitana a oeste prevista no plano não aconteceu, ocorrendo uma grande concentração nos municípios vizinhos a Curitiba.

O PDI de 1982 buscava fazer uma revisão e atualização do PDI de 1978, propondo novas diretrizes, novos programas e projetos, devido à dinâmica do desen-

volvimento econômico da região ocorrida nos últimos anos, a fim de se quantificar a evolução dos programas pré-estabelecidos. O PDI de 1982 buscava se adequar ao Decreto nº 85.916 de 15 de abril de 1981, que estabelecia, dentre as atividades da Administração Pública Federal nas regiões metropolitanas, a integração das atividades setoriais na estrutura espacial metropolitana.

Nos anos de 1990, o governo do estado do Paraná estabeleceu uma política de atração de fluxos de investimentos denominada Paraná Mais Empregos³, com base no Novo Regime Automotivo Brasileiro, atraindo empresas como Audi/Volkswagen (1999), Renault e Chrysler (1998), além de outras indústrias satélites prestadoras de serviços, centralizadas nos municípios de São José dos Pinhais, Araucária e Campo Largo. Essa política também permitiu a expansão das indústrias já instaladas, como Volvo, New Holland, Bernard Krone, Robert Bosch, Electrolux, entre outras.

Por meio dessa política de atração, foi possível consolidar o processo industrial do estado do Paraná e a sua inserção no cenário nacional, com base em novos padrões de produção. A tabela 1 demonstra a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 1980 (início do processo de industrialização no estado) até o ano 2000 (consolidação do processo industrial).

Tabela 1 – Evolução do PIB da Região Metropolitana de Curitiba (1980-2014).

Município ¹	1980		2000		2014	
	PIB ³	Participação	PIB	Participação	PIB	Participação
Araucária	2.576.083,61	16,34%	3.894.253,75	13,74%	7.952.055,83	6,13%
Campina Grande do Sul	47.137,56	0,30%	124.664,68	0,44%	958.206,42	0,74%
Campo Largo	434.396,55	2,76%	679.572,36	2,40%	3.365.802,18	2,59%
Curitiba	10.690.814,39	67,82%	16.391.052,23	57,83%	75.624.717,95	58,29%
Fazenda Rio Grande ²		0,00%	153.729,91	0,54%	1.477.734,26	1,14%
Mandirituba	33.607,32	0,21%	69.779,00	0,25%	513.216,96	0,40%
Pinhais ²		0,00%	804.145,34	2,84%	4.771.345,08	3,68%
Piraquara	215.738,18	1,37%	159.349,73	0,56%	1.044.055,21	0,80%
Quatro Barras	97.478,92	0,62%	167.768,94	0,59%	1.055.377,72	0,81%
São José dos Pinhais	466.698,99	2,96%	3.685.025,82	13,00%	21.176.048,23	16,32%
Demais municípios da RMC	1.201.852,10	7,62%	2.212.707,54	7,81%	11.793.952,01	9,09%
Total da RMC	15.763.807,62	100,00%	28.342.049,30	100,00%	129.732.511,84	100,00%

Fonte: IBGE (2017). Deflator a preços do ano 2000

Notas

¹ A tabela contempla apenas os principais municípios da Região Metropolitana devido à mudança em sua configuração no período, contemplando apenas os objetivos com foco em investimentos industriais.

² Os municípios de Fazenda Rio Grande e Pinhais não apresentam dados para o ano de 1980 pois foram fundados após o período pesquisado, respectivamente, nos anos de 1990 e 1992.

³ Valores deflacionados pelo PIB de 2000 (base 2000 = 100)

Observa-se que o PIB dos municípios no período selecionado apresentou pouca alteração, pois os municípios que receberam novos investimentos na segunda fase da industrialização, a partir dos anos 1990, foram basicamente os mesmos que obtiveram os investimentos do primeiro período nos anos 1970, com exceção de São José dos Pinhais, que recebeu um incremento maior com a instalação das indústrias automo-

³ Programa do governo estadual que permitia o retardamento do recolhimento do ICMS por empresas que executassem investimentos fixos no Paraná, legalmente amparado pelo Decreto 1.511, de dezembro de 1995, e pela Lei 2.736, de dezembro de 1996.

bilísticas Audi/Volkswagen e Renault, além de indústrias satélites. A implantação das novas indústrias nos anos 1990 é significativa para o fenômeno da desconcentração industrial em direção a novos polos industriais na região metropolitana, levando à redução da participação no PIB dos municípios de Curitiba e Araucária.

A concentração populacional nos municípios vizinhos a Curitiba e a falta de uma ação institucional que integrasse o crescimento da região levaram a COMEC a discutir um novo projeto de planejamento regional no ano de 2001, buscando redefinir o desenvolvimento metropolitano frente a um novo cenário, diferente do desenhado em 1978.

Nesse mote, se no PDI de 1978, o dilema entre a conservação de áreas de produção hídrica e o déficit habitacional advindo da concentração populacional era um problema a ser evitado, no ano de 2001, era um problema a ser enfrentado. Desse modo, o PDI de 2002 buscou fomentar a participação dos municípios e da sociedade organizada nos processos decisórios da gestão metropolitana, caracterizando a região metropolitana como uma região competitiva, saudável e solidária, baseada no aumento da tecnologia e do fluxo das informações, pela temática da preservação ambiental e pelo aumento da participação da sociedade nos processos decisórios.

Outro fator relevante para as transformações na economia regional ocorridas no período foi a política de atração de investimentos significativos na indústria automotiva para o município de São José dos Pinhais na década de 1990, levando o município a um aumento relevante do PIB industrial no período selecionado, conforme se observa na Tabela 2.

Tabela 2 – Evolução do PIB Industrial da Região Metropolitana de Curitiba (1970-2014).

Município	1970	1980	1996	2010
Araucária	27.083	1.036.319	788.528	2.080.357
Campina Grande do Sul	4.648	14.683	29.800	52.408
Campo Largo	78.401	299.669	158.055	204.917
Curitiba	1.125.296	4.278.926	7.599.507	3.736.022
Fazenda Rio Grande	0	0	10.709	76.455
Mandirituba	1.720	8.260	7.174	36.490
Pinhais	0	0	259.121	335.477
Piraquara	17.211	133.474	11.424	54.514
Quatro Barras	3.019	74.209	56.135	134.753
São José dos Pinhais	44.490	291.468	570.276	2.701.691
Demais municípios da RMC	146.926,17	654.235,37	485.028,58	834.273,37
Total da RMC	1.448.794	6.791.244	9.975.757	10.247.358

Fonte: IPEADATA (2017). Deflator a preços do ano de 2000.

Nota 1: Os municípios de Fazenda Rio Grande e Pinhais não apresentam dados para os anos de 1970 e 1980, pois foram fundados após o período pesquisado, respectivamente, nos anos de 1990 e 1992.

Nota 2: Valores deflacionados pelo PIB de 1970 (base 2000 = 100)

Verifica-se a redução da participação no PIB industrial dos municípios de Curitiba, Araucária e Campo Largo, e o aumento em São José dos Pinhais e Campina Grande do Sul, bem como o surgimento de novos espaços industriais como Pinhais

e Fazenda Rio Grande, gerando uma desconcentração da atividade industrial para municípios do aglomerado metropolitano.

O PDI de 2002 foi estruturado em três partes distintas: na primeira etapa, a discussão de temas críticos como: uso do solo, recursos hídricos, desenvolvimento econômico, transportes e sistema viário, habitação social e aspectos jurídicos e institucionais. A segunda etapa foi destinada à discussão do plano com os entes municipais, estaduais e a sociedade civil e, por fim, numa terceira etapa, foram consolidadas as duas primeiras com a finalização do documento.

Em 2006, o PDI buscou ampliar a discussão do ordenamento do território para as demais políticas setoriais, como recursos hídricos e mananciais, buscando descentralizar as discussões e ampliar as responsabilidades entre diversos agentes, incluindo as prefeituras municipais, levando a COMEC à posição de gestora de um sistema de políticas metropolitanas, porém reduzindo a discussão ao uso do solo.

O PDI de 2006, com o advento de funções públicas e urbanas comuns à região, mais do que ordenar o território, procurava organizá-lo para o futuro. O plano objetivou antever alternativas para os problemas comuns aos municípios que, em muitos momentos, ultrapassavam a capacidade de gestão municipal, ou cujos impactos ambientais, econômicos ou sociais sobrepujavam o alcance regional.

Essa nova visão é ancorada pelas novas possibilidades de arranjos institucionais previstas na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989, permitindo novas formas de gestão do espaço metropolitano e de articulações entre os entes municipais integrantes da região metropolitana. (BRASIL, 1988; PARANÁ, 1989).

Em 2011 foi implantado o Programa Paraná Competitivo com a finalidade de atrair novos investimentos e expandir as unidades industriais instaladas no estado. O programa apresentava como benefícios o parcelamento do ICMS incremental e o diferimento do ICMS da energia elétrica de fornecedoras instaladas no Paraná e do gás natural fornecido pela Compagás para o estabelecimento industrial enquadrado na modalidade de implantação ou reativação industrial.

A DISTRIBUIÇÃO ATUAL DOS EMPREGOS E DOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS

A partir dos anos 1990, tem início uma nova dinâmica de distribuição industrial por todo o Estado, diferente da perspectiva anterior, estruturada pela forte concentração no município de Curitiba. Essa nova distribuição tem como foco os investimentos de indústrias dinâmicas⁴ para a RMC nos municípios limítrofes à capital, denominado Aglomerado Urbano⁵, destacadamente Araucária, São José dos Pinhais, Quatro Barras e Fazenda Rio Grande⁶.

A nova configuração espacial da indústria define uma nova lógica de localização da atividade, que passa do município central para a área limítrofe, deslocando as relações de trabalho e de emprego e reorganizando a dinâmica metropolitana.

A tabela 3 demonstra um crescimento da atividade da indústria da transformação, destacadamente nos municípios de Araucária, Fazenda Rio Grande, Pinhais e São José dos Pinhais, demonstrando um processo de redistribuição industrial no aglomerado.

4 Classificam-se como indústrias dinâmicas aquelas que têm uma aplicação intensa de capital e tecnologia (STORPER, 1995).

5 Aglomerado Urbano pode ser entendido como uma organização territorial caracterizada pela extensão da mancha urbana contemplando pessoas ou atividades concentradas em espaços físicos relativamente pequenos (IBGE, 2008).

6 Entre 1995 e 1999, foram firmados 156 protocolos de implantação de unidades industriais no estado do Paraná, sendo 89 (57%) direcionados à Região Metropolitana de Curitiba.

Tabela 3 – Total de estabelecimentos de indústrias de transformação na Região Metropolitana de Curitiba (1990-2014).

Municípios do Aglomerado	1990	2000	2014	Evolução 1999-2000	Evolução 2000-2014
Araucária	121	208	427	71,90%	105,29%
Campina Grande do Sul	49	66	92	34,69%	39,39%
Campo Largo	150	293	405	95,33%	38,23%
Curitiba	3.223	3.608	4.980	11,95%	38,03%
Fazenda Rio Grande		104	265		154,81%
Mandirituba	95	76	149	-20,00%	96,05%
Pinhais		471	819		73,89%
Piraquara	269	40	98	-85,13%	145,00%
Quatro Barras	25	48	80	92,00%	66,67%
São José dos Pinhais	386	639	1.153	65,54%	80,44%
Demais municípios da RMC	636	945	1.750	48,58%	85,19%
Total da RMC	4.954	6.498	10.218	31,17%	57,25%

Fonte: MTE/RAIS (2016).

Nota: Os municípios de Fazenda Rio Grande e Pinhais não apresentam dados para o ano de 1990, pois foram fundados após o período pesquisado.

Nesta nova configuração, destaca-se a atração de empresas como Pirelli (pneus e montagem de rodas); Walker-Gilet-Tenneco (sistema de controle de gases de exaustão); Santa Marina-Sekurit (vidros); Delphi (chicotes elétricos); Krupp MBA (eixos e subframe); Krupp Presta (colunas de direção); Kautex (tanque de combustível); Johnson Controls (assentos); Hella (módulos frontais); Peguform (injeção e pintura de para-choques); Adwest-Heidemann (kits de acionamento de câmbio); Iramec-Küster (módulos de porta) e ATH-Albarus (semieixos homocinéticos) (FIRKOWSKI, 2007).

Tabela 4 – Ocupados na indústria de transformação, segundo o local de trabalho na Região Metropolitana no ano de 2010.

Municípios do Aglomerado	Ocupados	Ocupados no município	Ocupados em outro município	Ocupados em outro município (%)
Araucária	11.666	8.469	3.197	27,4
Campina Grande do Sul	3.858	1.615	2.243	58,1
Campo Largo	10.915	8.324	2.591	23,7
Curitiba	122.150	104.400	17.749	14,5
Fazenda Rio Grande	6.169	2.778	3.391	55
Mandirituba	1.480	1.217	262	17,7
Pinhais	10.617	7.130	3.487	32,8
Piraquara	6.306	2.460	3.847	61
Quatro Barras	1.998	1.380	617	30,9
São José dos Pinhais	26.327	22.583	3.744	14,2
Demais municípios da RMC	37.705	24.037	13.670	56,87
Total da RMC	239.191	184.393	54.798	22,91

Fonte: Microdados Censo IBGE (2010).

A tabela 4 sugere que os municípios mais industrializados do aglomerado apresentam um menor movimento pendular devido à ocupação industrial, como em Curitiba, onde 85,5% dos ocupados trabalham no próprio município e 14,5% dos ocupados trabalham em outros municípios. Nos municípios com menor atividade industrial, por sua vez, percebe-se um número maior de ocupados fora do município, o que representa maior pendularidade da mão de obra. Desse modo, infere-se que, nos municípios mais industrializados, há um menor número de ocupados trabalhando em outros municípios, o que representa menor movimento pendular.

Em relação ao Programa Paraná Mais Competitivo, os dados apontam que aproximadamente 90% dos investimentos privados destinavam-se à RMC e à região dos Campos Gerais. Os projetos de construção e ampliação de fábricas nessas regiões somaram R\$ 22,1 bilhões, o equivalente a 89,3% do desembolso de R\$ 24,8 bilhões previstos para todo o estado (PARANA, 2011).

Destaca-se no programa a região dos Campos Gerais, que possui no município de Ponta Grossa o maior polo industrial fora da RMC, caracterizada pela proximidade com o município de Curitiba e do Porto de Paranaguá, e que é ligada a essas localidades por rodovias duplicadas, além de contar com um grande entroncamento ferroviário e mão de obra qualificada.

Os dados sugerem que grande parte das empresas que aderiram ao programa buscaram áreas tradicionais de concentração industrial (Grande Curitiba e Campos Gerais), levando essas regiões a ampliar a sua participação na produção de riqueza do estado, o que aumentou a capacidade de atração para essas regiões e dificultou a implantação das indústrias em novas regiões.

Na análise desses construtos, foi possível compreender a importância das políticas do governo estadual na formação do espaço industrial na Região Metropolitana de Curitiba e regiões adjacentes – políticas essas ancoradas na Política Nacional de Desenvolvimento, Política de Ordenamento Territorial e nos Planos de Desenvolvimento Integrado – e também a contribuição desses planos como fator de atração de investimentos.

De outro modo, verifica-se que o governo estadual, por sua vez, não conseguiu desenvolver políticas de desenvolvimento regional eficientes para a desconcentração da atividade industrial para novos polos regionais, mesmo em áreas desenvolvidas como nos municípios de Londrina e Maringá.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação da base industrial paranaense decorre de três momentos históricos distintos: i) o primeiro, anterior aos anos 1960, com a atividade vinculada à exploração dos recursos naturais e a agropecuária; ii) o segundo, ocorrido na década de 1970, com a atração de empresas privadas e o estabelecimento de uma política de desenvolvimento econômico ancorada em investimentos estatais na área de infraestrutura de comunicação, energia e transportes; e iii) o terceiro momento, que ocorre nos anos de 1990, com a atração de indústrias ligadas ao ramo automobilístico, culminando na modernização do parque industrial e na consolidação do setor no estado.

Com as políticas industriais, ocorreu a reconfiguração dos espaços urbanos, ordenada inicialmente pelos Planos de Desenvolvimento Integrado, centralizando investimentos na Região Metropolitana de Curitiba, seja pela proximidade com o por-

to do município de Paranaguá e o Aeroporto Internacional Afonso Pena, seja por sua posição estratégica de localização. Isso propiciou, no decorrer dos anos, a implantação de unidades de novas empresas nessas áreas também.

Com a industrialização de Curitiba, cidade polo da RMC, houve um forte impacto urbano motivado principalmente pelo deslocamento populacional em direção a essa região, contribuindo para o aumento do Produto Interno Bruto do aglomerado, ampliando a capacidade de oferta de educação, tecnologia e demais serviços ligados à indústria. O fator locacional expandiu a atratividade não somente dos municípios da RMC, mas das regiões próximas como um todo, porém com forte centralização da atividade industrial na RMC.

Por fim, conclui-se que o Estado foi eficiente na formação do espaço industrial, mas não teve a mesma competência para a descentralização da atividade para as demais áreas do estado. Assim, compreende-se que as políticas de desenvolvimento regional das demais áreas do estado não apresentam a mesma atratividade dos fatores locais da Região Metropolitana de Curitiba, contribuindo para uma forte centralização industrial e concentração econômica nessa região paranaense.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, M. F. I. Reestruturação produtiva e transformações econômicas: região metropolitana de São Paulo. *Revista Perspectiva*, vol. 15, nº 1. São Paulo: Jan-Mar, p. 20-30, 2001.
- AZZONI, C.R. Indústria e reversão da polarização no Brasil. *Ensaio Econômico*, São Paulo, n. 58, 1986.
- BRASIL. Lei n. 6.803, de 02 de julho de 1980. *Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6803.htm>. Acesso em 25 nov. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 85.916, de 15 de Abril de 1981. *Dispõe sobre as atividades da Administração Pública Federal nas Regiões Metropolitanas, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85916-15-abril-1981-435294-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 jan. 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 26 nov. 2017.
- CANO, W. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.8, p.101-141, jun. 1997.
- CANO, W. Brasil e Estado de São Paulo: transformações recentes da economia. *Economia Paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005*. CANO, W.; et al. (org.). Campinas: Alínea, 2007. p. 17 -22.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- COMEC. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. *Plano de desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba - PDI*. Curitiba, 1978.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 77-103, julho 1996.

Marcus Vinicius Gonçalves da Silva é bacharel em Administração, mestre em Planejamento e Governança Pública e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPAD/PUCPR), Paraná, Brasil.
E-mail: marvin.gsilva@gmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2145-0871>

Agência de Fomento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Artigo recebido em 24 de janeiro de 2018 e aprovado para publicação em 30 de novembro de 2018.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY).

- FIRKOWSKI, O. L. C. de F. A Nova Lógica de Localização Industrial no Aglomerado Metropolitano de Curitiba. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Ipardes, Curitiba, n. 103, p.79-100, jul./dez. 2002.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. A dimensão espacial da implantação da indústria automobilística no aglomerado metropolitano de Curitiba. In: ARAUJO, S. (Org.) *Trabalho e capital em trânsito: a indústria automobilística no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR, v. 1, p. 49-78, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Regiões de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.
- IBGE. Censo Demográfico 2010: microdados da amostra - Paraná (Banco de Dados), Rio de Janeiro: IBGE, 2012. In: *IBGE: Resultados do Censo Demográfico 2010*. Disponível em <ftp.ibge.gov.br> Acesso em: 20 nov. 2017.
- IPEADATA. *Sinopse regional*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br> Acesso em: 01 de junho de 2017.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo. Centauro, 2001.
- MARINI, R. M. *A Dialética da Dependência*. In: STEDILLE, J. P. e TRASPADINI, R. (Org.) *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- MARX, K. *O Capital: crítica da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultura, v. 1 e 2, 1996.
- MTE. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. 2016. *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/rais/estatisticas.htm>. Acesso em: 12 abr. 2016.
- PARANÁ. Assembleia Legislativa do Paraná. *Constituição do estado do Paraná*. 1989. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>. Acesso em 20 dez. 2017.
- PARANÁ. *Cria o Programa Paraná Competitivo - SEFA, SEPL, SEIM, CC*. Decreto nº 630, de 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.sefanet.pr.gov.br/dados/SEFA-DOCUMENTOS/2201100630.pdf>. Acesso em 28 nov. 2017
- RICHARDSON, H. *Elementos de economia regional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico, uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juros e o Ciclo Econômico*. Editora Nova Cultural, São Paulo. 1997
- SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. O centro e as formas de centralidade urbana. *Revista de Geografia*. São Paulo: UNESP, v.10, 1991, p.1-18.
- STORPER, M. Territorial development in the global learning economy: the challenge to developing countries. *Revue Région e Développement*, n.1, 1995.
- VARSANO, R. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Technical Report 583, IPEA, Rio de Janeiro. Textos para Discussão, 1998.