

Políticas públicas, urbanização e desenvolvimento regional endógeno – caso do Paraná

Anderson Luiz de Oliveira¹

Resumo: O crescimento e o desenvolvimento econômico são fronteiras que as atuais economias pretendem alcançar para proporcionar um nível de bem-estar mais elevado para sua população. O desenvolvimento econômico é a meta mais difícil de ser alcançada, sendo agravada por um fenômeno que vem acontecendo nas últimas décadas, ou seja, a urbanização. A urbanização não planejada aumenta os problemas que comprometem a qualidade de vida da população, sendo os pobres os mais afetados por esses problemas. O Estado deve assumir sua responsabilidade e promover políticas públicas que venham atender as necessidades básicas da população que tende a migrar e concentrar-se nas grandes cidades. Assim, o autor sugere que a teoria do desenvolvimento regional endógeno seja utilizada para a resolução destes problemas. Uma vez que esta prevê uma participação da sociedade neste processo, pode-se elaborar um diagnóstico e adotar uma política adequada para cada região. O presente artigo discute a importância das políticas públicas, pautada em uma teoria de desenvolvimento regional, com objetivo de resolver os problemas gerados pela crescente urbanização.

Palavras-chaves: Políticas Públicas, Urbanização, Desenvolvimento Endógeno, Crescimento Econômico, Economias de Aglomeração.

Abstract: The growth and the economic development are borders that the current economies intend to reach to more provide a level of raised well-being for its population. The economic development is the goal most difficult of being reached, being aggravated for a phenomenon that comes happening in them finishes decades, that is, the urbanization. The planned urbanization does not increase the problems that compromise the quality of life of the population, being the poor persons the most affected by these problems. The State must assume its responsibility and to promote politics you publish that it comes to take care of the basic necessities of the population that tends to migration and to concentrate itself in the great cities. Thus, the author suggests that the theory of the endogenous regional development is worked for resolution of these problems. A time that this foresees a participation of the society in this process, can be created a diagnosis and be elaborated one politics adjusted for each region. The article will argue the importance of the politics publishes, based in a theory of regional development, with objective to decide the problems generated for the increasing urbanization.

Key-Words: Publishes Policy, Urbanizations, Breeding Endogenous, Economics Growth, Agglomeration of as Economies.

Área II - Finanças e Políticas Públicas do Paraná

¹Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Endereço eletrônico: oliveira2511@gmail.com

1 - Introdução

A população mundial a partir dos anos 1950 cresceu a taxas elevadas devido ao aumento da expectativa de vida da população e diminuição da taxa de mortalidade, causando uma pressão sobre a exploração dos recursos naturais. Esse fator contribuiu para um processo de urbanização pujante. A concentração de pessoas nos grandes centros fomentou o processo industrial e cada vez mais a população do campo migrou para os grandes centros em busca de emprego e renda.

No entanto, a urbanização gera alguns problemas sociais que precisam ser solucionados. É esse o objetivo deste artigo, mostrar quais os problemas gerados pela urbanização crescente; qual a política de crescimento regional mais indicada para resolução destes problemas. E, por fim, como as políticas públicas devem ser conduzidas com objetivo final da melhoria do bem estar da população. Os objetivos específicos visam mostrar o papel do Estado na condução das políticas públicas; abordar algumas teorias de desenvolvimento regional; o que é? E como se deu o processo de urbanização no mundo, de uma maneira mais específica no estado do Paraná.

O trabalho está dividido em seis seções, a primeira mostra qual é o papel do Estado frente à atividade econômica e como as políticas públicas são utilizadas como ferramenta para promover o crescimento econômico. A segunda vem destacar algumas teorias de desenvolvimento regional que irão auxiliar na compreensão e na discussão central do trabalho. A terceira seção conceitua urbanização e aborda os problemas gerados por esse processo, bem como propõe algumas alternativas de solução. A quarta mostra o desenvolvimento da urbanização do Paraná e como a teoria de desenvolvimento regional endógeno pode auxiliar na continuidade desta urbanização. Na quinta seção, as considerações finais. E finalmente, na sexta, o referencial teórico consultado para elaboração da presente pesquisa.

Os procedimentos metodológicos – trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, pois recupera conhecimentos teóricos isolados para resolução de problemas específicos. O levantamento bibliográfico de livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na internet sobre assuntos relacionados ao objetivo deste trabalho, foram amplamente explorados.

2 - O Estado e Políticas Públicas

Desde os primórdios da economia na Grécia e em Roma, já se falava no tema e já havia algumas considerações sobre a participação do Estado nos assuntos da sociedade. Os mercantilistas (entre Século XV e final do Século XVIII) defendiam uma ampla intervenção estatal nos assuntos econômicos. Os clássicos, desde Adam Smith (1776), mudaram sua concepção em relação aos mercantilistas e minimizaram em suas abordagens a importância do Estado, pregando uma economia de livre mercado. O livre mercado perdurou até a crise de 1929, pois a recessão generalizada provocada pela crise não foi temporária, como pregado pelos clássicos, havendo assim a necessidade de uma ampla intervenção do Estado na promoção de políticas públicas. O objetivo era que as economias voltassem a crescer e recuperar o nível de emprego. Este importante papel do Estado perdura até os dias de hoje.

A tradição do Estado regulador, de acordo com Giambiagi & Além (2001), vai além das exigências de cumprimento de leis antitruste e de criação de agências que assegurem a conduta competitiva e regulação dos monopólios naturais. O Estado deve conduzir a política monetária e fiscal, deve controlar as flutuações econômicas e influenciar a distribuição de renda, bem como direcionar o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Rezende (2001) especifica um pouco mais o conceito tradicional. Ele considera que a partir da grande depressão na década de 1930, os estudos estavam voltados para a necessidade de o governo intervir na economia e para criar políticas com o objetivo de combater a inflação e desemprego. Isso porque, até então, a proposta do Estado era promover apenas os serviços essenciais (justiça e segurança) à coletividade e isso não induzia o setor privado a produzir. Assim, Musgrave (1959) apud Rezende (2001) amplia as atribuições econômicas do governo com objetivo de: “promover ajustamentos na alocação dos recursos; promover ajustamentos na distribuição de renda; e manter a estabilidade econômica”.

Pode-se generalizar ainda mais as atribuições do Estado (governo federal, estadual ou municipal) com o objetivo da promoção do crescimento econômico (em termos quantitativos) e desenvolvimento econômico (em termos qualitativos). O crescimento pode ser estimulado nas três esferas de governo, amparado por

diversas teorias de crescimento, sejam elas macroeconômicas ou regionais. Assim, é o crescimento regional que será fomentado neste trabalho, quando analisar-se-á algumas das teorias de crescimento regional com objetivo de entender-se o processo de desenvolvimento intimamente relacionado com as políticas públicas.

A política pública é caracterizada, na concepção de Cristóvam (2005) como: “As políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição”. Assim, está claro que as decisões do governo nas diversas áreas influenciam e muito a vida dos cidadãos e pode ter efeitos positivos ou negativos.

É inegável a necessidade da promoção de políticas públicas que venham a promover o desenvolvimento econômico das regiões mais pobres, pois as mesmas têm carência de um processo de industrialização e apresentam um baixo nível de emprego. Será abordada na seção três a tendência mundial a uma migração da população para os grandes centros urbanos, intensificando o processo de urbanização. Esse processo vai acarretar um empobrecimento das regiões rurais e um agravamento das condições de vida nas grandes cidades, ambiente propício para ampliação das favelas, violência e baixa qualidade de vida. Este aspecto intensifica a importância do Estado interventor na promoção de políticas públicas para o desenvolvimento dessas regiões de maneira sustentada. As diversas teorias de desenvolvimento regional expostas a seguir demonstram as alternativas disponíveis para isso. No entanto, a teoria do desenvolvimento regional endógeno é a que proporciona ferramentas que demonstram equilíbrio entre as políticas públicas de urbanização e desenvolvimento regional.

3 – Teorias de Desenvolvimento Regional

Quando se fala em desenvolvimento regional nos deparamos com diversas teorias que tentam nos direcionar para a execução de ações com objetivo final de promover o desenvolvimento de determinada região. Algumas delas se utilizam de políticas públicas com maior intensidade para atingir seus objetivos, outras não. Porém, cada uma tem sua característica específica e algumas delas serão

abordadas agora, com a finalidade de entender um pouco mais sobre as idéias que norteiam as políticas de desenvolvimento regional.

3.1 - Teoria da Base de Exportação

De acordo com North (1955) apud Schwartzman (1975) esta teoria destaca a importância das exportações² como fundamental fonte propulsora do processo de desenvolvimento. Ela reforça o papel de que o crescimento depende da dinâmica da atividade econômica básica (mercado externo) e que por sua vez incentivem outras atividades não básicas (mercado interno). As atividades básicas são a fonte motriz da economia, pois vendem seus produtos em outras regiões, sendo que as atividades não-básicas dão sustentação às atividades básicas.

Nesta concepção, Benitez (1998) acredita que as exportações dão impulso às regiões mais jovens e a proporção desta expansão é derivada do efeito multiplicador que as exportações criam nas demais atividades não básicas. Essas idéias levaram a aceitação de que existe uma relação entre as exportações e seu crescimento global, pois neste caso o investimento regional é induzido pela própria exportação. O contexto central é que as atividades econômicas não básicas são induzidas pela expansão ou declínio das indústrias de exportação.

Na abordagem de North (1955) apud Benitez (1998), dado um mercado mundial capitalista, uma região pode promover um alto nível de especialização nas suas atividades agrícolas com objetivo de exportação. Conseqüentemente, após essa fase, a especialização ganharia espaço para uma industrialização e posteriormente um setor terciário. Esta afirmação deixa claro que as exportações são uma condição necessária (demanda) para o desenvolvimento regional, mas não suficiente (oferta). Outro aspecto importante desta teoria é que existência de uma demanda externa permite romper com o problema de escassez de a demanda interna para poder crescer. Esse modelo funciona bem nos chamados “bens ricardianos”, orientado pelos recursos naturais. O desenvolvimento regional é analisado sob a ótica do curto prazo. Segundo Schwartzman (1975), as principais críticas ao modelo são: a) Curto prazo – multiplicador não é estável; b) só considera

² O conceito de exportação nesta visão é: toda comercialização dos produtos gerados internamente, fora da região produtora. Não se trata especificamente de comércio internacional.

a demanda; c) só funciona em pleno emprego; d) a magnitude do multiplicador depende do limite territorial com que a região é definida.

3.2 - Teoria da Causação Circular Cumulativa

De acordo com Myrdal (1957) apud Benitez (1998), as forças de mercado podem aumentar as desigualdades entre as regiões, pois as atividades que trazem muita lucratividade tendem a concentrar-se em determinadas regiões ricas, deixando a margem regiões mais pobres do país. As regiões menos favorecidas entram por sua vez em um processo acumulativo regressivo, com saída de imigrantes e diminuição da demanda interna, gerando uma redução de investimento.

A concentração das atividades é baseada nas vantagens competitivas, seja pela disponibilidade de recursos ou infra-estrutura. A concentração de conhecimento através das inovações tecnológicas aumenta a produtividade. No entanto, as regiões mais atrasadas não atraem novas atividades. Quando as regiões caracterizadas por grandes diferenças de renda e especialização competem em uma região unificada, não funciona como o princípio das vantagens comparativas (mecanismos neoclássicos de ajuste), pelo contrario, as regiões mais ricas são favorecidas pelos maiores rendimentos e impedem o desenvolvimento das mais pobres.

São dois os efeitos que agem entre regiões. O primeiro é o efeito induzido de expansão, que leva as regiões mais ricas a importar recursos para atender seu mercado crescente. Posteriormente, os investimentos voltam-se para as regiões mais pobres caso exista um grau de complementaridade. O segundo é o efeito induzido regressivo, em que o movimento de capital é no sentido das regiões mais ricas, causando prejuízo às regiões pobres. Isso proporciona um massacre em termos competitivos entre regiões ricas e pobres, pois a força de trabalho qualificada migra para outras regiões mais ricas. Assim, os desequilíbrios entre os movimentos da força de trabalho agravam a desigualdade social.

3.3 - Teoria Neoclássica

Nas idéias de Borts & Stein (1964) apud Roura (1995), a variável básica do modelo é a flutuação regional da taxa de crescimento de capital per-capita, que por

sua vez determina o nível de produtividade da mão de obra, dos salários e da renda por habitante. A hipótese deste modelo é que há uma única função produção, tanto para as regiões avançadas como para as regiões atrasadas.

Benitez (1998) destaca que esse modelo é baseado no pressuposto que o produto da economia depende da capacidade produtiva, sendo esta determinada pela oferta dos fatores produtivos que são totalmente substituíveis e os preços flexíveis. Assim, o modelo é caracterizado pelo movimento dos fatores capital e trabalho, onde o capital migra à procura de rendimentos marginais maiores (regiões de baixos salários), e o trabalho se deslocará das regiões mais atrasadas para as regiões mais desenvolvidas. Não há restrição na função produção, pois o progresso técnico proporciona plena substituição de fatores. As possibilidades de crescimento são proporcionadas por essa taxa de substituição entre capital e trabalho.

No modelo neoclássico, para uma trajetória de crescimento em um conjunto de regiões, o investimento deve ser igual à poupança, e pode ocorrer importação ou exportação de poupança de outras regiões. Pois quanto mais se cresce, mais há necessidade de capital. Isso proporciona a tendência a importar capital de regiões de crescimento mais lento para as mais rápidas.

3.4 - Teoria do Crescimento Endógeno

Uma vez abordadas algumas das teorias mais gerais sobre desenvolvimento regional, vamos destacar a teoria do crescimento endógeno como ferramenta de análise deste artigo. O conceito de desenvolvimento endógeno dado por Amaral Filho (2001) é que “desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ ou a atração de excedentes de outras regiões”.

Para Boisier (1989) apud Oliveira & Lima (2003), entender o processo de desenvolvimento necessita de uma atenção especial a um conjunto de elementos em termos de sistemas de organização econômica. O autor afirma que o crescimento econômico regional não é exclusivamente gerado por forças e mecanismos exógenos a região. Há certa dependência das políticas macroeconômicas que guiam a alocação de recursos entre regiões e a demanda

externa. Porém, o processo de desenvolvimento regional deve ser considerado como internalização do crescimento de natureza essencialmente endógena.

A idéia básica da teoria é que no longo prazo o desenvolvimento é resultado da interação de três forças: o percentual do uso dos recursos (alocação), efeitos indiretos de políticas macroeconômicas e setoriais e, principalmente, a capacidade de organização social da região. Há uma relação de interdependência recíproca entre as forças, ou seja, uma relação de retroalimentação.

Oliveira & Lima (2003) abordam que a disponibilidade de recursos e seu grau de utilização, inter – regionalmente, depende das decisões exclusivamente do Estado, ou seja, é exógena à região. A política macroeconômica pode afetar positivamente ou negativamente determinada região, pois as mesmas são decididas pelo governo central (exógena à região). Finalmente, a autonomia de organização social é que pode trazer resultados positivos à região, por meio “da capacidade de a região de criar um conjunto de elementos, políticos, institucionais e sociais, capaz de direcionar o crescimento, desencadeado por forças exógenas, para atingir o desenvolvimento no sentido estrito da palavra”. A ativação social é completamente endógena e está associada ao crescimento da autonomia das tomadas de decisão da região, como também o aumento da capacidade de investir o excedente gerado pelo processo de crescimento. O resultado é uma melhor qualidade de vida e de preservação do meio ambiente, bem como o melhor aproveitamento dos recursos naturais.

Essa capacidade de organização social depende da qualidade e identidade política da região; da qualidade tecnológica regional; da classe empresarial regional e da capacidade de participação dos demais segmentos da sociedade. São os políticos que negociam em nome da região; eles definem o que é negociado. Para isso é necessário o apoio dos que possuem o conhecimento técnico (universidades, professores) para identificar os principais problemas que afetam a região. A comunidade acadêmica tem grande responsabilidade na mobilização da comunidade geral, para que todos tenham participação ativa no processo de desenvolvimento de políticas que ampliem a possibilidade de melhorar a qualidade de vida e o bem-estar da população.

Todas as teorias levantadas anteriormente vêm destacar a importância do processo de desenvolvimento regional. Fica claro que os aspectos políticos e econômicos têm grande relevância para cada uma delas, para dar suporte e poder

de execução as suas premissas. Outro fator importante, é que a população tem sua participação garantida neste processo, sendo uma das principais beneficiadas de todo esses resultados. Fica evidenciado que o desenvolvimento de uma região ocasiona um fluxo cada vez maior de migrações de população das regiões mais pobres para outras mais desenvolvidas. O processo de migração resulta em outro fenômeno, ou seja, a urbanização. Esta última faz com que a demanda por serviços públicos seja ampliada, necessitando cada vez mais de políticas públicas voltadas para infra-estrutura e crescimento econômico.

O processo de urbanização será destacado a seguir com objetivo da compreensão da necessidade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, e, principalmente, o desenvolvimento das cidades.

4 - O Processo de Urbanização

As raízes da urbanização acelerada no século passado, do ponto de vista de Sanson (2006), “estão relacionadas com o uso menos intensivo ou a expulsão do trabalhador rural com o surgimento de oportunidades de empregos nas áreas urbanas”. Nos países em desenvolvimento são as migrações que estão fazendo frente a esse processo, porém, em uma proporção maior que a oferta de emprego. Assim, o crescimento econômico mantém altas taxas de desemprego aberto e disfarçado.

A urbanização, segundo Rolim (2006), “é o processo da transição de uma sociedade rural para uma outra cada vez mais urbanizada”. A taxa de crescimento é uma das características deste processo. Isso significa que a população urbana cresce num ritmo maior que a população rural. A taxa de urbanização é o termo empregado para definir o ritmo em que a urbanização ocorre e o grau de urbanização demonstra a relação entre a população urbana e a população total.

Rolim (2006) destaca que não há uma definição muito clara do que é urbano, pois isso varia de acordo com o país e com a época. Porém, cita os critérios dos historiadores para definição do que é uma cidade: o tamanho e concentração da população devem ultrapassar as verificadas em vilas rurais, deve haver especialização e divisão do trabalho, presença de uma infra-estrutura, governo local, aglomerações perpetuando ao longo do tempo. Já sua visão econômica de urbanização é diferente, e suas condições são: aumento sustentado da renda per

capita, elasticidade renda menor que 1 para produtos agrícolas ($E_r < 1$) e economias de aglomeração de produtos industrializados.

Os fenômenos que explicam o fato da maioria da população viver em áreas urbanas, na concepção de Rolim (2006), são: primeiro, o crescimento populacional intenso derivado da redução da mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida, proporcionado pelo progresso tecnológico na produção e nas condições sanitárias. O segundo fenômeno é o intenso aumento no grau de urbanização. Nos países industrializados a fase de crescimento urbano já passou, qualquer aumento na taxa de urbanização é decorrente de migração urbano-urbano. Nos países subdesenvolvidos o processo de urbanização é mais intenso e preocupante, pois é decorrente do aumento populacional. Outra característica desses países é que o surgimento das cidades se deu em certos pontos estratégicos dentro do país, sem muito planejamento, apenas fomentados pela condição estrutural da região.

Rolim (2006) aponta que as características das redes urbanas dos países subdesenvolvidos envolvem algumas variáveis: a) nas metrópoles ocorre a concentração de investimentos públicos e de atividades modernas e essas regiões são o destino das migrações; b) Não existem muitas cidades para formação de uma rede; c) o crescimento urbano vai além da capacidade de absorção das cidades ocasionando o desemprego; d) nas grandes cidades se concentram as atividades modernas.

Pode-se observar que há uma correlação entre desenvolvimento econômico e urbanização, desde que esta última tenha ocorrido de maneira planejada. Se essa correlação existe, podemos concluir que urbanização e produtividade caminham juntas, pois “para que exista um processo de urbanização é necessária à existência de um excedente agrícola”, afirma Rolim.

A urbanização aponta para uma ampliação na produtividade agrícola, reduzindo a mão de obra nesta atividade. Sem alternativas de renda essa população migra em direção aos grandes centros em busca de emprego. O aumento da demanda por produtos urbanos fomenta a indústria que eleva os salários. Esse aumento irá resultar em um aumento da oferta de mão de obra, alimentada pelas migrações. Sendo assim, a falta de oportunidade no campo, a atração por altos salários nas cidades, sem dúvida fomentará o processo de migração em direção às cidades.

De acordo com Sanson (2006), “a concentração urbana de atividades econômicas é uma forte fonte de atração de migrantes”. Assim, em sua abordagem ele destaca que o crescimento populacional e a concentração do nível de atividade econômica urbana levam a uma crescente demanda por serviços públicos, ou seja, leva a custos crescentes na provisão desses serviços públicos.

Para o UNFPA (2007), a urbanização é caracterizada pelo aumento da parcela urbana na população total, sendo esta inevitável e positiva. Ao se fazer uma análise mais aprofundada, verifica-se que nenhum país na era industrial conseguiu atingir crescimento econômico sem a urbanização. Existem muitas desvantagens no processo de urbanização, como por exemplo, a pobreza, os problemas ambientais, entre outros. No entanto, há mais vantagens, pois concentrar a população pode contribuir para a sustentabilidade a longo prazo e os benefícios potenciais da urbanização compensam amplamente as desvantagens.

O relatório do UNFPA (2007) examina as implicações do crescimento urbano e coloca em discussão o que pode ser feito focando a redução da pobreza e a sustentabilidade. Uma das observações colocadas no relatório é que embora as mega-cidades tenham destaque, a urbanização ocorrerá na sua maior parte nas cidades de menor porte. Essas é que devem ter suas capacidades fortalecidas para que possam enfrentar os aspectos negativos da urbanização, pois sendo inevitável, deverá ser bem planejada.

Uma ação imediata de governos, sociedade civil e comunidade internacional podem fazer muita diferença nas condições de vida, ambientais e sociais da população. Baseado nisso, observa-se que o crescimento das cidades será uma das maiores influências sobre o desenvolvimento no século XXI. Neste aspecto é que o relatório destaca uma ação pro-ativa, pois as mudanças serão grandes demais para permitir que os governos e planejadores apenas reajam às situações criadas pela urbanização.

O problema é que os formuladores de política econômica acreditam que o erro está no crescimento urbano e tentam desencorajar a migração. Isso resulta numa diminuição da oferta de habitação para os pobres, aumentando o aparecimento das favelas. Embora ocorram variações, de uma maneira geral o crescimento urbano é resultado do crescimento vegetativo e não da migração.

Há claras vantagens que as cidades demonstram no processo de redução de pobreza. Mas as mesmas não se destacam pelo fato que as tentativas de deter a

migração têm negligenciado os pobres e ignorado seu potencial. Ao se aceitar em definitivo a importância da urbanização e o planejamento voltado a fortalecer este processo, os problemas podem ser amenizados. Melhorar a habitação urbana pode ter um impacto enorme sobre a pobreza e o bem-estar. A urbanização também traz mudanças culturais, muitas delas positivas. Para remediar as imensas lacunas entre o potencial urbano e a realidade, deve-se primeiramente aceitar o crescimento urbano e reagir positivamente contra ele.

Algumas posições oficiais têm sido contra o avanço urbano e não apóiam as organizações não-governamentais que facilitam esse processo. Tomam essas decisões baseados em premissas erradas. Os migrantes urbanos precisam de apoio para sair da pobreza, processo essencial para o crescimento urbano e rural. Então os migrantes são deixados à própria sorte em um mercado imobiliário impiedoso, ambiente propício para expansão das favelas. Esse problema poderia amenizar-se com aumento da oferta de lotes com infra-estrutura básica, acesso ao saneamento, água e energia.

É necessário que haja um planejamento realista, que reconheça o crescimento urbano como inevitável e que opere num contexto regional, e não estritamente urbano. Só assim poderão ser verificados os benefícios da urbanização como resultado de abordagens que antecipem o crescimento urbano. Para isso convém a uma adaptação, pois há vários impactos destas mudanças que requerem previsão e respostas adequadas ao uso dos recursos locais. As trocas de experiências no desenvolvimento das capacidades locais formam redes politicamente influentes.

Com relação ao futuro a urbanização oferece oportunidades para redução da pobreza e da desigualdade com objetivo da promoção do desenvolvimento sustentável. Caso não haja a correção das falhas e práticas sustentáveis para preparação do crescimento, esse resultado poderá ser oposto. O horizonte de planejamento de políticas devem se expandir além das necessidades atuais. Os governos locais devem ser fortalecidos com a descentralização da atividade econômica e da administração pública, com ascensão da sociedade civil local.

De uma maneira geral as cidades necessitam de informações sociodemográficas de melhor qualidade para apoiar suas tomadas de decisões. Os moradores urbanos pobres podem ajudar no preenchimento das lacunas nas

informações, no entanto a sociedade civil deve ter uma fonte de dados abrangente para ser mais eficaz.

Além de muitas informações, as cidades necessitam de profissionais treinados em nível local para fazer o uso das informações da melhor maneira possível. É desta maneira que o UNFPA e os especialistas em população tentam dar sua contribuição ao sinalizar para a necessidade da urbanização como ferramenta, para que as cidades menores utilizem melhor seu potencial com promoção da sustentabilidade e redução dos níveis de pobreza da população.

Esta nova concepção levantada pela UNFPA deve ser absorvida pelos formuladores de políticas públicas regionais com o objetivo da promoção do crescimento endógeno de suas regiões. Uma vez alicerçados nesta rica argumentação exposta anteriormente, as políticas regionais devem estar voltadas para a promoção de uma infra-estrutura capaz de absorver esta população que ainda migrará para os grandes centros, inclusive no Brasil, e principalmente nos estados que contém um sistema industrial bem estabelecido nas suas capitais, aliados a uma região metropolitana pujante.

Na seção a seguir vamos trazer esta análise para o caso específico do Estado do Paraná, procurando identificar quais seriam as políticas que poderiam ser adotadas para a promoção do crescimento endógeno simultaneamente com o processo de urbanização.

5 - A Análise teórica no caso do Paraná

A partir desta seção será analisada a aplicação do referencial teórico anteriormente abordado, com objetivo de explicar como ocorreu o processo de urbanização do Estado do Paraná e quais os fatores futuros que poderão ser utilizadas com a finalidade de promoção do desenvolvimento regional endógeno baseado em políticas públicas consistentes.

De acordo com a Secretaria de Estado da Educação do Paraná – SEED (2001), o Paraná vem passando por importantes mudanças demográficas. “O censo de 1970 registrava que o Paraná tinha 36,1% da sua população vivendo no meio urbano. No censo de 1980 (...), 58,6% (...). Em 1991 o Paraná já tinha 73,4% de sua população no meio urbano; no ano de 2000 (...), 81,4%”. Uma nova realidade do Estado surgiu. As áreas agrícolas se esvaziaram, e a população migrou para

idades maiores com mais de 50 mil habitantes. Assim, novos pólos de crescimento em torno da região metropolitana de Curitiba foram surgindo, como também na região norte do Estado, “em torno de Londrina e Maringá e no Oeste, onde se destaca um novo eixo de aglomeração urbana que une as cidades de Toledo e Cascavel”. A dinâmica desta concentração trouxe novos desafios para o governo estadual, ou seja, no redimensionamento dos programas existentes, e na adoção de programas adicionais.

Deste ponto em diante a discussão será baseada em Moura (2004), em que afirma que no mundo todo, inclusive no Paraná, a urbanização foi intensa na segunda metade do século passado, trazendo “benefícios e constrangimentos, avanços e precarizações, afetando pessoas, ambiente estruturas e poder”. O aumento da população urbana em relação a rural, implica numa nova dinâmica de organização de espaço e gestão de cidades.

O Paraná cresceu de maneira intensa no período de 1960. Esse crescimento marcou a fase de reestruturação econômica do Estado. A base produtiva começou a se diversificar, agropecuária, agroindústria e metal mecânica. Em 1970 o setor primário correspondia a mais de 40% da renda gerada, diminuindo gradativamente com o passar dos anos. Em 2003, esse setor correspondeu apenas a 13,7% do valor adicionado fiscal paranaense. Isso é consequência da concentração de segmentos modernos da metal mecânica na região metropolitana de Curitiba, ocasionados nos anos 90. Essas mudanças na estrutura econômica levaram a modificações profundas nas relações de “trabalho e na estrutura agrária, resultando em intensos fluxos migratórios internos e externos às fronteiras estaduais”.

A população do Paraná saltou de 2,1 milhões de habitantes, em 1950, para quase 7 milhões em 1970. Já entre 1991/2000, o Estado atingiu a cifra de 9,5 milhões de habitantes. Moura (2004) chega à conclusão que o crescimento populacional criou aglomerações que conjugam municípios cada vez mais populosos, com crescimento elevado e contínuo. Por outro lado, um grande volume de municípios vem apresentando uma contínua queda de população. A base populacional rural foi degenerada no decorrer dos anos. Nos anos 50, apenas 25% da população era urbana; de 1970 a 1990, o grau de urbanização saltou de 36% para 78%. Já em 2000, essa cifra era de mais de 81%.

Nas cidades as contradições sociais já se faziam presentes e foram acentuadas à medida que ocorria o processo de urbanização. “Ampliou-se as malhas construídas, fazendo surgir novos loteamentos, densificando os bairros existentes, verticalizando edifícios e agudizando os conflitos e a segregação sócio espacial, ao criar áreas servidas e equipadas ao lado de favelas e periferias carentes”, afirma o autor. Esse processo sobrecarregou as estruturas urbanas existentes, pressionando as administrações municipais a se adaptarem para atender as demandas ampliadas e modificadas.

Entre 1970 e 2000, a região metropolitana de Curitiba esteve próxima a triplicar sua população, com quase um milhão de novos moradores. Mesmo no interior do Estado essa pressão ocorreu. Os municípios de Londrina, Maringá, Cascavel, Ponta Grossa, Guarapuava, entre outros, obtiveram significativas ampliações populacionais. Assim, esses movimentos provocaram um impacto nas infra-estruturas e nos equipamentos urbanos disponíveis. Em busca de terras ou lotes para edificarem suas residências, ampliaram-se as ocupações irregulares, dando margem ao surgimento das favelas. A ausência de investimentos em infraestrutura privou esta população ao acesso ao saneamento básico, saúde, educação e transporte público.

Outro fator é a diferença entre a oferta e demanda por trabalho, sendo esta última superior à oferta. Isso acentua a pobreza, ampliando a necessidade do papel provedor do Estado. Este processo de urbanização no Paraná não foi acompanhado com políticas públicas condizentes, o que dificulta ainda mais a possibilidade de desenvolvimento econômico regional.

Nas palavras de Faria (1991) apud Moura (2004) o padrão de urbanização paranaense é caracterizado por “uma rede urbana densa e variada de aglomerações”, focada em centros de grande porte, a saber: região metropolitana de Curitiba, Londrina, Ponta Grossa, Maringá e Foz do Iguaçu. Ainda em relação às economias de aglomeração, Faria (1991) apud Moura (2004) “apontava para exigência de grandes investimentos em infra-estrutura, e para a problemática relacionada aos serviços de saneamento, à poluição ambiental e ao crescimento das demandas por moradia e transporte coletivo – todas as funções públicas de interesse comum a mais de um município, exigindo, pois, empenho articulado para sua gestão”.

Em síntese, um projeto de desenvolvimento deverá ser realizado considerando os efeitos do crescimento, para garantir o futuro incluído das cidades em termos de alocação social da população, contemplando as diferentes culturas que coexistem num mesmo espaço e tempo, respeitando os limites do ambiente natural. Esse projeto deverá ser planejado e implantado por meio de políticas públicas criadas pela capacidade de mobilização social, que é a variável chave da teoria do crescimento endógeno.

6 – Considerações Finais

Como esse fator de urbanização é inevitável, os formuladores de políticas públicas devem estar preparados para a intensificação deste fenômeno nos próximos anos. A infra-estrutura deve adequar-se para receber tamanho contingente populacional. As políticas públicas devem estar voltadas a proporcionar aos pobres o mínimo de condições para que não se instalem em favelas aumentando o caos urbano. O planejamento é necessário. Só assim a urbanização ocorrerá de maneira eficiente, dando condições de crescimento e desenvolvimento econômico sustentado, através das externalidades positivas geradas nos centros urbanos.

Somente uma política de crescimento regional endógeno, com participação da sociedade e execução pelo poder público, pode resolver os problemas ocasionados pelo processo de urbanização intenso, que na abordagem do UNFPA ainda não terminou em todo o mundo. O estado do Paraná deve preparar-se para a continuidade deste fenômeno, pois a mão-de-obra especializada gerada pelas universidades estaduais e escolas técnicas no interior do Estado tende a migrar para os grandes centros em busca de trabalho nas indústrias mais desenvolvidas. A mão-de-obra despreparada também migra para esses centros, que pela falta de infra-estrutura, se coloca à margem, nas favelas, ampliando o subemprego. Assim, reafirma-se que as políticas públicas voltadas para o crescimento regional são a chave para resolução dos efeitos negativos do processo de urbanização.

7 – Referências Bibliográficas

- AMARAL FILHO. Jair, A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local, Planejamento e políticas públicas ppp, n. 23, junho de 2001. IPEA.
- BENITEZ. Rogério Martin, Economia regional – O capital social fixo como insumo do desenvolvimento regional, Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza V.29, n.2, p. 143-157 Abr./jun.1998.
- CRISTÓVAM. José Sérgio da Silva, Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional, Artigo, 08/2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254>, Acesso: 10/08/2007.
- GIAMBIAGI. Fábio, ALÉM. Ana Cláudia, Finanças Públicas – Teoria e prática no Brasil, 2ª edição, editora campus, 2001.
- MOURA. Rosa, Paraná: Meio século de urbanização, R.RA E GA, Curitiba, n.8, p.33-44, 2004. editora UFPR.
- MYRDAL, G. (1957). Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, Rio de Janeiro, Ed. Saga. Cap. III pp. 47-68.
- OLIVEIRA. Gilson, B. LIMA. José Edmilson de Souza, Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. REV. FAE, Curitiba, v.6, p. 29-37, maio/dez. 2003.
- REZENDE. Fernando, 2ª edição, Finanças Públicas, editora Atlas, 2001.
- ROLIM. Cássio, F.C (2006) Urbanização: Cidades, Desenvolvimento, Sistemas Urbanos, Curitiba.
- ROURA, J. Cuadrado (1995) Planteamientos y teorías sobre el crecimiento regional em Europa em las ultimas decadas.
- SANSON. João Rogério, O estado e a concentração urbana, Textos de Economia, Revista UFSC, vol. 9, Num. 2, Florianópolis, p. 09-30, jul/dez.2006.
- SCHWARTZMAN, J. (1975). A teoria da base de exportação e o desenvolvimento regional in: Haddad, P.R (ed) Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial, Rio de Janeiro, IPEA/IPLAN, pp. 37-94 (monografia n. 16).
- SEED. Secretaria de Estado da Educação do Paraná, Dez anos de Educação no Paraná, Relatório de governo, 2001, Disponível em: <http://www.pr.gov.br/cie/DezAnos.pdf>. Acesso 10/08/2007.
- UNFPA. Fundo de População das Nações Unidas, Situação da população mundial 2007. Relatório da População mundial, NY, U.S.A, 2007.