

DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO PARANÁ SOB A ÓTICA DA URBANIZAÇÃO

Anderson Luiz de Oliveira ¹
E-mail: oliveira2511@gmail.com
Universidade Estadual do Centro-Oeste
Guarapuava, PR - Brasil

Giomar Viana²
E-mail: gviana@unicentro.br
Universidade Estadual do Centro-Oeste
Guarapuava, PR - Brasil

Recebido em 15 de agosto de 2007.
Aprovado em 25 de fevereiro de 2008.

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 população. O desenvolvimento econômico é a meta mais difícil de ser alcançada, pois é agravado por um fenômeno que vem acontecendo nas últimas décadas: a urbanização, que não planejada, aumenta os problemas e compromete a qualidade de vida da população, sendo os pobres os mais afetados. O Estado deve assumir sua responsabilidade e promover políticas públicas que venha atender às necessidades básicas da população que tende a migrar e concentrar-se nas grandes cidades. Sugere-se neste trabalho que a teoria do desenvolvimento regional endógeno seja trabalhada para resolução destes problemas. Uma vez que esta prevê uma participação da sociedade neste processo, pode-se criar um diagnóstico e elaborar uma política adequada para cada região. O artigo discutirá a importância das políticas públicas, pautadas em uma teoria de desenvolvimento regional, com o objetivo de resolver os problemas gerados pela crescente urbanização.

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

1 Economista pela UFPR, Professor do Departamento de Economia/UNICENTRO e Mestrando em Desenvolvimento Econômico, pela UFPR.

2 Professor dos Cursos Seqüenciais de Formação Específica da UNICENTRO, Graduado em Ciências Econômicas, Especialista em Gestão e Auditoria de Negócios pela UNICENTRO.

Abstract: Growth and economic development are frontiers that the current economies wish to achieve in order to provide a higher level of welfare for the population. Economic development is the most difficult goal to be achieved because it has been aggravated by the urbanization of the last decades. When it is not planned, urbanization increases the problems and involves the quality of life of the population, with the poor being the most affected ones. The state must take over its responsibility and promote public policies that will meet the basic needs of the population, which tends to migrate and concentrate itself in big cities. It is suggested in this paper that the theory of endogenous regional development can be applied for solving these problems, since it entails the participation of society in this process, allowing for a diagnosis and for appropriate policy-making for each region. The paper considers the importance of public policies that are guided in a theory of regional development in order to solve problems that are caused by increasing urbanization.

Key words: Publishes Policy, Urbanizations, Endogenous Development, Economics Growth, Agglomeration of as Economies.

INTRODUÇÃO

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

No entanto, a urbanização gera alguns problemas sociais que precisam ser solucionados. O objetivo deste artigo é mostrar quais os problemas gerados pela urbanização crescente, bem como qual é a política de crescimento regional mais indicada para resolução destes problemas. Por fim, ressaltaremos como as políticas públicas devem ser conduzidas com objetivo final da melhoria do bem estar da população.

Os objetivos específicos visam amostrar o papel do Estado na condução das políticas públicas, abordar algumas teorias de desenvolvimento

regional e responder o que é e como se deu o processo de urbanização no mundo, de maneira mais específica, no Estado do Paraná.

O trabalho está dividido em sete seções: a primeira uma breve introdução destacando a problemática do tema. A segunda 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 terceira vem destacar algumas teorias de desenvolvimento regional que irão auxiliar na compreensão e na discussão central do trabalho. A quarta seção conceitua urbanização e aborda os problemas gerados por esse processo, bem como, propõe algumas alternativas de solução. A quinta mostra o desenvolvimento da urbanização do Paraná, e como a teoria de desenvolvimento regional endógeno pode auxiliar na continuidade desta urbanização. Na sexta seção são apresentadas as considerações finais, e, então elenca-se o referencial teórico consultado para elaboração da presente pesquisa.

Quanto aos procedimentos metodológicos, ressalta-se que é uma pesquisa de natureza aplicada, pois essa recupera conhecimentos teóricos isolados para resolução de problemas específicos. O levantamento bibliográfico, os artigos de periódicos e materiais disponibilizados na *Internet* sobre assuntos relacionados ao objetivo deste trabalho foram amplamente explorados.

O ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde os primórdios da economia na Grécia e Roma já se falava em economia 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, que 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 e 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,

controlar as flutuações econômicas e influenciar a distribuição de renda, bem como direcionar o crescimento e desenvolvimento econômico.

Rezende (2001) amplia um pouco mais o conceito tradicional, considerando que, a partir da Grande Depressão na década de 1930, os estudos estavam voltados para a necessidade de o governo intervir na economia e criar políticas com objetivo de combater a inflação e desemprego, porque, até então, a proposta do Estado era promover apenas os serviços essenciais (justiça e segurança) à coletividade, o que não induzia o setor privado a produzir. Assim, Musgrave (1959) apud Rezende (2001) enfatiza 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”.

Podem-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-ão algumas das teorias de crescimento regional com objetivo de entender o processo de desenvolvimento que é intimamente relacionado às políticas públicas.

As políticas públicas são caracterizadas na concepção de Cristóvam (2005), como:

[...] o conjunto de planos e programas de ação governamental voltado 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, fica claro que as decisões do governo nas diversas áreas influenciam e muito a vida dos cidadãos podem 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 essas têm carência de um processo de industrialização e apresentam um baixo nível de emprego. Será abordada na seção quatro, a tendência mundial a uma migração da população para os grandes centros urbanos, intensificando o processo de urbanização, processo esse que vai acarretar num

empobrecimento das regiões rurais e no 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 regionais expostas a seguir demonstram as alternativas disponíveis para isso. No entanto, a teoria do desenvolvimento regional endógeno é que proporciona ferramentas que demonstra o equilíbrio entre as políticas públicas, urbanização e desenvolvimento regional.

TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Quando se fala em desenvolvimento regional, nos deparamos com diversas teorias que tentam nos direcionar para 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 na seqüência, com a finalidade de compreender de forma mais detalhada as ideias que norteiam as políticas de desenvolvimento regional.

Teoria da Base de Exportação

De acordo com North (1955) apud Schwartzman (1975), esta teoria destaca a importância das exportações como fundamental fonte propulsora do processo de desenvolvimento, uma vez que reforça o papel 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 é a fonte motriz da economia, pois vendem seus produtos em outras regiões, sendo que as atividades não básicas dão sustentação às atividades básicas. Há alguns autores que defendem a predominância das atividades não-básicas como sustentáculo do desenvolvimento, essa abordagem é denominada Teoria da Base Econômica.

Ainda em relação à teoria da base de exportação, Souza (2004, p.32), destaca que:

A hipótese fundamental da teoria da base de exportação é que ela possui um papel vital na determinação do nível de renda absoluta e per capita de uma

região. Ressalte-se, novamente, que a teoria de North se refere às regiões “jovens”, portanto sem estrutura produtiva complexa e muito desenvolvida. Em segundo lugar, a importância das exportações é crucial no sentido de moldarem e condicionarem o posterior desenvolvimento de uma região. Em terceiro lugar, destaca-se o caráter necessário, mas não suficiente, da base de exportação para o desenvolvimento regional, no sentido de que é preciso que a base provoque efeitos sobre os outros setores, desenvolvendo-os também, e que a renda se distribua razoavelmente entre a população.

Nesta concepção, Benitez (1998) acredita que as exportações dão impulso às regiões mais jovens e a proporção desta expansão são derivadas do efeito multiplicador que as exportações criam nas demais atividades não básicas. Essas idéias levaram à 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, para um setor terciário. Esta afirmação deixa claro que as exportações são condições necessárias para o desenvolvimento regional, mas não são suficientes.

Outro aspecto importante desta teoria é que a existência de uma demanda externa permite romper com o problema de escassez de demanda interna para poder crescer. Esse modelo funciona bem nos chamados “bens ricardianos”, orientado pelos recursos naturais.

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, deixando à margem outras regiões do país, que, por sua vez, entram em um processo acumulativo regressivo, com saída de imigrantes e diminuição da demanda interna, gerando assim uma redução de investimento.

A concentração das atividades é baseada nas vantagens competitivas, seja pela disponibilidade de recursos seja pela infra-estrutura, seja, ainda, pela 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, isso não funciona como o princípio das vantagens comparativas (mecanismos neoclássicos de ajuste), pelo contrário, as regiões mais ricas são favorecidas pelos maiores rendimentos e impedem o desenvolvimento das mais pobres. Esta dinâmica dá-se da seguinte maneira:

Os movimentos de capital tendem a produzir efeitos semelhantes no crescimento das desigualdades. Nos centros de expansão, o aumento da demanda dará um impulso ao investimento, que, por sua vez, elevará as rendas e a procura, causando um segundo fluxo de investimentos, e assim por diante. A poupança aumentará em decorrência das rendas mais altas, mas tenderá a ficar inferior ao investimento, no sentido de que a oferta de capital teria de satisfazer a uma ativa demanda. Nas outras regiões, a falta de novo impulso expansionista faz com que a demanda de capital permaneça fraca, mesmo comparada à poupança, que será pequena, porque as rendas também o são e tendem a declinar. Estudos realizados em muitos países revelam como o sistema bancário, quando não controlado para operar de maneira diferente, tende a se transformar em instrumento que drena as poupanças das regiões mais pobres para as mais ricas e mais progressistas, onde a remuneração do capital é alta e segura. (MYRDAL, 1957, p.8)

São dois os efeitos que agem entre regiões. O primeiro é o efeito induzido de expansão, que levam 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, no qual o movimento de capital se dá no sentido das regiões mais ricas, causando prejuízo às regiões pobres, o que proporciona um massacre, em termos competitivos, entre regiões, pois a força de trabalho qualificada migra para outras regiões mais abastadas. Assim, os desequilíbrios entre os movimentos da força de trabalho agravam a desigualdade social.

Teoria Neoclássica

Nas idéias de Borts e 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 de que há uma única função de produção tanto para as regiões avançadas quanto para as regiões atrasadas.

Benitez (1998) destaca que esse modelo é baseado no pressuposto de 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, de modo que o primeiro migra à procura de rendimentos marginais maiores (regiões de baixos salários), e o segundo se deslocará das regiões mais atrasadas para as regiões mais desenvolvidas. Não há restrição na função produção, pois o progresso técnico possibilita plena substituição de fatores. As possibilidades de crescimento são proporcionadas por essa taxa de substituição entre capital e trabalho.

Benitez (1998, p.146), finaliza sua abordagem dizendo:

O elemento chave dos modelos neoclássicos, a flexibilidade nas relações capital-produto para manter as economias em uma trajetória de equilíbrio de crescimento, pode ser explicada utilizando-se comparação estática; mas quando analisado um conjunto de regiões, o investimento total deve ser igual à poupança total, o que não implica que a poupança em cada região seja igual ao investimento, podendo ocorrer importações ou exportações de poupança entre regiões, pois, quanto maior o crescimento de uma região, maior a possibilidade que se importe capital. Se todas as regiões apresentam a mesma capacidade de poupar (propensão), haverá uma tendência a importar capital das regiões de crescimento mais lento para as mais rápidas.

Teoria do Crescimento Endógeno

De acordo com Amaral Filho (2001, p.262) o desenvolvimento endógeno é um processo de crescimento que amplia a capacidade de absorção econômica na região. Isso se dá pela retenção do excedente econômico produzido na economia local ou atração de excedentes gerados em outras regiões.

Vázquez-Barquero (2000, p.53) destaca quais os determinantes do desenvolvimento endógeno:

El desarrollo económico se produce como consecuencia de la utilización del potencial y del excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos, así como de la incorporación de las economías externas ocultas en los procesos productivos. Para neutralizar las tendencias al estado estacionario es preciso activar los factores determinantes

de los procesos de acumulación de capital, como son la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y de diversidad en las ciudades y el desarrollo de las instituciones.

Segundo Boisier (1989) *apud* Oliveira e Lima (2003), para entender o processo de desenvolvimento, é necessário dar atenção especial a um conjunto de elementos dentro do sistema de organização econômica no qual a região está inserida. O autor afirma que o crescimento econômico regional não é exclusivamente gerado por forças e mecanismos exógenos à 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.

De acordo com Boisier (1980) *apud* Souza (2004, p.46), a idéia básica da teoria é, que no longo prazo, o desenvolvimento é influenciado pela interação de três tipos de processos ou forças: primeiro, o uso dos recursos naturais, segundo os efeitos indiretos das políticas macroeconômicas e setoriais, e terceiro, um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais agrupados sob a denominação “capacidade de organização social da região”. Segundo ele, há uma relação de interdependência recíproca entre as forças, ou seja, uma relação de retroalimentação.

A composição da capacidade de organização social é explicada por Souza (2004, p.46). O autor relata que:

A existência, na região, de estruturas políticas, sociais e burocráticas capazes de permitir a internalização do crescimento, define, portanto, o que se convencionou chamar de capacidade de organização social da região, [...] deverá referir-se à: i) qualidade, capacidade e identidade da autoridade política da região, que vai negociar o controle regional sobre as variáveis exógenas determinantes de seu crescimento; ii) qualidade da tecnocracia regional, que dará uma fundamentação racional ao processo de gestão regional; iii) existência de uma classe empresarial dinâmica e identificada com a região; iv) existência de uma estrutura social regional que permita à população dispor de canais de participação formais, adaptáveis aos canais, também formais, através dos quais passam os estímulos do crescimento.

Essa capacidade de organização social depende da qualidade e da 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, definindo 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, na medida em que ela visa a participação ativa de todos no processo de desenvolvimento de políticas que ampliem a possibilidade de melhorar a qualidade de vida e o bem-estar da população.

Oliveira e Lima (2003) afirmam que a disponibilidade de recursos e seu grau de utilização, inter-regionalmente, dependem das decisões exclusivamente do Estado, ou seja, é exógena à região. A política macroeconômica pode afetar positivamente ou negativamente determinada região, pois ela é decidida pelo governo central (exógena à região). Finalmente, a autonomia de organização social pode trazer resultados positivos à região, por meio “da capacidade de a região 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.

Souza (2004, p.56), sintetiza como se dá a análise regional dentro desta teoria:

[...] nos termos estabelecidos por Boisier, à capacidade de organização social da região, é o fator determinante de desenvolvimento a ser incorporado. Tal fator implica uma capacidade crescente, por parte da região, para transformar em endógenas algumas das variáveis exógenas do crescimento regional, ou, pelo menos, aumentar a capacidade regional para controlar essas variáveis. O controle do que Boisier denominou “entorno paramétrico” (BOISIER, 1980) da região implica também uma situação de crescente inclusão social, tanto na apropriação de resultados da atividade econômica, como em processos tipicamente políticos. [...] o processo do crescimento econômico regional pode ser considerado como essencialmente originado em forças e mecanismos exógenos à região, ou seja, das políticas macroeconômicas, da alocação de recursos entre regiões e da demanda externa. O desenvolvimento econômico regional, por outro lado, é de natureza essencialmente endógena, ou seja, é determinado pela internalização do crescimento

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, pois dão suporte e poder de execução às suas premissas. Outro fator importante é que a população tem sua participação garantida neste processo, sendo uma das principais beneficiadas com todos 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, resultando em outro fenômeno, ou seja, a urbanização, que faz com que a demanda por serviços públicos seja ampliada, necessitando cada vez mais de políticas públicas voltadas para a infra-estrutura e o 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, para o desenvolvimento das cidades.

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

As raízes da urbanização acelerada no século passado, do ponto de vista de Sanson (2006), “está relacionado 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 do 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”, sendo a taxa de crescimento uma das características deste processo, o que 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 termo “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. De acordo com ele suas condições são: aumento sustentado da renda *per capita*, elasticidade renda menor que 1 para produtos agrícolas ($E_r < 1$), 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: 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 e o intenso aumento no grau de urbanização.

Nos países industrializados, a fase de crescimento urbano já passou e qualquer aumento nessa taxa 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 estratégico dentro do país, sem muito planejamento, apenas fomentado pela condição estrutural da região.

Rolim (2006) aponta as características das redes urbanas dos países subdesenvolvidos envolvendo algumas variáveis: a) nas metrópoles, ocorre a concentração de investimentos públicos e de atividades modernas, sendo que 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) as grandes cidades 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, conclui-se que urbanização e produtividade caminham juntas, “para que exista um processo de urbanização é necessária a existência de um excedente agrícola” (ROLIM, 2006).

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, resultando 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, fomentarão 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, o autor 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 de serviços públicos.

Segundo o relatório do Fundo de População das Nações Unidas (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. 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. Desse modo, os benefícios potenciais da urbanização compensam amplamente as desvantagens.

O relatório da UNFPA (2007) examina as implicações do crescimento urbano e coloca em discussão o que pode ser feito com relação à redução da pobreza e à 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. Com base nisso, observa-se que o crescimento das cidades será uma das maiores influências sobre o desenvolvimento no século XXI. Neste aspecto, 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, resultando numa diminuição da oferta de habitação para os pobres e aumentando o aparecimento das favelas. Embora ocorram variações, de uma maneira geral, o crescimento urbano é resultado do crescimento vegetativo e não da mi-

gração. Ao se aceitar em definitivo a importância da urbanização e do planejamento voltado a fortalecer este processo, os problemas podem ser amenizados.

Algumas decisões oficiais, baseadas em premissas erradas, têm se posicionado contra o avanço urbano e não apóiam as organizações não governamentais que facilitam esse processo. No entanto, sabe-se que os migrantes urbanos precisam de apoio para sair da pobreza, processo essencial para o crescimento urbano e rural, mas esses são deixados à própria sorte em um mercado imobiliário impiedoso, ambientes propícios para expansão das favelas. Esse problema poderia ser amenizado com o aumento da oferta de lotes com infra-estrutura básica, acesso ao saneamento, água e energia.

É necessário que haja planejamentos realistas que reconheçam 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 uma adaptação na qual haja vários impactos destas mudanças, que requerem previsões 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 as Nações Unidas 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 deve ser absorvida pelos formuladores de políticas públicas regionais com objetivo da promoção do crescimento endógeno de suas regiões. Uma vez alicerçados nesta 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, vai-se trazer esta análise para o caso específico do Estado do Paraná, e tentar identificar quais seriam as políticas públicas que poderiam ser adotadas para promoção do crescimento endógeno, simultaneamente, ao processo de urbanização.

A ANÁLISE TEÓRICA NO CASO DO PARANÁ

A partir desta seção, será analisada a aplicação do referencial teórico anteriormente abordado, com objetivo de entender como ocorreu o processo de urbanização no Estado do Paraná e quais os fatores futuros que podem ser utilizados com finalidade de promoção do desenvolvimento regional endógeno baseado em políticas públicas consistentes.

De acordo Secretaria de Estado da Educação do Paraná – SEED (2001) o Paraná vem passando por importantes mudanças demográficas. “O censo de 1970 registrava 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 surgiu no Estado. As áreas agrícolas se esvaziaram, e a população migrou para cidades 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” (SPEED, 2001). 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 no artigo de Moura (2004) que afirma que, no mundo todo, inclusive no Paraná, a

urbanização foi intensa na segunda metade do século XX, trazendo “benefícios e constrangimentos, avanços e precarizações, afetando pessoas, ambiente, estruturas e poder”. O aumento da população urbana em relação à rural implica uma nova dinâmica de organização de espaço e de gestão de cidades.

O Paraná cresceu de maneira intensa no período de 1960, esse crescimento marcou a fase de reestruturação econômica do Estado e 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 com 13,7% do valor adicionado fiscal paranaense, consequência da concentração de segmentos modernos da metal mecânica na região metropolitana de Curitiba, ocasionados nos anos 1990. 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” (MOURA, 2004).

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 de 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 apresentando uma contínua queda de população. A base populacional rural foi diminuindo no decorrer dos anos. Nos anos 1950, apenas 25% da população era urbana, de 1970 a 1990 o grau de urbanização saltou de 36% para 78%. Em 2000 essa cifra era de mais de 81%.

Nas cidades, as contradições sociais já se faziam presentes e foram acentuadas à medida em 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 sócioespacial, ao criar áreas servidas e equipadas ao lado de favelas e periferias carentes” (Moura, 2004). Esse processo sobrecarregou as estruturas urbanas existentes, pressionando as administrações municipais a se adaptar para atender às 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 infraestruturas 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 a ser apontado é a diferença entre a oferta e demanda por trabalho, sendo esta última superior à oferta, o que acentua a pobreza e ampliando a necessidade do papel provedor do Estado, pois o processo de urbanização no Paraná não foi acompanhado por políticas públicas condizentes, o que dificultou 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, 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 afim de garantir o futuro includente das cidades em termos de alocação social da população, contemplando as diferentes culturas que coexistem num mesmo espaço de tempo, bem como 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o fator de urbanização é inevitável, os formuladores de políticas devem estar preparados para a intensificação deste fenômeno nos próximos anos. As políticas públicas devem estar voltadas a promover aos pobres o mínimo de condições para que não se instalem em favelas,

umentando, assim, o caos urbano. O planejamento é necessário e a infraestrutura deve adequar-se para receber contingente quantificado, 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, segundo 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. No entanto, a mão de obra despreparada também migrará para esses centros e devido à falta de infra-estrutura se colocará 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.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO. J. *A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local*, planejamento e políticas públicas ppp, n. 23, junho de 2001. IPEA.

BENITEZ. R. M.; 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. J.S.S. *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, F.; ALÉM, A. C. *Finanças Públicas – Teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Campus, 2001.

MOURA. R. *Paraná: Meio século de urbanização*, R.RA E GA. Curitiba, n.8, p.33-44, 2004. UFPR.

MYRDAL, G. (1957). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*, Rio de Janeiro: Saga. Cap. III pp. 47-68.

OLIVEIRA, G.B.; LIMA, J. E. S. 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, F. *Finanças Públicas*. 2.ed. Atlas: 2001.

ROLIM, C.F.C. *Urbanização: Cidades, Desenvolvimento, Sistemas Urbanos*, Curitiba, 2006.

ROURA, J. C. Planteamientos y teorías sobre el crecimiento regional em Europa em las últimas décadas. *Revista EURE*. Santiago de Chile, v. 21, n. 63, p. 5 - 32, jun.1995.

SANSON, J. R. 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 em: 10 ago. 2007.

SOUZA, M. R. P. *Fatores determinantes do crescimento das regiões – um processo de mensuração*. 2003. 161f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção – ênfase em: gestão de negócios) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

UNFPA. Fundo de População das Nações Unidas, *Situação da população mundial 2007*. Relatório da População Mundial, NY, U.S.A, 2007.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. Desarrollo endógeno y globalización. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Nº 79. AÑO 2000. Págs. 47 a 65.