

Os “vários Paranás” e o planejamento do estado

Rosa Moura
Sandra Teresinha da Silva
Maria Isabel de Oliveira Barion
Nelson Ari Cardoso
Diócles Libardi

Resumo

O trabalho sintetiza os resultados da análise da dinâmica social, econômica e institucional do Paraná, que mostram que a natureza da inserção desse estado na divisão social do trabalho vem se dando heterogeneamente, tornando diferentemente integradas as partes de seu território. Discute a absorção, pela estrutura de planejamento do desenvolvimento do estado, dos resultados dessas análises e das linhas de ação propostas em função dessa heterogeneidade e da diversidade presente. Conclui que o conhecimento não se transforma necessariamente em ações objetivas.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; planejamento do desenvolvimento; divisão social do trabalho; espacialidades do Paraná; espacialidades relevantes; espacialidades socialmente críticas.

Abstract

This paper summarizes the results of the analysis of the social, economic and institutional dynamics of Paraná, which show that the the insertion of this State in the social division of labor has been occurring in a heterogeneous form, integrating parts of its territory in different levels. It discusses how the State's development planning structure absorbs the outcomes of this analysis and the lines of action proposed based upon the present heterogeneity and diversity. It concludes that knowledge does not necessarily turns into objective actions.

Keywords: *regional development; planning of development; social division of labor; Paraná's spatialities; relevant spatialities; critical spatialities.*

Introdução

O presente trabalho sintetiza uma série de estudos que caracterizam a dinâmica social, econômica e institucional do Paraná, Região Sul do Brasil, nas últimas décadas (Ipardes, 2005; 2006a, 2006b)¹ e discute a incorporação de seus resultados nas políticas de âmbito regional formuladas pelo governo do estado. A pesquisa na qual se pauta foi desencadeada para subsidiar o processo de planejamento urbano e regional do Paraná, proposto pela Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional – PDU (Paraná, 2003).

Essa política foi formulada imediatamente após a posse do governador Roberto Requião (gestão 2003-2007), que sucedeu os oito anos findos da gestão do governador Jaime Lerner, gestão essa marcada por uma atuação fiel aos pressupostos do modelo neoliberal, de estado mínimo, flexibilização das políticas públicas, particularmente as sociais. Em lugar de políticas urbanas e políticas de desenvolvimento regional, o estado vinha experimentando uma estratégia de atração de capitais e corporações com base em concessão de incentivos fiscais, alimentando a guerra fiscal entre estados brasileiros e o acirramento da competição entre municípios para lograrem novos investimentos.

Assim, o novo governo, cujo perfil ideológico se opõe ao viés neoliberal, convocou a imediata criação de uma equipe composta por servidores públicos da área técnica, complementada por profissionais de renome da academia, de escritórios de planejamento e por representantes das Associações de Municípios, para que fosse estruturado um plano estratégico voltado ao desenvolvimento

urbano e regional do estado. Em intenso trabalho conjunto e num curto período, esse grupo elaborou a referida política a tempo de orientar as práticas do governo que se instalava.

Cabe salientar que a preocupação com uma política regional e urbana também ocorreu no âmbito do governo federal, mas não somente. No início dos anos 2000, enquanto a política nacional também assumia a retórica do estado mínimo, ampliava-se significativamente a dívida pública, as desigualdades sociais e regionais do país eram nítidas, a imprensa explicitava os conflitos da sociedade e do Estado, e os movimentos sociais se colocavam ativos. A esse contexto soma-se a intensidade do crescimento e expansão das cidades. O reconhecimento das particularidades regionais do território motivou a busca da sociedade por institucionalizar mecanismos de gestão pública, incorporando a participação em suas formulações e controle social da execução.

Conseqüentemente, é desse período a criação do Ministério da Integração Nacional e do Ministério das Cidades; da aprovação do Estatuto da Cidade, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional; da instauração do processo das Conferências das Cidades; da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Brasil, 2004); da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2005); e das discussões em torno de uma Política Nacional de Ordenamento do Território (Brasil, 2006), no âmbito Federal. No âmbito estadual houve o fortalecimento da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano, que coordenou a formulação da PDU e assumiu a condução do processo de Conferências das Cidades no Estado, dando maior transparência ao

critério de inversão dos recursos públicos, que passou a ser pautado no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (PNUD, 2003), priorizando municípios com os índices mais baixos.

Além dessas medidas governamentais, iniciativas da sociedade civil tornaram-se recorrentes. É o caso do Fórum Futuro 10, organizado pela Rede Paranaense de Comunicação, de uma série de eventos regionais organizados pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná, além da emergência de outros planos de desenvolvimento regionais, muitos deles de iniciativa das associações de municípios paranaenses. É o caso também da contínua proposição legislativa de criação de “regiões metropolitanas” nos mais variados centros urbanos do estado. Ou seja, o governo do estado oficializa essa discussão e aponta para uma perspectiva mais abrangente e participativa de ação governamental, inserindo-se num processo construído pela sociedade, que se organiza em torno dessas idéias.

A Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná consubstanciou-se em três grandes linhas estratégicas: desenvolvimento regional, desenvolvimento urbano e desenvolvimento institucional. A Política de Desenvolvimento Regional proposta, e sobre a qual se volta a pesquisa considerada neste trabalho, desdobra-se em três programas específicos: de estruturação integrada das grandes aglomerações e suas respectivas regiões funcionais; de promoção acelerada de regiões deprimidas; e de atuação dirigida a regiões especiais. Foi para subsidiar seu detalhamento e orientar sua implementação que o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) foi convocado a desenvolver

pesquisa que mostrasse as transformações recentes e a organização regional do território paranaense.

Desenvolvimento e resultados da pesquisa

Aspectos metodológico-operacionais e primeiros resultados

A pesquisa desenvolvida para subsidiar a Política de Desenvolvimento Regional do Estado do Paraná e que resultou na identificação dos “Vários Paranás”² teve como objetivos: (i) identificar, a partir da análise de um amplo conjunto de indicadores, as distintas espacialidades existentes no Paraná; (ii) dimensionar suas potencialidades e limitações ao desenvolvimento regional, como contribuição à formulação de políticas de desenvolvimento; e (iii) compreender as transformações territoriais em curso no estado, ante o estreitamento da internacionalização da economia e de suas relações socioterritoriais e institucionais. Para compreender as mudanças na organização territorial do Paraná e identificar as diversas espacialidades³ configuradas, a pesquisa tomou como fio condutor a divisão social do trabalho, categoria capaz de mediar o entendimento entre o processo de desenvolvimento em geral e o desenvolvimento específico de uma economia e sociedade particulares.

A pesquisa partiu da hipótese de que a natureza da inserção do Paraná na divisão social do trabalho vem se dando heterogeneamente, tornando diferentemente

integradas as partes de seu território. Para confirmar tal hipótese, foram organizadas duas matrizes básicas de análise. A primeira, contemplando, sempre que possível, um período entre os anos 1970 e 2005 (em séries atingindo a informação mais recente disponível), relacionou informações sobre valor adicionado fiscal (VAF), emprego formal, ocupação e produção agropecuária, infra-estrutura científico-tecnológica, infra-estrutura viária e principais centralidades urbanas. Uma superposição das informações temáticas espacializadas, demarcando a conjugação dos indicadores de melhor participação e melhor desempenho econômico-social no conjunto, concentração de ativos institucionais e a evolução na posição central na rede de cidades evidenciou os municípios e “espaços relevantes”.⁴

Tendo como corte a participação do município no total do Estado igual e/ou superior a 0,25%,⁵ essa matriz mostrou o grau de concentração presente na geração da riqueza do VAF estadual (Figura 1). O VAF dos Serviços, em 2003, apresentou maior concentração, com apenas 24 muni-

cípios com participação superior a 0,25%; entre eles, somente Curitiba e Paranaguá respondem por 63,17% do total do estado (desconsiderando os serviços públicos, que acentuam ainda mais esse perfil). Vem seguido do VAF da Indústria, para o mesmo ano, no qual Araucária, Curitiba e São José dos Pinhais somam 50% do total. As empresas entre as 300 maiores do estado estão presentes num conjunto comparativamente menos concentrado: 68 municípios (Tabela 1). No entanto, enquanto em 36 deles há apenas uma empresa, em Curitiba encontram-se 69. A distribuição no território dos municípios com as maiores participações ressalta as aglomerações, acompanhando e sedimentando a economia do estado.

Entre os indicadores contemplados para análise dos ativos institucionais, foram selecionados os referentes à presença da infra-estrutura técnico-científica (Tabela 2). Os mesmos confirmaram a concentração espacial, dando ainda maior conteúdo à relevância de determinadas espacialidades (ver Figura 1).

Tabela 1 – Indicadores e classes de relevância econômica – Municípios do Paraná

Indicador	Mun. que somam 50% e mais do total do indicador	Mun. com participação $\geq 0,25$ a $< 1,00\%$	Mun. com participação $\geq 1,00\%$	Total mun. relevantes (Part. $> +0,25\%$)
Faturamento empresas 2002	7	31	15	46
Número de empresas 2002	4	56	12	68
Emprego formal 2003	6	37	15	52
VAF total 2003	5	33	15	48
VAF indústria 2003	3	29	14	43
VAF serviços 2003	2	16	8	24

Fontes: SEFA, RAIS.

Nota: Informações trabalhadas pelo Ipardes

Tabela 2 – Indicadores da distribuição da infra-estrutura técnico-científica – municípios do Paraná – 2005

Infra-estrutura	Mun. com mais de uma infra-estrutura	Mun. com apenas uma infra-estrutura	Mun. sem infra-estrutura	Total mun. com alguma infra-estrutura
Parque tecnológico	0	5	394	5
Incubadora	3	10	386	13
Instituições e fundações de pesquisa	5	31	363	36
Instituição de ensino superior	31	47	321	78

Fonte: SETI.

Nota: Informações trabalhadas pelo Iparides.

Em cada espacialidade, foram identificados um ou mais municípios, considerados centrais à rede de cidades do estado, interconectados entre si com apoio do sistema viário principal. Tal sistema apresenta as melhores condições do Paraná em termos de trafegabilidade e garante os fluxos da atividade econômica, servindo de estrutura física para sustentação da dinâmica desse conjunto privilegiado de municípios e espacialidades.

A conjunção da relevância econômica, da densidade técnico-científica e do papel de lugar central na rede de cidades, apoiado na presença do sistema rodoviário como suporte físico para as interconexões, define o espaço de concentração e densificação, apropriando-se aqui do conceito de Santos e Silveira (2001). Esse espaço de concentração e densificação reúne as espacialidades polarizadas pelas principais centralidades do Paraná, assumindo diferentes graus de relevância (ver Figura 1).

Em situação extrema, 282 municípios não registraram indicadores classificados entre os mais expressivos, sendo considerados como de baixíssima relevância. Contudo, é importante ressaltar que, mesmo nessa condição, eles ou parte deles estão interligados de alguma forma à dinâmica econômica das

espacialidades delimitadas a partir dos municípios que obtiveram melhor desempenho nos indicadores econômicos e institucionais trabalhados neste estudo.

A segunda matriz, contemplando um conjunto de indicadores sociais disponibilizados para o ano 2000, relacionou dados sobre componentes demográficos, saúde, educação e renda, saneamento e moradia, cuja sobreposição evidenciou os municípios “socialmente críticos”. Os valores relativos de cada indicador (taxas, índices e proporções ao total do município) foram ordenados e salientadas as 39 piores posições, ou seja, os 39 municípios (correspondendo a 10% do total de municípios do Paraná, em 2004) com as proporções mais elevadas de pessoas em condições críticas quanto à educação e renda, menores índices de envelhecimento, coeficientes de mortalidade infantil mais elevados, maior proporção de déficit de moradias ou domicílios em situação de carência ou deficiência quanto a serviços fundamentais, como saneamento. Foi somado o número de vezes que o município se posicionou entre esses 10% com os piores indicadores em relação ao estado e o somatório resultante apontou a escala daqueles em condições mais críticas no aspecto social.

Mapeados os indicadores proporcionais, formaram-se duas porções contínuas, uma na parte central do estado e outra no Vale do Ribeira, avizinhando-se a espacialidades economicamente relevantes (ver Figura 1). A faixa alongada na porção central do estado se avizinha aos municípios que formam duas principais espacialidades economicamente relevantes, do Norte Central e do Oeste paranaense; a porção do Vale do Ribeira faz parte do território institucional da Região Metropolitana de Curitiba, enfatizando a convivência dos extremos em proximidade.

Essas áreas, relegadas inicialmente pelas restrições do solo à produção agrícola, funcionam como reservas para a expansão física das atividades das espacialidades relevantes, sendo incorporadas aos poucos, com apoio de tecnologia e infra-estrutura. Somada à limitação física, a falta de representação política também se coloca como obstáculo à inserção dessas áreas na divisão social do trabalho.

Enquanto os indicadores de proporções de carências sociais revelaram áreas nas quais as situações críticas se dão abrangentemente nos municípios e em porções contínuas do território, informações de volumes de pobres e de domicílios carentes e deficientes, embora com baixa proporção, mostraram grande concentração desses volumes em poucos municípios. Correspondem àqueles economicamente relevantes ou centrais, e àqueles que mais crescem e se urbanizam no Paraná, como confirmam informações dos Censos de 1991 e 2000. Tais constatações reforçam a compreensão de que, nas espacialidades econômicas relevantes, a produção da riqueza se faz gerando desigualdades, excluindo municípios, bairros e segmentos da população.

Pode-se concluir que as espacialidades economicamente relevantes são, concomitantemente, detentoras do poder, do conhecimento e geradoras da riqueza, porém, concentradoras de carências, avizinhas por extensões desprovidas e dependentes, representativas do fato estrutural próprio da dinâmica seletiva da expansão do capital. Por conseguinte, os primeiros resultados da pesquisa apontam para um território diverso, concentrado e desigual, compondo espacialidades com certo grau de similaridade, complementaridade e relativa integração em seu interior, cuja integração na divisão social do trabalho resulta da história e sustenta a dinâmica do território como um todo.

As distintas espacialidades respondem por diferentes papéis na divisão social do trabalho, tanto externa quanto internamente ao estado. São notórios os espaços de mando e os espaços de obediência, conforme noção de Milton Santos (1999), assim como as relações sinérgicas a partir dos principais centros urbanos e das porções fronteiriças. Essa configuração espacial heterogênea não é específica do Paraná, mas decorrente da natureza do modo de produção vigente: concentrador, seletivo e excludente. Para seu enfrentamento, a ação pública torna-se indispensável no sentido de, ao menos, minimizar os efeitos sociais e territoriais das chamadas forças do mercado.

Certamente, os processos que remetem a essa configuração diversa também se ajustam, salvo especificidades, a configurações similares em outros estados brasileiros ou países, como também se colocaram presentes entre os que deram origem aos “agrupamentos territoriais de alta performance”⁶ identificados no estado de São Paulo (Silva Neto, 2006). A dinâmica engendrada por

esse modelo insere o Paraná na divisão social do trabalho especialmente a partir de seu potencial em recursos naturais. Ao longo do tempo, o estado consolidou seu papel centrado na exploração desses recursos e na agroindustrialização e, mais recentemente, na incorporação de segmentos modernos e internacionalizados da indústria.

Os “vários Paranás”

Espacialmente, as situações de maior homogeneidade percorrem um amplo espectro, abarcando desde grandes conjuntos de municípios, conjuntos mais dispersos e indivíduos (referindo-se a municípios), configurando distintas espacialidades no estado (ver Figura 1).

Entre os “espaços relevantes”, destaca-se uma espacialidade de máxima relevância, concentração e densidade, formada pela aglomeração metropolitana de Curitiba, pelo entorno de Ponta Grossa e por Paranaguá, denominada 1º espaço relevante. Essa espacialidade participa de forma mais integrada, nacional e internacionalmente, na divisão social do trabalho, a partir do desempenho de um conjunto de atividades econômicas diversificadas, concentrando os principais constitutivos da sociedade paranaense, no que se refere ao poder econômico, político e ideológico.

Duas espacialidades com elevada relevância são identificadas no Norte Central e Oeste do Estado. No Norte Central, as aglomerações de Londrina e Maringá polarizam o 2º espaço relevante que, historicamente, sustenta uma matriz produtiva diversificada, que se assemelha à do 1º espaço, mantendo, contudo, uma grande distância nos volumes

de geração de riquezas, ativos institucionais e na diversidade de opções produtivas, de comércio e de serviços. Outra distinção com relação àquele espaço é que as atividades agropecuárias ainda mantêm participação significativa no total da sua produção. Nessa espacialidade, ao mesmo tempo em que se constata uma unidade no desempenho de sua função na divisão social do trabalho, distinguem-se relações que irradiam de uma condição de bipolaridade, impondo sub-recortes espaciais a partir de Londrina, num vetor para o Norte Pioneiro, e de Maringá, num vetor para o Noroeste.

A porção Oeste é considerada como o 3º espaço relevante, tendo Cascavel como principal pólo, desenvolvendo um vetor de dinamismo em direção a Toledo e Marechal Cândido Rondon. Em grau de importância, essa espacialidade guarda menor distanciamento com o 2º espaço do que este para com o 1º espaço relevante, diferenciando-se nitidamente de ambos. Sua articulação à divisão social do trabalho se dá a partir de um número menor de atividades, ligadas, fundamentalmente, à produção agroindustrial, assim como aos serviços. Sua posição fronteiriça, cuja centralidade se manifesta em Foz do Iguaçu, assegura-lhe o desempenho de funções importantes nas relações internacionais e no comércio, elevando seu peso na geração de riquezas e estreitando vínculos do Paraná com os países do Mercosul. Agrega-se o turismo, pela presença do Parque Nacional do Iguaçu, onde se encontram as Cataratas do Iguaçu, dos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu e pelo comércio de fronteira.

Quatro recortes foram apontados como espacialidades de média relevância. Um deles é a espacialidade especializada do

Centro-Oriental, com nítidos vínculos nacionais e internacionais em função da atividade de papelaria, composto por poucos municípios, porém em número crescente, dada a necessidade de expansão do uso da terra, mantendo presente a função do Paraná no desempenho de atividades que requerem a utilização de recursos naturais. A forte especialização e a natureza da atividade, com baixa capacidade de geração de emprego, renda e consumo, portanto, de indução de atividades de comércio e serviços, torna essa espacialidade economicamente relevante circundada e até infiltrada por extensas áreas socialmente críticas. Seus vínculos externos resultam, assim, em relações verticalizadas, sem engendrar sinergias regionais.

Na porção Noroeste do estado, Umuarama, Paranavaí, Cianorte e outros municípios do entorno desses se destacam com média relevância, porém exercendo papel central no desempenho de funções mais complexas e modernas em uma região que mantém base agropecuária. Nessas centralidades, começam a se consolidar atividades possivelmente irradiadas do 2º espaço, seja pelos vínculos históricos do caminho da ocupação, seja pela própria expansão das atividades, num movimento do capital a partir do Norte Central, todavia num estágio relativamente mais atrasado. Apontam para a possibilidade de estarem constituindo articulações na própria região, sem perderem, ainda, a condição de expulsores de população, dando indícios de que as atividades desenvolvidas não conseguem absorver a força de trabalho existente, muito embora tenha apresentado taxas de crescimento anual do emprego formal, particularmente do emprego industrial, bem acima da média estadual.

Outra espacialidade de média relevância é a porção Sudoeste, articulando municípios que historicamente funcionaram como portas de entrada dos vetores de atividades oriundas dos estados do Sul. Insere-se na divisão social do trabalho pela entrada da força colonizadora do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, mantendo a predominância da produção e transformação agropecuária. Esses municípios tentam ampliar sua integração nacional e internacional pela inovação e diferenciação de produtos e atividades do Setor Primário (vinhos, embutidos etc.), em função de seus reduzidos capitais. Poucas novas indústrias surgem em busca de alternativas para inserção econômica nessa espacialidade, colocando-se como tentativas locais de diversificação, porém sem manifestar, ainda, condições de aglutinar e otimizar excedentes mais expressivos, sofrendo as barreiras impostas pela própria estrutura produtiva.

Guarapuava (estendendo-se a Irati) e Campo Mourão constituem pontos economicamente de média relevância, centrados em porções do território que não manifestam condições similares. Funcionam como receptáculos da produção do entorno, o que, pela natureza, não permite impulsionar uma estrutura econômica e social horizontalizada. Em Guarapuava e imediações, a estrutura da terra em grandes propriedades, a presença de atividades com baixo potencial gerador de emprego – basicamente a soja e, mais ao sul, o extrativismo – e incapazes de desencadear outras atividades, além do baixo potencial para o uso agrícola, contribuem para reduzir o dinamismo regional. Os poucos excedentes que permanecem na região centram-se em Guarapuava, que se consolida como base de apoio e prestação de serviços,

favorecida, também, pela localização privilegiada num dos mais importantes corredores viários do estado, a BR 277. Campo Mourão tem como explicação da verticalidade das relações o fato de sediar a Coamo Agroindustrial Cooperativa – considerada a maior cooperativa agroindustrial da América Latina –, colocando-se sob comando dessa importante unidade empresarial. Extrai significativo excedente de seu entorno, o que lhe assegura expressão econômica e política e lhe permite instrumentalizar sua estrutura de comércio e de serviços, estreitando seus vínculos externos, porém sem grandes desdobramentos regionais.

Espacialidades com mínima relevância são identificadas nos municípios de fronteira com o estado de Santa Catarina, que usufruem da sinergia das relações fronteiriças que se manifestam nas pequenas aglomerações ou ocupações contínuas entre centros urbanos dos dois estados. Reproduzem, em parte, a história de ocupação do Centro-Sul paranaense, pautada no extrativismo; representam um vetor de entrada das atividades econômicas catarinenses; e recebem os efeitos da dinâmica econômica metropolitana, nesse caso facilitados pela infra-estrutura viária. Espacialidades de mínima relevância são identificadas também no Norte Pioneiro, que conta uma história de apogeu e decadência ligados à economia cafeeira, que legou a possibilidade de consolidação de poucos, mas importantes ativos institucionais. Essa porção do Paraná ainda estabelece fortes vínculos com o estado de São Paulo.

O outro conjunto de municípios relativamente homogêneos corresponde aos “espaços socialmente críticos”. Pequena parte desses municípios encontra-se na faixa demarcada como Vale do Ribeira, em sua

porção paranaense, que se estende em direção ao aglomerado metropolitano, histórica no que concerne a isolamento, pobreza e dependência. Os demais municípios, com elevada incidência entre os mais críticos, fazem parte da mancha contínua na porção central do estado, que se alonga no sentido Norte Pioneiro/Centro-Sul, aproximando-se e contornando a porção sul de Cascavel, reunindo ainda um grande número de municípios com no mínimo uma ocorrência entre os 10% mais críticos do conjunto de indicadores analisados. Outras manchas contínuas menores margeiam as fronteiras com Santa Catarina e com São Paulo, porém, não tão problemáticas quanto as anteriores.

A porção central do estado apresenta fatores socioculturais importantes, como a presença de reservas indígenas, comunidades quilombolas, assentamentos rurais, além de uma estrutura fundiária predominantemente de grandes estabelecimentos rurais, entre outros que, certamente, possuem papel contributivo na realidade atual. As restrições no uso do solo, bem como o modelo econômico extrativista (madeira/erva mate) que remonta aos primórdios da exploração capitalista nessa região, são fatores determinantes. Acresce-se a isso o fato de a maioria desses municípios encontrar-se ilhada – ou seja, contornada – pelo principal sistema viário do estado, sendo pouco recortada internamente por outras vias de transporte.

Observa-se que os municípios com as maiores incidências entre os mais críticos apresentam elevadas proporções de ocupação formal na agropecuária e no setor público. Em sua grande maioria, são municípios rurais, localizados em áreas com menor potencial para uso agrícola da terra e de baixo

crescimento populacional. Alerta-se para o fato de que a leitura das proporções de privação e carência é insuficiente para mapear a situação de precariedade no estado, já que a localização dos maiores volumes de pessoas pobres, desatendidas e dos domicílios carentes ocorre em municípios dinâmicos, porém sem capacidade de oferecer ocupação em níveis compatíveis à população residente.

Ao se considerarem as relações econômicas, sociais e políticas, verifica-se que o Paraná se insere na dinâmica nacional e internacional, fundamentalmente, por meio das três principais espacialidades, 1º, o 2º e o 3º espaços, articulados pelo sistema rodoviário principal. Ressalta-se o elevado desnível entre o 1º espaço e os dois últimos, com nítida concentração no primeiro. As demais espacialidades com algum grau de relevância se inserem desempenhando papéis mais especializados, enquanto as espacialidades socialmente críticas permanecem relativamente à margem da dinâmica econômica e política do estado. Nestas, há profundas dificuldades na geração de emprego e renda, além de sérias restrições na oferta de ocupações e na atenção às necessidades sociais da população. Dessa forma, é o grau de inserção ou exclusão na divisão social do trabalho que desenha os Vários Paranas.

Como síntese geral, a análise ressaltou um Paraná complexo e heterogêneo, com áreas economicamente relevantes e socialmente críticas, concentrado e desigual. Não poderia ser diferente. Essa é a mesma situação encontrada em nível nacional e internacional, muito embora possa apresentar graus diferenciados, segundo a história do país e de cada uma de suas regiões, e a capacidade de estruturar e implementar respostas regionais às determinações exógenas

e situações impostas pela realidade. Decorre da lógica do mercado – e sua busca de rentabilidade – que, no caso em estudo, selecionou porções do território paranaense; privilegiou a exploração das condições físico-ambientais; em alguns casos, apropriou-se de atividades existentes e, em outros, introduziu atividades ainda inexistentes; viabilizou diferentes níveis de incorporação da população; acumulou, concentrou, adensou e criou uma desigualdade espacialmente visível em termos regionais, mas também interna a qualquer escala. Sob tal lógica, o Paraná se incorporou à divisão nacional e internacional do trabalho de modo gradativo e diverso, envolvendo desigualmente a totalidade de seu território e de sua população. Como contraponto à mera lógica da rentabilidade econômica e ao enfrentamento das desigualdades, o trabalho salientou, com grande ênfase, a importância da ação pública.

Subsídios à política de desenvolvimento regional

Essa etapa da pesquisa apontou a necessidade de realização de uma seqüência de estudos, buscando aprofundar, detalhar e explicitar nexos e lógicas nos processos identificados em sua expressão espacial.⁷ Além disso, os resultados divulgados permitiram apontar alguns elementos fundamentais, consubstanciados em um conjunto de linhas de ação, para constituir uma agenda de desenvolvimento regional para o Paraná (Ipardes, 2006b). Tais linhas serão inócuas, caso o estado não assuma a centralidade necessária à condução de um processo de planejamento para o desenvolvimento regional.

Pensar uma política de desenvolvimento que contemple toda a diversidade e heterogeneidade do Paraná não é tarefa fácil e exige ações de contratendência, de resistência aos desequilíbrios e injustiças, assim como de construção de experiências coletivas integradoras e includentes. Em primeiro lugar, a diversidade não deve ser tida como problema, mas como maior possibilidade de alavancar o desenvolvimento do estado, portanto, é fundamental investir no enorme potencial de variedade (intra-regional, setorial, urbana, cultural, ocupacional, etc.) que o Paraná possui. Isso exige que se contraponha à tendência dominante de organização da dinâmica econômica e populacional pelo mercado, para que não se acentuem as desigualdades em todos os aspectos.

Nesse contexto, o estado se apresenta como agente fundamental de desenvolvimento e com autoridade para influir nessa trajetória, compensar as desigualdades e equilibrar diferentes pesos econômicos, financeiros e políticos. Com isso, arrefecer a concentração, criar novas possibilidades, estimular potencialidades, corrigir rumos, dinamizar espaços e setores econômicos, enfim, incluir territórios e população, por meio de uma política de desenvolvimento integradora e socialmente justa.

Tendo em vista a multiplicidade de fatores interrelacionados, que afetam a sociedade na sua totalidade, é fundamental que uma política de desenvolvimento seja uma iniciativa do estado, em qualquer nível, sem se restringir às ações cotidianas da atuação pública, mais pertinentes a um plano operacional. Nela se explicita a idéia de transformação da realidade vigente, que pressupõe que o estado, como instância de poder político, organize sua ação na busca

da mudança desejada para que assuma a sua coordenação. Assim, é primordial que se institua, na esfera governamental, uma instância articuladora da política, com as demais instâncias setoriais das diferentes esferas governamentais e instituições públicas e privadas que atuam em cada espacialidade paranaense, e com os diversos planos de desenvolvimento regional já existentes e em execução.

Destaca-se também a importância do estado para estreitar vínculos inter-regionais, aprofundar estudos das relações fronteiriças, além do fortalecimento da relação do Paraná, e das suas regiões em particular, com a matriz produtiva nacional e dos países do Mercosul. Nesse sentido, a articulação dos diferentes planos regionais e das políticas setoriais sobressai como condição de fortalecimento de uma Política Estadual de Desenvolvimento Regional e da estrutura socioeconômica paranaense.

A articulação e o acompanhamento devem acontecer diante da premissa de que uma política de desenvolvimento não é somente uma coletânea de problemas levantados ou um rol de metas e ações registradas em documento específico, mas uma construção permanente. Construção essa que exige um processo de elaboração contínuo da Política de Desenvolvimento Regional, particularmente em sua dimensão territorial, de modo que ela possa não somente contribuir com essa construção, mas, principalmente, constituir-se como seu elemento fundamental.

Planejar e intervir na busca do desenvolvimento regional implica, substancialmente, entender a história das regiões, suas relações, seus arranjos particulares; compreender as formas como o capitalismo as organiza e desorganiza; e considerar as

dinâmicas socioeconômicas, o que torna complexo seu entendimento e a definição de seus limites. Por isso, as espacialidades identificadas são apenas uma manifestação no território; um meio de compreender o todo, não um produto. Por conseguinte, é fundamental analisar cada uma delas, na busca de compreender processos que distingam as que requerem políticas diferenciadas para o seu desenvolvimento e o desenvolvimento do estado, e trazer para o diálogo sobre o presente e o futuro da região toda a diversidade de organizações da sociedade, que possam pactuar uma participação contínua e legítima nesse processo. Enfim, é imprescindível adentrar os Vários Paranás, para obter os elementos que instruem a construção de uma agenda de desenvolvimento regional que faça emergir um Paraná diverso, porém sem privar parcelas do seu território e de sua população dos frutos do desenvolvimento e do acesso aos direitos de cidadania.

Considerando essas premissas, foi sumarizado o conjunto de linhas de ação para as dimensões econômica, social e institucional, com vistas a combater as desigualdades regionais e explorar o potencial da diversidade paranaense. Essas linhas estão agrupadas nas seguintes estratégias:

(a) Desconcentração, competitividade e mobilidade: desconcentração econômica e populacional, pelo reforço às atividades presentes nas espacialidades de mínima, média e elevada relevância econômica; modernização do sistema de circulação de pessoas, mercadorias e informações, com vistas à equiparação das condições de competitividade do estado com outros mercados e

à consolidação do direito à mobilidade e à informação; e fortalecimento de uma rede ampliada de centros e de municípios periféricos nas aglomerações urbanas.

(b) Inclusão social e econômica: fortalecimento das economias locais nas espacialidades socialmente críticas; e distribuição dos frutos do desenvolvimento por meio de políticas sociais abrangentes e territorialmente diferenciadas, com vistas à inclusão social e à equidade.

(c) Implementação e diversificação dos ativos técnico-científicos: ênfase em investimentos em atividades de pesquisa avançada em biotecnologia e tecnologias produtivas alternativas, apropriando-se das possibilidades oferecidas pelo potencial agrícola, tecnológico e científico do estado.

(d) Desenvolvimento e gestão ambiental: conservação ambiental com vistas à proteção da biodiversidade e ao uso sustentável dos recursos naturais para a produção de energia.

(e) Gestão do desenvolvimento: considera premissa fundamental da Política Estadual de Desenvolvimento Regional que a mesma seja assumida pela sociedade paranaense, entendida como o conjunto de segmentos produtivos, políticos e sociais, com seus diversos interesses, conflitos, reivindicações, prioridades e recursos. Cabe ao estado a coordenação geral dessa política, instituindo, na esfera governamental, uma instância de acompanhamento da implementação que articule as políticas setoriais das diferentes esferas de governo e demais instituições públicas e privadas que atuam no território estadual.

A estruturação do planejamento urbano e regional no Paraná

A pesquisa “Os Vários Paranás” (Ipardes, 2005; 2006a) e suas proposições programáticas em linhas de ação (Ipardes, 2006b), pelo nível de sistematização que atingiram, ofereceram ao governo do estado os fundamentos para a definição da pretendida Política Estadual de Desenvolvimento Regional. Tendo como origem a PDU, tais estudos se constituíram em subsídios para a definição dos Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico (Paraná, 2006).

Apoiado no eixo central do Plano de Governo 2003-2006, “desenvolvimento sustentável e inclusão social”, e considerando as principais conclusões obtidas pelo *Os Vários Paranás*, o PRDE definiu como

[...] principal alinhamento estratégico a INCLUSÃO social, seja a inclusão cidadã dos paranaenses excluídos social, econômica e culturalmente do desenvolvimento estadual, seja a inclusão territorial de integração ao espaço paranaense de suas partes marginais, buscando-se forte COESÃO INTERNA no ordenamento do território. (Paraná, 2006, p. 52 – grifos no original)

Sobre as espacialidades identificadas em *Os Vários Paranás*, o PRDE definiu dois níveis de atuação: o macrorregional, com quatro recortes, e o regional, com a definição de dez regiões específicas. A partir dessas definições, foram idealizadas linhas estratégicas, programas e subprogramas para as áreas econômica, social, territorial-

ambiental e institucional para as quatro macrorregiões. Internamente a estas, foram consideradas as diferenças regionais, pela proposição diferenciada de programas e subprogramas às dez regiões.

A análise da proposta de regionalização do PRDE e das espacialidades identificadas em *Os Vários Paranás* revela, contudo, algumas diferenças, muito embora o primeiro tenha usado como base o segundo. A diferença principal está na definição do PRDE da região denominada Centro Expandido, na qual foram agrupadas as espacialidades socialmente críticas (região central do estado) e as porções Noroeste e Norte Pioneiro (Figura 2). Há que se lembrar que essas últimas foram classificadas, respectivamente, como espacialidades de média e mínima relevância em *Os Vários Paranás*.

Destaca-se que, no conjunto, o PRDE não atingiu o nível de definição dos instrumentos de intervenção e das ações para a sua implementação. Entretanto, tendo sido concluída a primeira etapa dos trabalhos no final de 2006, último ano da gestão governamental iniciada em 2003, e tendo passado o processo eleitoral com o governador do estado sendo reeleito, a Sedu desencadeou uma reestruturação interna, redefinindo sua ação no âmbito do governo, preparando-se institucionalmente para a implementação das definições contidas naqueles Planos (Decreto nº 350, de 21/3/2007).

Com a reestruturação, foram criadas quatro coordenadorias técnicas – de Programa de Desenvolvimento Urbano; de Relações Institucionais e Qualificação; dos Planos de Desenvolvimento Regionais; e das Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Conselhos das Cidades. Paralelamente, ocorreu também a institucionalização das coordenações

das Regiões Metropolitanas de Maringá e de Londrina⁸ e das microrregiões de Cascavel, Foz do Iguaçu e Litoral, todas elas vinculadas à Sedu. Em síntese, a Sedu reorganizou-se institucionalmente no nível estadual e regional, neste último, estando presente nas principais espacialidades relevantes, e deu início aos trabalhos para a gestão governamental 2007-2010.

Nesse ínterim, a Secretaria de Estado do Planejamento, sob a gestão de um grupo político diferente da primeira gestão governamental, resgatou sua função de coordenadora e de articuladora das ações do governo do estado e lançou a Política de Desenvolvimento do Estado (PDE) em 24 de agosto de 2007. Essa política também tomou por base os resultados de *Os Vários Paranás*, apresentando como meta

[...] estimular o desenvolvimento econômico e social do Estado, priorizando as regiões com menores índices de desenvolvimento humano, respeitando os limites fiscais das contas públicas. (Paraná, s/d, p. 3)

Para implementação da PDE, o estado foi dividido em seis regiões de planejamento, que resultaram de uma combinação dos recortes definidos em *Os Vários Paranás* e PRDE (ver Figura 2). Essa combinação fica evidente ao se observar a extensão da região denominada Centro Expandido, que não englobou a porção Noroeste, como em *Os Vários Paranás*, mas incorporou a porção Norte Pioneiro, como no PRDE. No que se refere às demais espacialidades, não há diferenças entre a PDE e o PRDE. Há que se mencionar que participaram da definição da regionalização da PDE, o Iparades e a Sedu.

Com o objetivo de reduzir as disparidades regionais, priorizando o atendimento à população mais pobre e excluída, foram definidas ações diferenciadas, priorizando os investimentos nas regiões menos dinâmicas do estado. Assim sendo, a PDE prevê que a região Centro Expandido, considerada uma espacialidade socialmente crítica onde se encontram os menores índices de desenvolvimento, irá receber maior atenção do estado. A região terá o maior volume de recursos per capita e será beneficiada com o maior volume de ações de vários órgãos do estado. Para as outras regiões, foram definidos investimentos que potencializam o dinamismo já existente e que incentivam o crescimento das regiões menos dinâmicas, a partir das relações interregionais. Além dessas, foram propostas ações transversais, comuns a todas as regiões, principalmente nas áreas de infra-estrutura urbana, energia e logística de transporte, produção industrial e produção agrícola.

O investimento total previsto é de R\$18.154,10 milhões, envolvendo aportes de empresas estatais (R\$11.055,29 milhões), recursos de vinculações constitucionais (R\$2.368,33 milhões) e investimentos de secretarias de estado e vinculadas (R\$4.730,48 milhões). Do investimento total, mais da metade (55,3%) será destinado à infra-estrutura urbana, energia e logística de transporte; 18,9% para ciência e tecnologia, educação, saúde e meio ambiente; 10,8% à produção agrícola; 10,4% à produção industrial; e 4,6% para justiça, segurança e modernização do estado.

A distribuição regional dos recursos definidos para infra-estrutura urbana, energia e logística prevê que 32% sejam destinados à região Leste (1º espaço), 21% ao Centro

Expandido, 8,6% para a região Norte (2º espaço), 6,1% para a Noroeste e 5% para a região Oeste (3º espaço). No Centro Expandido e na região Leste esses investimentos são responsáveis por mais de 70% do total dos investimentos regionais programados, enquanto que nas demais regiões esse percentual varia entre 51% e 64%. Em todas elas, os maiores investimentos serão feitos em geração, transmissão e distribuição de energia e telecomunicação,⁹ com exceção da região Leste, em que a prioridade de investimento é na infra-estrutura portuária (portos de Paranaguá e Antonina).

Em relação aos demais investimentos, a escala de prioridades varia em cada região, de acordo com suas características ou deficiências: no Centro Expandido aparecem em seguida, embora com participação muito baixa, os investimentos em habitação para atendimento a famílias de baixa renda, em produção agrícola, em obras de abastecimento de água e tratamento de esgoto, investimentos na construção, ampliação e adaptação de estabelecimentos de ensino; na região Leste, com percentuais bem mais equilibrados, vêm logo a seguir os investimentos em geração, transmissão e distribuição de energia, abastecimento e tratamento de esgoto, integração do transporte metropolitano, consórcios metropolitanos para resíduos sólidos; na região Noroeste, destacam-se investimentos na construção, ampliação e adaptação de estabelecimentos de ensino e habitação para famílias de baixa renda; na região Norte, vêm a seguir investimentos em obras de abastecimento de água e tratamento de esgoto e habitação para famílias de baixa renda; na região Oeste os investimentos na construção, ampliação e adaptação de

estabelecimentos de ensino, no turismo na região de Foz do Iguaçu, e em centros de detenção e penitenciárias são os prioritariamente elencados; no Sudoeste, a escala de investimentos contempla a construção, ampliação e adaptação de estabelecimentos de ensino, investimentos em produção agrícola, abastecimento e tratamento de esgoto, construção de hospital e centro de saúde e aquisição de equipamentos.¹⁰

Indiscutivelmente, a PDE deu uma importante contribuição: assumiu a especialidade socialmente crítica Centro Expandido como área prioritária de governo, para a qual propôs um conjunto de ações e definição orçamentária envolvendo todos os órgãos do governo estadual. O objetivo principal foi a inclusão social e ampliação da presença do poder público, por meio da oferta de serviços sociais e de aporte técnico e financeiro para viabilizá-las economicamente.

Contudo, por mais que a PDE tenha proposto ações regionalizadas, verifica-se que ela se limitou a constituir um plano de definição orçamentária e distribuição regional dos investimentos estaduais, e de orientação ao Plano Plurianual (PPA) – que instrumentaliza a competência de planejamento disposta às três instâncias de governo pela Constituição Federal, com objetivos, diretrizes e metas definidas, introduzindo a regionalização orçamentária –, no caso do Paraná, também coordenado e acompanhado pela SEPL. Nesse sentido, não pode ser considerado uma política desenvolvimento regional, não articula uma estratégia de desenvolvimento regional para o Paraná, tampouco instaura o planejamento e a gestão do desenvolvimento do Estado.

Assim, a proposta de *Os Vários Paranás* (Ipardes, 2006b) de construção e de

fortalecimento de uma Política Estadual de Desenvolvimento Regional, apesar dos avanços obtidos até o momento, ainda não se concretizou. Talvez o PRDE tenha sido o programa estadual que mais se aproximou dessa proposição, ainda que se observem diferenças conceituais e epistemológicas entre o que se entende por Política de Desenvolvimento Regional em *Os Vários Paranás* e no PRDE. O simples e quase imperceptível uso dos termos Política de Desenvolvimento Regional, pelo primeiro, e Planos Regionais de Desenvolvimento, pelo segundo, é revelador dessas diferenças. Sutileza que advém da própria compreensão de desenvolvimento adotada nos trabalhos. Enquanto o primeiro admite o desenvolvimento como processo multifacetado de intensa transformação estrutural, resultando de variadas e complexas interações sociais, e que ativa recursos materiais, simbólicos e mobiliza sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, o segundo admite que o plano físico territorial é estruturador do desenvolvimento e que um rol de projetos regionais pode ser suficiente para sua materialização. Dessa forma, muito embora um trabalho tenha se constituído em subsídio para a elaboração do outro, as duas equipes técnicas partiram de arcabouços teóricos distintos e de proposições também distintas quanto ao processo de implementação da política.

Além disso, não se podem desprezar os inúmeros Planos de Desenvolvimento Regionais elaborados para praticamente todas as regiões do estado. O surgimento desses planos pode estar apontando que, na ausência de uma efetiva Política Estadual de Desenvolvimento Regional, os municípios estão se organizando para propor estratégias pró-

prias de desenvolvimento, a partir das quais definem os caminhos para sua região, elaboram pautas de reivindicação e conquistam maior capacidade de pressão política junto aos governos estadual e federal. Muitos programas federais, com recursos volumosos, estão voltados a estratégias regionais ou territoriais de desenvolvimento. Assim, as regiões que estão organizadas e articuladas por um plano de desenvolvimento têm condições de se credenciar e se inserir nesses programas.

A emergência desses planos não está desvinculada da ação do governo do estado, que prestou, para a elaboração de alguns, apoio técnico e financeiro. Tal iniciativa tem sido incentivada fortemente pela SEPL e pela Sedu. Nesse aspecto, destaca-se o Programa de Formação de Líderes Públicos que, desde 2003, vem promovendo encontros estaduais e regionais, envolvendo um número expressivo de prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, dos quais o desenvolvimento regional é um de seus eixos estratégicos.¹¹

No entanto, reiterando, não há uma política que oriente estrategicamente tais planos ou que articulem suas proposições no âmbito de uma construção voltada para o desenvolvimento regional do estado.

A própria proposição desmedida de criação de unidades regionais, ou “regiões metropolitanas”, algumas oriundas do próprio executivo estadual, também se volta a preencher a lacuna aberta pela ausência dessa política. Decorrentes da disposição constitucional que faculta aos estados federados institucionalizar “regiões metropolitanas”, “aglomerações urbanas” e “microrregiões” para planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum, que antes era uma prerrogativa da União, tais proposições

vêm desprovidas de estratégias de desenvolvimento que articulem as unidades entre si e no conjunto do estado, apontando para a ausência e urgência do planejamento e de políticas de desenvolvimento urbano/regional/territorial (Moura, Libardi e Barion, 2007).¹²

Encontros e desencontros entre resultados técnicos e práticas de governo

Para compreender o processo de formulação de uma Política de Desenvolvimento Regional no Paraná é necessária uma reflexão sobre o papel do Estado na contemporaneidade. Como foi dito anteriormente, a idéia de construção de uma política de desenvolvimento regional foi iniciada com um governo que se opunha direta e explicitamente às práticas neoliberais, particularmente às implementadas pelo governo do estado nas duas gestões governamentais precedentes.

Nessas duas gestões, de 1995 a 2002, acompanhando o mesmo movimento em nível nacional e obedecendo às regras estabelecidas nesse nível, o governo do estado do Paraná aplicou as medidas de flexibilização, abertura ao capital internacional, privatização de serviços e órgãos públicos, criação de entes privados para a oferta de serviços públicos e outras preconizadas pelo Consenso de Washington. Destaca-se que muitos políticos com esse perfil contaram com financiamentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em decorrência, a função de planejamento foi fragilizada, restringindo-se a medidas que

privilegiaram a atração do capital pelo Estado, e o investimento público foi em grande parte aplicado em uma porção do território estadual (o 1º espaço), resultando no aprofundamento da concentração econômica, populacional e institucional de um lado, e na concentração da pobreza e quase ausência do Estado, da função pública, de outro. Na verdade, a face pública do Estado foi subsumida pela face privada.

Na sociedade capitalista, o Estado é capitalista. As contradições inerentes à relação capital e trabalho estão refletidas no Estado, organizando-o, estruturando-o. Os conflitos sociais, a luta de classes, a busca pela hegemonia econômica e política estão presentes em cada ação do Estado (Figueiredo, 2003). No âmbito da sociedade, é no processo eleitoral que a explicitação das contradições torna-se mais evidente. Projetos de sociedade são defendidos nesse momento. Organizar o estado para implantar o projeto eleito não é tarefa fácil. Especialmente quando se assume um estado fragilizado, que mesmo assim deve conduzir os rumos do desenvolvimento, e se faz opção pela inclusão social e redução das desigualdades. Tem-se, com isso, mais que um problema de ordem operacional, o da capacidade do poder público na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento. Capacidade que esbarra no fato de que esses não são pressupostos, premissas ou objetivos que dizem respeito à natureza do Estado capitalista, bem como da sociedade capitalista ou do Estado capitalista. Não é por outro motivo que inexistente nação capitalista em que a desigualdade, em algum nível, não esteja presente. A concentração, a heterogeneidade e a desigualdade são da natureza desse modo de produção.

Se para a sociedade é no processo eleitoral que as contradições do conflito capital e trabalho podem aparecer mais explicitamente, no âmbito da gestão pública elas estão presentes cotidianamente. Os diversos segmentos sociais, interesses econômicos, representações políticas etc. estão representados no estado, seja na condução dos trabalhos, seja na forma como o aparelho do estado está estruturado, jurídica e institucionalmente. Por isso, ressalta-se a importância da participação da sociedade na formulação, aprovação e implementação de políticas públicas.

Há que se mencionar, também, que os governos acompanham as composições e apoios políticos que participam do processo eleitoral. Nem sempre o conjunto dos partidos que compõem o mesmo processo eleitoral, tendo à frente um único candidato, comunga das mesmas idéias ou instrumentos (meios) para se atingir o mesmo objetivo.

Todo esse conjunto de situações esteve presente no governo do estado do Paraná ao longo do período em que se elaboraram os estudos, proposições e políticas anteriormente citadas. Elas são facilmente percebidas nas diferenças de proposições contidas em *Os Vários Paranás* e o PRDE e entre esses dois e a PDE. O mesmo pode ser dito em relação à condução da política de desenvolvimento do estado pela Sedu e pela SEPL.

Mas esse não é fato único do Paraná. Movimento semelhante vem acontecendo também no governo federal. O perfil contestador às políticas neoliberais, também presente no governo Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, reativou os ânimos da sociedade quanto às possibilidades de planejamento e gestão do desenvolvimento, de forma a

incluir e dinamizar a inserção ampla de segmentos populacionais e territórios excluídos no mapa da produção e capacidade de consumo. Na esfera federal, a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi um avanço em relação à prática regional precedente, dado que reconhece e prioriza em sua pauta de objetivos a atuação sobre regiões conforme desempenho da renda. As intenções da PNDR são elogiáveis: orientar políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial, articulando políticas setoriais para regiões e sub-regiões prioritárias, sobretudo as de baixa renda, estagnadas e com dinamismo recente, segundo tipologia proposta. Seu fundamento reside na oportunidade de articulação de iniciativas de cunho territorial, com vistas a ampliar os níveis de coesão e integração das estruturas socioeconômicas espacialmente localizadas (Brasil, 2005).

Galvão (2007) avalia que os esforços governamentais na construção dessa política foram positivos, tendo conseguido institucionalizar alguns marcos que se tornaram referência a ações do governo, inclusive os Programas Mesorregionais, que levaram seu apelo a outras pastas ministeriais e aos estados. Mas a mesma não foi dotada de recursos e instrumentos compatíveis com a dimensão efetiva de sua tarefa.

Alguns desafios propostos não foram sequer tangenciados. A boa recepção dos princípios gerais da PNDR não logrou ultrapassar os limites que se antepõem a sua adoção prática como uma política de governo, como originalmente proposto. Alguns diálogos essenciais para isso não puderam acontecer diante da fragilidade dos instrumentos de ação mobilizados pela PNDR (ibid., p. 346).

Ou seja, por mais que se produza uma base técnica com argumentos capazes de viabilizar a organização de uma agenda para o desenvolvimento, fatores de ordem política, exigências de financiadores e reduzida margem de pressão de municípios e segmentos interessados se fragilizam perante a ausência de um Estado forte.

Seguindo trajetória similar, a Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), pensada como instrumento de crescimento econômico, justiça social e desenvolvimento sustentável (Brasil, 2006), vem tendo os mesmos destinos da PNDR, evidenciando que no Brasil, o maior desafio talvez seja o de tirar do papel, do plano teórico, da simples formulação as políticas nacionais consideradas e, efetivamente, assumir sua implementação, numa sistemática de gestão articulada e controle social.

Planejamento regional é um processo que coloca ao Estado o papel de propor e articular ações de base territorial, antecipar situações e projetar o futuro. Talvez, no Paraná e no Brasil, se esteja na fase de reestruturar o Estado para implementar uma política com esse perfil. Reestruturar é a palavra adequada considerando o desmonte sofrido pelo Estado brasileiro e o paranaense em particular. Ou seja, criar condições para que políticas formuladas se efetivem. Mas é ao longo da implementação que o Estado se organiza.

Entretanto, há outros dois aspectos fundamentais nessa trajetória. O primeiro é o entendimento da sociedade de que esse é o caminho, o que se efetiva pelos canais já existentes de participação popular e que devem ser ampliados. O segundo diz respeito à perspectiva pela qual o Estado é gerido.

Uma política de desenvolvimento regional e toda ordem de problemas e soluções que ela envolve não se esgota em uma ou duas gestões governamentais. Reiterando, para que se efetive, essa política tem de ser assumida como um projeto de sociedade.

Assim, é preciso superar a visão limitada de ações imediatas, de crédito rápido, colocando em seu lugar a verdadeira noção de Estado, que se constrói com e na história, pela ação contínua e coletiva. Ou seja, romper com a conduta do abandono ou destruição de projetos e ações desencadeadas por governantes sucessivos, sem uma séria avaliação do que vinha se realizando e os impactos sociais decorrentes, propondo caminhos opostos, sem fundamentos sólidos, somente com o propósito de se colocar em evidência. Em síntese, superar a visão estreita de que cada gestão governamental inicia uma nova história. Os governantes que ficam na história são justamente aqueles que, ao projetarem o futuro, desencadeiam políticas e ações que vão além do seu tempo.

Não se quer dizer com isso que o planejamento regional seja estático, inviolável, uma certeza que se perpetua, independentemente das mudanças que acontecem em qualquer nível. Enfatiza-se: é um processo. Mudanças de natureza global e macro, em sua dimensão territorial, refletem no planejamento realizado, demandam revisão de procedimentos, criação de novas soluções, reforço a propostas já existentes, enfim, correção de rumo, sem abandonar ou desconsiderar a trajetória realizada. Mas os fundamentos da política, consubstanciados num projeto que é, antes de tudo, da sociedade, implementado sob a condução do Estado, devem ser firmemente sustentados.

Rosa Moura

Geógrafa pela Universidade de São Paulo. Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do Núcleo de Desenvolvimento Regional e Urbano do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – Ipardes. Pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles, Projeto Instituto do Milênio-CNPq (Paraná, Brasil).
rmoura@pr.gov.br

Sandra Teresinha da Silva

Enfermeira e obstetra pela Universidade Estadual de Maringá. Mestrado em Educação e Doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do Núcleo de Desenvolvimento Regional e Urbano do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – Ipardes. Coordenadora dos Planos Regionais de Desenvolvimento da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – Sedu (Paraná, Brasil)
sandrateresinha@yahoo.com.br

Maria Isabel de Oliveira Barion

Administradora e Especialista em Administração de Recursos Humanos pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do Núcleo de Estudos do Desenvolvimento Regional e Urbano do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – Ipardes (Paraná, Brasil).
isabelb@ipardes.pr.gov.br

Nelson Ari Cardoso

Sociólogo pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do Núcleo de Estudos do Desenvolvimento Regional e Urbano do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – Ipardes (Paraná, Brasil).
nelsonac@ipardes.pr.gov.br

Diócles Libardi

Veterinário e Especialização em Economia Rural pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do Núcleo de Estudos do Desenvolvimento Regional e Urbano do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – Ipardes (Paraná, Brasil).
diocles@pr.gov.br

Notas

- (1) Disponíveis em www.ipardes.gov.br.
- (2) Os autores referenciam a importante contribuição, no desenvolvimento da pesquisa, de Carlos Antonio Brandão, consultor e proponente da idéia de “Vários Paranas”.
- (3) Espacialidade é a expressão usada para designar um recorte espacial de porção do território que se peculiariza por algum traço determinante na interação de dinâmicas sociais, culturais, econômicas, ambientais, institucionais e territoriais, no fenômeno de produção do espaço, configurando uma morfologia particularizada por padrões de continuidade, relações intensas ou articulações. Desconsidera divisões territoriais ou político-administrativas, expressando um fato (urbano-regional, regional) em si.

- (4) Embora reconhecidos como espacialidades, a adoção da expressão “espaço relevante”, e não “espacialidade relevante” assume o seu uso recorrente admitido a partir de Ipardes (2005). A idéia de “relevante” foi tomada de Diniz e Crocco (1996), que a usaram na identificação das aglomerações industriais relevantes.
- (5) A escolha do limite inferior em 0,25%, quando em participações no total do estado, deve-se ao pressuposto de que, numa situação igualitária, considerando os 399 municípios paranaenses, essa participação hipotética seria de aproximadamente 0,25%. No caso de séries históricas, esse marco de corte foi mantido, mesmo reconhecendo que o número de municípios do estado era menor entre os anos de 1970 e 1991.
- (6) Municípios agrupados em classes que representam performance econômica e social acima da média estadual (Silva Neto, 2006).
- (7) Estudos que vêm sendo realizados pela mesma equipe de pesquisadores do Ipardes, tendo sido concluída a análise pormenorizada do 3º espaço – porção oeste paranaense – (Ipardes, 2008), e iniciada a organização das informações para análise de dois outros conjuntos: a porção Sudoeste e o 1º espaço relevante.
- (8) As Regiões Metropolitanas de Londrina e de Maringá já estavam institucionalizadas respectivamente desde 1998 e 1999, mas ainda não havia, no âmbito do governo estadual, uma instância de coordenação. As três microrregiões foram formalizadas a partir da constituição das coordenações, embora não tenham sido institucionalizadas por lei, conforme exige a Constituição Federal, no Artigo 25, § 3º. Há que se mencionar que, em 2006, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), em funcionamento desde 1975, que atende à principal espacialidade socioeconômica do Estado, passou a se vincular à Sedu.
- (9) Há previsão de construção, na região Centro Expandido, de uma usina hidrelétrica, de duas pequenas centrais termelétricas, fábrica de biodiesel e de metanol.
- (10) As definições para as transferências federais no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram desvinculadas da PDE. Os investimentos previstos pelo Programa, para habitação e saneamento no Paraná, totalizam R\$1.251,6 bilhão, incluindo investimentos federais, financiamentos e contrapartidas do estado e municípios. A previsão é atender a 18 municípios na Região Metropolitana de Curitiba e a outros 17 no interior do estado, poucos deles pertencentes ao Centro Expandido. No Norte e Oeste serão contemplados os grandes centros, assim como Guarapuava e Irati na porção central do estado. Os critérios gerais de priorização dos investimentos contemplam obras de grande porte, com impacto na articulação e integração do território; obras de recuperação ambiental e de bacias hidrográficas críticas; combate à mortalidade infantil elevada; atendimento à população de baixa renda e complementação de obras já iniciadas.
- (11) São quatro os eixos estratégicos deste Programa: planejamento estratégico, desenvolvimento local e regional, liderança e micro e pequena empresa.
- (12) Inúmeros processos e indicações legislativas encontram-se em tramitação no legislativo estadual, correspondentes a Ponta Grossa, Cascavel, Apucarana, Foz do Iguaçu, Toledo, Campo Mourão, Umuarama, Paranaíba, Guarapuava, Cornélio Procópio, Pato Branco.

Referências

- BRASIL (2004). Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *CADERNOS MCidades 1*. Brasília, Ministério das Cidades, v.1.
- _____. (2005). Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Sumário Executivo. Brasília, Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.
- _____. (2006). Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT (Versão preliminar). Brasília, MI/ABIPTI/IICA.
- DINIZ, C. C. e CROCCO, M. A. (1996). Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova economia*. Belo Horizonte, UFMG/FACE/DCE, v. 6, n.1, pp. 77-103, jul.
- FIGUEIREDO, M. J. (2003). *A configuração econômica do Estado na sociedade capitalista contemporânea*. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico – Setor de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, UFPR.
- GALVÃO, A. C. F. (2007). “A política brasileira de desenvolvimento regional e o ordenamento territorial”. In: DINIZ, C. C. (org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- IPARDES (2005). *Os Vários Paranás: estudos socioeconômico-institucionais como subsídio aos Planos de Desenvolvimento Regional*. Curitiba, IparDES.
- _____. (2006a). *Os Vários Paranás: identificação de espacialidades socioeconômico-institucionais como subsídio à política de desenvolvimento regional*. Curitiba, IparDES.
- _____. (2006b). *Os Vários Paranás: linhas de ação para as dimensões econômica, social e institucional: subsídios à política de desenvolvimento regional*. Curitiba, IparDES.
- _____. (2008). *Os Vários Paranás: o 3º espaço relevante/Oeste*. Relatório preliminar. Curitiba, IparDES.
- MOURA, R.; LIBARDI, D. e BARION, M. I. (2006). Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? *Ponto de Vista*. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 111, pp. 129-143, jul./dez. Disponível em http://www.ipardes.gov.br/webisis.docs/rev_pr_111_ponto_vista.pdf.
- PARANÁ (s/d). *Plano de Desenvolvimento Econômico*. Curitiba, Governo do Estado do Paraná.
- _____. (2003). Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. *Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná*. Curitiba, Sedu.
- _____. (2006). Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. *Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico para o Estado do Paraná*. Curitiba, Sedu.
- PNUD (2003). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.
- SANTOS, M. (1999). *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. 3 ed. São Paulo, Hucitec.

SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro, Record.

SILVA NETO, M. L. da (2006). Novas regiões, outros desafios: a regionalização do novo mercado em São Paulo e suas implicações no planejamento urbano-regional. *Cadernos IPPUR*, ano XX, n. 1, jan/jul, pp. 49-75.

Recebido em maio/2008

Aprovado em ago/2008