

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PEQUENOS MUNICÍPIOS:  
UMA AVALIAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ.**

**MÁRCIO MIGUEL TAVARES**

**CURITIBA  
2006**

MÁRCIO MIGUEL TAVARES

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PEQUENOS MUNICÍPIOS:  
UMA AVALIAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Curso de Mestrado, Setor de Ciências da Terra da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientação: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cícilian Luiza Löwen Sahr.

CURITIBA  
2006

## **PARECER DA BANCA**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho ao esforço dos meus pais, Herbert e Maria de Lourdes, em valorizar a educação como um bem valioso para a minha vida. Ao amor, carinho, compreensão e dedicação em todos os momentos.

Ao meu filho Vinícius pela compreensão dos tantos momentos divididos com as reflexões, leituras e pensamentos. Que o seu futuro seja o resultado dos esforços de nosso presente.

À minha família e aos meus amigos, pela paciência e motivação nos momentos de incertezas. Pelas palavras de esperança de todas as horas.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Deus pela proteção e saúde, à Mãe Santíssima pela bondade e conforto, à Jesus pela luz e pelos momentos com apenas suas pegadas na areia.

Agradeço aos meus pais, irmãos e familiares, pelos braços sempre abertos a me receber.

O meu agradecimento especial à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cicilian Luiza Löwen Sahr, pela orientação cuidadosa, colaboração valiosa e sabedoria nas reflexões e pensamentos, que nortearam toda a pesquisa.

Um agradecimento muito especial à amiga Ângela Kugler, pelo apoio, cooperação, suporte e companheirismo em todas as horas. Mas principalmente pela amizade fiel que sempre oferece de coração aberto.

Aos meus amigos Alan Ferreira de Godoi, Elizabete Peixoto e Jussara Costa, pela fidelidade e companheirismo a toda prova e em todos os momentos.

Agradeço a amiga Danielle dos Santos Oliveira, pela amizade, confiança e momentos de reflexão.

Aos amigos Graciela, Silas, Denize Antonietto, Rogério, Fernando e Denise Falat, pelo incentivo sempre presente e colaboração incondicional.

Aos professores Luiz Diniz e Marco Aurélio pelas contribuições à pesquisa e ao secretário do curso Luiz Carlos Zem pela prestimosa atenção.

Agradeço ao Sr. Rodrigo Ludwig (Prefeitura Municipal de Verê), a Sr<sup>a</sup> Zulma Shussel (HAS Engenharia e Construção Ltda), ao Sr. Carlos Storer (Paranacidade), ao Sr. Amauri Alfredo Brandalize (Esteio S.A.), pela colaboração oferecida à pesquisa.

A todos que de alguma forma colaboraram para a realização desta pesquisa.

“Cidadezinha cheia de graça...  
Tão pequenina que até causa dó!  
Com seus burricos a pastar na praça...  
Sua igrejinha de uma torre só...

Lá toda a vida pode morar!  
Cidadezinha...Tão pequenina  
Que toda cabe num só olhar... “

(Mário Quintana, “A Rua dos Cataventos”, 1938)

## SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>viii</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>x</b>
<b>LISTA DE CARTOGRAMAS .....</b>	<b>x</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>xi</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>xii</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>I – AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E NA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA:</b>	
<b>ALGUMAS REFLEXÕES.....</b>	<b>3</b>
1 POLÍTICAS PÚBLICAS: DISCUSSÃO TEÓRICO-CONCEITUAL .....	5
1.1 Descentralização e Políticas Públicas .....	5
1.2 Participação da Sociedade e Qualidade de Vida .....	10
1.3 O Planejamento e a Gestão no Desenvolvimento Local .....	16
2 BUSCANDO INDICADORES E MEDIDAS .....	22
2.1 Para as Políticas Públicas .....	22
2.2 Para a Qualidade de Vida .....	30
2.3 Para o Desenvolvimento Local .....	33
<b>II – OS PEQUENOS MUNICÍPIOS NO PARANÁ .....</b>	<b>40</b>
1 PEQUENOS MUNICÍPIOS: UMA DELIMITAÇÃO .....	43
2 PEQUENOS MUNICÍPIOS PARANAENSES: ASPECTOS TERRITORIAIS E POPULACIONAIS .....	44
3 CARACTERIZAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS NO PARANÁ.....	50
3.1 Quanto às Políticas Públicas .....	50
3.2 Quanto à Qualidade de Vida .....	84
3.3 Quanto ao Desenvolvimento Local .....	96
<b>III – A MESORREGIÃO SUDOESTE PARANAENSE E OS PEQUENOS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>117</b>
1 ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS DO SUDOESTE .....	118
2 ASPECTOS TERRITORIAIS E POPULACIONAIS DO SUDOESTE .....	121
3 CARACTERIZAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS NO SUDOESTE .....	123
3.1 Quanto às Políticas Públicas .....	124
3.2 Quanto à Qualidade de Vida .....	143
3.3 Quanto ao Desenvolvimento Local .....	151
4. UM PEQUENO MUNICÍPIO: O EXEMPLO DE VERÊ .....	162
4.1 Aspectos Territoriais e Populacionais .....	164
4.2 Caracterização do Município de Verê .....	166
4.3 Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo .....	172
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>181</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>190</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>193</b>

<b>LISTA DE FIGURAS</b>	<b>Pág.</b>
Figura 01 – Características Territoriais – Brasil .....	44
Figura 02 – Características Territoriais – Paraná .....	45
Figura 03 – Características Populacionais – Brasil .....	46
Figura 04 – Características Populacionais – Paraná .....	46
Figura 05 – Evolução Populacional – Brasil .....	47
Figura 06 – Evolução Populacional – Paraná .....	48
Figura 07 – Inst. de Planej. em Pequenos Municípios – Paraná .....	51
Figura 08 – Inst. de Planej. em Pequenos Municípios – Por Mesorregião – Paraná .....	52
Figura 09 – Inst. de Gestão Territorial em Peq. Municípios – Paraná .....	53
Figura 10 – Inst. de Gestão Territorial em Peq. Municípios – Por Mesorregião – Paraná .....	54
Figura 11 – Inst. de Gestão Social em Pequenos Municípios – Paraná .....	55
Figura 12 – Inst. de Gestão Social em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná .....	56
Figura 13 – Inst. de Gestão do Espaço Urbano em Peq. Municípios – Paraná .....	57
Figura 14 – Inst. de Gestão do Espaço Urbano em Peq. Municípios por Mesorregião – Paraná ....	58
Figura 15 – Consórcios como Inst. de Gestão em Peq. Municípios – Paraná .....	59
Figura 16 – Consórcios como Inst. de Gestão em Peq. Municípios por Mesorregião – Paraná .....	60
Figura 17 – Informatização da Estrutura Adm. em Peq. Municípios – Paraná .....	61
Figura 18 – Informatização da Estrutura Adm. em Peq. Municípios por Mesorregião – Paraná .	62
Figura 19 – Terceirização da Estrutura Administrativa em Pequenos Municípios – Paraná .....	62
Figura 20 – Terceirização da Coleta de Lixo em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná	63
Figura 21 – Terceirização dos Serviços em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná .....	64
Figura 22 – Instrumentos de Descentralização Administrativa da Educação em Pequenos Municípios – Paraná .....	66
Figura 23 – Instrumentos de Descentralização Administrativa da Educação em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná .....	66
Figura 24 – Instrumentos de Descentralização Administrativa da Saúde em Pequenos Municípios – Paraná .....	67
Figura 25 – Instrumentos de Descentralização Administrativa da Saúde em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná .....	68
Figura 26 – Instrumentos de Descentralização Administrativa da Assistência Social em Pequenos Municípios – Paraná .....	68
Figura 27 – Instrumentos de Descentralização Administrativa da Assistência Social em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná .....	69
Figura 28 – Instrumentos de Descentralização Administrativa para Geração de Emprego e Renda em Pequenos Municípios – Paraná .....	70
Figura 29 – Instrumentos de Descentralização Administrativa para Geração de Emprego e Renda em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná .....	71
Figura 30 – Instrumentos de Descentralização Administrativa para Política e Desenvolvimento Urbano em Pequenos Municípios – Paraná .....	72
Figura 31 – Instrumentos de Descentralização Administrativa para Política e Desenvolvimento Urbano em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná .....	72
Figura 32 – Políticas Fiscais de Geração de Emprego e Renda em Peq. Municípios – Paraná .....	74
Figura 33 – Políticas Fiscais de Geração de Emprego e Renda em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná .....	74
Figura 34 – Políticas de Infra-Estrutura para Geração de Emprego e Renda em Pequenos Municípios – Paraná .....	75
Figura 35 – Políticas de Infra-Estrutura para Geração de Emprego e Renda em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná .....	76
Figura 36 – Políticas de Qualificação para Geração de Emprego e Renda em Pequenos Municípios – Paraná .....	77
Figura 37 – Políticas de Qualificação para Geração de Emprego e Renda em Pequenos Municípios por Mesorregião – Paraná .....	78



Figura 38 – N.º de Servidores para cada 1000 Habitantes em Pequenos Municípios – Paraná .....	82
Figura 39 – Comparativo do IDH-M Médio Mesorregional – Considerando Todos os Municípios – 1991 e 2000 – Paraná .....	91
Figura 40 – Evolução do IDH-M Médio Mesorregional – Considerando Todos os Municípios – 1991 e 2000 – Paraná .....	92
Figura 41 – Comparativo do IDH-M Médio Mesorregional – Considerando os Pequenos Municípios – 1991 e 2000 – Paraná .....	93
Figura 42 – Evolução do IDH-M Médio Mesorregional – Considerando os Pequenos Municípios – 1991 e 2000 – Paraná .....	94
Figura 43 – Comparativo do IDH-M Médio Mesorregional Considerando a Relação entre Todos os Municípios e os Pequenos Municípios – 1991 – Paraná .....	95
Figura 44 – Comparativo do IDH-M Médio Mesorregional Considerando a Relação entre Todos os Municípios e os Pequenos Municípios – 2000 – Paraná .....	95
Figura 45 – Valor Adicionado por Setor – Participação dos Municípios no Estado do Paraná (1999-2003) .....	98
Figura 46 – Evolução em % da Participação dos Pequenos Municípios no Valor Adicionado do Estado do Paraná (1999-2003) .....	101
Figura 47 – Percentual da Participação das Mesorregiões no Valor Adicionado Agropecuário do Paraná (1999-2003) .....	102
Figura 48 – Percentual da Participação dos Pequenos Municípios por Mesorregião no Valor Adicionado Agropecuário do Paraná (1999-2003) .....	103
Figura 49 – Percentual da Participação dos Pequenos Municípios no Valor Adicionado Agropecuário das Mesorregiões (1999-2003) .....	104
Figura 50 – Percentual da Participação das Mesorregiões no Valor Adicionado Industrial do Paraná (1999-2003) .....	105
Figura 51 – Percentual da Participação dos Pequenos Municípios por Mesorregião no Valor Adicionado Industrial do Paraná (1999-2003) .....	106
Figura 52 – Percentual da Participação dos Pequenos Municípios no Valor Adicionado Industrial das Mesorregiões (1999-2003) .....	107
Figura 53 – Percentual da Participação das Mesorregiões no Valor Adicionado em Serviços do Paraná (1999-2003) .....	108
Figura 54 – Percentual da Participação dos Pequenos Municípios por Mesorregião no Valor Adicionado em Serviços do Paraná (1999-2003) .....	109
Figura 55 – Percentual da Participação dos Pequenos Municípios no Valor Adicionado em Serviços das Mesorregiões (1999-2003) .....	110
Figura 56 – Percentual da Participação das Mesorregiões no Valor Adicionado da Administração Pública do Paraná (1999-2003) .....	111
Figura 57 – Percentual da Participação dos Pequenos Municípios por Mesorregião no Valor Adicionado da Administração Pública do Paraná (1999-2003) .....	112
Figura 58 – Percentual da Participação dos Pequenos Municípios no Valor Adicionado da Administração Pública das Mesorregiões (1999-2003) .....	113
Figura 59 – Percentual da Participação das Mesorregiões no PIB do Paraná (1999-2003) .....	114
Figura 60 – Percentual da Participação dos Pequenos Municípios por Mesorregião no PIB do Paraná (1999-2003) .....	115
Figura 61 – Percentual da Participação dos Pequenos Municípios no PIB das Mesorregiões (1999-2003) .....	116
Figura 62 – Características Territoriais – Sudoeste Paranaense .....	121
Figura 63 – Características Populacionais – Sudoeste Paranaense .....	122
Figura 64 – Evolução Populacional – Sudoeste Paranaense (1991-2000) .....	123
Figura 65 – Existência de Plano Diretor .....	126
Figura 66 – Existência de Lei de Parcelamento do Solo .....	127
Figura 67 – Existência de Lei de Zoneamento .....	127
Figura 68 – Existência de Código de Obras .....	128
Figura 69 – Existência de Código de Vigilância Sanitária .....	129
Figura 70 – Existência de IPTU Progressivo .....	130

Figura 71 – Existência de Conselho de Educação Paritário .....	133
Figura 72 – Existência de Fundo Municipal de Saúde .....	134
Figura 73 – Benefícios Através do IPTU .....	136
Figura 74 – Benefícios Através do ISS .....	137
Figura 75 – Existência de Distrito Industrial .....	137
Figura 76 – Relação entre Corpo Funcional e População Total .....	139
Figura 77 – Relação entre Corpo Funcional e População Urbana .....	140
Figura 78 – Número de Servidores para cada 1.000 Habitantes em Pequenos Municípios – Mesorregião Sudoeste Paranaense .....	142
Figura 79 – Evolução do IDH-M (1991-2000) .....	148
Figura 80 – Comportamento do IDH-M (1991-2000) com relação ao Tamanho da População – Mesorregião Sudoeste Paranaense .....	150
Figura 81 – Características Populacionais do Município de Verê (2000) .....	164
Figura 82 – Evolução Populacional dos Pequenos Municípios e do Município de Verê na Mesorregião Sudoeste Paranaense (1991-2000) .....	165
Figura 83 – Evolução do IDH-M (1991-2000) – Município de Verê .....	169
Figura 84 – Evolução do Percentual de Participação do Município de Verê no Valor Adicionado Setorizado do Sudoeste (1999-2003) .....	171
Figura 85 – Comparação da Evolução do PIB de Verê e do Sudoeste (1999-2003) .....	172

## LISTA DE QUADROS

	<i>Pág.</i>
Quadro 01 – Instrumentos de Planejamento Municipal segundo a "Pesquisa de Informações Básicas Municipais" do IBGE .....	25
Quadro 02 – Instrumentos de Gestão Municipal segundo a "Pesquisa de Informações Básicas Municipais" do IBGE .....	28
Quadro 03 – Formas de Organização Social segundo a "Pesquisa de Informações Básicas Municipais" do IBGE.....	29
Quadro 04 – Parâmetros para Indicadores de Avaliação de Desenvolvimento Local .....	36
Quadro 05 – Indicadores Padrão .....	36
Quadro 06 – Dimensões de Desenvolvimento utilizados <i>International Network for Better Local Government</i> .....	38
Quadro 07 – Conceitos-chave utilizados pela FAO.....	38
Quadro 08 – Evolução do Valor Adicionado do Município de Verê (1999-2003).....	170
Quadro 09 – Síntese das Propostas do Plano de Ações e Investimentos.....	179

## LISTA DE CARTOGRAMAS

	<i>Pág.</i>
Cartograma 01 – Divisão do Paraná em Mesorregiões do IBGE .....	41
Cartograma 02 – Pequenos Municípios do Paraná segundo as Mesorregiões.....	42
Cartograma 03 – Pequenos Municípios do Paraná em Mesorregiões – Aspectos Territoriais e Populacionais .....	49
Cartograma 04 – Relação entre Corpo Funcional x População Total nos Pequenos Municípios do Paraná .....	80
Cartograma 05 – Relação entre Corpo Funcional x População Urbana nos Pequenos Municípios do Paraná .....	81
Cartograma 06 – IDH-M dos Pequenos Municípios do Paraná segundo a ONU/PNUD – 1991.....	85
Cartograma 07 – IDH-M dos Pequenos Municípios do Paraná segundo a ONU/PNUD – 2000.....	86
Cartograma 08 – IDH-M dos Pequenos Municípios do Paraná segundo a IPARDES – 1991.....	88
Cartograma 09 – IDH-M dos Pequenos Municípios do Paraná segundo a IPARDES – 2000.....	89

## **RESUMO**

A realidade da divisão territorial brasileira, no nível municipal, é formada por uma forte fragmentação, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988. Esta fragmentação originou um grande número de pequenos municípios, e, concomitantemente, uma grande demanda de serviços públicos para o atendimento da sociedade em suas necessidades básicas. Nesse mesmo período, vários aspectos como a municipalização dos serviços de saúde e educação, descentralização administrativa e lei de responsabilidade fiscal, foram significativos para aumentar as dificuldades da gestão local, que aliados à baixa arrecadação de tributos e ao descompasso das transferências pelo processo de municipalização de serviços, vem trazendo forte impacto às economias locais. Assim, o objetivo deste estudo foi avaliar as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local e a qualidade de vida nos pequenos municípios no estado do Paraná, considerando-se como pequenos àqueles com até 20.000 habitantes. A partir de um diagnóstico no âmbito estadual, foi possível se ter uma aproximação do cenário do desenvolvimento local e da qualidade de vida dos pequenos municípios paranaenses. A mesorregião Sudoeste Paranaense foi escolhida como recorte regional para o aprofundamento da análise. Esta escolha justifica-se por ser esta a mesorregião que apresentou maior evolução no desenvolvimento local e qualidade de vida no período entre 1991 e 2000, considerando apenas os pequenos municípios do estado. Dentro deste recorte foi escolhido o pequeno município de Verê como exemplo, analisando o seu Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo, como instrumento principal das políticas públicas locais. Evidenciou-se que desenvolvimento local e qualidade de vida podem ser aspectos complementares e não necessariamente concorrentes. Assim, é preciso uma mudança de cultura e o desenvolvimento de um ambiente propício, que associe o desenvolvimento local à melhoria da qualidade de vida. Desta forma, pode-se considerar que não há pequenos municípios inviáveis, mas sim sem políticas públicas adequadas às suas realidades e peculiaridades.

**Palavras-Chave:** Pequenos Municípios, Políticas Públicas, Desenvolvimento Local, Qualidade de Vida, Paraná

## **ABSTRACT**

The reality of Brazilian territorial division, in the municipal level, is formed by a strong fragmentation, mainly since the Federal Constitution of 1988. This fragmentation originated a great number of small municipal districts, therefore, as a result, a great demand of public services for give assistance of the society in your basic necessities. In that same period, several aspects as the transference of the services of health and education to the municipality, administrative decentralization and law of fiscal responsibility were significant to increase the difficulties of the local administration, allied with the low collection of tributes and the difficulty on the transference because the municipality of services, is bringing strong impact to the local economy. Like this, the objective of this study was to evaluate the public politics point toward to the local development and the life quality in the small municipality in the state of Paraná, being considered as small municipality those with up to 20.000 inhabitants. Starting from a diagnosis in the state ambit was possible to have an approach of the scenery of the local development and the quality of life of the small municipality in the state of Paraná. The Southwest region in the state of Paraná was chosen as regional cutting to deepen the analysis. This choice is justified for being this region that presented the largest evolution in the local development and life quality in the period between 1991 and 2000, just considering the small municipality of the state. Inside of this cutting, was chosen the small municipality of Verê as example, analyzing your Occupation Master Plan and the Use of the Soil, as main instrument of the politics public places. Starting from the results obtained in these evaluations, it will look for to establish which aspects, scenarios and contexts influence or inhibit the local development and life quality in small municipality. It was evidenced that local development and life quality can be complemental and not necessarily competitive aspects. Thus, it is necessary a culture change and the development of a favorable atmosphere, that associates the local development the improvement of the life quality. This way, it can be considered that there are not small unviable municipal districts, but yes without public politics adapted to its realities and peculiarities.

**Key Words:** Small Municipal Districts, Public Politics, Local Development, Life Quality, Paraná

## INTRODUÇÃO

A conformação do território brasileiro tem por característica marcante uma significativa quantidade de municípios com menos de 20.000 habitantes, fragmentando boa parcela do território e com uma população rural maior que a população urbana.

Os pequenos municípios brasileiros são um retrato de uma ruralidade tida como a raiz do problema para o desenvolvimento local, mas que vêm apresentando soluções e sendo um palco de discussões e ações que podem mudar esta realidade, seja na geração de emprego, na melhoria de qualidade de vida, assim como no avanço das relações sociais.

Segundo Wanderley (2001, p. 34), “se o local é o resultado do encontro entre o rural e o urbano, o desenvolvimento local, entendido como o processo de valorização do potencial econômico, social e cultural da sociedade local, não pode supor o fim do rural”, valorizando ainda mais as políticas públicas voltadas para os pequenos municípios, como parte integrante do mundo rural.

Contudo, é ainda a população rural a principal vítima da pobreza e do isolamento das ações públicas. Assim, o investimento na agricultura familiar vem desempenhando um papel importante para a diversificação econômica, onde a pluriatividade vem sendo a estratégia para garantir a permanência no meio rural, mantendo o patrimônio fundiário familiar e reproduzindo uma cultura necessária para a dinamização técnico-econômica, ambiental e sócio-cultural nos pequenos municípios.

É neste sentido que as políticas públicas podem e devem desempenhar um papel preponderante. Torna-se necessário o desenvolvimento de ações que valorizem as pequenas propriedades. O estímulo à agroindústria, com o beneficiamento de produtos agrícolas na própria propriedade, é um exemplo de política pública que pode resultar numa agregação de valor à produção, dinamizando desta forma as pequenas propriedades.

Além disso, outras formas de dinamizar as pequenas propriedades podem se dar a partir de incentivos ao desenvolvimento da área de serviços, do turismo rural e de um maior contato com a natureza e a cultura rural, o que requer a criação de uma infra-

estrutura que permita o acesso do meio urbano ao meio rural, principalmente nos pequenos municípios.

Ao buscar avaliar a importância das políticas públicas, voltadas à melhoria de qualidade de vida e desenvolvimento local nos pequenos municípios, deve-se levar em consideração a relação entre o meio urbano e o meio rural, que integra e aproxima ambos, convergindo para a construção de um espaço local onde o desenvolvimento local deve incorporar o desenvolvimento rural.

Desta forma, a problemática que se impõe a esta investigação é de avaliar qual a contribuição que as políticas públicas vêm trazendo para a valorização do potencial econômico, social e cultural da sociedade local, sobretudo nos pequenos municípios, sem supor o fim do mundo rural.

O marco temporal desta pesquisa é a Constituição Federal de 1988, que estabelece uma descentralização das ações à esfera dos estados e municípios. Avalia-se, portanto, o período pós-constituição. O objetivo central é analisar se as políticas públicas, voltadas aos pequenos municípios do estado do Paraná, têm levado ao desenvolvimento local e a melhoria da qualidade de vida.

O recorte utilizado é o estado do Paraná, aprofundando-se a análise para a mesorregião Sudoeste Paranaense e pontualmente para um de seus municípios, Verê. A escolha da mesorregião foi realizada a partir da construção do IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) Médio Mesorregional, formado pela média dos valores do IDH-M dos pequenos municípios de cada mesorregião.

Estabeleceu-se para avaliação o período de 1991 a 2000, em função de dados homogêneos disponíveis para o IDH-M. Para a escolha da mesorregião, considerou-se o maior valor médio mesorregional para o ano de 1991, o maior valor médio mesorregional para o ano de 2000 e a maior evolução dentro do período, o que resultou na escolha da mesorregião Sudoeste Paranaense.

Com o objetivo de avaliar as políticas públicas pontualmente, estabeleceu-se um município como exemplo de estudo. A escolha do município levou em consideração a existência de Plano Diretor, estabelecido como principal instrumento de ação pública. O município de Verê, pertencente à mesorregião Sudoeste

Paranaense, foi escolhido por estar com o processo de implantação do Plano Diretor em estágio mais avançado que os demais pequenos municípios.

A Dissertação estrutura-se em três capítulos. No primeiro capítulo, apresenta-se uma discussão teórico-conceitual sobre políticas públicas, bem como sobre temas envolvidos na reflexão, como o processo de descentralização administrativa, desencadeado pela Constituição Federal de 1988, a necessidade de valorização do planejamento e gestão na administração municipal, e, principalmente uma maior participação da sociedade em todo este contexto. Este capítulo traz uma contribuição importante na definição do arcabouço de conceitos que norteiam as avaliações e análises realizadas, bem como no estabelecimento dos indicadores e medidas utilizados como metodologia para o alcance dos objetivos propostos.

No segundo capítulo parte-se da caracterização do pequeno município. É realizado um diagnóstico do estado do Paraná, a partir desta caracterização, levando -se em consideração aspectos territoriais, populacionais, bem como aspectos relacionados às políticas públicas, à melhoria de qualidade de vida e ao desenvolvimento local.

Com o intuito de buscar uma regionalização da avaliação, considerando desta forma as peculiaridades dos pequenos municípios e a homogeneidade de seu entorno, o diagnóstico foi realizado a partir de recortes mesorregionais.

No terceiro capítulo, as avaliações concentram-se na mesorregião Sudoeste Paranaense, buscando-se aprofundar o olhar regional. Um exemplo pontual, com avaliações para o município de Verê, complementa as observações sob um olhar local, como forma de demonstrar a importância das políticas públicas, bem como se há contribuição delas para a melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento local neste município.

## **I – POLÍTICAS PÚBLICAS, QUALIDADE DE VIDA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: ALGUMAS REFLEXÕES**

Ao se observar o processo e a conformação político-administrativa do país, a partir da Constituição de 1988, a classe política buscou um novo processo de democratização do país, caracterizado pela valorização e autonomia dos municípios,

pela construção da participação da sociedade nas decisões dos governos e nas políticas públicas implementadas localmente.

A organização do território em recortes político-administrativos se insere no contexto da finalidade última do Estado de maximizar o provimento de bens públicos. Com a criação de um sistema político-administrativo, em que poderes e funções são hierarquizados, são estabelecidas bases institucionais para uma melhor interpretação de fenômenos e solução de problemas que se expressam em diferentes escalas da organização política (SANGUIN, 1981). Desta forma, é criada uma gama de organizações que possibilitam ao Estado atingir a sociedade civil e implementar as decisões políticas por todo o seu domínio (MANN, 1992).

Conforme aponta Sanguin (1981, p.96),

o significado político – geográfico dos territórios subestatais não depende unicamente da forma em que suas fronteiras tem sido dispostas, mas também da autoridade que deve exercer-se nestes espaços e da forma como é exercida”.

Desta maneira, um aspecto fundamental para entender o universo municipal brasileiro refere-se aos diferentes portes demográficos dos municípios (MELLO, 1971).

Muitos têm sido os argumentos de que as melhores condições institucionais e financeiras estão presentes nos municípios com maior número de habitantes. Parte-se da idéia de que maior população implica maior base de arrecadação e disponibilidade de pessoal capacitado para garantir um bom funcionamento do aparato governamental (BREMAEKER, 1994).

Assim sendo, a maior parte dos municípios do país estaria inviabilizada e a fragmentação do território seria considerada um processo prejudicial ao desenvolvimento voltado para a melhoria de qualidade de vida da população.

Contudo, segundo Rodrigues (2004, p.5),

a complexidade do processo decisório está embutida em diversos contextos sociais, econômicos e espaciais, que denotam diferentes problemas e demandas a serem supridas. Desta maneira, municípios com o mesmo porte demográfico e, portanto, submetidos a um mesmo contexto de suposta inviabilidade, podem apresentar condições institucionais diferenciadas.

Neste cenário, o processo de descentralização administrativa, os instrumentos de planejamento e gestão municipal e a participação da sociedade se apresentam como



importantes fatores indutores na implementação das políticas públicas, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento local e provocar uma melhoria da qualidade de vida.

Assim, as reflexões que seguem têm o objetivo de fornecer subsídios, para se avaliar a contribuição das políticas públicas no desenvolvimento local e na melhoria da qualidade de vida nos pequenos municípios. Elas se estruturam em dois momentos, onde o primeiro traz uma discussão teórico-conceitual e o segundo traz reflexões sobre indicadores que permitam uma melhor leitura da realidade em análise.

## 1 DISCUSSÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

A discussão teórico-conceitual, aqui apresentada, tem por objetivo fundamentar as avaliações sobre o processo de descentralização na efetivação das políticas públicas; da correlação entre a participação da sociedade e a qualidade de vida; bem como, do papel do planejamento e gestão municipal no desenvolvimento local.

### 1.1 Descentralização e Políticas Públicas

O processo de descentralização administrativa, posto em prática a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, modificou o cenário de implementação das políticas públicas no Brasil, com a transferência de várias responsabilidades do governo federal e estadual para os governos municipais, bem como uma autonomia para os municípios em várias áreas.

Esses cenários de autonomia e descentralização administrativa estabeleceram novas responsabilidades aos municípios, bem como a necessidade de uma nova atitude dos governantes diante das demandas locais, sendo elas políticas ou sociais.

Segundo Arretche (2000, p.47),

a despeito do aparato legal estabelecer as mesmas competências para todos os municípios, em um sistema federativo, a responsabilidade sobre políticas públicas não definidas pela Constituição é resultado da iniciativa própria dos entes federados ou adesão a algum programa proposto por um nível de governo superior que almeja descentralizá-las.

Como a sociedade passa a estar mais próxima do poder público, podendo participar mais de perto dos processos decisórios, efetivando sua fiscalização, obriga a

uma maior agilidade do poder público, seja na implementação das políticas públicas necessárias, seja na busca de recursos externos.

Segundo Bourdieu (1997, p.19),

Se compreendermos as políticas públicas como uma agenda consensuada em virtude de interesses de indivíduos, grupos ou segmentos de classes que lutam pela legitimação de seus discursos e ações, o poder que permeia essas interações consiste numa *virtualidade prática* e não deixa de ser ele próprio um meio de representação da trama das relações sociais e do ato de medir e controlar.

Desta forma, por intermédio do lugar que demarca a posição dos atores sociais, a política pública é o meio e o fim de múltiplas relações de controle, de vizinhança, de distanciamento e de aproximação que criam e recriam lugares de poder (RAFFESTIN, 1993).

Para avaliar o processo de implementação de políticas públicas, seja para o desenvolvimento local dos municípios, como para a melhoria de qualidade de vida de seus cidadãos, é necessário então percorrer e observar o campo das ações políticas governamentais, seja na esfera federal, estadual e mesmo municipal ou local.

O campo das ações governamentais ou o espaço onde se desenvolve o embate das idéias e interesses, que convivem neste mesmo espaço, vai sempre desempenhar um papel importante para o sucesso das políticas públicas. Este espaço vai ser preponderante para este sucesso, mas dependerá da sua capacidade de administrar os muitos interesses vigentes no local e nos outros níveis existentes.

Segundo Soares & Gondim (1998, p.73),

... a promoção do interesse público e a eliminação do clientelismo não dependem tão somente de vontade política, nem somente da infra-estrutura organizacional da administração municipal. Essa questão relaciona-se também com o preparo técnico, ético e político da equipe de servidores e não só daqueles que ocupam cargos de confiança.

O papel dos servidores públicos no desenvolvimento das políticas públicas passa a ser então essencial para o sucesso das mesmas, evitando assim uma politização exagerada das ações governamentais, bem como respaldando tais ações em relação aos objetivos buscados, à correta aplicação dos recursos e ao acompanhamento das políticas implementadas.

Se as políticas públicas são as ações de governo, estabelecidas em legislações específicas, assim como a partir de processos de debate com a sociedade, elas se

caracterizam como a principal ferramenta para o desenvolvimento local, assim como instrumento desse processo democrático, estabelecido para a melhoria da qualidade dos cidadãos.

Desta forma, as políticas públicas devem dar conta das demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados mais vulneráveis socialmente. Essas demandas são interpretadas pelo poder público, mas influenciadas por uma agenda que se procura criar na sociedade civil, a partir de pressão e mobilização sociais.

É importante considerar alguns tipos de políticas, para que se possa definir o tipo de atuação que se pode ter, frente a sua formulação e implementação. Vários são os critérios que podem ser utilizados como:

- § quanto à natureza ou grau de intervenção, podendo ser estrutural (voltadas para renda e emprego) ou conjuntural (voltadas para uma situação temporária ou emergencial);
- § quanto à abrangência dos possíveis benefícios, podendo ser universais (voltadas para todos os cidadãos), segmentais (voltadas para um segmento da população, por um fator determinante como idade, condição física ou gênero), fragmentadas (voltadas a grupos sociais dentro de cada segmento da sociedade); ou ainda,
- § quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais, podendo ser distributivas (voltadas para a distribuição de benefícios individuais), redistributivas (voltadas a adequar a distribuição de benefícios entre grupos sociais), regulatórias (voltadas à definição de regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade) (TEIXEIRA, 2002).

É necessário, em relação a cada tipo de política, verificar quais são as estratégias em determinadas conjunturas. Normalmente, as políticas estratégicas estão sob controle total dos tecnocratas, sem espaços de participação da sociedade, como ocorre com a política econômica e tributária. Dessas políticas, que definem fontes de recursos, decorrem várias outras, o que exige sua rápida democratização.

A maturidade do processo democrático, aliado às prerrogativas constitucionais para a participação da sociedade, através do uso de instrumentos de planejamento e gestão e da formação dos conselhos setoriais, a partir do processo de descentralização administrativa vigente, vem instituindo novas características no processo das políticas públicas.

Podemos considerar então que, na busca pelo desenvolvimento local e pela melhoria de qualidade de vida, é esta nova visão administrativa, estabelecida a partir da Constituição Federal de 1988 e identificada como descentralização administrativa, que desenvolve um papel indutor importante. Esse processo também é citado como desconcentração administrativa.

A descentralização, mesmo vista como um processo de evolução administrativa, traz consigo um processo de desconcentração de poder, aumentando em muito as disputas entre os grupos políticos locais.

Segundo Arretche (1996, p.156),

há fortes indícios de conflitos internos da burocracia federal. Há parcelas desta burocracia fortemente comprometidas com a descentralização, seja pelo objetivo de redução de gastos federais, seja para reduzir o clientelismo e a corrupção, seja ainda por razões de eficiência e eficácia na prestação dos serviços. No entanto, as resistências a transferências de competências para os níveis subnacionais também mobilizam posições corporativas (que temem o fechamento e/ou esvaziamento de agências) como todos aqueles favorecidos pelas práticas de clientelismo e da corrupção.

Num processo de modernização na tomada de decisões, entretanto, não se pode deixar de considerar que:

Outro fator do fenômeno de descentralização está diante da liberação de um amplo conjunto de demandas reprimidas, durante o período imediatamente anterior de governos autoritários e das expectativas que acompanharam o processo de transição para a democracia no Brasil, o poder executivo federal se vê às voltas com uma sobrecarga de demandas, adicionalmente aos efeitos da crise fiscal, em sua capacidade implementadora (O'DONNELL, 1998, p.22).

Cria-se um ambiente de mobilização para uma efetivação de políticas públicas urgentes, o que leva o poder central, concomitantemente pressionado por forças políticas locais, a iniciar um processo de transferência de poder e responsabilidade. Desta forma,

No caso da descentralização de políticas públicas via transferência de responsabilidade para estados e municípios, a necessidade de ações regulatórias e a implementação de medidas

complementadoras e compensatórias por parte do governo central é patente (LAVINAS E VARSANO, 1997, p.221).

Pode-se verificar que as duas situações, descentralização administrativa e descontração de poder, ocorrem com fundos temáticos distintos. Enquanto a descentralização parece se voltar para o caminho da gestão eficiente dos recursos, a desconcentração se volta para o caminho da política, procurando exercer a defesa dos interesses de quem está no poder local, trazendo conflitos e disputas que dificultam o alcance dos objetivos inicialmente estabelecidos, ou seja, políticas públicas voltadas para a melhoria de qualidade de vida do cidadão.

Outro processo importante, desenvolvido a partir da descentralização administrativa em andamento, é a modernização da máquina administrativa, que passa a buscar um melhor desempenho no atendimento ao cidadão, eliminando custos e a burocracia, bem como organizando os serviços públicos oferecidos.

Contudo, estes mecanismos não são os únicos, voltados apenas para o planejamento e gestão, pois as políticas públicas não podem ser restringidas apenas pelas possibilidades de intervenção neste campo pelo poder público, devendo este buscar um incremento efetivo nas ações para o desenvolvimento local.

Desta forma, o poder público ainda poderá desenvolver uma política de incentivos fiscais como forma de atrair empresas privadas para a geração de novos postos de trabalho e, conseqüente, geração de renda. Esta prática tem sido muito utilizada nos últimos 15 anos, não somente pelo poder local, mas principalmente pelos estados. Esses processos nem sempre são positivos ou conclusivos quanto aos resultados esperados.

À medida que o poder público investe em ações como a capacitação profissional e incentivos a novos empreendimentos, visando maior desenvolvimento, precisa apresentar os benefícios planejados e esperados. Junto com as novas oportunidades de trabalho devem vir uma maior capacidade de investimento desses novos trabalhadores em saúde, educação e bens de consumo, movimentando a economia local.

Podemos citar como políticas voltadas ao desenvolvimento econômico local os incentivos aos arranjos produtivos locais e ao cooperativismo, visando uma maior geração de emprego e renda, seja a partir de uma base produtiva já existente ou de uma

nova vocação produtiva implementada no local, concorrendo com uma melhoria da qualidade de vida desses cidadãos.

Busca-se um equilíbrio entre os investimentos e a melhoria efetiva do sistema de educação e saúde, de maneira a privilegiar a infra-estrutura social local, para que esta possa servir de base para os investimentos em geração de emprego e renda.

Desta forma, é possível afirmar que a melhoria de qualidade de vida, que passa por vários aspectos, nesta abordagem, passa pela melhoria de qualidade da saúde, da educação e da renda. Esta melhoria tem nas políticas públicas seu grande indutor, visto que os dois principais fatores envolvidos na avaliação (saúde e educação) são de responsabilidade do poder público e que os mesmos podem trazer ganhos significativos e efetivos de melhoria de qualidade de vida com a implementação de políticas públicas.

## 1.2 Participação da Sociedade e Qualidade de Vida

No âmbito local é possível perceber a construção de espaços de discussão política, com uma maior participação comunitária, bem como a ampliação das oportunidades econômicas. O local, pela proximidade do cidadão e pela melhor circunscrição dos problemas a serem enfrentados, tornar-se uma instância mediadora entre as instituições públicas estatais, públicas não estatais, privadas e a sociedade em geral.

Contudo, não se pode deixar de valorizar o papel que as constituições, principalmente a federal, como também a estadual e as leis orgânicas tem, no sentido de orientar, estabelecer e permitir a participação, com os direitos, deveres e obrigações, a todos os níveis da sociedade, tanto representados pelo poder público como pela sociedade organizada, nesse processo decisório. Este espaço mostra sua dinamicidade ao se apresentar como palco de apresentação das idéias e interesses dos cidadãos.

Sendo o espaço, de debate intenso, será também o *locus* do jogo de forças e de interesses dos variados grupos formadores desta mesma sociedade. O debate desempenhará um papel importante na efetivação do processo democrático em questão e no fortalecimento das instituições públicas e da sociedade organizada.

A participação ativa do cidadão, ainda incipiente em nossa sociedade, permite a existência de vários vícios perniciosos no poder público. Sem desejar a generalização, é fácil identificar essas ações negativas à sociedade, com as várias ações de corrupção, mau uso do dinheiro público e um clientelismo oriundo de um processo de democratização elitista e baseado na força do poder econômico.

Desta forma, ainda podemos verificar que,

... aspectos importantes neste processo são os interesses de políticos das elites da base local, que reivindicavam a municipalização, ou seja, maior autonomia de gestão quando à frente dos governos municipais, bem como aos interesses dos grupos no poder que se encontravam dependentes das alianças políticas de base regional e local para se legitimarem e ampliarem suas bases eleitorais (ANDRADE, 2002, p.55).

Contudo, há ainda muitos interesses contrários a essa desconcentração de poder, pois,

... as práticas políticas de caráter tradicional ainda se fazem presentes no âmbito de muitos governos. Daí porque os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade no processo de produção das políticas públicas (TATAGIBA, 2002, p.79).

A população não está suficientemente organizada para se incorporar aos mecanismos de participação, com capacidade de produzir novas alianças políticas, pois considerando a inexperiência e a falta de incentivo, a participação se torna quase uma utopia.

Contudo, será a participação dessa sociedade, na efetiva prática da cidadania, não somente na fiscalização das ações realizadas neste espaço, mas também na parceria com o poder público, debatendo e levando idéias, demandas e necessidades da sociedade, que produzirá um espaço voltado para o desenvolvimento local e estabelecerá uma melhoria da qualidade de vida.

Esta participação no processo de formulação de políticas públicas é dinâmica, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Alguns elementos de conteúdo e de processo na estruturação das políticas públicas já foram muito discutidos em outros trabalhos, tais como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida. Daremos ênfase aos aspectos ligados a participação da sociedade.

Os movimentos sociais, sindicais e segmentos organizados da sociedade, caracterizado como Terceiro Setor, também tiveram grande influência no aumento da participação da sociedade, de maneira a inserir-se neste processo.

Segundo Simões (1992, p.29),

a participação foi a palavra de ordem que sintetizou essas novas aspirações políticas, criticando a racionalidade tecnoburocrática e afirmando a capacidade do povo para, através de sua vivência e bom senso, contribuir na solução de seus próprios problemas.

Estando a administração municipal mais próxima dos anseios e demandas da sociedade, porém tendo suas limitações de atuação, Vainer (2001, p.1), reforça que:

por mais que a escala municipal tenha limites para solucionar problemas, sobretudo de ordem estrutural, o poder local pode e deve contribuir com processos de mudanças capazes de alterar a correlação de forças entre os diferentes segmentos sociais, assim como as condições de vida materiais e imateriais dos grupos sociais subalternos.

Com a descentralização administrativa, vários programas e projetos passam a ser atribuições do poder local, e o papel da sociedade, mais próxima das decisões e ações governamentais, passa a ter uma importância significativa. Esta participação foi incentivada por ações de governo, como o orçamento participativo, bem como por ações de Estado, representadas pela formação dos conselhos setoriais.

Em alguns programas tornou-se obrigatória a formação de conselhos setoriais para que os investimentos financeiros pudessem ser repassados do governo federal. Um exemplo foi o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) com a necessidade dos conselhos municipais de desenvolvimento rural.

Os conselhos setoriais são meios de participação da sociedade e podem representar inúmeros setores e atividades da sociedade. Eles se voltam para o desenvolvimento de políticas locais, visando à melhoria da qualidade de vida nas mais diversas áreas, como educação, merenda escolar, saúde, assistência social, direito da criança e do adolescente, emprego e trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, política e desenvolvimento urbano, promoção do desenvolvimento econômico, e, atualmente, entre os conselhos mais citados, os de segurança e tutelar.



Apesar de previstos em lei como condicionantes para a participação dos municípios em programas federais e recebimento de recursos, como já exemplificado, não estão instalados de maneira uniforme pelas prefeituras.

Cabe aos conselhos estaduais e municipais, juntamente com as secretarias executivas estaduais e municipais, implementar, aperfeiçoar e executar as políticas públicas, principalmente os serviços sociais locais, além de controlar e fiscalizar o uso e a aplicação de recursos que são transferidos dos fundos nacionais para os fundos estaduais e municipais.

Quanto à natureza da representação, estes conselhos têm uma representação vinculada, ou seja, a sua representação também se dá por indicação de determinada organização da sociedade civil, podendo ser uma categoria profissional, sindical, usuários, entre outros. Quanto à composição, estes conselhos podem ser bipartites, ou seja, quando formados por membros do governo e membros da sociedade civil ou tripartite, quando têm três grupos de representação, sendo paritários, quando cada um dos grupos de representantes tem um mesmo número de membros (DRAIBE, 1998, p.11).

A principal área de mobilização através dos conselhos setoriais é a área de saúde, onde os conselhos possuem papel importante nas políticas locais, funcionando com reuniões constantes e mensais, além de paritários em sua maioria.

Tais conselhos possibilitam uma articulação entre o federal/nacional e o local nas políticas sociais, emergindo como espaços de garantia de compromisso social. Possibilitam a criação de uma nova esfera pública, não estatal, mas tampouco estritamente privada, na qual surgem parcerias inovadoras. Podem ser pensados como espaços para a construção democrática de uma nova cultura política (TOMMASI, 1997).

Contudo, algumas dificuldades no encaminhamento das ações, a partir dos conselhos tem sido a falta de capacitação dos conselheiros, para uma discussão mais sólida e ativa no interior dos processos deliberativos, tanto da parte dos representantes da sociedade quanto do governo, que é conseqüência da inexistência na sociedade brasileira de uma tradição associativa, o que vem impedindo uma atuação mais efetiva dos conselhos.

De acordo com uma análise comparativa de várias pesquisas realizadas no Brasil sobre os conselhos, pode-se afirmar que a realidade é a mesma em quase a maioria dos municípios brasileiros, onde a relação que se estabelece entre o poder

executivo e os mecanismos participativos de gestão estão pautados apenas pela exigência imposta pela nova Constituição (TATAGIBA, 2002).

Em geral, os conselhos são formados por representantes eleitos pela sociedade. Este processo nem sempre tem sido positivo à formação dos conselhos, pois tem havido uma influência muito forte do poder político local, trazendo para este processo de participação popular uma característica muito partidária e de interesses de grupos e da sociedade.

Gohn (2001, p.15) quando se refere à distinção sobre participação e representação, aponta para “a questão da manipulação dos conselhos pelos prefeitos, em termos de indicação dos representantes”. A autora aponta também que

... a concomitância da renovação dos mandatos dos conselheiros com o mandato dos prefeitos pode facilitar a manipulação pelo executivo local. Existe também uma desigualdade no tratamento dado aos conselheiros, pelos membros do executivo, em termos de acesso às informações, e de disponibilidade de dedicação, tendo os representantes governamentais mais acesso à informação e tempo de dedicação maior que os conselheiros da sociedade civil que, muitas vezes, não recebem remuneração para representar determinada instituição ou grupo social.

Desta forma, na formação dos conselhos deve-se preocupar para não partidizar demais o processo, o que pode trazer enormes prejuízos ao crédito dado a estes por parte da sociedade.

Podemos verificar que o processo de descentralização e participação da sociedade mostrou avanços, como na área de saúde, com uma política deliberada, resultado de um processo social dinâmico, partindo de experiências concretas, que propiciaram as diretrizes básicas para o modelo implantado em todo o país, com o Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, todos os processos discutidos, desde a aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão, o processo de descentralização e desconcentração, bem como a participação da sociedade, em todos os seus aspectos e alternativas, são aplicados com um objetivo principal, atingir um nível de desenvolvimento local, que seja efetivo para a melhoria de qualidade de vida da sociedade.

Esta melhoria de qualidade de vida ainda é um aspecto que pode gerar inúmeras discussões, visto que os cenários e as realidades de cada espaço, neste país, remetem a problemas e obstáculos distintos e específicos. Isto faz com que se busque, o tempo

todo, políticas públicas não homogêneas, as quais resultariam em dispêndio de recursos financeiros, insatisfação da sociedade e estagnação da própria qualidade de vida.

De maneira geral, se atribui à qualidade de vida de um cidadão determinados aspectos que constroem seu cotidiano, como atendimento a saúde e educação, emprego e renda, lazer, segurança, habitação, serviços de água e esgoto, entre outros.

De forma mais objetiva, a Organização das Nações Unidas / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ONU / PNUD), através de seu principal indicador, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), procura medir a qualidade de vida, através de três aspectos, sendo eles: saúde, educação e renda. Nesta abordagem, este indicador terá um papel importante para delimitar os recortes espaciais a serem analisados.

Em relação ao IDH, as áreas dos sub-indicadores saúde e educação são de responsabilidade direta do poder público e a renda é formada por um conjunto de aspectos e cenários, onde o poder público, as empresas privadas e a sociedade desempenham papéis importantes e distintos, que juntos podem ou não representar um bom resultado, sendo que se deve levar em conta ainda que a renda estará exposta a vulnerabilidades de caráter externo.

Com uma melhoria considerável em saúde e principalmente em educação, as possibilidades de avanço social aumentam, pois a melhor qualificação para ocupação dos postos de trabalho gera maior competitividade, geração de renda, e, conseqüentemente, melhoria na qualidade de vida.

Contudo, o principal aspecto é que com a melhoria efetiva e significativa da saúde e da educação se permitirá uma maior participação da sociedade excluída, a partir dos vários mecanismos de participação, como sindicatos, movimentos sociais, organizações do terceiro setor e os conselhos setoriais municipais.

Tendo melhores condições de participação no processo de decisão e implementação das políticas públicas, a sociedade poderá contribuir de forma mais efetiva na geração de emprego e renda, seja com profissionais mais bem preparados, como também desenvolvendo o empreendedorismo, com criação de novos espaços de trabalho e oportunidades de trabalho.

É possível afirmar também que o aspecto de renda não é imprescindível para melhoria de qualidade de vida, e, pode ser o reflexo da melhoria em saúde e principalmente em educação.

Estes aspectos básicos da formação da sociedade e da qualidade de vida são os pilares centrais de uma sociedade com maior justiça social, que permitirão todas as outras evoluções e avanços, para uma sociedade sem as desigualdades sociais, tão díspares existentes, geradores de tantos problemas como a violência generalizada.

Desta forma, a melhoria de qualidade de vida passa por uma mudança de cultura da sociedade. É preciso uma maior participação nos processos decisórios, sejam pelos vários mecanismos apresentados, ou por outras formas de intervenção. Torna-se fundamental discutir e buscar alternativas para um desenvolvimento local que sustente as políticas públicas implementadas, construindo uma sociedade de oportunidades para todos.

### 1.3 O Planejamento e a Gestão no Desenvolvimento Local

Diante do estabelecimento e da normatização deste espaço de debate das ações destinadas ao desenvolvimento local, não se pode imaginar que este espaço por si só, vá se construir e desempenhar seu papel principal de *locus* do desenvolvimento local e da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

No sentido de orientar a construção deste espaço, Souza (2003, p.217) ressalta que “os instrumentos de que pode servir-se o planejador e o gestor são, portanto, de diversas naturezas (tributos, zoneamentos, parâmetros urbanísticos e etc)”. Portanto, é um conjunto de ações, formado por leis, códigos, instrumentos de planejamento, um sistema de tributação eficiente, que permite ao poder público organizar e regulamentar o desenvolvimento e a construção do território.

Os instrumentos de planejamento e gestão são mecanismos exclusivos do poder público, em sua maioria, estabelecidos nos conjuntos de leis, traduzindo-se nos principais meios de implementação de políticas públicas, visando o desenvolvimento local e a melhoria na qualidade de vida.

Além dos instrumentos de planejamento e gestão, podemos salientar o uso do geoprocessamento e dos Sistemas de Informações Geográficas, que segundo Souza

(2003, p.310) “consistem em um *suporte tecnológico* para o trabalho em planejamento, com o qual estudos, avaliações de impacto, monitoramentos da evolução de fenômenos, simulações e a representação cartográfica de unidades de manejo podem ganhar em agilidade e precisão”.

A busca pelo desenvolvimento local, entretanto, tem no poder público um ator coadjuvante quando avaliamos o fator econômico, pois não se concebe pensar em desenvolvimento sem associar este processo a tal fator e ao próprio desenvolvimento econômico local. E quando se pensa em desenvolvimento econômico é necessário estabelecer o papel do poder público e do poder econômico local neste processo.

Os governos municipais devem assumir suas limitações de atuação nessa esfera, mas não se deve esquecer que o poder municipal é um ator importante na promoção do desenvolvimento econômico local, tendo potencial para atuar como indutor da economia do município.

Como ressalta Souza (2003, p.395) “não há sombra de dúvida de que há [...] limitações cruciais para a incorporação de uma preocupação com a transformação das estruturas produtivas”, bem como “há que se considerar que mudanças relativas à esfera do consumo e alguns outros aspectos da vida coletiva podem ser, ao menos em parte, alcançados na escala local, o mesmo já não se passa com a mudança da e na esfera da produção”.

Com frágil base econômica, vulneráveis economicamente às suscetibilidades de influências e interferências internas e externas, a maioria dos municípios ainda convive com uma grave ineficiência administrativa e de recursos próprios. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é quase mínima. Os municípios, até então alheios às questões econômicas, vêm-se pressionados a realizar programas de geração de renda e emprego.

Com o objetivo de minimizar a influência dos fatores externos na economia local, bem como buscar um processo de desenvolvimento mais sólido e consolidado, o poder econômico local tem se utilizado de vários mecanismos, como:

- incentivo ao associativismo, ou seja a formação de entidades de direito privado, dotada de personalidade jurídica e caracteriza-se pelo agrupamento

de pessoas para a realização e consecução de objetivos e ideais comuns, com ou sem finalidade lucrativa.

- incentivo ao cooperativismo, ou seja a formação de cooperativas que têm por objetivo aglutinar pessoas que, através do seu trabalho, da sua produção ou da sua renda, atuando de forma coletiva e organizada, adquirem condições de conquistar espaços dentro da economia globalizada. Vale dizer que caso essas pessoas agissem individualmente, dificilmente conseguiriam atingir suas metas;
- incentivo aos arranjos produtivos locais, que tem por objetivo apoiar o desenvolvimento de territórios, inclusive os chamados "rurais", que já apresentem elementos de aglomeração de micro e pequenos negócios (SEBRAE-SP, 2004)

Além do incremento do turismo, juntamente com outros organismos públicos, entidades de ensino e pesquisa e a iniciativa privada.

É em consonância com esta possibilidade de geração de emprego e renda que o poder público desempenha o seu papel, imprescindível, de incentivo ao desenvolvimento, com a implementação de programas de capacitação profissional, buscando melhorar a qualidade da mão-de-obra local para ocupar os novos postos de trabalho ofertados pela poder econômico.

É válido avaliar que o desenvolvimento econômico desempenha papel importante no desenvolvimento local e na melhoria de qualidade de vida da sociedade. Contudo, não se caracteriza como o principal ou único caminho, muito menos é garantia de que havendo desenvolvimento econômico, concomitantemente haverá melhoria na qualidade de vida.

Contudo, para uma sociedade sustentável, o progresso deve ser apreendido pela qualidade de vida (saúde, longevidade, educação, um meio ambiente limpo, espírito de comunidade, lazer vivido de modo inteligente) e não pelo puro consumo material (CAVALCANTI, 1999). Deve-se reforçar ainda que é na esfera local que devem se desenvolver novas ações de gestão pública para a sustentabilidade (FERREIRA, 1996).

O foco para uma perspectiva de melhoria do modo de viver é possível se verificar no território, ou seja, no lugar onde a sustentabilidade se fundamenta. Ao contrário do que prega o discurso economicista do crescimento sustentável, que induz no âmbito local um pensamento globalizante, como sendo único. Logo, o desafio da sustentabilidade é pensar as singularidades e diversidades locais, construindo uma racionalidade capaz de integrar as suas diferenças (LEFF, 2003).

Contudo, como afirma Giddens (2000, p.23),

a globalização também tem o efeito oposto. A globalização é a razão do ressurgimento de identidades culturais locais em várias partes do mundo. Nacionalismos locais brotam como uma resposta às tendências globalizantes.

E é com esta força que nasce um “regionalismo reativo”, “à medida que vários movimentos sociais e coalizações políticas regionais reagem a essa reestruturação” (SOJA, 1993, p. 209). Ainda segundo Soja (1993, p.184), “como expressão da territorialidade dos locais, o regionalismo se baseia na geografia do poder.”

O desenvolvimento local também deve ser entendido como desenvolvimento endógeno, territorial, auto-centrado ou desenvolvimento “por baixo”. É este novo paradigma de desenvolvimento, mais do que uma teoria do desenvolvimento da região, que se opõe ao desenvolvimento “por cima”, ou seja, aquele dirigido pelo poder central que busca desenvolver os espaços dados, orientando fluxos de investimento, tentando criar pólos de crescimento pelo controle de fluxo (BENKO, 1996).

É antes de tudo a flexibilização que se opõe a rigidez das formas de organização clássica, uma estratégia de diversificação e enriquecimento das atividades sobre um dado território, com base na mobilização de seus recursos (naturais, humanos e econômicos) e de suas energias, opondo-se as estratégias centralizadas. Para que ele ocorra são necessárias estratégias de financiamento e de formação política de desenvolvimento local, que passa pela descentralização dos níveis de decisão política, econômica e financeira (BENKO, 1996).

Nos processos de desenvolvimento endógeno se identificam pelo menos três dimensões: a econômica, caracterizada por um sistema específico de produção que permite aos empresários locais utilizarem eficazmente os fatores produtivos; o sociocultural, em que os atores econômicos e sociais se integram com as instituições

locais formando uma rede de relações que incorporam os valores da sociedade; e a política, que é direcionada pelas iniciativas locais e que permite criar um entorno local que estimule a produção e favoreça o desenvolvimento (BARQUEIRO, 1999).

Desta forma, o desenvolvimento pode ser visto como um processo aberto que cria complexidade e diversidade, porque múltiplas generalidades são fontes de múltiplas diversificações; algumas ocorrendo simultaneamente, em paralelo, outras em seqüência, operando como uma rede de co-desenvolvimentos interdependentes, e sem essa rede, não há desenvolvimento (JACOBS, 2001).

Durante muito tempo acreditou-se na teoria de que o desenvolvimento é uma consequência direta do crescimento econômico. Porém, essa corrente aborda apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, desconsiderando os seus aspectos sociais e ambientais (SOUZA, 1993).

Segundo Furtado (1980, p.15), constata-se que

... a noção de desenvolvimento tem sido utilizado, com referência à história contemporânea, num sentido de evolução de um sistema social de produção na medida em que este, mediante acumulação e progresso das técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, eleva a produtividade do conjunto de sua força de trabalho, onde o desenvolvimento tem sido referenciado a partir dos sistemas técnicos, partilhado pelas sociedades modernas, os quais têm sido interpretados como meios para a produção do desenvolvimento.

Os frutos advindos do crescimento econômico podem ou não trazer benefícios para a população como um todo, assim como para o meio ambiente. Nesse sentido, o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente (SOUZA, 1993).

Desta forma, é necessário repensar a interpretação de desenvolvimento e crescimento econômico como consequência e causa de um mesmo processo. É preciso se ir além, buscando compreender o desenvolvimento enquanto um fenômeno multiescalar, no intuito de evitar que o papel do espaço no desenvolvimento seja negligenciado.

O governo local possui diferentes possibilidades de atuação para impulsionar o desenvolvimento local, entre elas a de articular medidas que criem um ambiente propício; formação profissional; intervenção em setores de grande efeito multiplicador; incentivo a novas formas de organização da produção; novas formas de ajuda e cooperação; articulação com atores e dinâmicas externas; e aumento da



produtividade social. A elaboração de diagnósticos aprofundados, a procura por novas parcerias e a postura de compromisso com o desenvolvimento local são exigências para uma atuação eficaz do poder público local (DOWBOR, 1996).

Desta forma, dando ênfase à importância do planejamento e a busca por novos caminhos que levem ao desenvolvimento, CAVACO (1996, p.99) destaca que "o desenvolvimento depende não tanto da combinação ótima de recursos e fatores de produção como de fazer aflorar e mobilizar recursos e capacidades escondidas, dispersas ou mal utilizadas, em outras palavras, "não há territórios condenados, mas apenas territórios sem projetos".

Contudo, há críticas voltadas ao desenvolvimento local, sustentadas por alguns autores como Vainer (2001) e Brandão (2001), que consistem no poder superestimado que é concedido ao poder local, como se ele fosse e pudesse ser completamente autônomo, auto-sustentável e independente, capaz de ignorar as influências políticas e econômicas externas.

A idéia de que o local seja auto-explicativo, sem qualquer exame do que o local é ou deveria ser, se apresenta mais problemático quando se entende que o discurso das agências multilaterais e dos consultores internacionais pretende difundir a preeminência da ação e do poder locais nos mais diferentes contextos sócio-territoriais (VAINER, 2001).

Mas o desenvolvimento local também representa uma forma de integração econômica com o contexto regional e nacional, que gera e redefine oportunidades e ameaças. Como também está associado a iniciativas inovadoras e mobilizadoras da coletividade, articulando as potencialidades locais nas condições dadas pelo contexto.

É esse papel integrador que o poder público, a partir dos instrumentos de planejamento e gestão, bem como dos processos de articulação com a sociedade, deve desempenhar para que o desenvolvimento local resulte verdadeiramente em melhoria de qualidade de vida.

## 2 BUSCANDO INDICADORES E MEDIDAS

Neste segundo momento são apresentados e discutidos alguns indicadores que permitem fazer uma leitura da realidade com relação às políticas públicas, a qualidade de vida e ao desenvolvimento local. Através de uma análise transversal destes indicadores acreditamos ser possível avaliar a inter-relação existente entre estes.

### 2.1 Para as Políticas Públicas

As políticas públicas podem ser avaliadas a partir de indicadores como a existência ou não de instrumentos de planejamento e gestão nos municípios. Vale destacar então como o planejamento e a gestão estão inseridos neste processo de instrumentalizar as políticas públicas.

Segundo Souza (2003, p.25), “o planejamento urbano tem sido alvo de várias críticas e objeções [...]. Entre os críticos podem ser encontrados tanto intelectuais de esquerda quanto políticos conservadores”.

De maneira geral, as críticas ao planejamento demonstram a dificuldade desse processo em dar conta das demandas políticas e sociais por si só. As críticas da esquerda, sintetizadas por Castells e Harvey, buscam promover uma espécie de “desnaturalização” da análise da produção do espaço urbano. Segundo Souza (2003, p.26), “ambos historicizaram os problemas sociais manifestados na cidade, encarando o espaço urbano como um produto social”.

Independente das divergências entre os diversos autores marxistas sobre o planejamento urbano, este sempre foi visto como um instrumento à disposição da manutenção do capitalismo. Desta forma, segundo Souza (2003, p.27), o planejamento, “o intervencionismo e regulacionismo estatais em estilo keynesiano, teria por missão criar as condições para uma sobrevivência do sistema a longo prazo.”

Quanto às críticas conservadoras para com o planejamento, elas aparecem a partir da falta de resultados da intervenção estatal de maneira geral, bem como do enfraquecimento das bases materiais do planejamento dos países capitalistas centrais, trazendo enormes dificuldades em manter o sistema capitalista longe das próprias crises.

Segundo Souza (2003, p. 30),

*A flexibilização das novas modalidades de planejamento e gestão – simbolizada pela ascensão da perspectiva de governança local (local governance) em detrimento dos esquemas mais estatistas de governo local (local government) – não deve ter seu significado negativo subestimado.*

No entanto, é a partir do enfraquecimento das bases ideológicas do planejamento que surge a popularização da gestão, já que a rigor, significa a administração dos recursos e de problemas *aqui e agora*, atuando no curto e no médio prazo. Segundo Souza (2003, p.31) isto “representa a substituição de um *planejamento forte*, típico da era fordista, por um *planejamento fraco* (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do *Estado mínimo*.”

Em detrimento das mais variadas facetas, seja influenciado por aspectos regulatórios, administrativos, privados, mercadofilos e ainda ideológicos, o planejamento mantém seu papel importante, mas hoje associado à gestão como uma forma de levar à prática as demandas sociais discutidas de forma ampla com a sociedade.

Nesse sentido, os instrumentos de planejamento e gestão constroem um arcabouço dos mais variados tipos, com o objetivo de atender as demandas da sociedade. Uma avaliação da aplicação destes instrumentos foi realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2001) com o título “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”.

Esta pesquisa abrangeu todos os municípios brasileiros, tendo como objetivo levantar informações relativas às administrações locais. As informações visam subsidiar uma demanda significativa, tanto de órgãos governamentais, como de instituições privadas e da sociedade.

As informações coletadas têm uma importância significativa para o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, de âmbito municipal, bem como estadual e federal. São também úteis para o desenvolvimento de ações na esfera privada e nas empresas concessionárias de serviços.

Os instrumentos de planejamento municipal estão associados a um conjunto de leis e códigos, voltados a organizar e determinar as intervenções do governo municipal, dentro dos municípios (Quadro 01). Dentre estes instrumentos estão: a Lei Orgânica Municipal, o Plano de Governo ou Plano de Diretrizes Governamentais, o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei do Orçamento Anual, o Plano Diretor, a Lei de Perímetro Urbano, a Lei de Parcelamento do Solo, a Lei de Zoneamento, a Legislação sobre Áreas de Interesse Especial, a Legislação sobre Áreas de Interesse Social, o Código de Obras, o Código de Posturas, o Código de Vigilância Sanitária, a Lei do Solo Criado, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, as Operações Interligadas, as Operações Urbanas e a Transferência de Potencial Construtivo.

Os instrumentos de gestão municipal estão associados a um conjunto de políticas e programas, voltados a incentivar, desenvolver e coordenar as ações governamentais de âmbito municipal (Quadro 02). Dentre estes instrumentos estão: o Consórcio Intermunicipal, a Informatização dos Serviços Públicos, a Terceirização de Serviços Públicos, os Incentivos para Atração de Atividades Econômicas, os Programas de Geração de Emprego e Renda, e os Programas de Capacitação Profissional.

Com a Constituição Federal de 1988, inúmeras atribuições passaram a ser de responsabilidade dos municípios. Essa autonomia criou necessidades de uma melhor organização, no sentido de atender às demandas da sociedade. Esse processo de autonomia também trouxe uma necessidade de maior participação da população e a possibilidade de exercício pleno e efetivo da cidadania, com a criação de novas formas de organização social (Quadro 03). Dentre estes instrumentos estão: os Conselhos Municipais de Política Setorial, o Fundo Municipal ou Fundo Especial, e a formação de conselhos paritários.

Quadro 01 - Instrumentos de planejamento municipal segundo a "Pesquisa de Informações Básicas Municipais" do IBGE

<i>Lei Orgânica Municipal</i>	conjunto de leis básicas do município, obrigatório a partir da Constituição Federal de 1988.
<i>Plano de Governo ou Plano de Diretrizes Governamentais</i>	conjunto de objetivos e linhas gerais de ação, expostos de forma a orientar o desenvolvimento local e a melhorar as condições de vida da população numa determinada gestão.
<i>Plano Plurianual de Investimentos</i>	plano de ação governamental que orienta os investimentos e compromissos de uma gestão. A Constituição determina que o Poder Executivo Municipal, durante o primeiro ano de seu mandato, dê continuidade ao plano existente e elabore um plano que vai vigorar durante os três anos restantes de seu governo e o primeiro ano do governo que lhe suceder.
<i>Lei de Diretrizes Orçamentárias</i>	baseado no Plano Plurianual, é detalhado a cada ano e define as diretrizes que vão permitir a elaboração da Lei do Orçamento Anual.
<i>Lei do Orçamento Anual</i>	instrumento através do qual o município discrimina e projeta suas receitas e suas despesas, segundo as diretrizes traçadas em seu Plano de Governo e apresentadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
<i>Plano Diretor</i>	voltado para a orientação racional do desenvolvimento físico da área urbana do município, organizando o seu crescimento, estimulando e ordenando as principais atividades urbanas, como: habitação, indústria, comércio, serviços entre outras.
<i>Lei de Perímetro Urbano</i>	lei que define a área urbana do município. A fixação do perímetro urbano é de exclusiva competência municipal e serve tanto para fins urbanísticos quanto tributários, pois apesar de algumas alterações os tributos na área rural são de competência federal. O perímetro urbano também indica o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais.
<i>Lei de Parcelamento do Solo</i>	lei que tem por objetivo criar normas para loteamentos urbanos. Estabelece diretrizes urbanísticas e de implantação de serviços públicos. As leis específicas de loteamento ou parcelamento complementam as de zoneamento e devem ser estabelecidas pelos municípios.

<i>Lei de Zoneamento</i>	lei que define os possíveis usos de solo em zonas determinadas do município. É de responsabilidade municipal e visa tornar as cidades eficientes, pondo cada edificação, cada atividade e cada grupo humano em um lugar próprio, criando zonas comerciais, zonas industriais, zonas residenciais e especiais. Também estabelece gabaritos e limites volumétricos dos prédios.
<i>Legislação sobre Áreas de Interesse Especial</i>	pode ser criada em função da preservação ambiental, cultural, paisagística ou do estabelecimento de um tipo específico de uso do solo, como de habitação de interesse social.
<i>Legislação sobre Áreas de Interesse Social</i>	tem como objetivo a construção ou a preservação de habitações populares.
<i>Códigos de Obras</i>	estabelece normas para as construções prediais na área urbana. Contém uma série de limitações quanto às formas de ocupação dos lotes, aos coeficientes de aproveitamento do terreno, à altura das edificações, às condições de iluminação e ventilação.
<i>Código de Posturas</i>	estabelece normas de convívio e formas de utilização dos espaços públicos e privados nas cidades. Constitui uma coleção de regras e sanções, visando preservar o interesse coletivo acima dos direitos individuais.
<i>Código de Vigilância Sanitária</i>	estabelece normas referentes à saúde pública. Pode conter normas relativas a condições higiênicas de estabelecimentos comerciais, de condições de armazenamento e conservação de alimentos em estabelecimentos comerciais e feiras livres e mesmo normas de conduta dos cidadãos relativas à disposição do lixo.
<i>Lei do Solo Criado</i>	um instrumento que define um limite de área para construção. O direito de construção acima deste limite passa à coletividade que poderá conceder licença para a construção mediante o pagamento pelo proprietário de um determinado valor. O produto de venda do direito de construção excedente ao limite estabelecido, deverá ser utilizado no financiamento do desenvolvimento urbano ou de programas de construção de moradias de interesse social.
<i>IPTU Progressivo</i>	instrumento utilizado para estimular novas construções e contribuir para a diminuição do déficit habitacional. Consiste no estabelecimento de alíquotas progressivamente maiores de imposto territorial de terrenos vazios, onde não há construções, para desestimular a retenção de terrenos ociosos por parte de seus proprietários.

<i>Operações Interligadas</i>	permitem a obtenção de exceções à legislação de zoneamento, mediante a doação à prefeitura de um certo número de habitações de interesse social.
<i>Operações urbanas</i>	instrumentos de parceria público/privado para promoção do desenvolvimento urbano. Para realizar uma operação urbana, o poder público municipal convoca por edital os interessados para apresentar propostas para lotes ou quadras com a aprovação condicionada a diretrizes urbanísticas determinadas em lei específica e mediante contrapartida. As propostas podem conter solicitações quanto à utilização de parte do estoque de área edificável para o uso e localização pretendidos, à concessão de uso do espaço aéreo e subterrâneo de áreas públicas. A contrapartida deve ser paga pelo interessado através de doação de terras ou de áreas construídas; a implantação de infra-estrutura, de sistema viário, de habitações de interesse social ou de áreas verdes.
<i>Transferência de Potencial Construtivo</i>	instrumento que se baseia na separação entre o direito de propriedade e o direito de consumir. É um instrumento utilizado quando os terrenos que abrigam imóveis cuja preservação é considerada como necessária, têm seu potencial construtivo transferido para outras zonas da cidade.

FONTE: IBGE (2001)  
 ORG.: TAVARES, M.

Quadro 02 - Instrumentos de gestão municipal segundo a "Pesquisa de Informações Básicas Municipais" do IBGE

<i>Consórcio Intermunicipal</i>	acordo firmado entre duas ou mais prefeituras visando à execução de programas, projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse mútuo.
<i>Informatização dos Serviços Públicos</i>	armazenamento de informações em um banco de dados ou arquivo que possam ser recuperados através de um sistema de computador.
<i>Terceirização de Serviços Públicos</i>	contratação pela prefeitura de empresas para exercer em seu lugar determinada função ou atividade, por um dado período de tempo.
<i>Incentivos para Atração de Atividades Econômicas</i>	benefícios oferecidos pela prefeitura, de ordem fiscal, infra-estrutura e parcerias público/privadas, com o objetivo de atrair e desenvolver atividades econômicas no município.
<i>Programa de Geração de Emprego e Renda</i>	conjunto de ações que estimulam as atividades econômicas e que permitem a criação de novos postos de trabalho ou de novas atividades, possibilitando a obtenção de renda ou ganhos para setores de força de trabalho.
<i>Programa de Capacitação Profissional</i>	são atividades que visam a preparação do indivíduo para desenvolver tarefas relacionadas ao trabalho, possibilitando maiores chances de entrada no mercado formal de trabalho.

FONTE: IBGE (2001)

ORG.: TAVARES, M.



Quadro 03 – Formas de organização social segundo a "Pesquisa de Informações Básicas Municipais" do IBGE

<i>Conselhos Municipais de Política Setorial</i>	órgãos colegiados formados por representantes do setor governamental e/ou representantes da sociedade civil que tem como função formular políticas públicas setoriais. Os Conselhos Municipais possibilitam a descentralização administrativa no governo municipal.
<i>Fundo Municipal ou Fundo Especial</i>	constitui a forma de gerenciar os recursos financeiros obtidos e destinados à condução das políticas setoriais estabelecidas por um conselho municipal. O patrimônio (Fundo Geral de Valores) de um município é administrado com o intuito de atender às diversas políticas governamentais. Criar um fundo especial é segregar parte dos ativos deste patrimônio e geri-lo com a finalidade exclusiva de se cumprir um objeto específico, ou seja, a aplicação em determinada política setorial.
<i>Conselho Paritário</i>	aquele que tem igual número de representantes da sociedade civil e do setor governamental. Por exemplo, no caso dos conselhos de saúde, considera-se paritário quando, conforme exigido pelo SUS, tem o mesmo número de representantes da sociedade civil, ou usuários, do setor governamental e dos prestadores de serviços.

FONTE: IBGE (2001)

ORG.: TAVARES, M.

Diante de uma visão mais abrangente do planejamento e da necessidade de se dar conta de demandas sociais cada vez mais presentes, Souza (2003, p.218) reforça que “inúmeros são os instrumentos de que pode servir-se o planejador e o gestor, sendo também de diversas naturezas”.

É possível, segundo Souza (2003), classificar tais instrumentos em cinco grupos gerais, levando-se em conta seu potencial de influência nas atividades dos agentes modeladores do espaço, podendo estes serem *informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros*.

Os instrumentos informativos são identificados pelos sistemas de divulgação de informações relevantes para os grupos de agentes modeladores, como, por exemplo, difundir a importância da separação do lixo doméstico, voltada para o processo de coleta e reciclagem.

Os instrumentos estimuladores vão desde os incentivos fiscais a vantagens oferecidas à empreendedores privados, visando atrair investimentos para um determinado espaço, até programas de troca de lixo por alimentos, como o programa Câmbio Verde em Curitiba-Paraná.

Temos ainda os instrumentos inibidores, com forte aplicação e limitação na atuação dos agentes modeladores do espaço urbano, como o parcelamento e a edificação compulsórios e o IPTU progressivo. Os instrumentos coercitivos expressam uma proibição, estabelecendo limites legais precisos, como por exemplo, os índices urbanísticos, aspectos referentes ao uso do solo e ao manejo ambiental.

Há ainda os instrumentos que não tem propriamente o objetivo de influenciar os agentes modeladores do espaço urbano e se voltam, por exemplo, à aferição de recursos adicionais. Como afirma Souza (2003, p.219), “cada grupo abrange instrumentos de natureza muito diversa no que concerne aos seus efeitos sociais mais amplos”.

## 2.2 Para a Qualidade de Vida

Ao abordar o tema dos indicadores como um meio para avaliar a qualidade de vida dos municípios, é necessário ter consciência de que este processo deu-se a partir

do momento em que tais indicadores passaram a levar em conta uma relação espaço e meio ambiente com as condições de vida.

Este processo de substituição de indicadores puramente monetários e/ou econômicos, principalmente o PIB (Produto Interno Bruto), ocorreu em meados de 1990. Neste momento foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pela Organização das Nações Unidas, através do Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ONU/PNUD), levando-se em consideração além dos aspectos econômicos, aspectos relacionados à longevidade e educação.

O IDH é um indicador que varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total). Valores com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo, valores entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e valores de IDH superior a 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

A partir dessa primeira proposta, outras passaram a ser construídas e apresentadas com o objetivo de avaliar e caracterizar a qualidade de vida nos países, estados e principalmente dentro dos municípios.

Os chamados indicadores intra-urbanos foram sendo desenvolvidos a partir da metodologia e resultados do IDH, bem como com novas metodologias e dados que pudessem caracterizar de maneira mais clara as desigualdades sociais.

Dentre as principais iniciativas, podemos destacar em âmbito intermunicipal o Índice Social Municipal e os Índices de Gestão Municipal (1995, produzido pelo Instituto Pólis), Desenvolvimento e Condições de Vida e Indicadores Brasileiros e Desenvolvimento Humano e Condições de Vida da Região Metropolitana de Belo Horizonte (1998, ambos produzidos pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE/PNUD), o Mapa do Fim da Fome (2001, produzido pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro).

Dentre as principais iniciativas em âmbito intramunicipal estão o Mapa de Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo (1996, produzido pelo Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP), o Mapa da Pobreza de Curitiba (1997, produzido pela Universidade Federal do Paraná - UFPR/Instituto Paranaense de

Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC), Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte (1999, produzido pelo governo municipal de Belo Horizonte e PUC-MG), o IQVU (Indicador de Qualidade de Vida Urbana) de Belo Horizonte (1999, produzido pelo governo municipal de Belo Horizonte e PUC-MG), o IDH do Rio de Janeiro (2001, produzido pelo PNUD/IPEA/Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro), o IDH do Recife Metropolitano (2000, produzido pelo PNUD/IPEA/Prefeitura Municipal do Recife) e o Índice de Exclusão Social (2000, elaborado pela Universidade de Campinas - UNICAMP/Universidade de São Paulo-USP/ PUC-SP).

Segundo Koga (2003, p.56), "estes indicadores classificados como medidas socioterritoriais e divididos em medidas genéricas urbanas e medidas intraurbanas" formam o arcabouço de indicadores a serem aplicados, de acordo com o objetivo da avaliação, já que ambos possuem distintas metodologias e enfoques para serem aplicados adequadamente.

As medidas socioterritoriais genéricas, urbanas e complexas são caracterizadas por estarem voltadas à avaliação da qualidade e condições de vida, delimitando setores mais vulneráveis e com alto grau de desigualdade social.

Possuindo um caráter universal, tais medidas podem ser aplicadas às mais variadas realidades, o que muitas vezes pode refletir resultados generalizantes. Nesta classificação, encontra-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Índice de Condições de Vida (ICV), que associa ao IDH indicadores de habitação e infância.

Buscando-se adequar o IDH para aplicações no âmbito municipal, foi elaborado pelo PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), com metodologia semelhante ao IDH, mas mudando o enfoque para os elementos de avaliação.

Para a avaliação da dimensão *educação*, o cálculo do IDH municipal considera dois indicadores com pesos diferentes. A taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade tem peso dois e a taxa bruta de frequência à escola com peso um. O primeiro indicador é o percentual de pessoas com mais de 15 anos capaz de ler e escrever um bilhete simples, considerados adultos alfabetizados.

O calendário do Ministério da Educação indica que, se a criança não se atrasar na escola, ela completará esse ciclo aos 14 anos de idade, daí a medição do analfabetismo se dar a partir dos 15 anos.

O segundo indicador é resultado de uma conta simples: o somatório de pessoas - independentemente da idade, que freqüentam os cursos fundamental, secundário e superior - é dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos da localidade.

Estão também incluídos na conta os alunos de cursos supletivos do ensino básico e fundamental, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária. Apenas classes especiais de alfabetização são descartadas para efeito do cálculo.

Para a avaliação da dimensão *longevidade*, o IDH municipal considera o mesmo indicador do IDH de países: a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida naquela localidade no ano de referência deve viver. O indicador de longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade do local, uma vez que quanto mais mortes houver nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida.

Para a avaliação da dimensão *renda*, o critério usado é a renda municipal *per capita*, ou seja, a renda média de cada residente no município. Para se chegar a esse valor soma-se a renda de todos os residentes e divide-se o resultado pelo número de pessoas que moram no município (inclusive crianças ou pessoas com renda igual a zero).

No caso brasileiro, o cálculo da renda municipal *per capita* é realizado a partir das respostas ao questionário expandido do Censo - um questionário mais detalhado do que o universal e que é aplicado a uma amostra dos domicílios visitados pelos recenseadores. Os dados colhidos pelo IBGE são expandidos para o total da população municipal e então usados para o cálculo da dimensão renda do IDH-M.

### 2.3 Para o Desenvolvimento Local

Um processo de avaliação de iniciativas que levem ao desenvolvimento local não é de fácil implementação, pois esta avaliação possui inúmeros aspectos subjetivos que dificultam a parametrização de indicadores objetivos para tal.

Segundo Spink (2002, p.260),

o desenvolvimento local pode ser visto como um conjunto de processos interdependentes e complementares que se realizam no território, basicamente em torno de três dimensões interligadas, que se reforçam mutuamente: a formação do capital humano e capital social, o desenvolvimento produtivo do território e a participação para a gestão do desenvolvimento.

Contudo, considerando que vários outros aspectos abrangem este processo, o que pressupõe um alto grau de complexidade em sua avaliação, não se pode deixar de considerar que:

... o desenvolvimento local, nas atuais condições da economia e da sociedade brasileiras, não podem ser analisados sem que se coloque o problema da necessidade da geração de emprego e renda. A ação das administrações municipais é limitada, mas a experiência demonstra que esse nível de governo pode assumir tarefas que contribuam para romper circuitos fechados de acumulação, gerando emprego e renda. (DOWBOR, 2002, p.98).

Mas, ainda segundo o mesmo autor, este não pode ser apenas o único enfoque, pois para pensar a atuação da administração municipal no desenvolvimento local é necessário conceituá-lo sem se entregar à lógica economicista.

Entretanto, a importância dos aspectos econômicos não pode ser abandonada, mas do ponto de vista da promoção da cidadania, temos que levar em consideração a visão de um desenvolvimento que privilegie o ser humano, os interesses coletivos e das maiorias como pilar central desta discussão, convergindo para a mobilização e valorização das potencialidades de toda a sociedade.

Dessa forma,

não é possível deixar de considerar fatores como qualidade de vida, socialização do poder, distribuição da renda e democratização do acesso aos serviços públicos, aos bens culturais e aos benefícios da tecnologia. Ou seja, não é aceitável um desenvolvimento que não esteja baseado na consolidação e extensão de direitos iguais para todos os grupos da sociedade (DOWBOR, 2002, p.99).

Nesse sentido, uma linha importante de atuação do governo local na promoção do desenvolvimento é a intervenção sobre as condições do ambiente social ou econômico, ou seja, articular medidas que propiciem o desenvolvimento local.

Essa intervenção, que tem por objetivo o desenvolvimento, não deve ficar necessariamente restrita à geração de emprego e renda, pois é de conhecimento que a capacidade do governo local para fazê-lo é pequena, porém, tem múltiplas formas de produzir um ambiente favorável para a geração de emprego e renda.

Reforçando a idéia da criação de um ambiente propício para o desenvolvimento local, é importante salientar a importância de uma articulação eficaz das dinâmicas econômicas e sociais locais com dinâmicas mais amplas.

É fundamental então, poder identificar as oportunidades que estas dinâmicas apresentam, bem como desenhar ações articuladoras, com a administração municipal tomando a iniciativa, e não somente aguardando iniciativas externas.

A partir desse contexto, segundo Brose (2000, p.81), avaliar

... o processo de implementação de inovações, no âmbito do desenvolvimento local, ainda constitui um desafio para o futuro: a continuidade, pelas administrações municipais e estaduais, de bons projetos e programas de governos anteriores. O que configuraria uma verdadeira revolução no contexto público nacional.

Ao avaliarmos mais diretamente as experiências intencionais de desenvolvimento local, alguns focos de avaliação podem ser salientados e acrescentados (BROSE, 2000, p.81):

- Os fundamentos e a expressão prática das ações voltadas para o fortalecimento dos vetores de poder dos atores sociais locais, articulando capital humano (dimensão de conhecimento) e capital social (dimensão organizativa e cooperativa).
- A construção de esferas públicas de novo tipo, ampliadas e baseadas na capacitação tecnológica de diferentes atores sociais e institucionais.
- A elaboração de novas prioridades e o adensamento da abordagem do desenvolvimento em função de uma nova visão do território.
- A motivação para a criação e a inovação que se materialize em projetos e ações sobre o território.
- Os elementos de construção de um meio sócio-técnico informado e qualificado para a intervenção sobre o território.
- As ações de fomento e criação de novos projetos baseados na capacitação empreendedora.
- A formação de redes de atores sociais incidindo sobre as cadeias produtivas e reprodutivas.
- A mudança verificada na subjetividade e na cultura, encaradas como nova força produtiva desenvolvida a partir da elaboração dos atores sociais locais.
- O aprofundamento da democracia participativa e a metamorfose na relação entre os diferentes atores envolvidos.

Outro caminho na busca por uma parametrização para avaliar o desenvolvimento local alcançado num município, pode ser verificado a partir da experiência clássica americana que consagrou as análises de desempenho a partir de critérios de eficácia ou de eficiência, no qual os recursos utilizados são os parâmetros para analisar os resultados, como por exemplo, análise de custo-benefício.

Além da análise de eficiência e eficácia, onde se busca avaliar os processos de implementação e os resultados das políticas públicas e de desenvolvimento local, deve-se levar em consideração também a avaliação do impacto de ambos os processos.

Em relação este aspecto, segundo Spink (2002, p.299) “é preciso qualificar a natureza do impacto: se *objetivo* (mudanças quantitativas), *subjeto* (estado de espírito) ou *substantivo* (qualitativo)”. O Quadro 04 organiza esses parâmetros discutidos.

Quadro 04 – Parâmetros para indicadores de avaliação de desenvolvimento local.

<b>Objetivos da Política / Programa</b>	<b>Objetivos da Avaliação</b>	<b>Tipos de Pesquisa</b>	<b>Crítérios de Aferição</b>
Atingir Metas	Avaliar Processos	Execução das Metas Propostas	Eficácia
		Meios Utilizados	
		Custo / Benefício	Eficiência
Mudar Condições Sociais	Avaliar Impacto	Mudanças Quantitativas nas Condições Sociais	Efetividade
		Mudanças Subjetivas quanto ao bem estar	
		Mudanças Quantitativas nas Condições Sociais	

Fonte: Figueiredo e Figueiredo, 1986.

Os parâmetros acima apresentados ainda podem ser mais bem explicitados a partir dos aspectos principais, organizados em relação aos três grandes grupos de indicadores padrão analisados (Quadro 05).

Quadro 05 – Indicadores padrão.

<b>Indicadores de Eficácia</b>	<b>Indicadores de Eficiência</b>	<b>Indicadores de Efetividade</b>
Relação entre metas propostas e metas realizadas	Relação Custo / Benefício	Relação Causal
Relação entre meios utilizados e fins propostos		Intervenção Controlada
		Grupo de Controle

Fonte: Figueiredo e Figueiredo, 1986.

Brose (2000, p.81), apresenta também várias iniciativas no sentido de buscar avaliar o desenvolvimento local, dos quais podemos inicialmente apresentar os critérios utilizados pelo Instituto Polis (1992), para selecionar iniciativas inovadoras de administração municipal, de maneira que as experiências devam:

- propor a inversão de prioridades na aplicação dos recursos públicos a favor da maioria dos habitantes do município;
- trabalhar ativamente com a participação;



- considerar as características regionais valorizando-as, resgatando a utilização de tecnologias populares tradicionais;
- otimizar os recursos públicos, preocupando-se com a transparência;
- procurar a preservação do meio ambiente;
- democratizar as decisões na prefeitura;
- ter um potencial pedagógico, educativo ou organizativo, e;
- contribuir com a melhoria dos serviços públicos e qualidade de vida.

Outra conhecida iniciativa de sistematização, citada por Brose (2000, p.82), de iniciativas inovadoras no país, o Programa de Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, tem quatro critérios básicos para o trabalho de avaliação de projetos e programas públicos, voltados ao desenvolvimento local, onde é imprescindível que:

- representem uma mudança substancial, qualitativa ou quantitativa, com relação a práticas e estratégias anteriores;
- apontem caminhos pelos quais a experiência possa ser repetida por (ou transferida para) outras regiões ou instituições;
- ampliem e consolidem formas de acesso da sociedade a seus agentes públicos;
- utilizem recursos locais na perspectiva de desenvolvimento responsável, estimulando, sempre que possível, práticas autóctones e autônomas, que possam se tornar auto-sustentáveis.

Ainda no âmbito da possibilidade de avaliação do desenvolvimento local, uma rede internacional de boa governança, o *International Network for Better Local Government*, coordenou a realização de uma pesquisa sobre experiências inovadoras no fomento da economia local, em cinco prefeituras de diferentes países (Canadá, Inglaterra, Dinamarca, Finlândia e Suíça) (PROHL, 1998).

Segundo Brose (2000, p.83),

apesar das estratégias de desenvolvimento analisadas no estudo se diferenciarem bastante de município para município, o denominador comum dos estudos de caso apresentados é o esforço na busca da melhoria da qualidade de vida da população, através do melhor aproveitamento dos recursos locais na estruturação de condições sustentáveis para o crescimento econômico.

Segundo Prohl (1998, *apud* BROSE, 2000, p.83), os atores sociais que trabalham nesse sentido dispõem de quatro estratégias básicas: criar novos postos de trabalho; garantir a manutenção dos postos de trabalho já existentes; ampliar as chances de emprego para a população local; estabelecer condicionantes favoráveis para o crescimento econômico das empresas locais.

Este autor enfatiza ainda que existem quatro dimensões que devem nortear a escolha das estratégias a serem utilizadas no município: Renovação, Equidade, Mobilização, e Sustentabilidade. Para explicitar essas quatro dimensões de

desenvolvimento foram reunidos no estudo alguns exemplos de linhas de ação que as operacionalizam (Quadro 06).

Quadro 06 – Dimensões de Desenvolvimento utilizados *International Network for Better Local Government*

<b>RENOVAÇÃO</b>	<b>EQUIDADE</b>	<b>MOBILIZAÇÃO</b>	<b>SUSTENTABILIDADE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenação e complementaridade entre programas públicos;</li> <li>- Maior sinergia entre os grupos organizados da sociedade civil;</li> <li>- Conquista de novos nichos de mercado para produtos locais;</li> <li>- Incremento da quantidade e qualidade dos recursos necessários para investimentos (fontes de crédito; infraestrutura; treinamento de mão-de-obra).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atração de empresas que tragam vantagens para a população local;</li> <li>- Incentivo à contratação de mão-de-obra local;</li> <li>- Medidas coercitivas contra a discriminação em contratações;</li> <li>- Apoio aos empreendimentos criados por grupos marginalizados (mulheres, jovens, migrantes);</li> <li>- Acesso a formação profissional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estímulo à participação da população em fóruns de discussão (conselhos, câmaras)</li> <li>- Maior transparência na administração pública;</li> <li>- Parcerias entre o setor público, privado e organizações da sociedade civil;</li> <li>- Estímulo à rotatividade em cargos eletivos e formação de novas lideranças;</li> <li>- Mudança da postura do empresariado e ativa participação em novas iniciativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Universalização do acesso a saúde pública;</li> <li>- Melhoria do acesso universal a educação de qualidade;</li> <li>- Iniciativas de proteção ao meio ambiente;</li> <li>- Proteção aos recursos naturais;</li> <li>- Educação ambiental.</li> </ul>

Fonte: Brose, 2000, p.85 - Adaptado de Prohl, 1998

A FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) também definiu quatro dimensões para o desenvolvimento sustentável, porém com outro enfoque: pessoas, instituições, conhecimento e meio ambiente (BROSE, 2000, p.84 *apud* FAO, 2000). Para explicitar essa conceituação, apresentam-se os conceitos-chave conforme utilizados pela FAO, no Quadro 07.

Quadro 07 - Conceitos-chave utilizados pela FAO.

<b>PESSOAS</b>	<b>INSTITUIÇÕES</b>	<b>CONHECIMENTO</b>	<b>MEIO AMBIENTE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusão das mulheres;</li> <li>- Acompanhamento do crescimento populacional;</li> <li>- Participação popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democratização do acesso à terra;</li> <li>- Fomento à administração rural;</li> <li>- Apoio ao cooperativismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento à pesquisa e à tecnologia;</li> <li>- Ampliação da extensão rural;</li> <li>- Democratização no acesso à educação;</li> <li>- Qualificação dos meios de comunicação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhoria no acesso à informação;</li> <li>- Qualificação dos processos de formulação, planejamento e gestão das políticas;</li> <li>- Geração de energia.</li> </ul>

Fonte: Brose, 2000, p.86 - Adaptado de FAO, 2000

Complementando a apresentação e discussão sobre modelos de avaliação do desenvolvimento local, Brose (2000, p.87) propõe “uma forma de avaliação aplicada em uma pesquisa, a partir de iniciativas inovadoras de administração pública”. Como produto desse processo foram estabelecidos os seguintes critérios a serem utilizados na análise das iniciativas:

- mudanças: a iniciativa deve apresentar impactos positivos, ou seja, provocar mudanças / inovações de caráter positivo na qualidade de vida da população no enfoque do desenvolvimento humano;
- relevância: a iniciativa deve ter um impacto significativo, envolvendo um número considerável de pessoas e atores sociais, representando portanto um marco diferencial no conjunto do espaço econômico e / ou social; nesse sentido, é dada prioridade a iniciativas de caráter coletivo, e gestão social, que tenham fortalecido a capacidade de autogestão e de co-gestão dos atores envolvidos;
- abrangência: de acordo com a conceituação de desenvolvimento local são consideradas iniciativas em um dos três níveis de territorialidade, sendo ou de caráter comunitário (seja a comunidade uma localidade no meio rural ou um bairro em uma área urbana), ou de abrangência municipal ou em nível microrregional;
- sustentabilidade: somente são consideradas iniciativas que satisfaçam a pelo menos duas das quatro componentes da sustentabilidade (sustentabilidade social, econômica, política e ambiental); nesse sentido só foram consideradas iniciativas que tenham pelo menos dois anos ou mais de atividade;
- transferibilidade: mesmo tendo satisfeito os quatro critérios anteriores, a iniciativa deve ser passível de replicação em outra área geográfica ou por outros atores, pois caso contrário o seu caráter didático e de gatilho criativo fica por demais prejudicado.

Satisfeitos os cinco critérios, as iniciativas selecionadas foram agrupadas de acordo com cinco dimensões de desenvolvimento local que foram definidas no processo de discussão interno do projeto, com base nos Quadros 06 e 07 apresentados anteriormente. Essas são: inclusão social, fortalecimento da economia local, inovação da gestão pública, gestão ambiental e uso racional de recursos naturais e mobilização da sociedade.

A operacionalização dos vários critérios citados, se apresenta como o grande desafio no sentido de estabelecer uma forma objetiva de avaliação do desenvolvimento local, alcançado pelos municípios a partir de iniciativas públicas locais, onde o principal objetivo tenha sido o de contribuir com a melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Os critérios apresentados por Brose (2000), já aplicados na prática em mais de 103 experiências inovadoras no meio rural do estado Rio Grande do Sul, reforçam a viabilidade da avaliação do processo de desenvolvimento local, saindo de uma

subjetividade que dificulta a avaliação e passando para uma objetividade passível de análises mais confiáveis.

O primeiro capítulo será a base teórico-conceitual para o estabelecimento da metodologia, indicadores e instrumentos a serem utilizados nas avaliações da pesquisa. Inicialmente, para uma delimitação de pequeno município, avançando para as avaliações e caracterização do estado do Paraná e seus pequenos municípios, através de recortes mesorregionais, até chegar pontualmente às avaliações do recorte local, a partir de um exemplo de um pequeno município.

## **II – OS PEQUENOS MUNICÍPIOS NO PARANÁ**

Ao buscar-se avaliar a contribuição das políticas públicas nos pequenos municípios, faz-se necessário delimitar os pequenos municípios, a partir de critérios que permitam alcançar resultados, bem como atingir os objetivos da pesquisa, o que é apresentado num primeiro momento.

A partir da delimitação do objeto da pesquisa, foi realizado um diagnóstico dos pequenos municípios, tendo como recorte inicial o estado do Paraná, levando-se em consideração os aspectos populacionais e territoriais deste estado, em comparação com os mesmos aspectos para os pequenos municípios do Brasil.

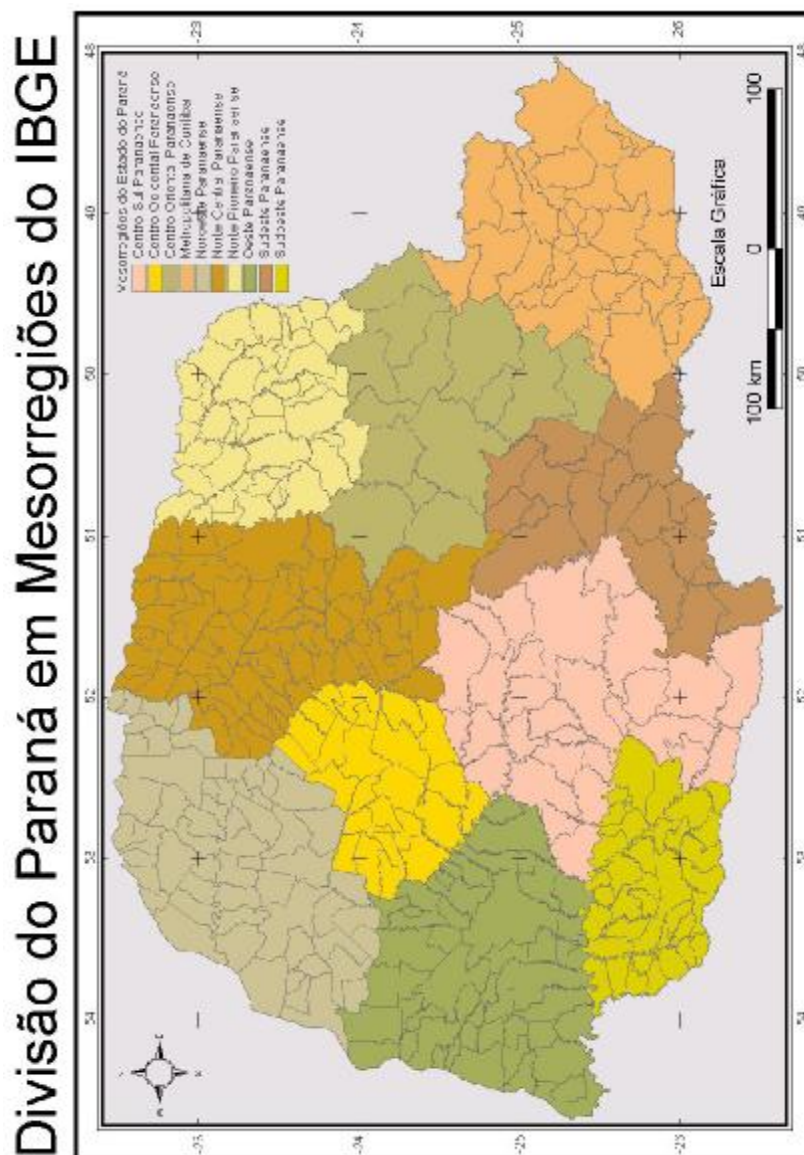
Avançando na pesquisa, a partir deste diagnóstico, foi realizada uma caracterização dos pequenos municípios do estado do Paraná, levando-se em consideração as políticas públicas voltadas para este ente administrativo, a partir de três linhas de análise, sendo:

- *Quanto às políticas públicas*, a partir da existência de instrumentos voltados para o planejamento, gestão, qualidade de vida e desenvolvimento local;
- *Quanto à qualidade de vida*, a partir da análise do indicador IDH-M no período compreendido entre 1991 e 2000;
- *Quanto ao Desenvolvimento Local*, a partir dos dados e informações pertinentes ao desenvolvimento econômico, capacitação profissional, geração de emprego e renda.

Esta caracterização foi regionalizada a partir de recortes por mesorregiões (Cartograma 01), instituída pelo IBGE, num total de 10 mesorregiões para o estado do Paraná.

Como resultado desta caracterização, foi avaliada qual a mesorregião, considerando os pequenos municípios (Cartograma 02), que obteve a evolução mais homogênea, considerando a qualidade de vida, a partir do IDH-M (que considera como variáveis a educação, saúde e renda), no período de 1991 e 2000, para se tornar o recorte regional.

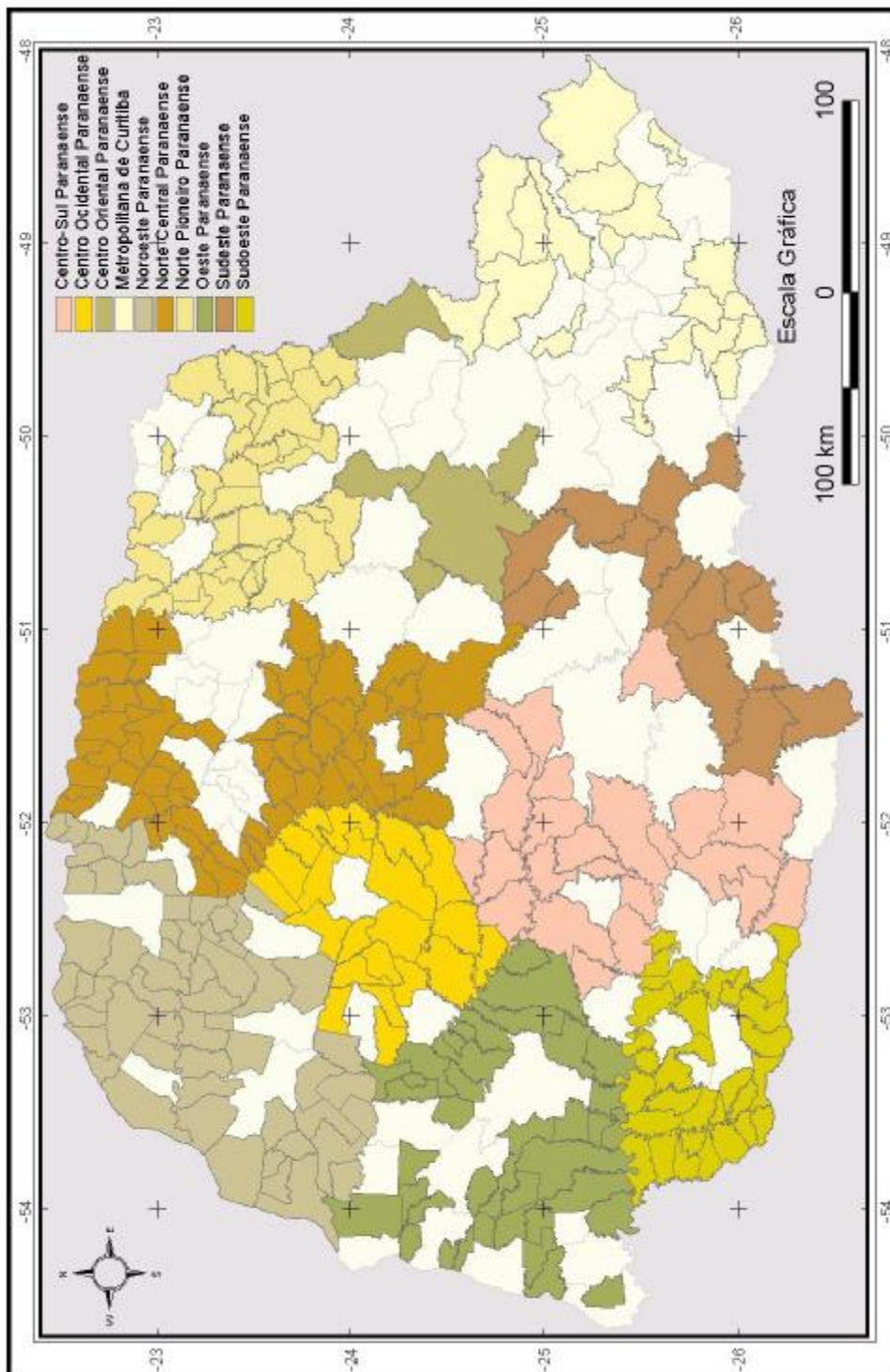
Cartograma 01



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000 Org.: Tavares, M. M.

Cartograma 02

# Pequenos Municípios do Paraná segundo as Mesorregiões



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000    Org.: Tavares, M. M.

## 1 PEQUENOS MUNICÍPIOS: UMA DELIMITAÇÃO

A diversidade da composição territorial brasileira obriga a estabelecer critérios para dimensionar e categorizar os municípios quando se deseja avaliar as suas realidades. Desta forma, faz-se necessário conceituar qual territorialidade e realidade deseja-se atingir, quando se volta para a categoria de pequenos municípios.

A classificação de pequeno, médio e grande porte para municípios é de uso bem comum, contudo, é importante dimensionar adequadamente cada categoria, já que elas podem ter influência direta no resultado de avaliações, gerando discrepâncias, alterando ou mesmo negligenciando essas realidades.

Há alguns dimensionamentos distintos para a categoria de pequenos municípios, sejam estes, de organismos públicos ou acadêmicos, pois para cada estudo, pode buscar-se atingir estes municípios de uma determinada forma ou com um determinado foco de análise, seja a partir do Produto Interno Bruto (PIB), da População Economicamente Ativa (PEA), ou ainda da Densidade Demográfica.

Entretanto, quando a variável de análise é o tamanho da população, quase todos estes dimensionamentos convergem para a classificação de pequeno, para municípios com até 20.000 habitantes.

Os dados a serem utilizados neste estudo têm origem principalmente nos Censos Demográficos do IBGE. Este instituto classifica os municípios em quatro classes definidas pelo tamanho de população, sendo:

- Até 20.000 habitantes;
- Mais de 20.000 a 100.000 habitantes;
- Mais de 100.000 a 500.000 habitantes;
- Mais de 500.000 habitantes.

Considerando ainda, que na atualidade o principal instrumento de planejamento e gestão dos municípios, o Estatuto da Cidade, está direcionado para municípios com mais de 20.000 habitantes, pode-se reafirmar assim, um critério para pequenos municípios com mais este indicativo.

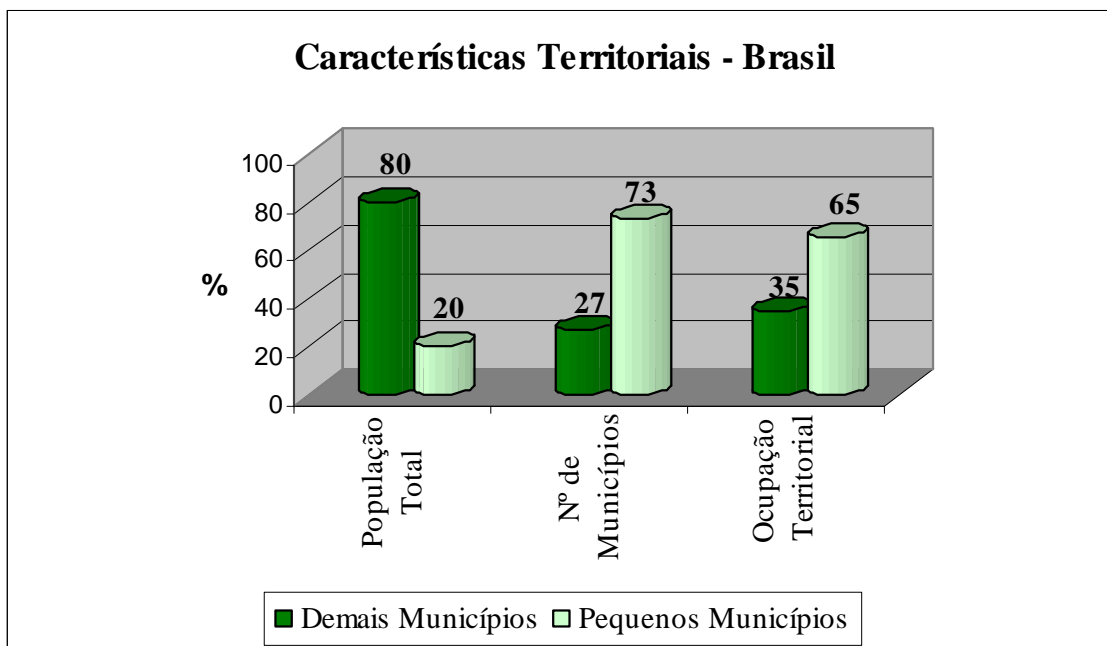
Vale ressaltar que, em se tratando de população, não se pode deixar de apresentar outra variável que é a distinção entre população urbana e rural. Municípios

com menos de 20.000 habitantes podem necessitar de políticas públicas muito distintas em função de suas realidades.

## 2 PEQUENOS MUNICÍPIOS PARANAENSES: ASPECTOS TERRITORIAIS E POPULACIONAIS

No cenário da ocupação territorial do País, seja ela urbana ou rural, a realidade se apresenta com uma maior concentração da população nas metrópoles e municípios de grande e médio porte (municípios acima de 20.000 habitantes), com aproximadamente 80% da população do país vivendo em 27% dos municípios e ocupando 35% do território do país. A outra realidade é a dos considerados pequenos municípios (com menos de 20.000 habitantes) que concentram 20% da população do país (aproximadamente 33,5 milhões de pessoas) vivendo em 73% dos municípios e ocupando 65% do território do país (Figura 01).

Figura 01



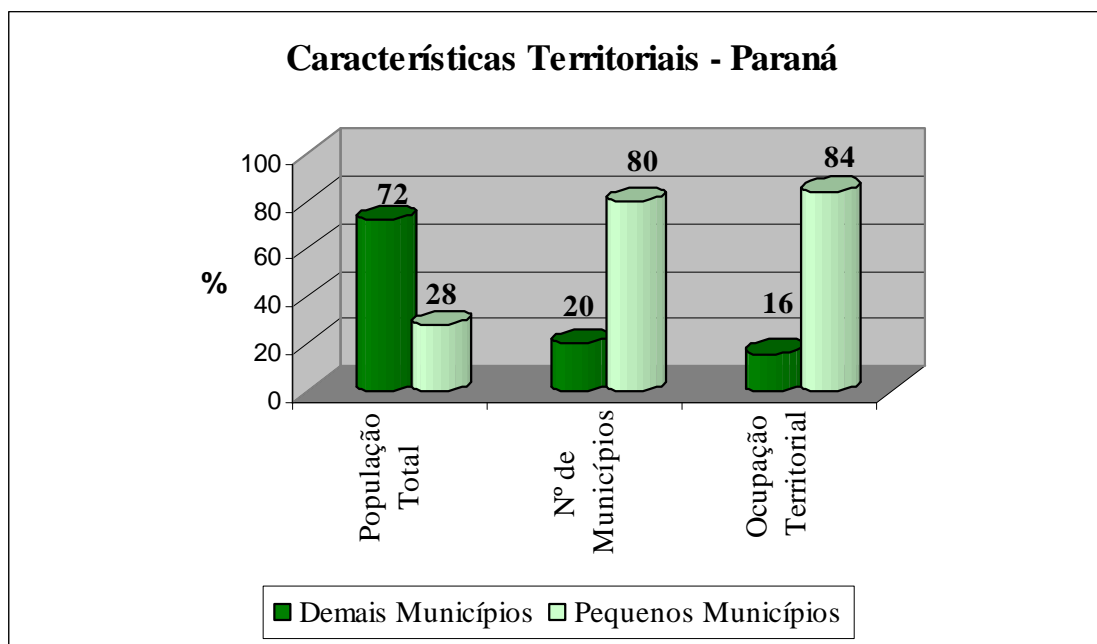
Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000 Org.: Tavares, M. M.

No Estado do Paraná esta realidade é semelhante e apresenta-se com uma maior concentração da população na metrópole e municípios de grande e médio porte



(municípios acima de 20.000 habitantes), com aproximadamente 72% da população do estado vivendo em 20% dos municípios e ocupando 16% do território do estado. A outra realidade, dos considerados pequenos municípios (com menos de 20.000 habitantes), concentra 28% da população do estado (aproximadamente 2,6 milhões de pessoas) vivendo em 80% dos municípios e ocupando 84% do território do estado (Figura 02).

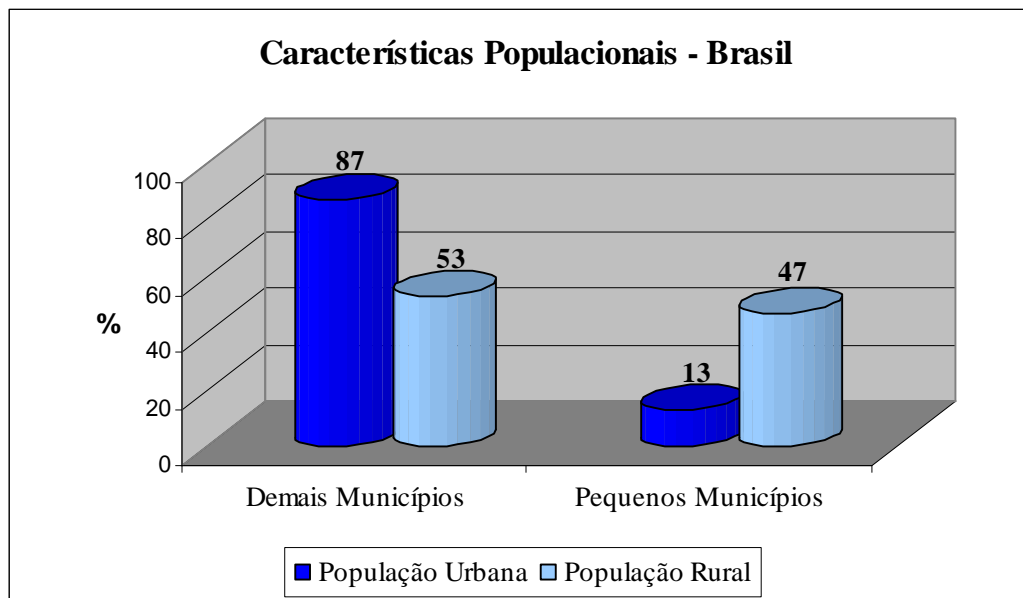
Figura 02



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000    Org.: Tavares, M. M.

Considerando aspectos como a distribuição da população urbana e rural, os municípios acima de 20.000 habitantes concentram 87% da população urbana e 53% da população rural do país, enquanto os municípios com menos de 20.000 habitantes concentram 13% da população urbana (aprox. 18,5 milhões de pessoas) e 47% da população rural do país (aprox. 15 milhões de pessoas) (Figura 03).

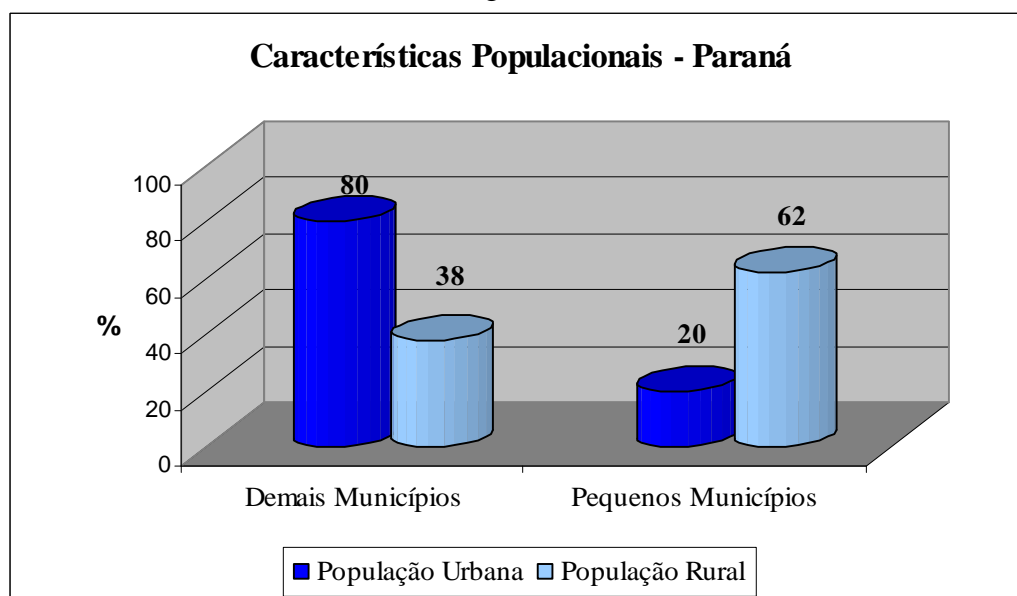
Figura 03



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000    Org.: Tavares, M. M.

No Paraná, os municípios acima de 20.000 habitantes concentram 80% da população urbana e 38% da população rural do estado, enquanto os municípios com menos de 20.000 habitantes concentram 20% da população urbana do estado (aproximadamente 1,5 milhão de pessoas) e 62% da população rural do estado (1,1 milhão de pessoas) (Figura 04).

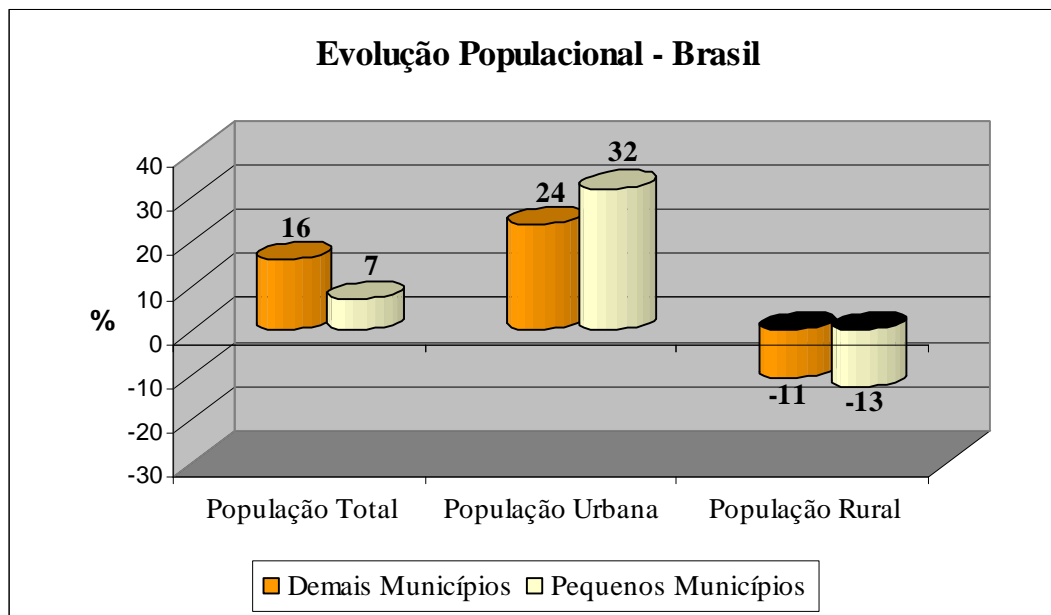
Figura 04



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000    Org.: Tavares, M. M.

Comparando ainda informações sobre população dos censos do IBGE do ano de 1991 e 2000, verifica-se que houve um aumento da população total dos municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes em torno de 16%, enquanto nos pequenos municípios este aumento girou em torno de 7% (Figura 05).

Figura 05

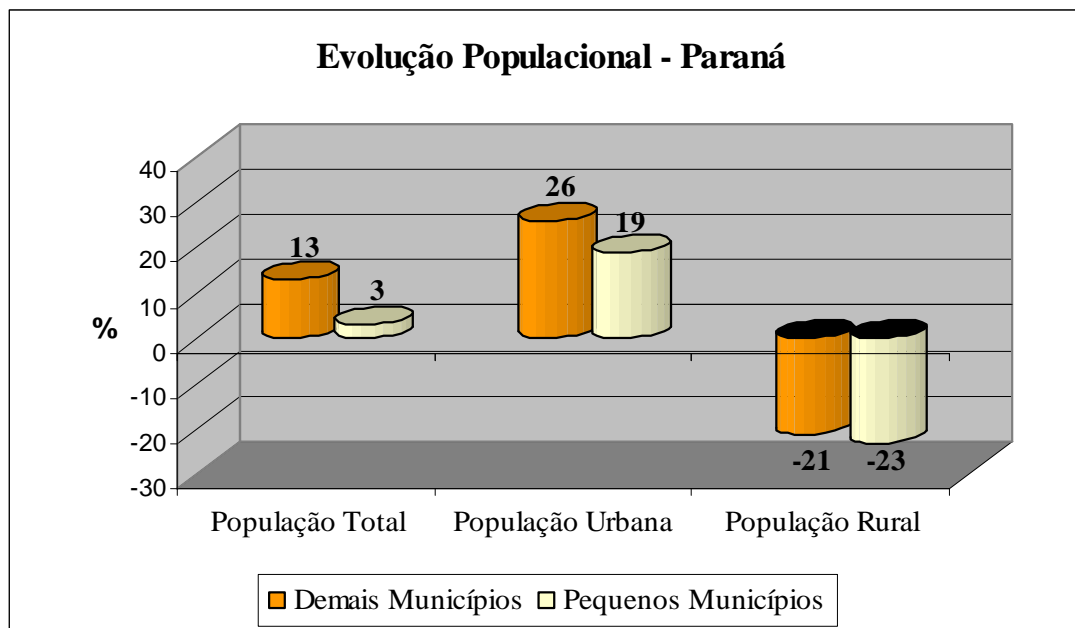


Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000 Org.: Tavares, M. M.

A população urbana dos municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes aumentou em torno de 24%, enquanto nos pequenos municípios o aumento foi em torno de 32%. Já a população rural dos municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes diminuiu em torno de 11%, enquanto nos pequenos municípios a redução foi em torno de 13%.

No Paraná, verificou-se que houve um aumento da população total dos municípios com mais de 20.000 habitantes em torno de 13%, enquanto nos pequenos municípios aumentou em torno de 3%. A população urbana dos municípios com mais de 20.000 habitantes aumentou em torno de 26%, enquanto nos pequenos municípios este aumento foi em torno de 19%, e, a população rural dos municípios com mais de 20.000 habitantes diminuiu em torno de 21%, enquanto nos pequenos municípios a redução foi em torno de 23% (Figura 06).

Figura 06



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000    Org.: Tavares, M. M.

Estes dados indicam que uma característica geral dos pequenos municípios no Estado do Paraná é o fato de que estes compõem o maior número de unidades administrativas, quando comparado com as demais categorias de município, ocupam extensa área do estado com baixa densidade populacional, concentrando predominantemente a população rural do estado.

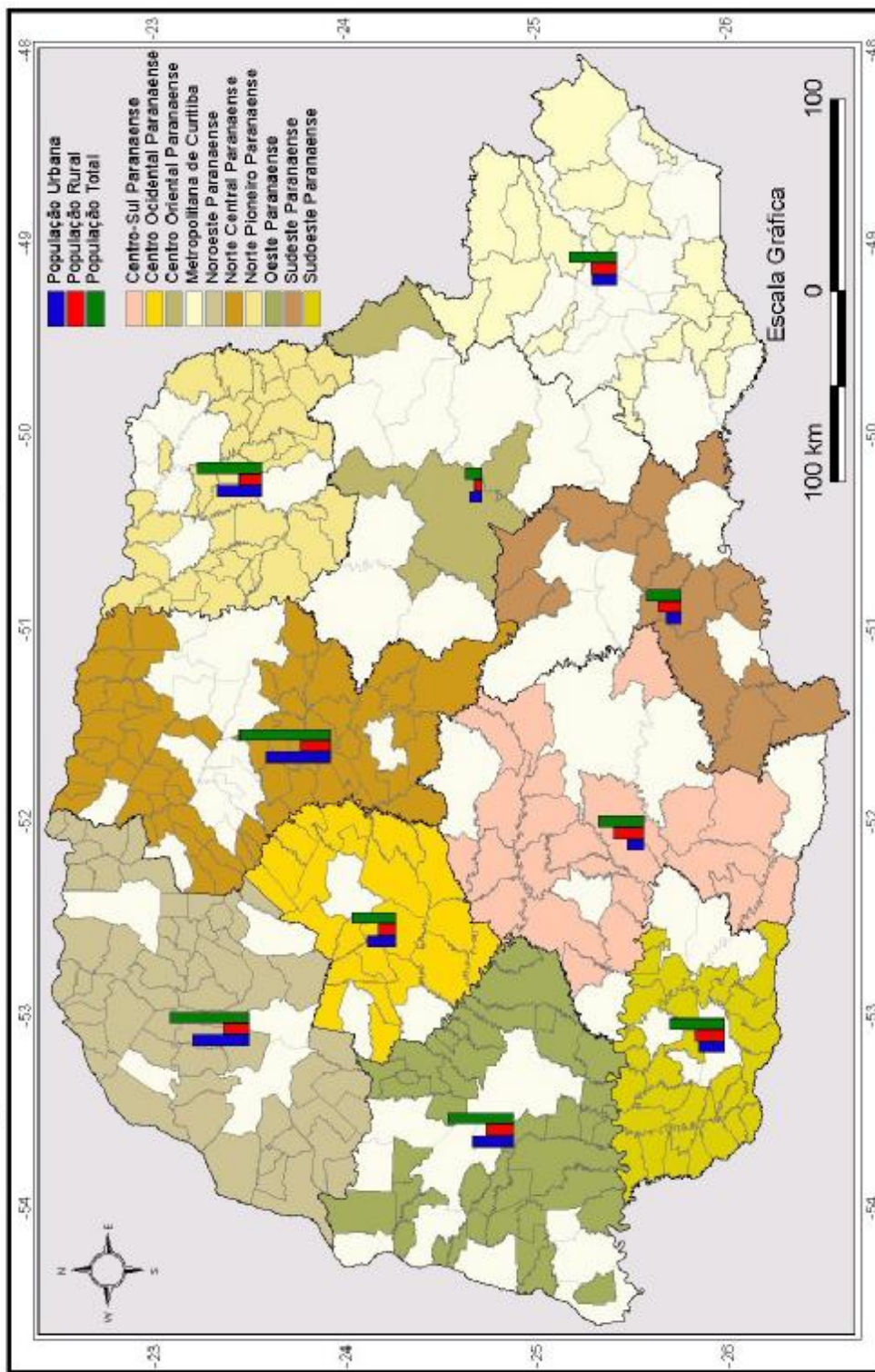
É preciso, entretanto, salientar que este quadro não é homogêneo para todo o Paraná. Existe uma grande diferenciação, tanto territorial quanto populacional, quando se analisam as diferentes mesorregiões.

Como podemos observar no Cartograma 03, das dez mesorregiões do estado do Paraná, considerando os pequenos municípios, seis mesorregiões possuem a população urbana maior que a população rural, com destaque para as mesorregiões Noroeste e Norte Central, onde a população urbana é aproximadamente duas vezes maior que a população rural.

Em quatro mesorregiões, a população rural é maior que a população urbana, com destaque para as mesorregiões Centro-Sul e Sudeste, onde a população rural é aproximadamente duas vezes maior que a população urbana.

Cartograma 03

# Pequenos Municípios do Paraná em Mesorregiões Aspectos Territoriais e Popacionais



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000    Org.: Tavares, M. M.

### 3 CARACTERIZAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS NO PARANÁ

A caracterização dos pequenos municípios do estado do Paraná foi realizada, para se avaliar a contribuição das políticas públicas, na melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento local. Esta caracterização foi realizada a partir de recortes mesorregionais do IBGE.

Ao avaliarmos as políticas públicas, foi verificada a existência de instrumentos voltados ao planejamento, gestão e a conformação do corpo funcional municipal, buscando-se avaliar a influência destes aspectos na melhoria de qualidade de vida e no desenvolvimento local dos pequenos municípios.

Como forma de avaliar a influência na qualidade de vida, de forma mais detalhada, foi levado em consideração o indicador IDH-M, avaliando a evolução no período de 1991 e 2000, comparando os pequenos municípios com os demais municípios do estado, bem como o comportamento das mesorregiões e a relação entre o tamanho da população total e a qualidade de vida.

Complementando a avaliação da contribuição das políticas públicas, buscou-se caracterizar os pequenos municípios em relação ao desenvolvimento local, a partir dos resultados da economia local, bem como da capacidade da mesma em gerar emprego e renda de forma consolidada.

#### 3.1 Quanto às Políticas Públicas

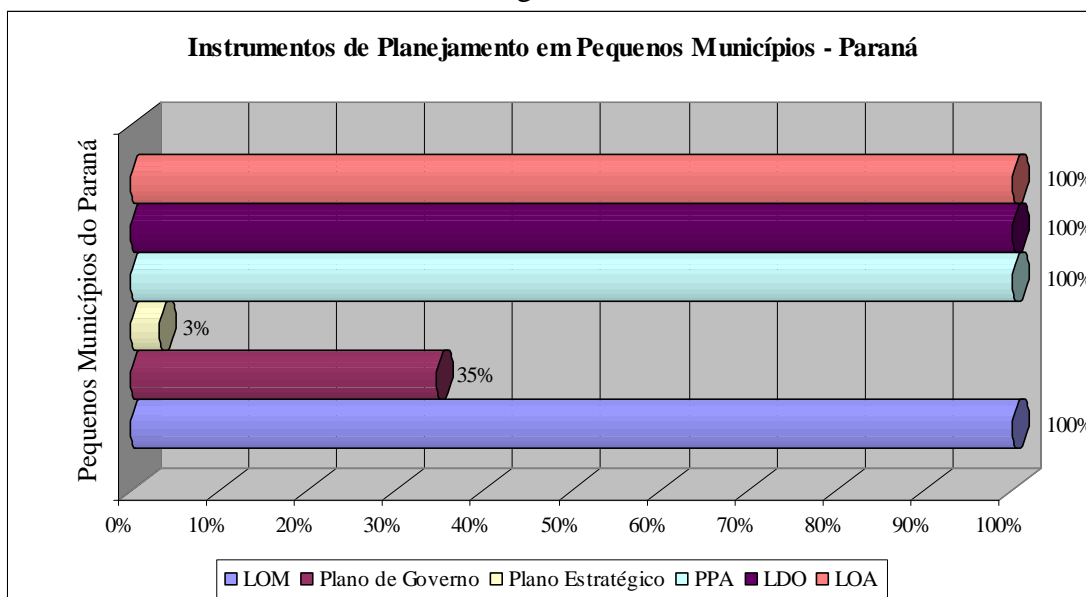
Com o objetivo de caracterizar os pequenos municípios do Estado do Paraná, no que tange a existência de políticas públicas, bem como apresentar um retrato de uso de instrumentos importantes à administração pública municipal e existente nestes municípios, foi efetuada uma análise, a partir dos dados de uma pesquisa realizada pelo IBGE em 2002 denominada Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Vários foram os aspectos que nortearam a pesquisa do IBGE, contudo, para a análise em questão, foram levados em consideração os aspectos que diretamente podiam influenciar no desenvolvimento local e na melhoria de qualidade de vida dos pequenos municípios.

### 3.1.1 Políticas para o Planejamento e a Gestão Municipal

Considerando políticas públicas voltadas ao planejamento e gestão do município, os instrumentos avaliados foram: a Lei Orgânica do Município (LOM), o Plano de Governo, o Plano Estratégico, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei do Orçamento Anual (LOA) (Figura 07).

Figura 07



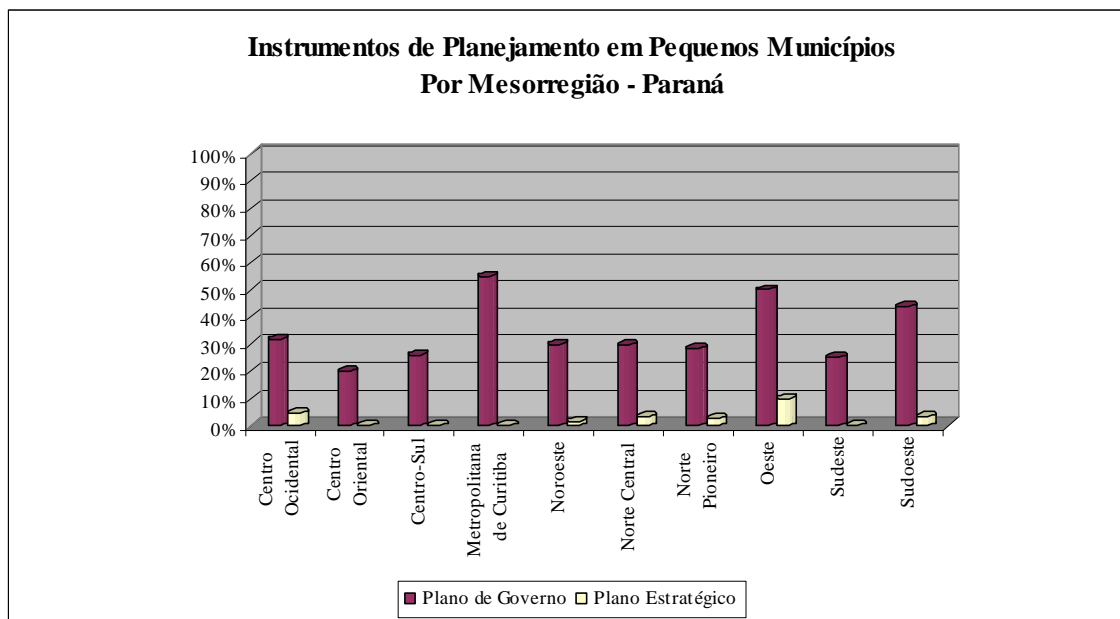
Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

O instrumento da Lei Orgânica do Município foi efetivado a partir da Constituição Federal de 1988 e é de caráter obrigatório, desta forma, todos os pequenos municípios do Paraná já são regidos por ela. Os outros instrumentos também já estão sendo aplicados na totalidade dos pequenos municípios do Paraná, demonstrando a preocupação com a gestão dos recursos públicos nestes entes administrativos.

O Plano de Governo e o Plano Estratégico, que possuem um cunho mais político-administrativo, entretanto, não parecem ser valorizados da mesma maneira. A existência de um Plano de Governo que norteie a administração municipal, bem como um Plano Estratégico que oriente as ações visando um maior desenvolvimento sócio-econômico, praticamente inexiste na maioria dos pequenos municípios.

Os Planos de Governo, todavia, estão mais presentes nos pequenos municípios do que os Planos Estratégicos (Figura 08).

Figura 08



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

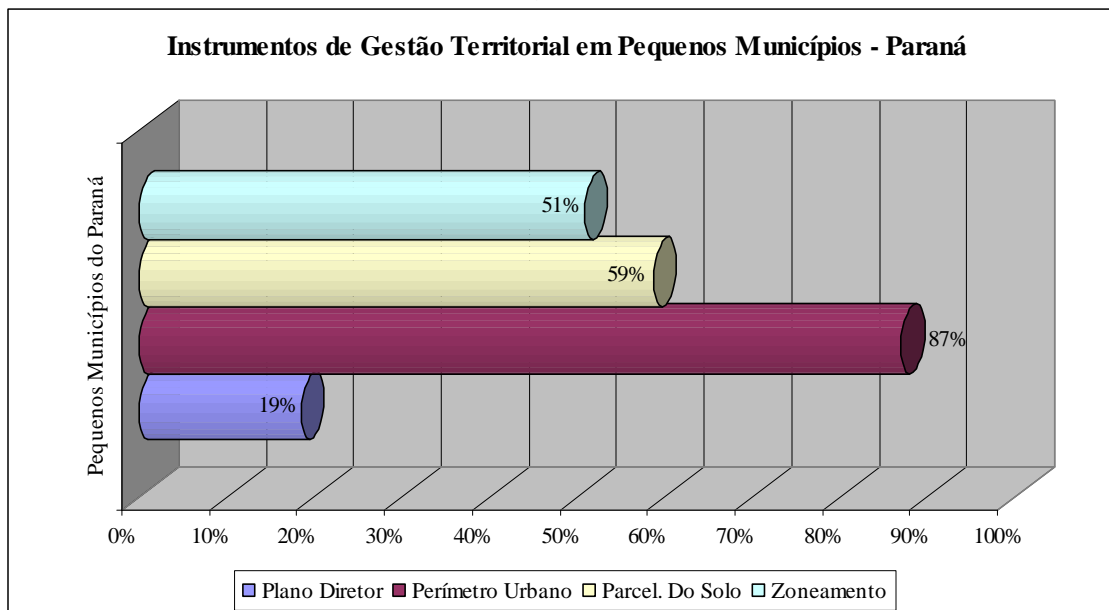
Observando esta realidade em âmbito regional, podemos verificar que as mesorregiões Metropolitana de Curitiba, Oeste e Sudoeste parecem dar maior valor ao Plano de Governo, tendo estas mesorregiões apresentado em torno de 50% dos pequenos municípios com plano de governo. Com relação ao Plano Estratégico, nenhuma mesorregião se destaca. A mesorregião Oeste é a que apresenta o maior número de pequenos municípios com Plano Estratégico.

Ao levarmos em consideração os instrumentos voltados à gestão municipal, podemos dividi-los em instrumentos voltados à gestão do território, à organização social e a gestão e transformação do espaço urbano.

Considera-se como os principais instrumentos voltados à gestão territorial: o Plano Diretor, a Lei de Perímetro Urbano, a Lei do Parcelamento do Solo e a Lei de Zoneamento (Figura 09).



Figura 09



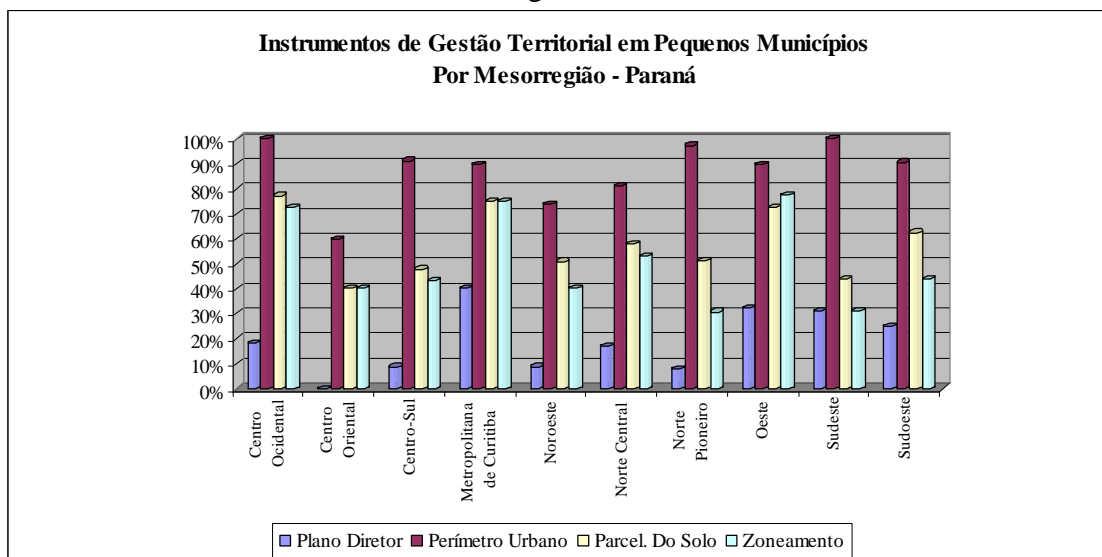
Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Pode-se observar que a Lei de Perímetro Urbano é o instrumento implementado em praticamente a totalidade dos pequenos municípios. A Lei de Parcelamento do Solo e a de Zoneamento estão implementados em pouco mais da metade dos pequenos municípios. Esta situação de implementação desses três instrumentos pode demonstrar que a preocupação com a organização e gestão do território não é valorizada. É preciso levar em consideração que esses instrumentos refletem também diretamente em alguns procedimentos de arrecadação de tributos.

O Plano Diretor, que é o instrumento de maior importância para a gestão do território, ordenando e norteando o desenvolvimento dos municípios, está presente em apenas 19% dos pequenos municípios do Paraná. O Estatuto da Cidade estabelece a implementação do Plano Diretor apenas nos municípios acima de 20.000 habitantes. Podemos considerar que essa não obrigatoriedade e a uma possível falta de capacitação técnica do corpo funcional dos pequenos municípios dificultem a implementação destes instrumentos.

Como pode-se observar, em âmbito regional (Figura 10), não existe uma homogeneidade na adoção destes instrumentos de gestão nos pequenos municípios paranaenses.

Figura 10

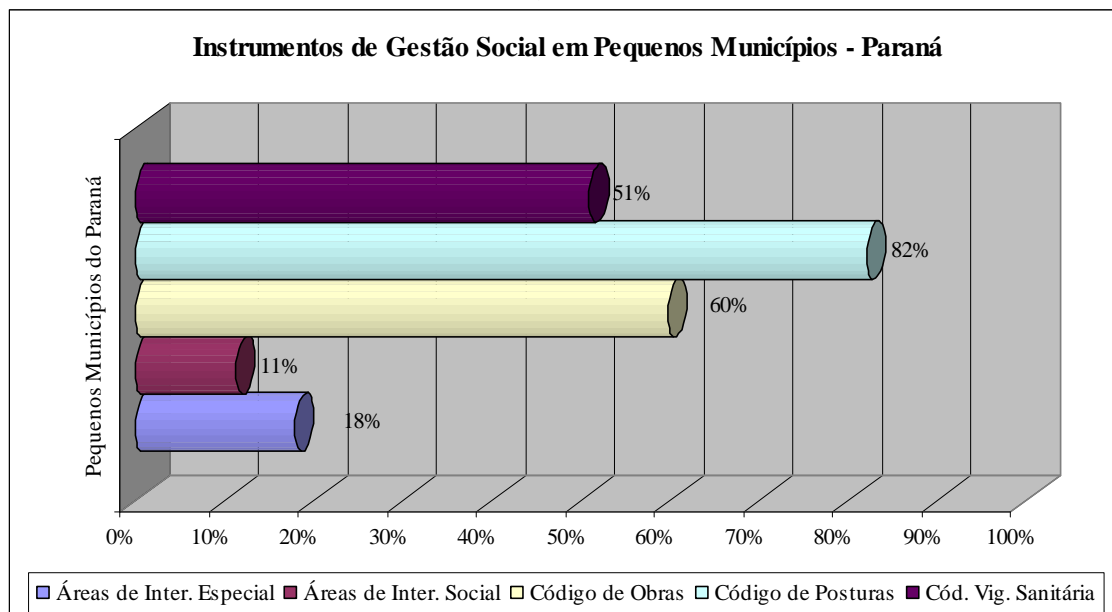


Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

As mesorregiões Centro Ocidental, Metropolitana de Curitiba e Oeste demonstram uma incidência maior que as outras na implementação das Leis de Perímetro Urbano, de Parcelamento do Solo, assim como as de Zoneamento. Com relação ao Plano Diretor, pode-se considerar que apenas as mesorregiões Metropolitana de Curitiba, Oeste, Sudeste e Sudoeste apresentam algum destaque.

Os instrumentos voltados à gestão social têm por objetivo organizar a sociedade e seu cotidiano, bem como definir áreas de interesse especial ao desenvolvimento de programas de interesse coletivo. Esses instrumentos são caracterizados pelos Códigos de Posturas, Obras e Vigilância Sanitária, bem como a identificação de Áreas de Interesse Especial e Social (Figura 11).

Figura 11



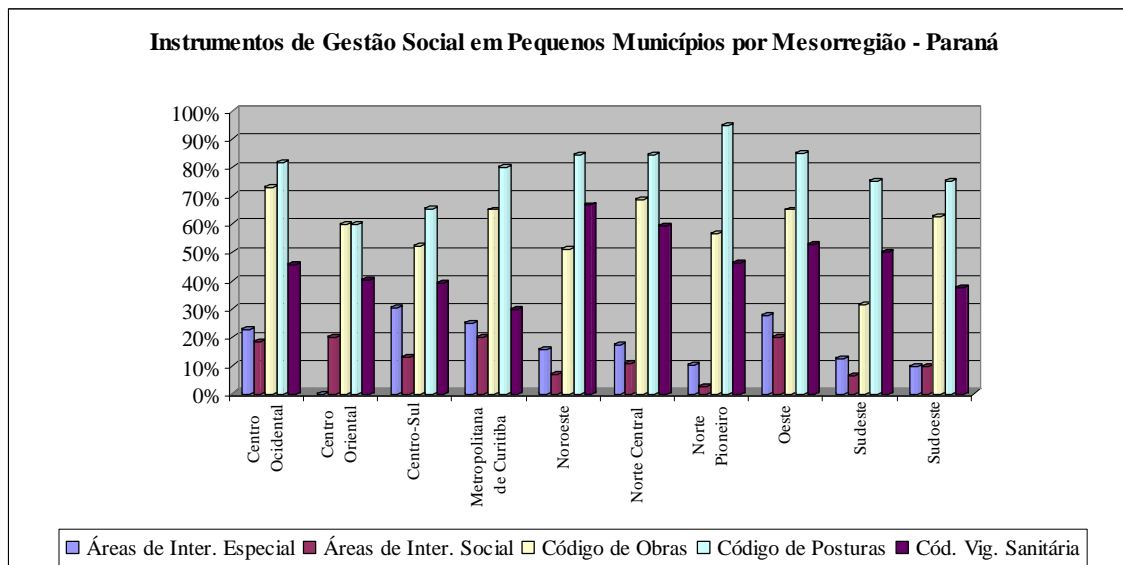
Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Observa-se que apesar dos Códigos de Posturas, Obras e Vigilância Sanitária representarem um mínimo de regras para organizar o bom convívio social, esses instrumentos não estão implementados em sua totalidade nos pequenos municípios do Paraná.

Este aspecto caracteriza que os pequenos municípios ainda carecem de uma maior organização e participação na defesa dos direitos do cidadão. Isto se constrói a partir do exercício de uma cidadania mais efetiva, o que é reforçado pela pequena implementação de Áreas de Interesse Especial e Social, como a implementação de praças de esportes, conjuntos habitacionais, espaços de convivência comunitária, de educação, saúde e bem estar da comunidade.

Analisando-se estes aspectos regionalmente, verifica-se o destaque de algumas mesorregiões quanto à gestão social (Figura 12).

Figura 12

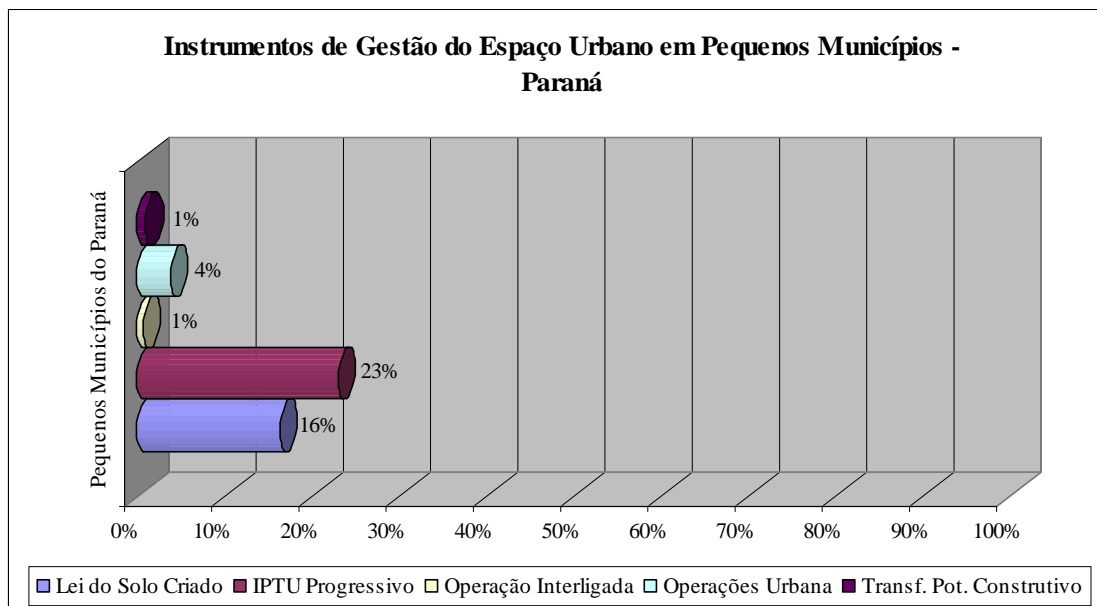


Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Com relação aos instrumentos de gestão social, destacam-se os pequenos municípios das mesorregiões Noroeste, Norte Central e Oeste com relação a implementação dos códigos. A mesorregião Centro-Sul surpreende com um destaque na implementação de áreas de interesse especial, por ser umas das mesorregiões com menor índice de desenvolvimento humano municipal e baixo desenvolvimento econômico. Esta característica pode retratar investimentos governamentais das esferas estadual e federal.

Os instrumentos voltados à gestão e transformação do espaço urbano são caracterizados pela Lei do Solo Criado, pelo IPTU Progressivo, pela Transferência de Potencial Construtivo e pelas Operações Urbanas e Interligadas (Figura 13).

Figura 13



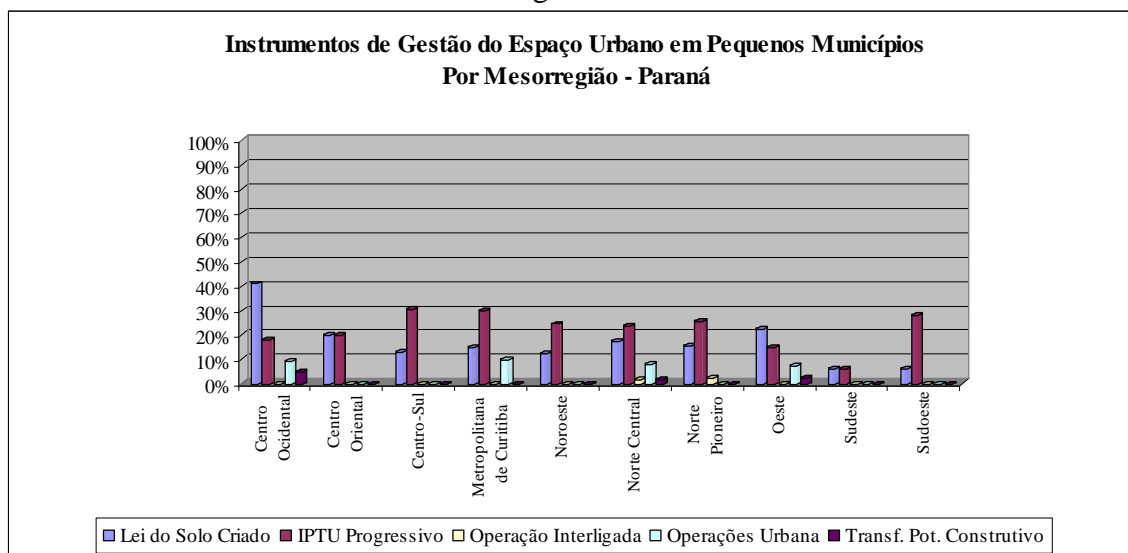
Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Desta forma, se deve destacar a expressiva implementação do IPTU Progressivo e da Lei do Solo Criado, instrumentos que proporcionam maior dinamismo à ocupação urbana, bem como a forma de ocupação pretendida. A Transferência de Potencial Construtivo pode também trazer vantagens na implementação de projetos que proporcionem desenvolvimento econômico ao município, em áreas como comércio e turismo.

As Operações Urbanas e Interligadas são instrumentos recentes, por isso, a sua implementação pode ser considerada surpreendente, na medida em que outros instrumentos mais conhecidos ainda não fazem parte da realidade da maioria dos pequenos municípios.

Como se pode observar, em âmbito regional (Figura 14), não existe uma homogeneidade na adoção de instrumentos de gestão do espaço urbano nos pequenos municípios paranaenses.

Figura 14



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Mesmo sendo esses instrumentos, de pequena aplicação nos pequenos municípios do estado Paraná, podemos observar algumas iniciativas na implementação da Lei do Solo Criado em quase todas as mesorregiões, destacando-se com aproximadamente 40% dos pequenos municípios, a mesorregião Centro Oriental.

Há ainda iniciativas na implementação do IPTU Progressivo em quase todas as mesorregiões, destacando-se as mesorregiões Metropolitana de Curitiba, Sudoeste e Centro-Sul, sendo esta última uma surpresa por se tratar de uma das regiões menos desenvolvidas do estado.

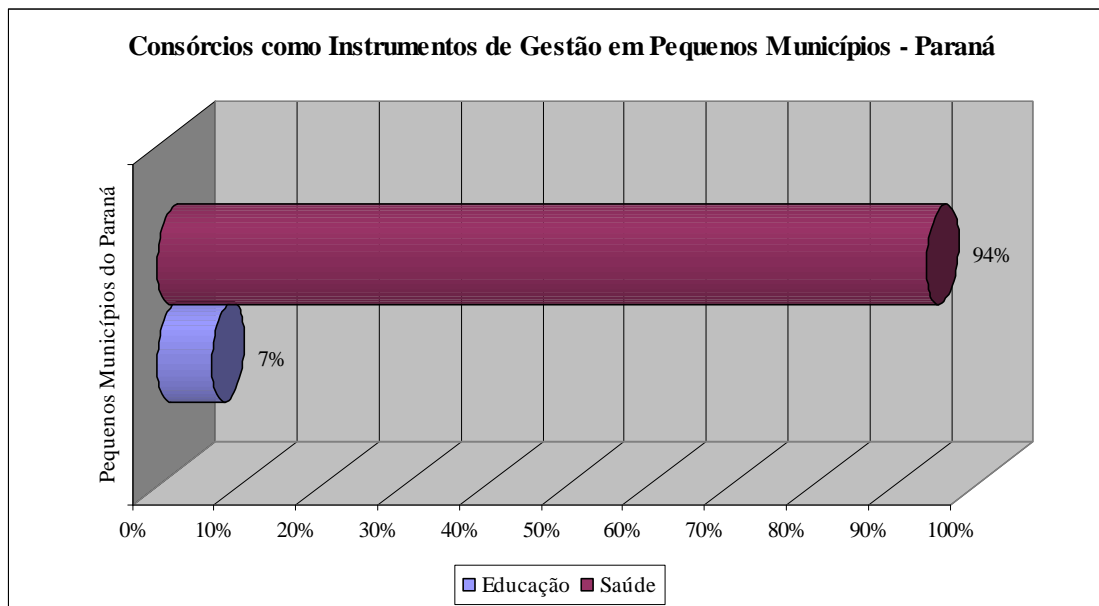
Os demais instrumentos voltados à gestão do espaço urbano não apresentam resultados expressivos em nenhuma das mesorregiões, considerando os pequenos municípios.

Ainda avaliando os instrumentos de gestão municipal, os consórcios municipais são muito utilizados na área de saúde e pouco explorados na área de educação (Figura 15). Há outras áreas em que os consórcios estão sendo bastante aplicados hoje, como os aterros sanitários, coleta de lixo e nas áreas de proteção ao meio ambiente.

Vale ressaltar a importância deste instrumento para os pequenos municípios, seja pelo aspecto econômico, otimizando os recursos e investimentos aplicados, ao dividi-los com outros municípios, seja pelo aspecto administrativo, dividindo a

responsabilidade e otimizando os recursos empregados na prestação dos serviços consorciados, como pelo aspecto ambiental, nos casos de consórcios para a destinação correta de resíduos, buscando o menor impacto e degradação possível à natureza.

Figura 15



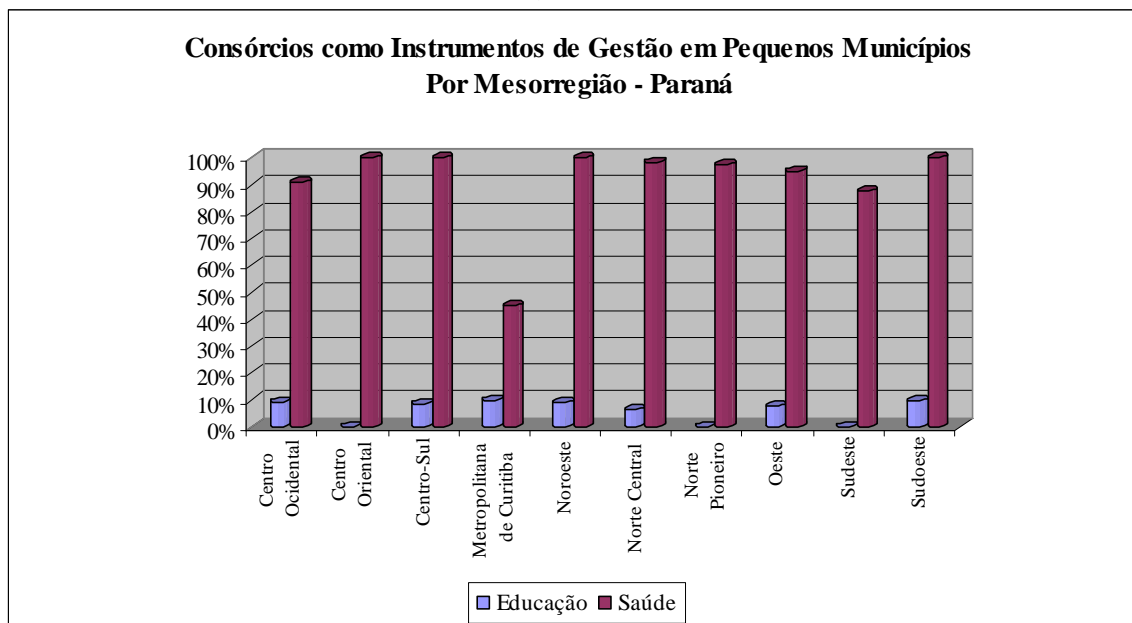
Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Numa avaliação regional (Figura 16), surpreende que os pequenos municípios da mesorregião Metropolitana de Curitiba não busquem se utilizar deste instrumento para melhorar o atendimento a saúde. Isso pode ser o reflexo da proximidade da capital e de seus serviços, o que de certa forma, transferem para ela o atendimento e a demanda dos pequenos municípios.

Nas demais mesorregiões, os consórcios de saúde são bastante presentes, o que pode significar que o processo de municipalização da saúde foi mais eficiente, com os municípios buscando consolidar este processo a partir de consórcios com os governos estadual e federal, no sentido de atender a demanda de atendimento em saúde em seus próprios municípios ou em municípios considerados pólo.

Na área de educação, a utilização não traz nenhum destaque, senão a baixa utilização desta possibilidade de melhorar e implementar melhorias na educação, através de melhorias em infra-estrutura, laboratórios, pesquisa e maior atendimento.

Figura 16



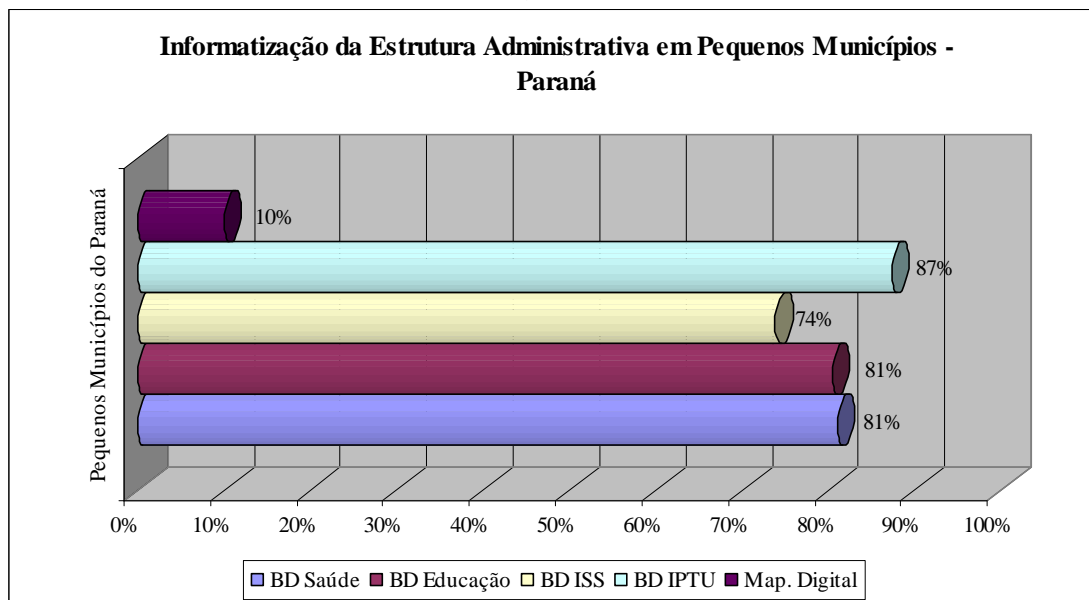
Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

As políticas públicas também podem ser avaliadas a partir da evolução da prestação dos serviços públicos. Nesse sentido, algumas implementações podem ser levadas em consideração como o processo de informatização dos serviços públicos, visando maior controle e gerenciamento, assim como a terceirização de serviços, em parceria com a iniciativa privada, na busca de melhor atendimento com menores custos.

Os pequenos municípios do Paraná apresentam valores expressivos de informatização dos serviços referente à área tributária, com o gerenciamento através de banco de dados (BD) para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS), que são as principais formas de arrecadação dos municípios (Figura 17).



Figura 17

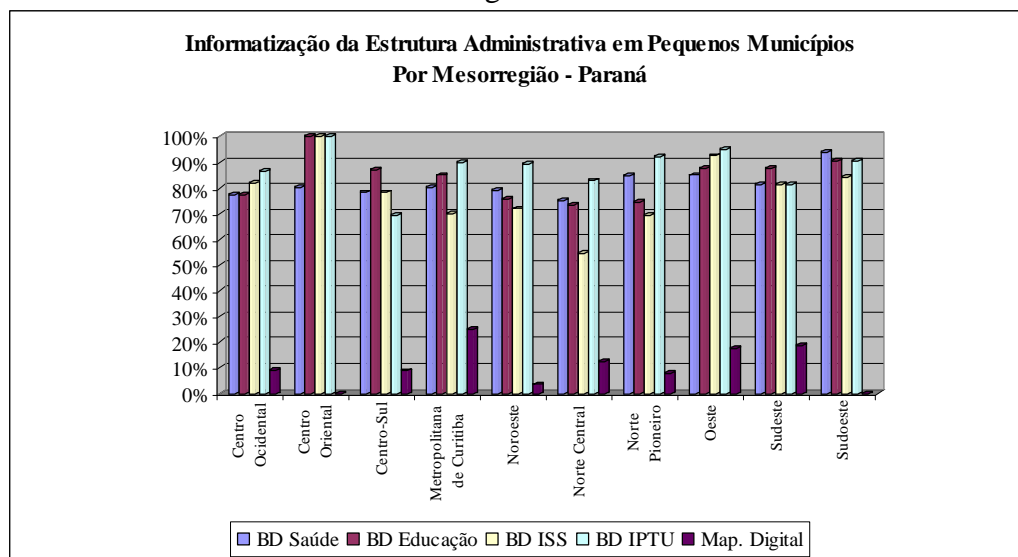


Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Pode-se verificar também uma forte utilização da informatização no gerenciamento das áreas de saúde e educação, o que pode se refletir em melhores serviços prestados e melhor gerenciamento das demandas. Com relação à existência de mapeamento digital, a realidade ainda é distante do ideal, com pouca utilização deste instrumento voltado para o planejamento, gestão e transformação do espaço.

No âmbito regional (Figura 18), pode-se verificar que há um equilíbrio entre as mesorregiões, quanto à utilização da informatização como instrumento de política pública. Destaca-se a mesorregião Centro Oriental com todos os pequenos municípios tendo o IPTU, ISS e Educação informatizados, e, a mesorregião Sudoeste com todos esses instrumentos, e, ainda a saúde com boa parte dos pequenos municípios tendo com boa parte dos dados da saúde informatizados.

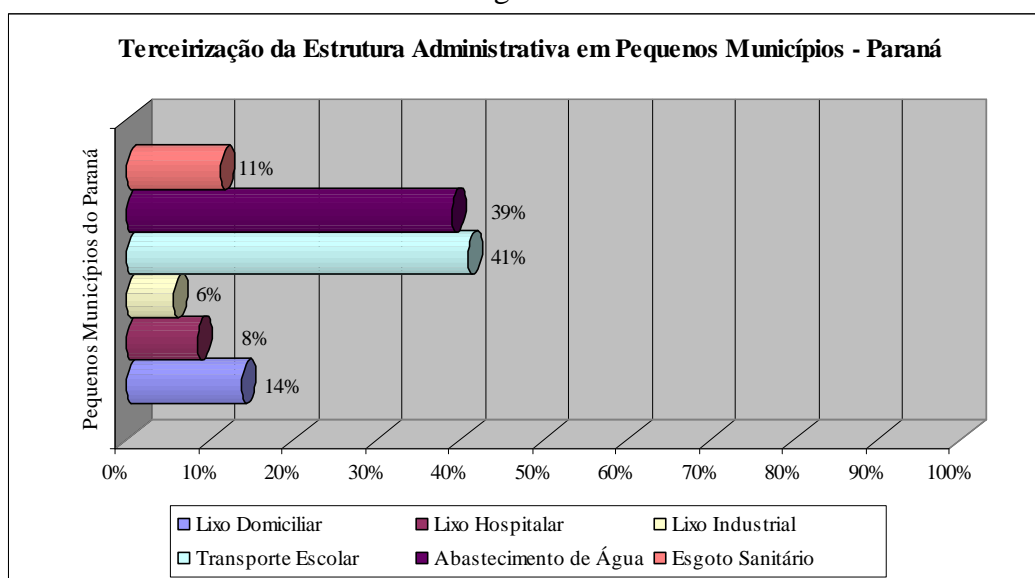
Figura 18



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Quanto à terceirização de serviços, o tratamento ao lixo, os serviços de água e esgoto, bem como o transporte escolar são os principais instrumentos utilizados (Figura 19). Contudo, pode-se verificar que o transporte escolar e o abastecimento de água são os serviços mais terceirizados. O tratamento do lixo domiciliar e o esgoto sanitário possuem percentual inexpressivo de terceirização, ficando a realização destes serviços a cargo dos municípios, o que pode se refletir em uma deficiência ou até inexistência.

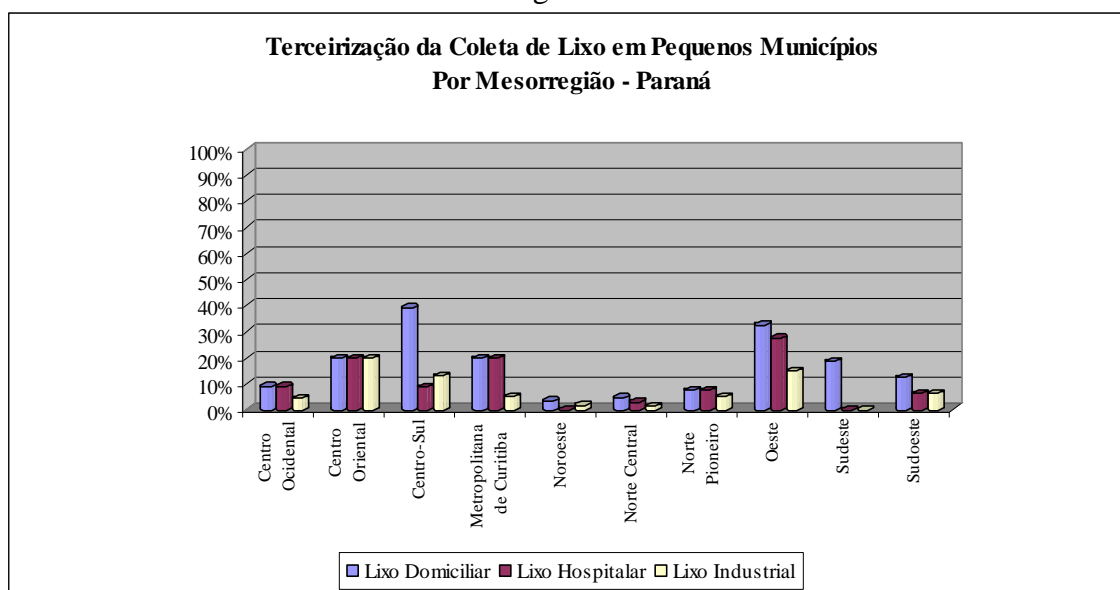
Figura 19



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Em âmbito regional (Figura 20), mais uma vez surpreende a capacidade de gestão da mesorregião Centro-Sul, com um maior percentual de terceirização de lixo domiciliar. A mesorregião Centro Oriental se destaca com uma terceirização de todos os tipos de resíduos em uma parcela dos pequenos municípios.

Figura 20



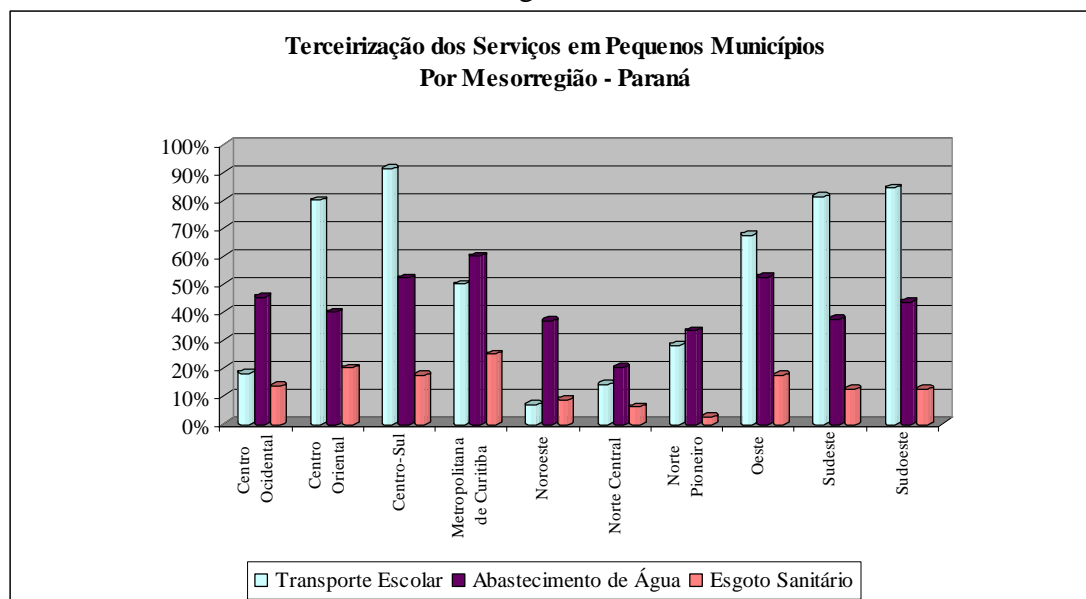
Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

O tema do tratamento dos resíduos domiciliares, hospitalares e principalmente industriais tem ganho cada vez mais importância, a partir de um maior controle do uso, bem como da proteção dos recursos naturais. Desta forma, na medida em que o tema tenha sua discussão ampliada nos pequenos municípios, a possibilidade de terceirização deste serviço, principalmente a partir dos consórcios intermunicipais, pode tornar-se uma realidade.

Na área de serviços (Figura 21), as mesorregiões Centro-Sul, Centro Oriental e Sudoeste se destacam com a terceirização do transporte escolar em grande parcela dos pequenos municípios. Assim como a mesorregião Metropolitana de Curitiba se destaca na terceirização do abastecimento de água e esgoto. Vale ressaltar que na prestação de serviço de abastecimento de água, há inúmeros municípios com suas próprias

autarquias. Mas o atendimento de esgoto, tanto público quanto terceirizado ainda se mostra deficitário.

Figura 21



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

O processo de avaliação das políticas públicas, voltadas para a melhoria de qualidade de vida e desenvolvimento local dos pequenos municípios do Paraná, tem no âmbito dos instrumentos do planejamento uma realidade já consolidada, com exceção dos instrumentos político-administrativos.

Os instrumentos de gestão estão sendo valorizados, principalmente os que se referem à organização do território e social. A gestão urbana ainda não é uma realidade dos pequenos municípios, o que pode ser reflexo da pouca participação da sociedade neste assunto, com a pouca implementação dos conselhos e fundos municipais voltados para a discussão dos problemas urbanos.

Vale ressaltar a preocupação dos pequenos municípios em avançar na melhoria do gerenciamento e da prestação de serviços públicos, com a informatização de várias áreas administrativas, bem como a terceirização de serviços importantes e com melhor atendimento pela iniciativa privada. Além disso, há um grande espaço para a utilização de outros instrumentos importantes na gestão pública como os consórcios municipais.

### 3.1.2 Políticas para a Melhoria da Qualidade de Vida

Um movimento importante na administração pública tem sido o processo de descentralização administrativa que vem motivando principalmente uma maior participação da sociedade, discutindo e dividindo as decisões que tem por objetivo melhorar a qualidade de vida, melhorar os serviços públicos prestados e nortear as demandas locais.

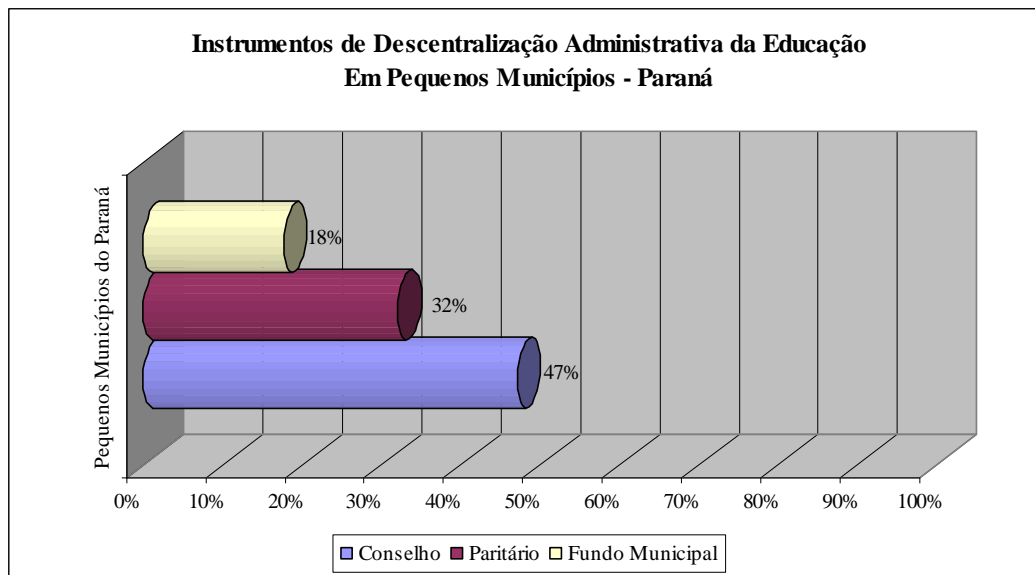
Dentre os vários processos, o que mais tem sido aplicado é a criação dos Conselhos Municipais e de Fundos Municipais. A criação de conselhos tem movimentado a sociedade, sendo que alguns têm sido uma obrigatoriedade de legislação estadual e/ou federal, bem como outros já são fruto do próprio interesse da sociedade em participar mais ativamente dos processos decisórios do município.

Os conselhos ainda têm sofrido grande influência das forças políticas locais em evidência e isso pode ser avaliado pela forma de participação da sociedade, pois quando ela é maior, os conselhos são considerados paritários, ou seja, com participação de forma equitativa de membros representantes do poder público e da sociedade.

Os Fundos Municipais ainda não são uma realidade nos pequenos municípios, mas é um instrumento que pode incrementar as ações dos conselhos de maneira mais efetiva, sem necessitar apenas de apoio do poder público, podendo desta forma ter mais liberdade de pensamento e ação, atuando de forma independente.

Avaliando os instrumentos de descentralização voltados ao desenvolvimento local e a melhoria de qualidade de vida, podemos ver que os pequenos municípios do Paraná na área de educação ainda não implementaram os conselhos, pois menos da metade tem conselhos de educação, sendo que desses, dois terços são paritários e um terço possui um fundo voltado às ações de educação (Figura 22).

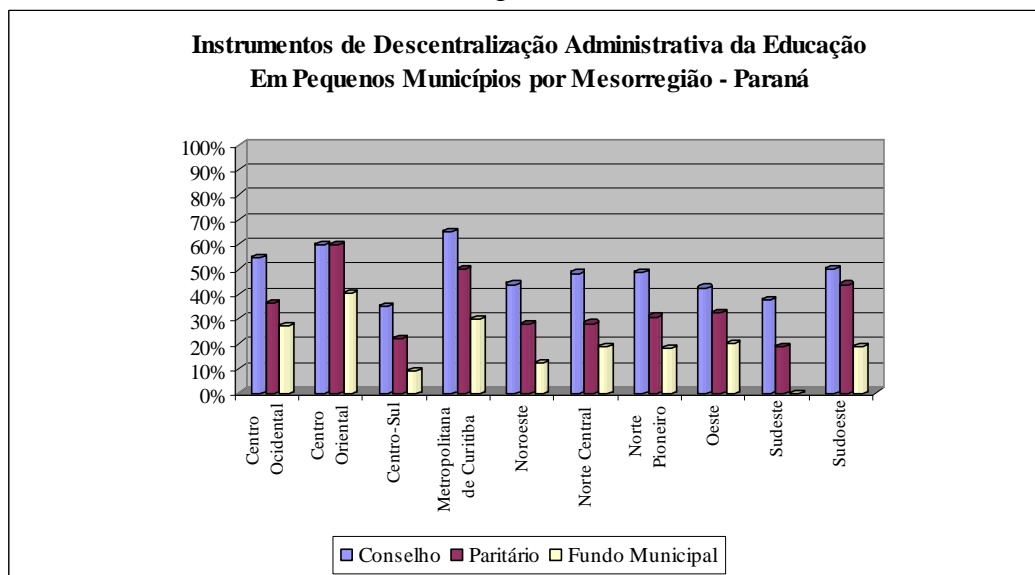
Figura 22



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

No âmbito regional (Figura 23), as mesorregiões Metropolitana de Curitiba e Centro Oriental se destacam com um número de pequenos municípios significativo com conselhos de educação, sendo que na mesorregião Centro Oriental, há uma mesma proporcionalidade de conselhos paritários.

Figura 23

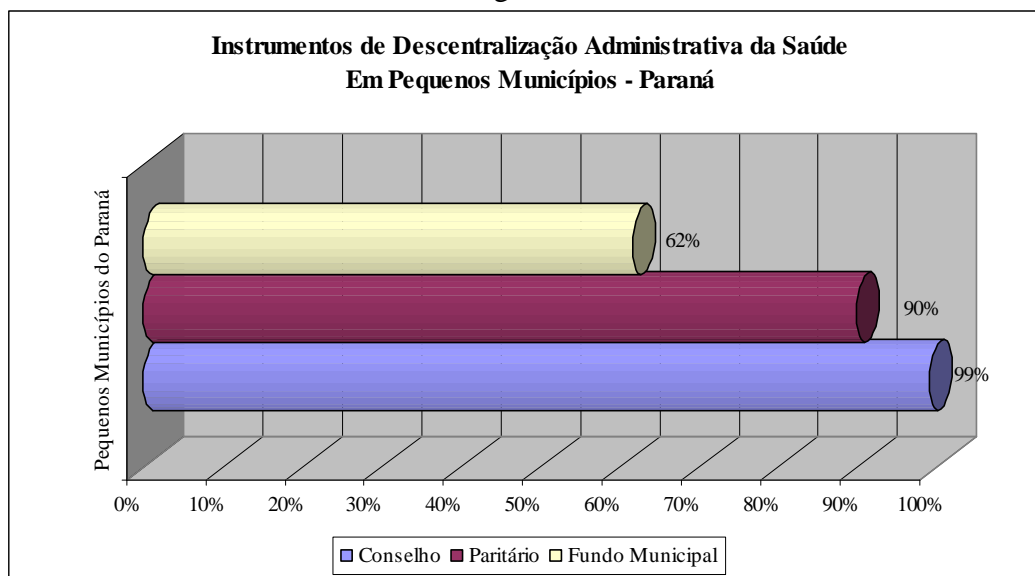


Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

A mesorregião Sudoeste também apresenta a existência de um número significativo de conselhos paritários de educação. Contudo, a pouca porcentagem de pequenos municípios com fundos municipais de educação pode retratar a falta de informação e qualificação dos membros participantes do conselho, no sentido de implementar, bem como administrar um fundo financeiro.

Na área da saúde, a realidade dos conselhos é muito distinta, com praticamente a maioria dos pequenos municípios possuindo conselhos, sendo que em quase sua totalidade paritários (Figura 24). Isso reflete as exigências estabelecidas pelas legislações que realizaram a transferência de autonomia de atendimento da saúde para os municípios.

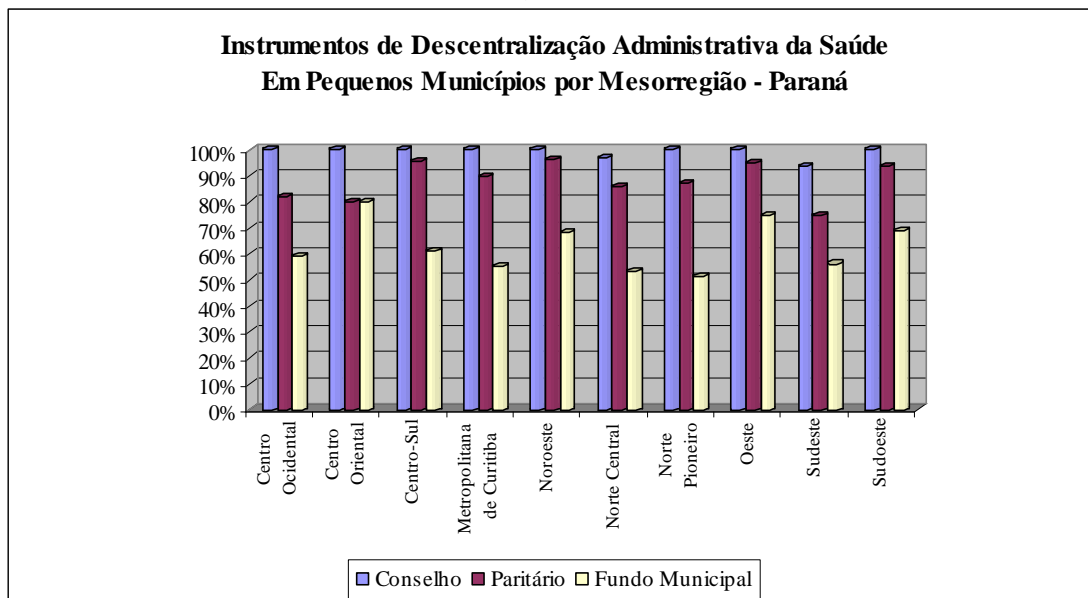
Figura 24



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

A existência de fundos municipais já é significativa, com mais da metade dos pequenos municípios do Paraná com este instrumento implementado. No âmbito regional (Figura 25), pode-se observar que se destacam as mesorregiões Sudoeste, Oeste e Centro Oriental com uma porcentagem de conselhos paritários e fundos municipais bastante expressiva.

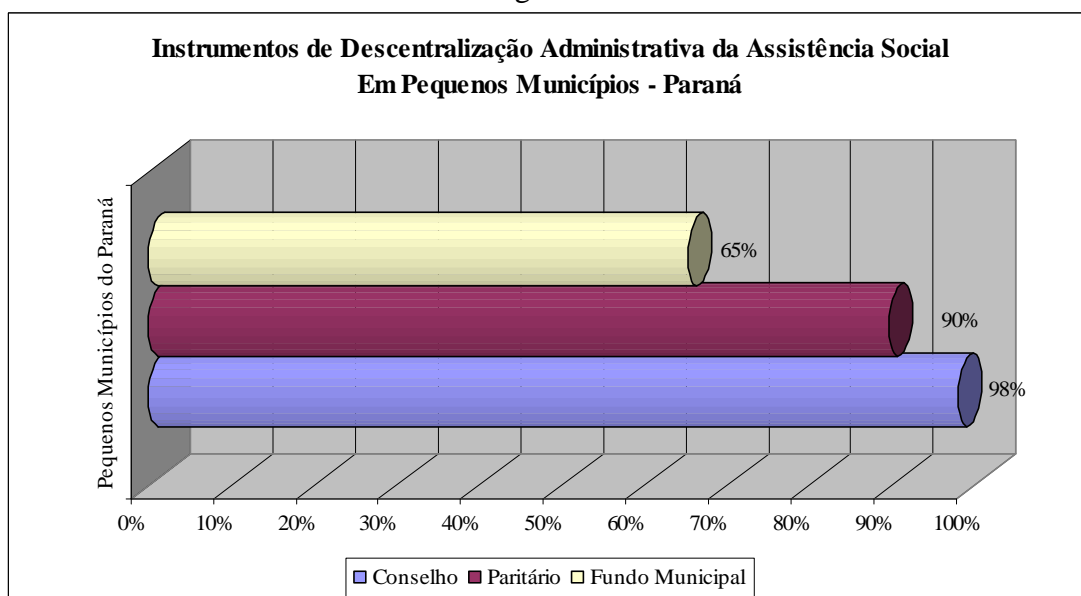
Figura 25



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

A realidade dos conselhos de assistência social também é muito similar à de saúde, pois quase a totalidade dos pequenos municípios do Paraná possui conselhos, em sua maioria paritários e com a existência de fundos municipais em mais da metade dos pequenos municípios (Figura 26).

Figura 26



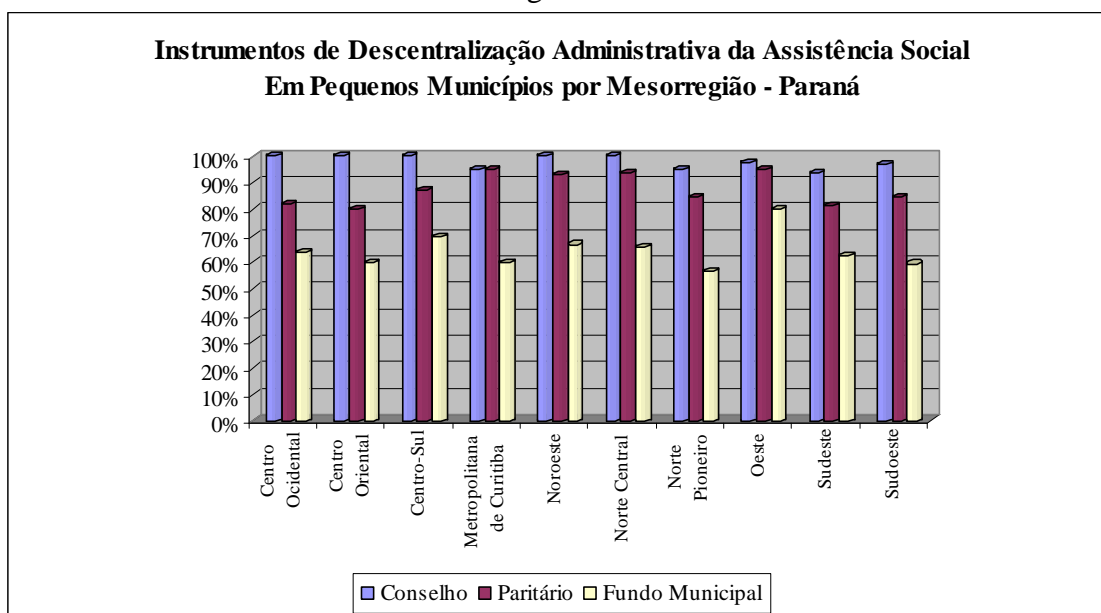
Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.



Esta característica pode demonstrar o envolvimento e a preocupação da sociedade na diminuição das desigualdades sociais, com ações originadas na comunidade e voltadas para a melhoria da saúde e de assistência social, como as creches comunitárias, programas de assistência alimentar e prevenção e proteção da infância, da mulher e do idoso.

No âmbito regional (Figura 27), se destaca a mesorregião Oeste com uma porcentagem de conselhos paritários e fundos municipais em quase a totalidade dos pequenos municípios. Destacam-se ainda as mesorregiões Centro-Sul, Noroeste e Norte Central, com uma porcentagem de conselhos paritários significativa, mas sem a mesma ênfase na existência dos fundos municipais.

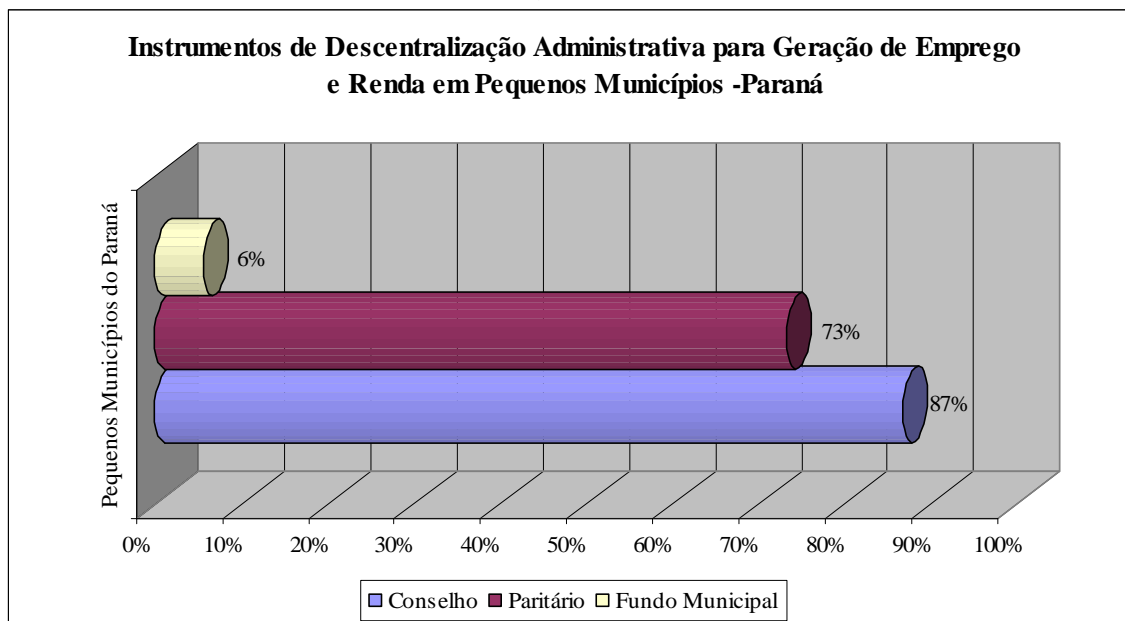
Figura 27



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Avaliando o processo de descentralização voltado ao desenvolvimento local, com viés na geração de emprego e renda, pode-se verificar que os pequenos municípios do Paraná demonstram alguma preocupação, à medida que quase a sua totalidade tem conselhos, em sua maioria paritários voltados a esse aspecto (Figura 28).

Figura 28

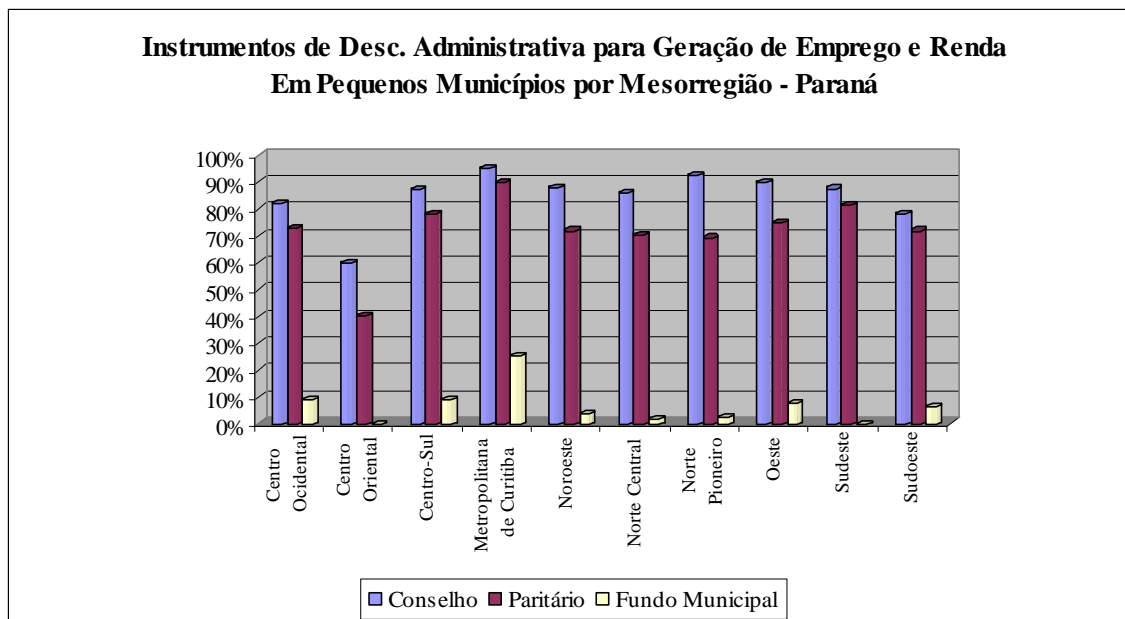


Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Já a existência de fundos para as ações nesse sentido, ainda merecem uma atenção maior, pois se a existência dos conselhos para discussão deste tema tão importante é um avanço, mas seguramente a existência dos fundos poderia implementar ações mais efetivas, principalmente na área de qualificação profissional.

No âmbito regional (Figura 29), destaca-se a mesorregião Metropolitana de Curitiba, com forte influência da proximidade da capital e toda a sua estrutura e investimentos na atração de empresas, a presença de conselhos nesta área, com a maior porcentagem de pequenos municípios com fundo municipal.

Figura 29

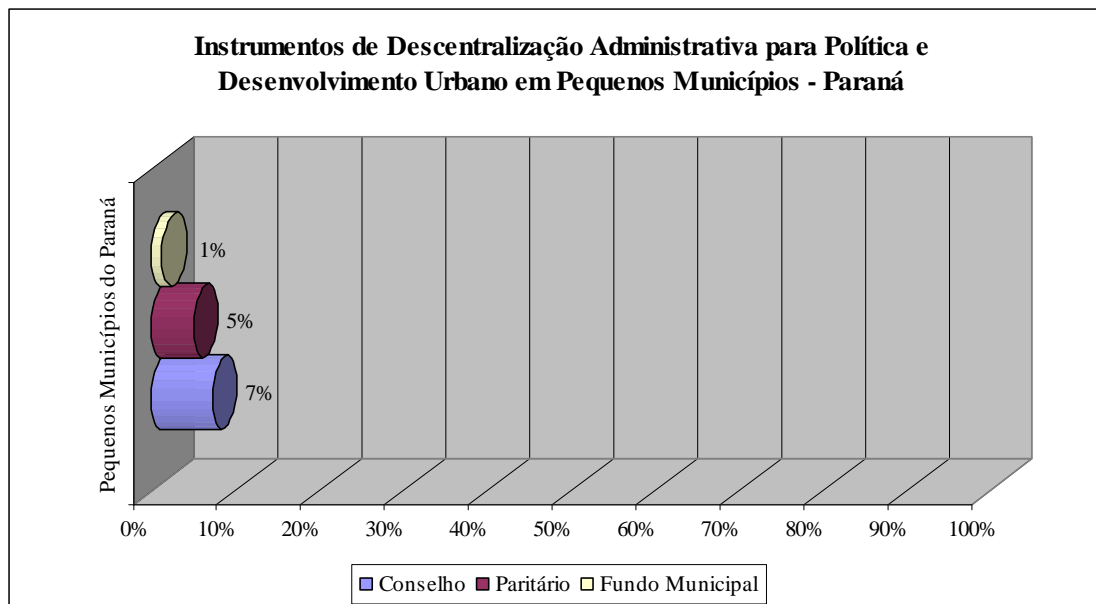


Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

As outras mesorregiões também têm uma porcentagem de pequenos municípios significativa com conselhos paritários, mas sem fundos municipais. Avaliando todos os outros processos e instrumentos já vistos, surpreende a mesorregião Centro Oriental, que não apresenta o mesmo cenário, com a menor porcentagem de pequenos municípios com conselhos e nenhum fundo municipal.

Os Conselhos de Política e Desenvolvimento Urbano podem ter papel importante em discussões sobre habitação, prestação de serviços de água e esgoto e organização do território (Figura 30). Contudo, há poucos conselhos existentes nestes pequenos municípios. Esta discussão ainda é restrita ao corpo técnico dos municípios, que em geral também não possuem a qualificação adequada, de forma que esta discussão nos pequenos municípios se apresenta inócua.

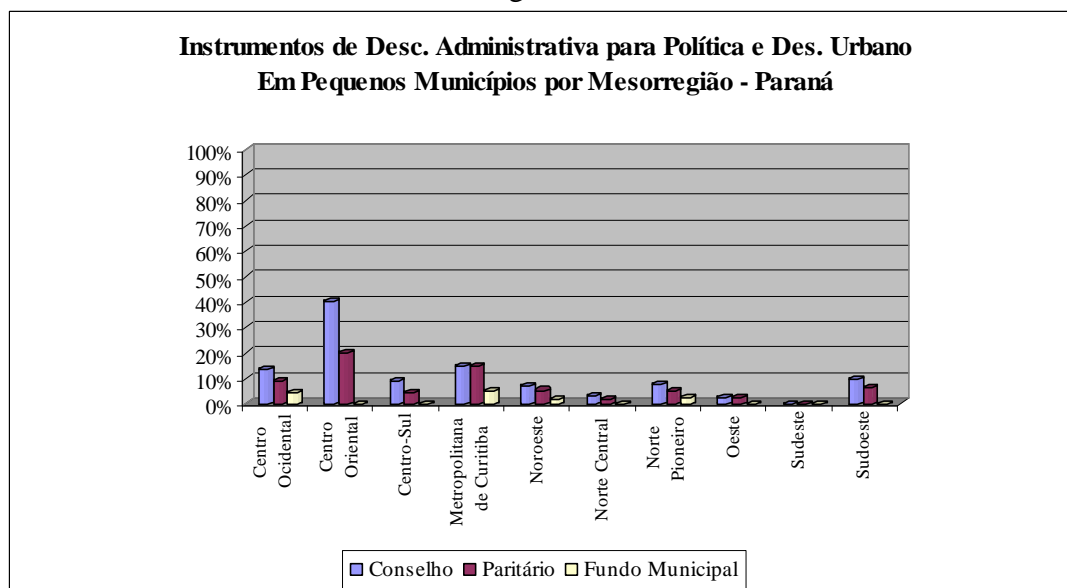
Figura 30



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

No âmbito regional (Figura 31), destaca-se a mesorregião Centro Oriental com quase metade dos pequenos municípios tendo conselhos, onde metade destes são paritários. A mesorregião Metropolitana de Curitiba também tem um número expressivo, diante do cenário do estado.

Figura 31



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

O processo de descentralização administrativa, abrindo para a sociedade a possibilidade de participação nas tomadas de decisão do poder público, trouxe grandes avanços, principalmente na área de saúde e assistência social.

Nas áreas de educação e geração de emprego e renda, o processo já atinge boa parte dos pequenos municípios do Paraná. E ainda se mostra incipiente os conselhos que podem discutir os problemas urbanos.

Vale ressaltar que este processo de descentralização somente terá um resultado efetivo à medida que os conselhos possam atuar com liberdade e dinamismo, sem influências político-partidárias e cerceados por interesses distintos das demandas sociais locais.

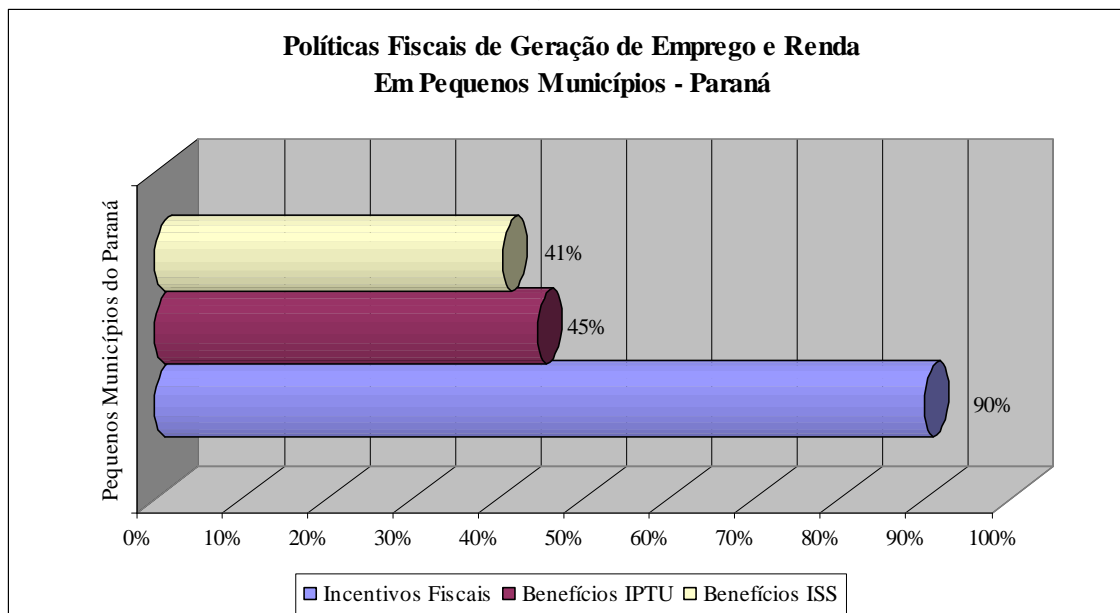
Considerando os vários instrumentos avaliados, pode-se destacar o desenvolvimento dos pequenos municípios de três mesorregiões, sendo num primeiro estágio a mesorregião Sudoeste Paranaense, e, num segundo estágio as mesorregiões Oeste Paranaense e Centro Oriental Paranaense.

### 3.1.3 Políticas para o Desenvolvimento Local

Entre as políticas públicas importantes para o desenvolvimento local e para a melhoria de qualidade de vida, estão as políticas setoriais voltadas para a geração de emprego e renda. As políticas setoriais podem ser divididas em fiscais, estruturais e de qualificação.

Quanto às políticas fiscais (Figura 32), as mais implementadas são os benefícios fiscais no IPTU, ISS e incentivos fiscais especiais. Como os pequenos municípios possuem uma arrecadação pequena tanto em IPTU como em ISS, o que mais se verifica é a arrecadação de outros incentivos fiscais.

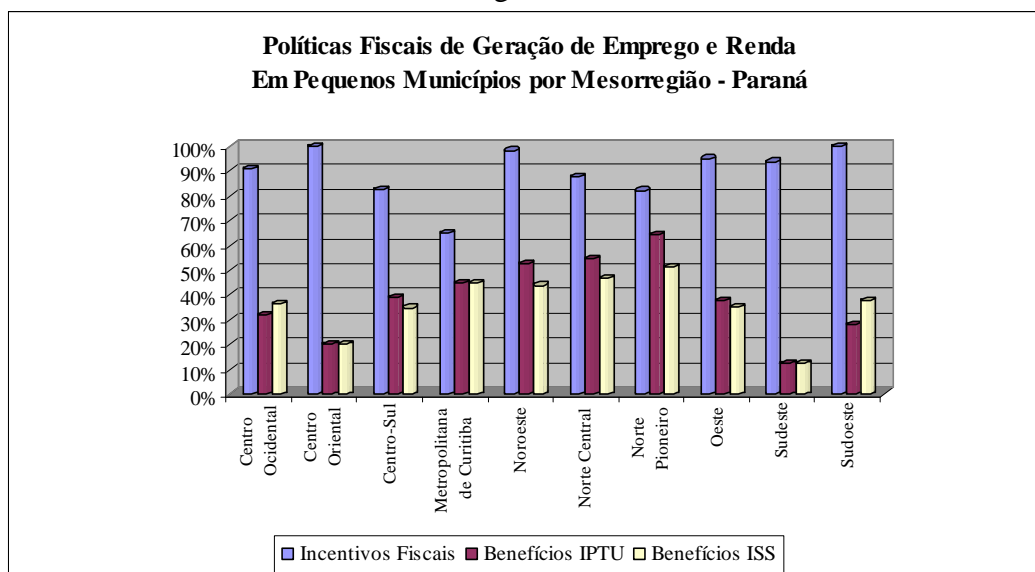
Figura 32



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

No âmbito regional (Figura 33), as mesorregiões Norte Pioneiro, Noroeste e Norte Central se destacam com um número expressivo de pequenos municípios com estas políticas implementadas.

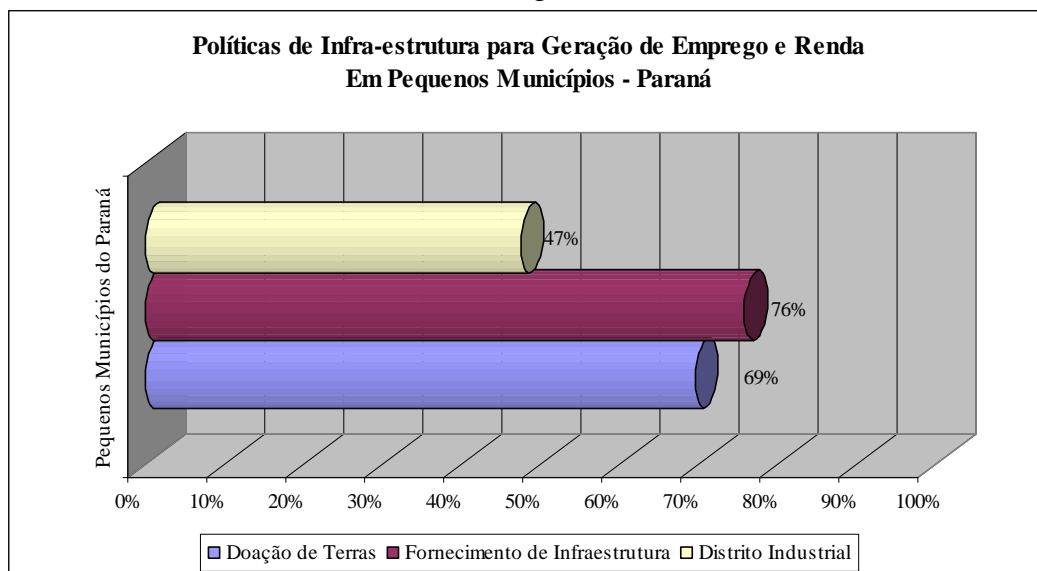
Figura 33



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Quanto às políticas de infra-estrutura, as mais utilizadas visando a atração de empresas, tem sido o fornecimento de infra-estrutura, a doação de terras públicas e formação de distritos industriais (Figura 34).

Figura 34



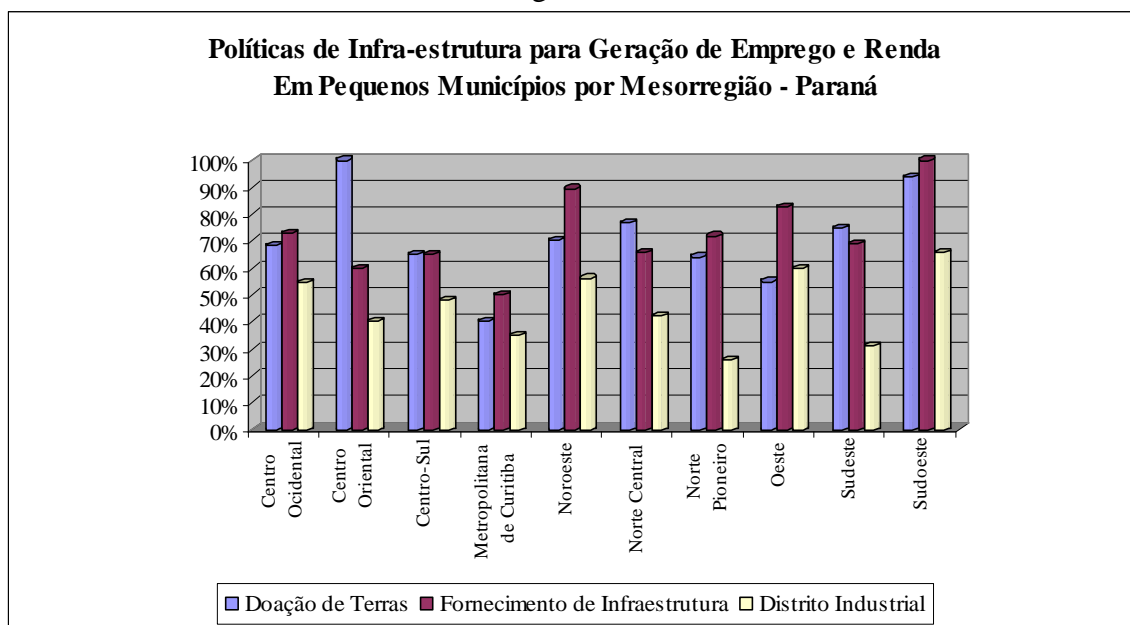
Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Pode-se verificar que os pequenos municípios preferem mais o fornecimento de infra-estrutura e na doação de terras, pois a implementação de um distrito industrial é um investimento elevado.

De qualquer forma, pode-se considerar expressivo que praticamente metade dos pequenos municípios do Paraná tenham informado a existência de um distrito industrial, seja ele formal ou implementado, pois pode demonstrar uma preocupação em estar preparado para um desenvolvimento local sustentável, através de instrumentos e políticas institucionais.

No âmbito regional (Figura 35), a mesorregião Sudoeste se destaca com uma porcentagem expressiva de pequenos municípios com todas as políticas estruturais citadas, voltadas para o incremento de emprego e renda. Pode-se observar ainda um expressivo número de municípios da mesorregião Centro Oriental com a política de doação de terras, a mesorregião Noroeste com a política de fornecimento de infra-estrutura e a mesorregião Oeste com a política de distritos industriais.

Figura 35

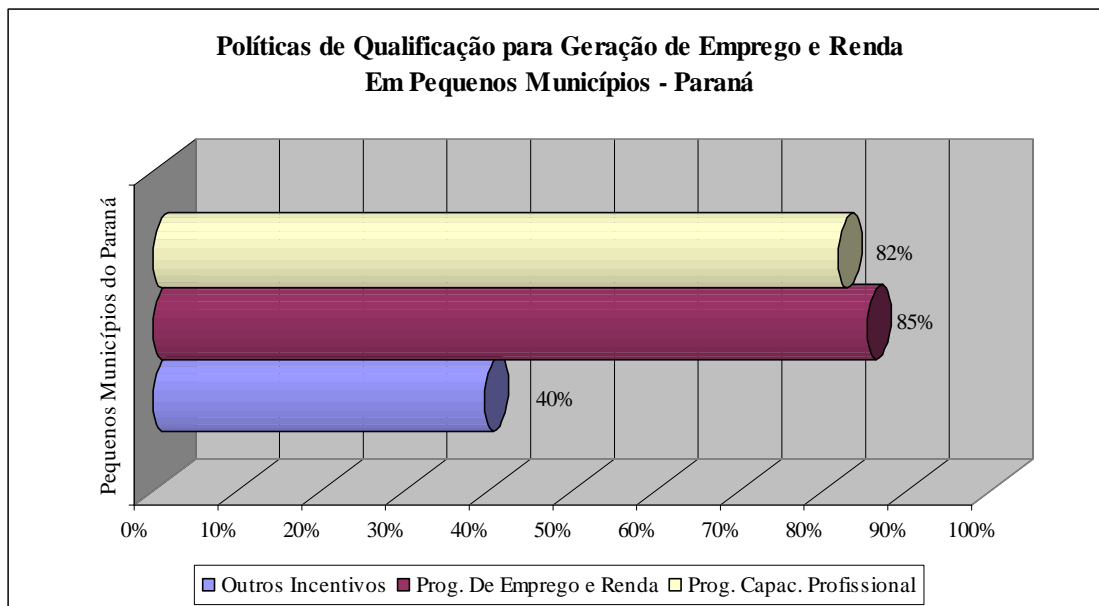


Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Quanto às políticas de qualificação (Figura 36), as mais implementadas são os programas de capacitação profissional, os programas de geração de emprego e renda, bem como outros incentivos à qualificação da mão-de-obra local. Nesse sentido, é expressivo o número de pequenos municípios que apresentam programas de capacitação e programas de geração de emprego e renda, o que pode demonstrar a busca pela criação de um ambiente propício à atração de empresas ou ao aperfeiçoamento das vocações atuais de cada um.



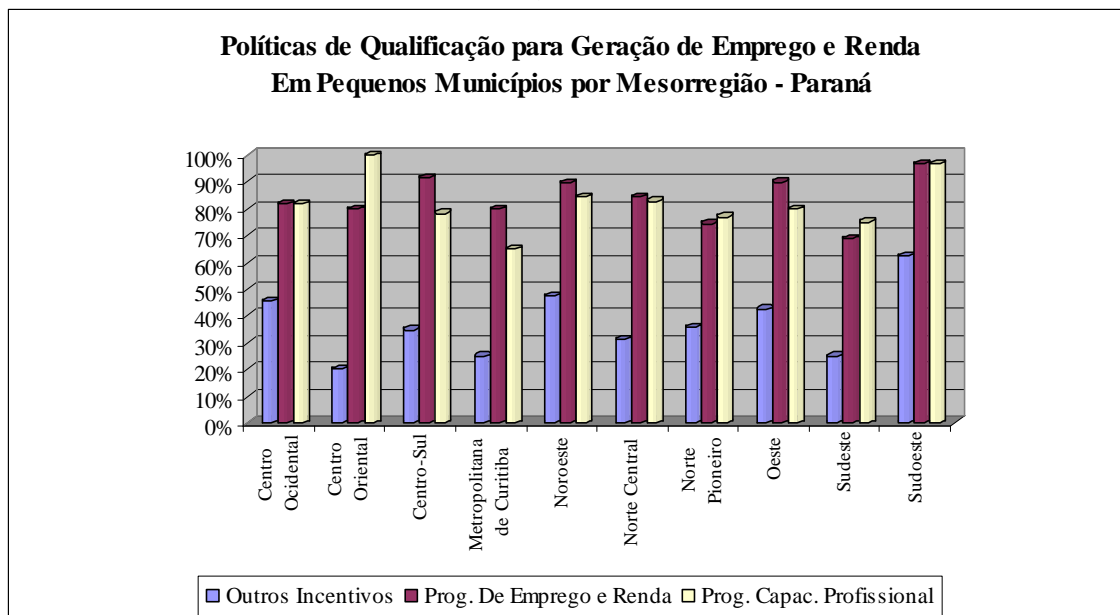
Figura 36



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

No âmbito regional (Figura 37), a mesorregião Sudoeste se destaca com um número expressivo de pequenos municípios que possuem programas de capacitação, geração de emprego e renda além de outros incentivos à atração e geração de desenvolvimento sócio-econômico. Destaca-se ainda a mesorregião Centro Oriental, com um número expressivo de pequenos municípios com programas de capacitação profissional.

Figura 37



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

As políticas setoriais, voltadas para a geração de emprego, renda e desenvolvimento local, têm ganhado força, na busca pela atração de empresas. Vários são os instrumentos implementados desde as políticas fiscais, as políticas de infraestrutura e principalmente os programas de capacitação profissional, com uma participação efetiva da comunidade através dos conselhos.

### 3.1.4 O Corpo Funcional Municipal

Um aspecto importante na implementação de políticas públicas está diretamente interligado com a capacidade técnica do corpo funcional das prefeituras. Ao se avaliar este aspecto, deve-se levar em consideração que de maneira geral, o corpo funcional não possui capacitação adequada, convivendo com baixa remuneração, em função, principalmente, da baixa capacidade de viabilidade econômica dos municípios.

Ao considerarmos ainda, o corpo funcional nos pequenos municípios, a crise do funcionalismo público se apresenta maior, pois além das situações já apresentadas, estes ainda sofrem com o pouco interesse de bons profissionais em atuarem no interior, bem como com aspectos políticos que influenciam a formação deste corpo funcional local, muitas vezes com a prática do nepotismo e sem critérios técnicos para a contratação.

A falta de um corpo funcional capacitado e motivado é uma das principais dificuldades para a realização de projetos voltados ao desenvolvimento local e para a melhoria de qualidade de vida da população, ocasionando projetos inacabados ou sem os objetivos alcançados e o desperdício dos poucos recursos dos municípios.

Ao avaliarmos nos pequenos municípios do Paraná a relação do número de servidores com sua população total (Cartograma 04), podemos observar que 93% dos pequenos municípios tem até 5% da população total compondo o corpo funcional local, dos quais 47% são servidores de nível auxiliar, 40% são servidores de nível médio e 13% são servidores de nível superior.

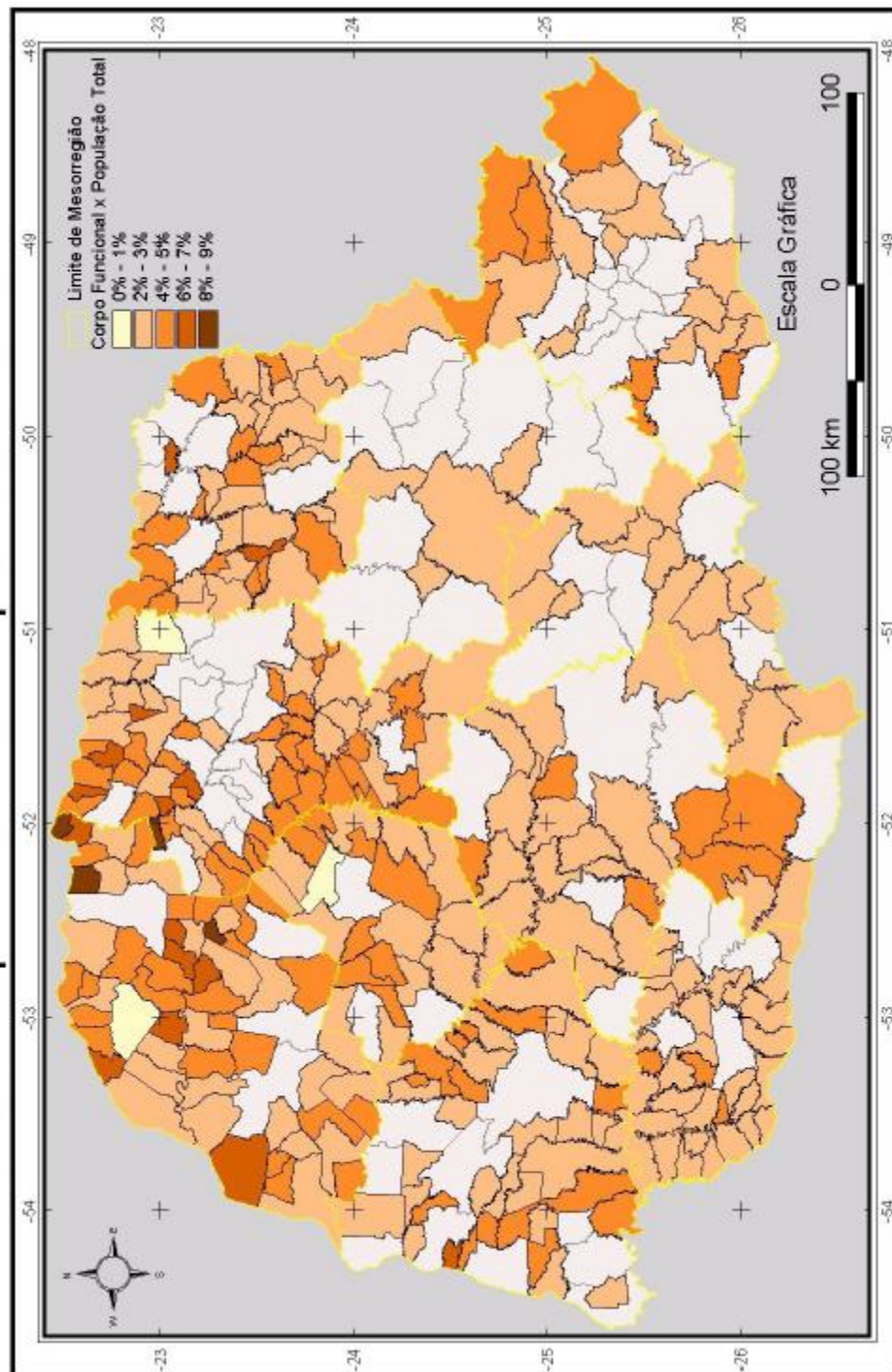
Pode-se observar que o corpo funcional, formado em sua maioria por servidores de nível auxiliar e médio, quase sempre está voltado para a manutenção dos serviços públicos básicos, como limpeza pública, atendimento em saúde e educação, com pouco investimento em servidores de nível superior, dos quais a maioria existente ainda está voltada apenas à área de saúde ou educação.

Se considerar-se que a principal característica dos pequenos municípios do Paraná é a sua relação com o meio rural, pode-se esperar que o corpo funcional, de maneira geral, seja formado por parte da população urbana (Cartograma 05). Desta forma, podemos observar que 94% dos pequenos municípios tem até 15% da população urbana como parte do corpo funcional local. Isso também é uma

característica das administrações locais nos pequenos municípios, ou seja, uma das principais atividades geradoras de emprego formal é a prestação de serviços públicos.

Cartograma 04

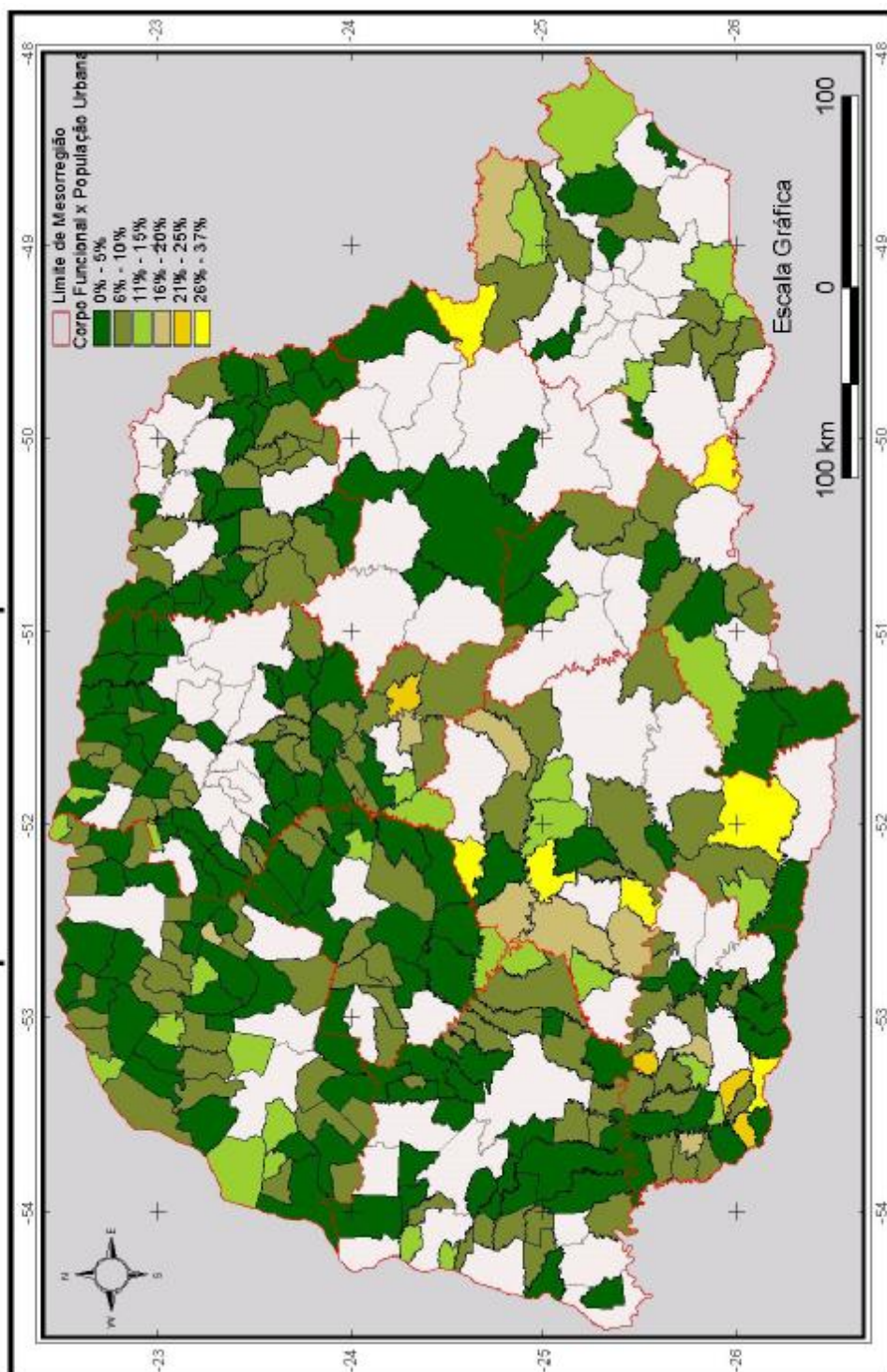
## Relação entre Corpo Funcional x População Total nos Pequenos Municípios do Paraná



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000 Org.: Tavares, M. M.

Cartograma 05

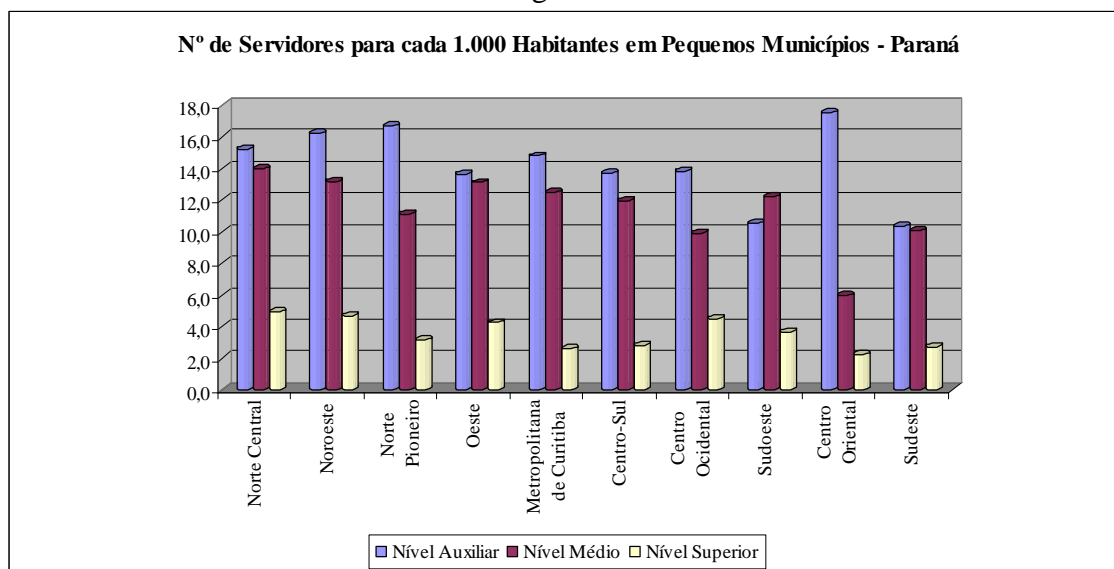
## Relação entre Corpo Funcional x População Urbana nos Pequenos Municípios do Paraná



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000    Org.: Tavares, M. M.

Considerando os pequenos municípios do Paraná, numa relação entre o número de servidores para cada 1.000 habitantes (Figura 38), pode-se verificar a capacidade de atendimento deste corpo funcional, porém não existe uma referência que permita esta avaliação. Contudo, podemos observar que há em média 14 servidores de nível auxiliar, 12 servidores de nível médio e 4 servidores de nível superior para cada 1.000 habitantes, ou seja, 30 servidores para cada 1.000 habitantes.

Figura 38



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Segundo o IBGE (2002, p. 20), uma “forma de avaliar o contingente de servidores municipais é através da participação relativa desse segmento na população. Em 2002, no Brasil havia, em média, 35 servidores municipais para cada 1.000 habitantes”. Ainda, “nos municípios de menor porte, a proporção de servidores na população alcança 49 para cada 1.000 habitantes”.

Comparando os valores dos pequenos municípios do Paraná com os valores acima, pode-se verificar que a média de servidores está muito próxima da média nacional, porém distante da média para os municípios de menor porte, o que pode significar uma eficiência maior dos municípios do Paraná (próxima da média nacional que considera todos os municípios), ou um déficit de servidores para o atendimento

das demandas existentes, se comparando a média destes com a média dos municípios de menor porte do país.

Esta conclusão, neste momento, não é possível e nem necessária, pois o que se deseja é demonstrar que o corpo funcional local é um fator importante na implementação das políticas públicas e que, nos pequenos municípios do Paraná, carece de maior investimento em capacitação e diversificação dos servidores e seu nível de conhecimento. Levando em consideração a quantidade de servidores, não observa-se uma variação significativa, seja em relação à média nacional, como em relação à média dos pequenos municípios.

Em âmbito regional, pode-se observar que a média dos servidores nas mesorregiões do Paraná está abaixo da média nacional (IBGE, 2002) e muito distante da média dos municípios de pequeno porte. As mesorregiões Noroeste Paranaense e Norte Central Paranaense são as que mais se aproximam com 34 servidores para cada 1.000 habitantes e a mesorregião Sudeste Paranaense possui a menor média com 23 servidores para cada 1.000 habitantes.

Considerando a divisão por níveis de servidores (auxiliar, médio e superior) e a proporção em relação à população total do município, pode-se observar que as mesorregiões Norte Central Paranaense e Noroeste Paranaense possuem a maior relação média de servidores de nível médio e superior e a Centro Oriental Paranaense a maior relação média de servidores de nível auxiliar.

A mesorregião Sudoeste Paranaense se destaca por estar na média dos pequenos municípios paranaenses e possuir um número de servidores de nível médio maior que o número de servidores de nível auxiliar.

Os pequenos municípios da mesorregião Metropolitana de Curitiba, por estarem próximos da capital que concentra a área de educação superior do estado, não conseguem se destacar positivamente nesse nível, possuindo uma das mais baixas médias de servidores de nível superior do estado.

### 3.2 Quanto à Qualidade de Vida

Para se avaliar a qualidade de vida dos pequenos municípios do Paraná utilizou-se o IDH-M de cada município para os anos de 1991 e 2000. O objetivo desta avaliação em dois momentos é o de apresentar as tendências de evolução da qualidade de vida no estado. Mantém-se a divisão do Paraná em mesorregiões, o que permite uma avaliação regional dos pequenos municípios paranaenses.

Como o IDH-M é calculado para cada município, determinou-se um IDH-M mesorregional a partir do cálculo da média aritmética dos valores de IDH-M de cada município contido em uma mesorregião.

O IDH-M é apresentado a partir de uma classificação com três categorias, pela ONU/PNUD, sendo:

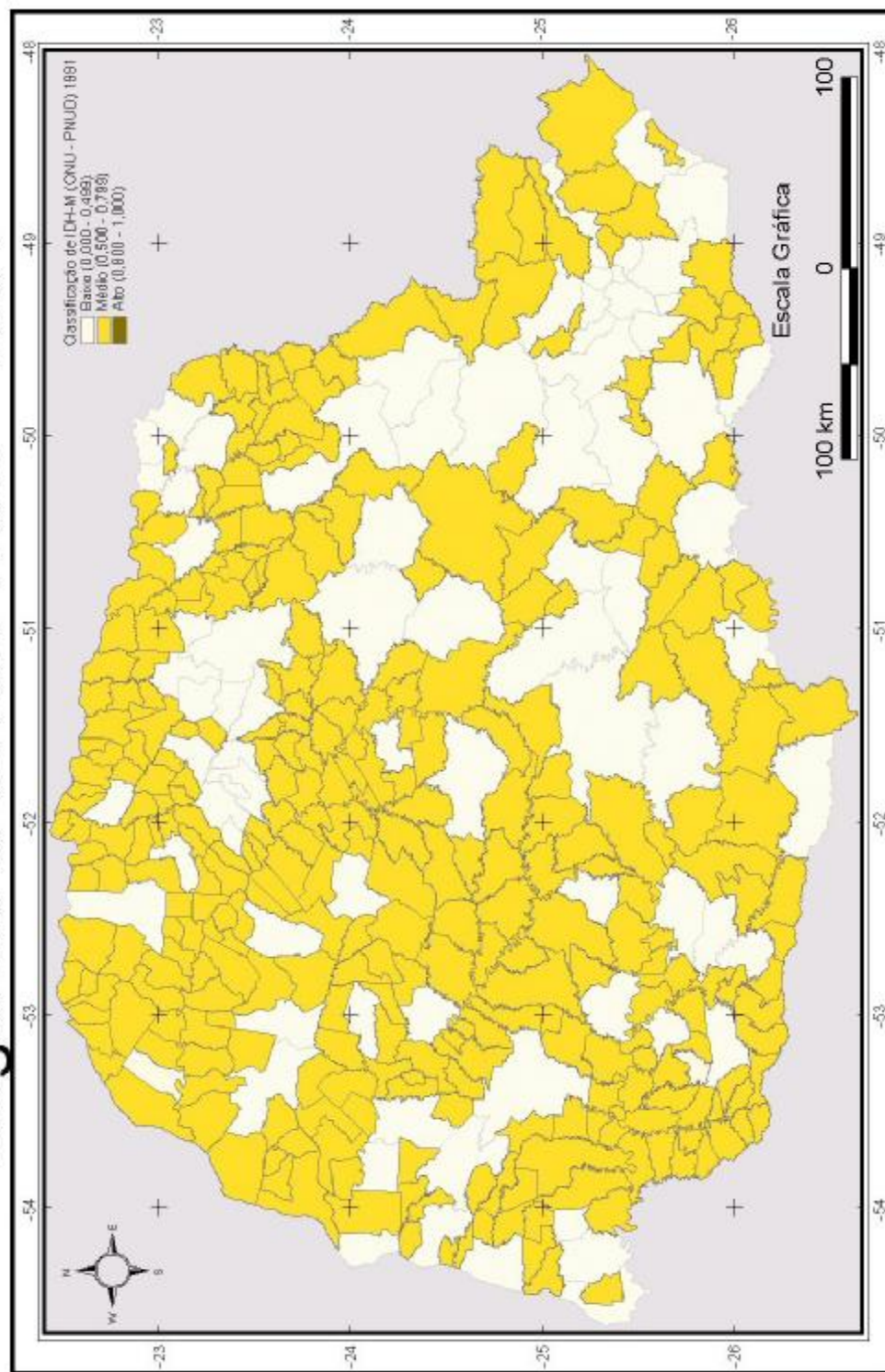
- $\leq 0,499$  = IDH-M Baixo;
- Entre 0,500 e 0,799 = IDH-M Médio;
- $\geq 0,800$  = IDH-M Alto.

No Estado do Paraná, esta classificação apresenta resultados generalizantes, deixando todos os pequenos municípios com IDH-M médio, considerando os valores de 1991 e 2000 (Cartogramas 06 e 07), e, algumas poucas alterações em pequenos municípios das mesorregiões Oeste Paranaense e Sudoeste Paranaense.



Cartograma 06

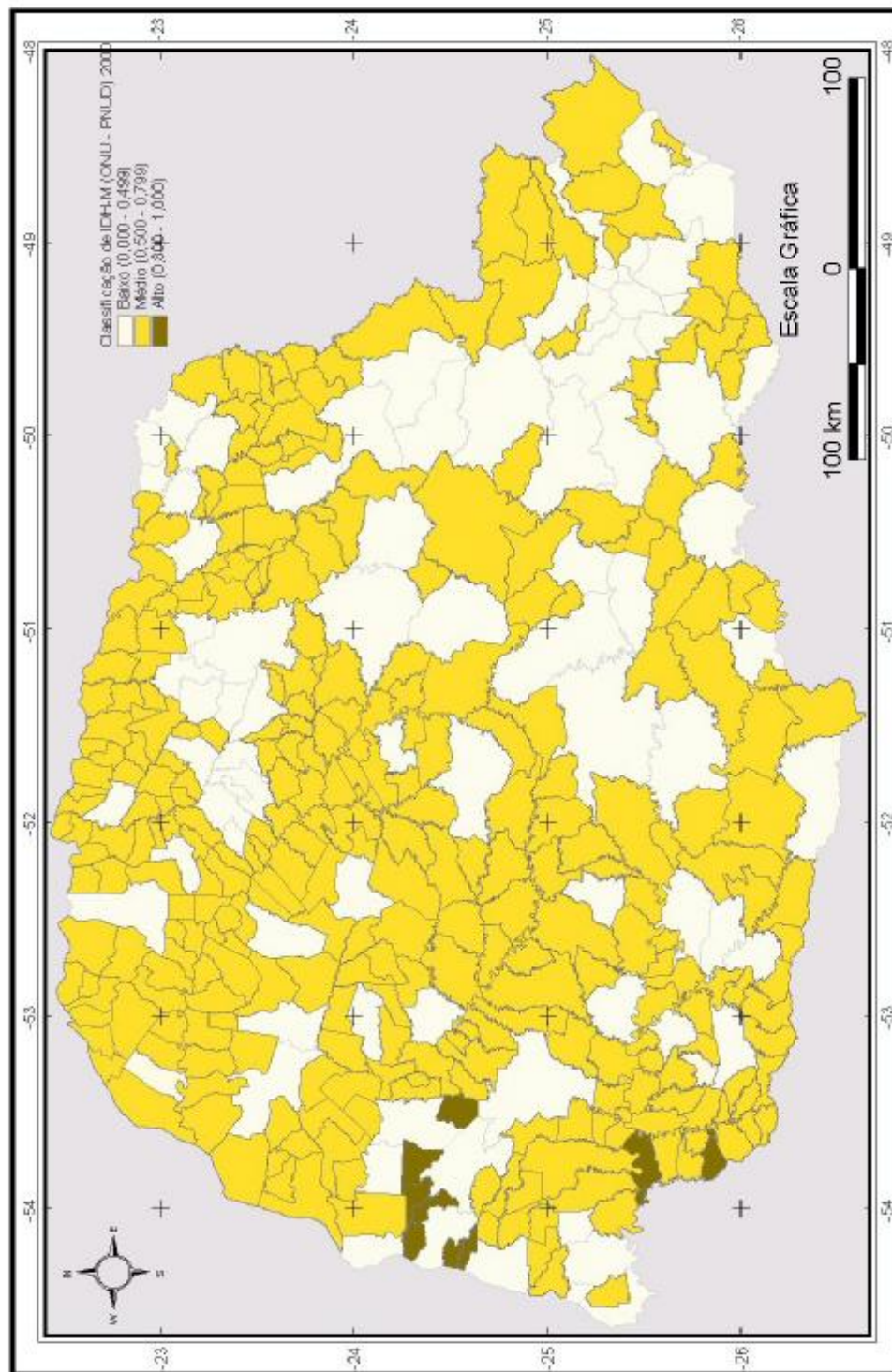
# IDH-M dos Pequenos Municípios do Paraná Segundo a ONU/PNUD - 1991



Fonte dos Dados Brutos: ONU/PNUD, 2000 Org.: Tavares, M. M.

## Cartograma 07

# IDH-M dos Pequenos Municípios do Paraná Segundo a ONU/PNUD - 2000



Fonte dos Dados Brutos: ONU/PNUD, 2000 Org.: Tavares, M. M.

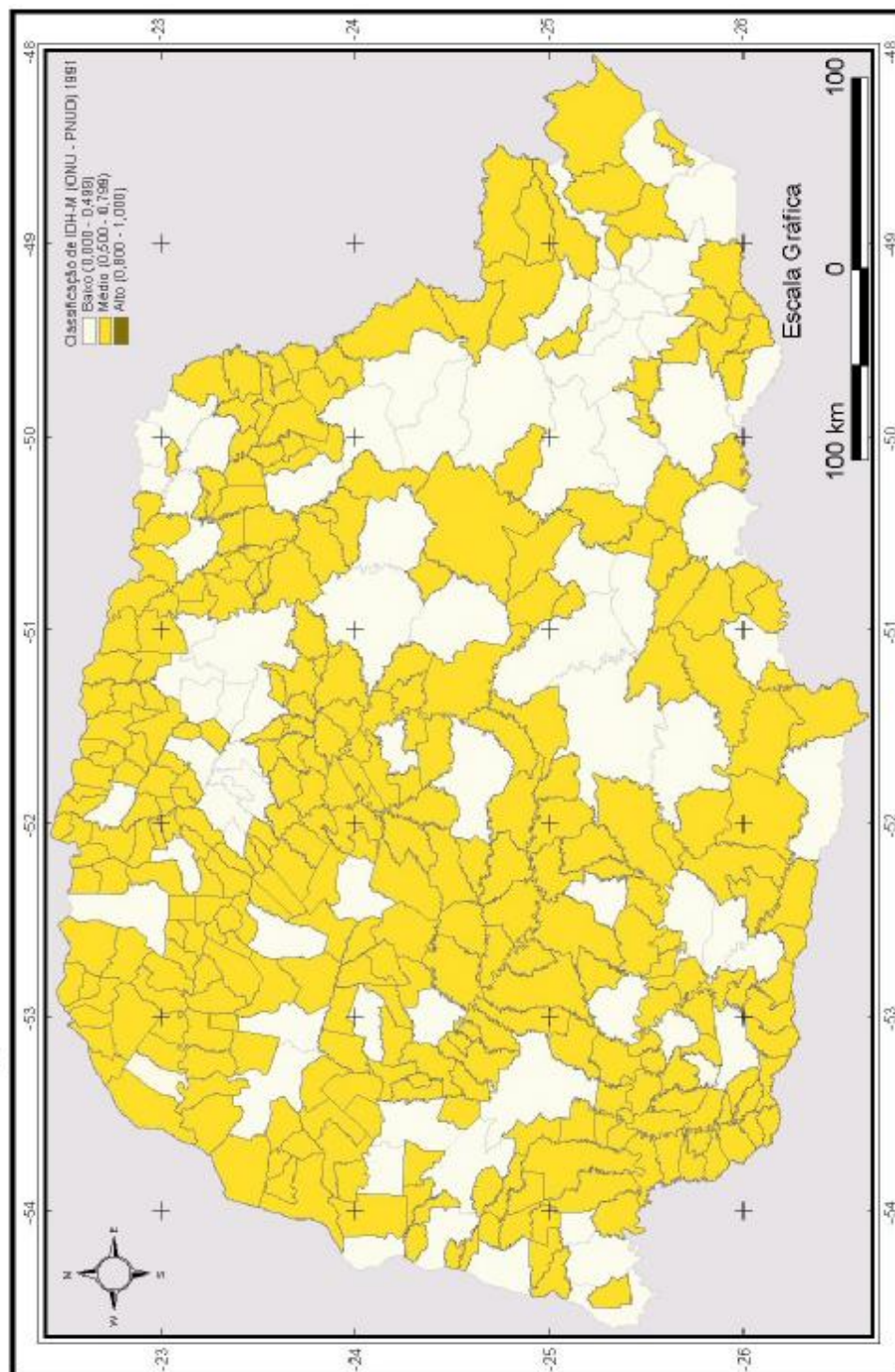
Em função deste resultado, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) propõe uma classificação com cinco categorias, sendo:

- $\leq 0,299$  = IDH-M Baixo Inferior;
- Entre 0,300 e 0,499 = IDH-M Baixo;
- Entre 0,500 e 0,649 = IDH-M Médio
- Entre 0,650 e 0,799 = IDH-M Médio Superior;
- $\geq 0,800$  = IDH-M Alto.

Com esta classificação, é possível avaliar melhor a evolução dos pequenos municípios do Estado do Paraná, neste período de 1991 a 2000, quais mesorregiões apresentaram melhores resultados, com a passagem de metade dos pequenos municípios que se encontravam com IDH-M Médio para IDH-M Médio Superior (Cartogramas 08 e 09).

Cartograma 08

# IDH-M dos Pequenos Municípios do Paraná Segundo a ONU/PNUD - 1991

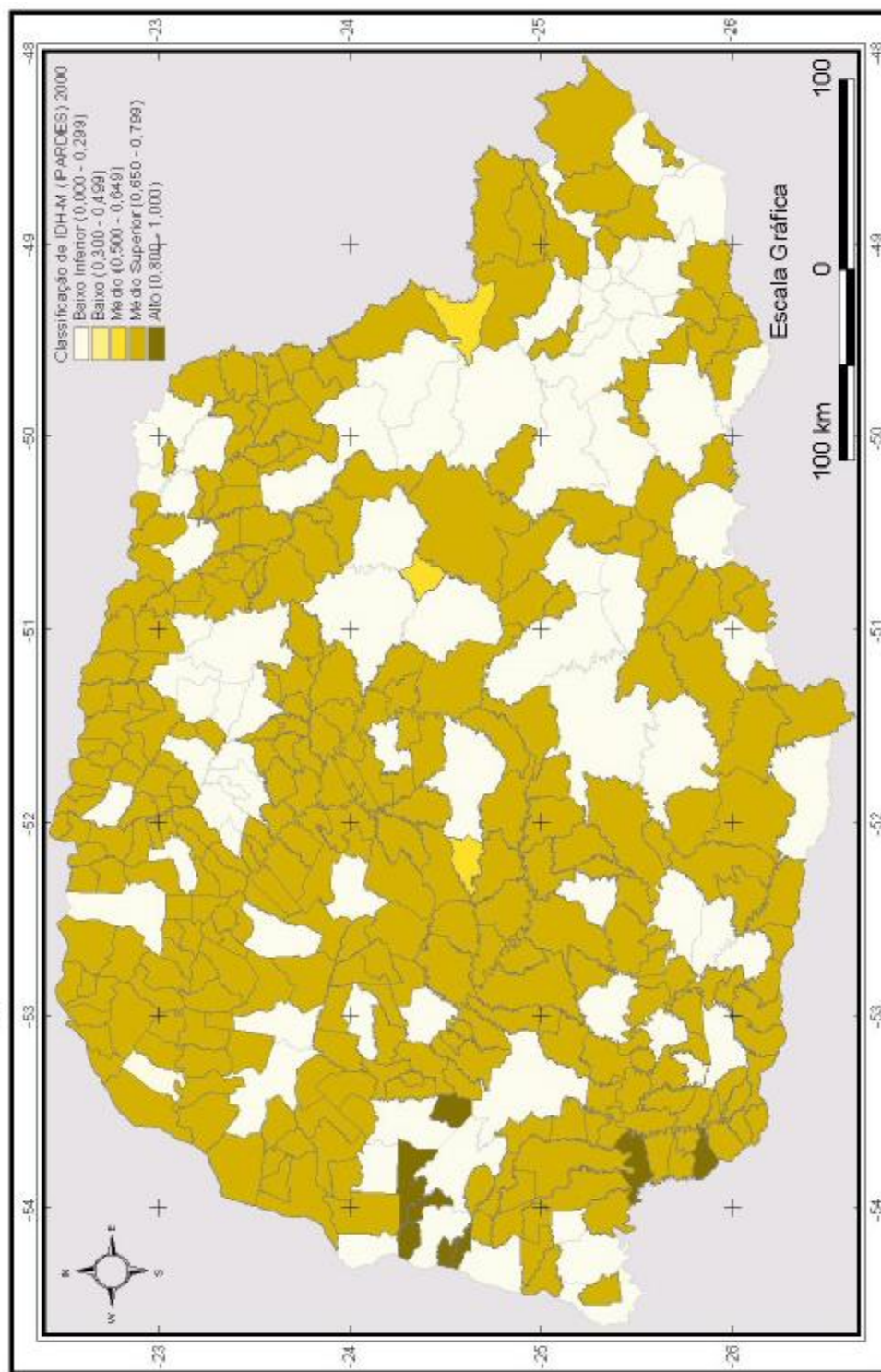


Fonte dos Dados Brutos: IPARDES, 2000

Org.: Tavares, M. M.

Cartograma 09

# IDH-M dos Pequenos Municípios do Paraná Segundo o IPARDES - 2000



Fonte dos Dados Brutos: IPARDES, 2000

Org.: Tavares, M. M.

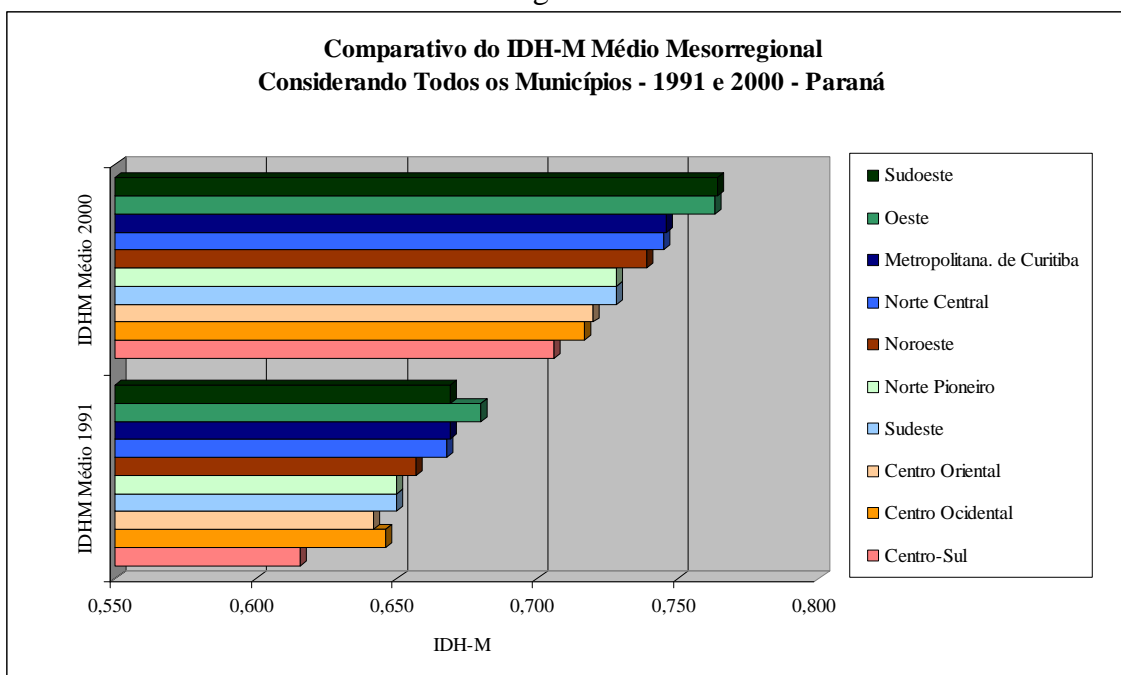
A partir dos valores de IDH-M (1991-2000), torna-se necessária uma avaliação de todas as mesorregiões, bem como qual mesorregião apresentou maior evolução e menor evolução, em termos matemáticos, e, a mesorregião que apresentou a melhor evolução, considerando a diferença entre os valores de IDH-M médio mesorregional determinado.

Inicialmente, vale apresentar uma comparação considerando todos os municípios e não apenas os pequenos municípios, divididos pelas mesorregiões do estado, pois este olhar regional contribui para se avaliar a necessidade de se implementar políticas públicas regionais mais adequadas.

Utilizando os valores de IDH-M dos municípios, no período de 1991 e 2000, com o objetivo de caracterizar as mesorregiões sob este aspecto, obteve-se a partir do cálculo por média aritmética, um indicador médio mesorregional e lançando-se mão dos critérios do IPARDES para classificar as mesorregiões, foi possível avaliar e classificar os dados sob um olhar regional.

Os resultados obtidos desta comparação podem ser observados nas Figuras 39 e 40 e apresentam uma realidade diversa. Dentro da temporalidade, em 1991, considerando todos os municípios, a mesorregião Oeste aparece com o maior IDH-M médio, classificado como Médio Superior. As mesorregiões Sudoeste, Metropolitana de Curitiba, Norte Central, Noroeste, Norte Pioneiro e Sudeste com valores intermediários e praticamente iguais, classificados também como Médio Superior, e, as mesorregiões Centro Ocidental, Centro Oriental e Centro Sul com os piores valores, classificados como Médio, sendo que a mesorregião Centro Sul aparece com o pior valor.

Figura 39

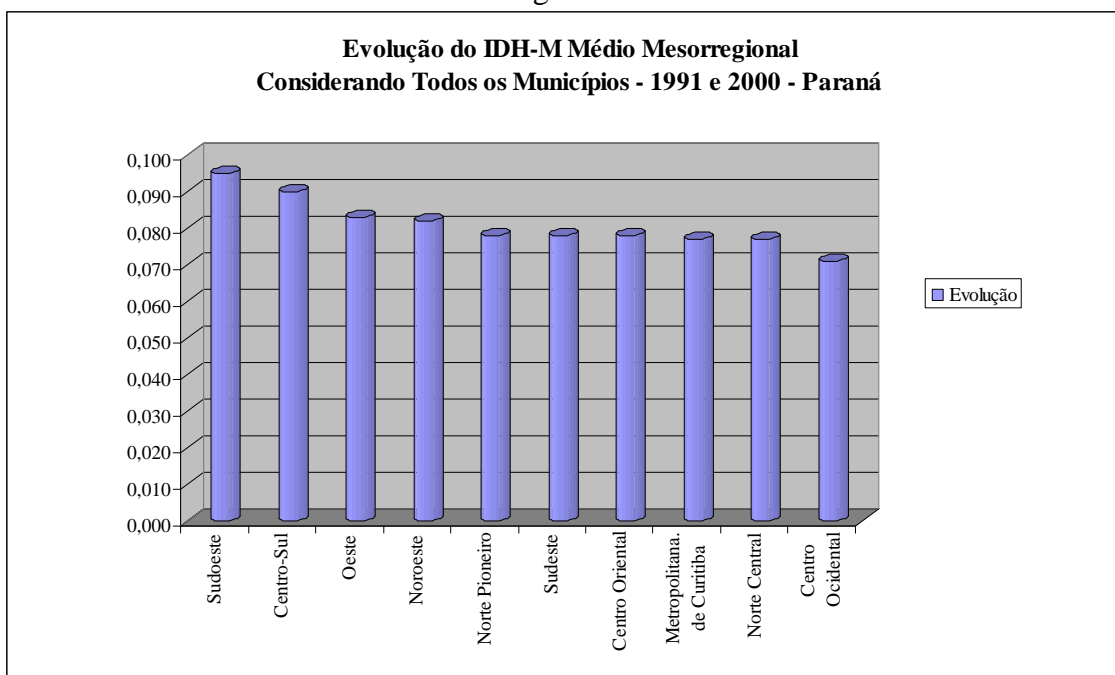


Fonte: ONU/PNUD, 2001 Org.: Tavares, M. M.

Considerando a temporalidade em 2000, todas as mesorregiões apresentaram uma significativa evolução, ficando dentro da classificação de Médio Superior, sendo que a mesorregião Sudoeste ultrapassou a mesorregião Oeste, ficando como a melhor mesorregião.

Verifica-se ainda a presença das mesorregiões Metropolitana de Curitiba e Norte Central muito próximas das primeiras. As demais mesorregiões apresentaram valores intermediários, com evoluções significativas, porém deixando ainda as mesorregiões Centro Ocidental, Centro Oriental e Centro Sul com os piores valores.

Figura 40



Fonte: ONU/PNUD, 2001 Org.: Tavares, M. M.

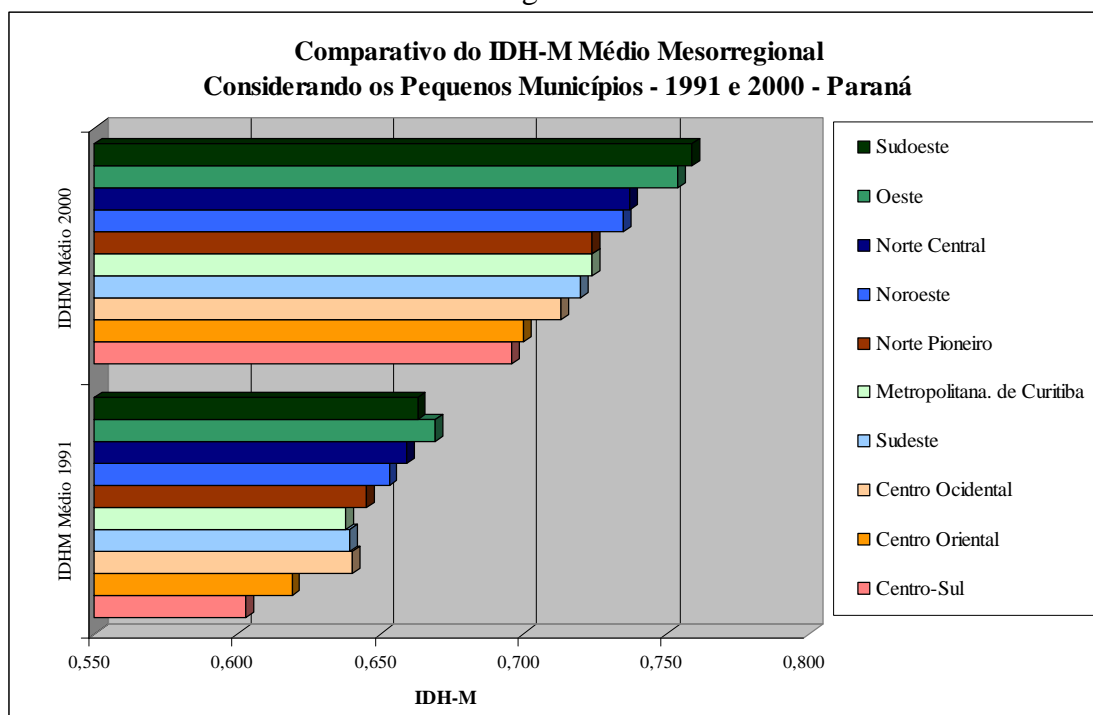
Repetindo a mesma análise, mas considerando apenas os pequenos municípios, com até 20.000 habitantes (Figura 41), tem-se o seguinte resultado, a partir dos dados de 1991. As mesorregiões Oeste, Sudoeste, Norte Central e Noroeste se apresentaram com os melhores índices, classificado como Médio Superior, sendo que a mesorregião Oeste obteve a melhor média.

As demais mesorregiões se encontram com valores intermediários, classificados como Médio, e revelando alterações significativas na conformação do estado, diante desse olhar, considerando apenas os pequenos municípios.

A mesorregião Metropolitana de Curitiba apresenta um valor muito distinto sem seus principais municípios, contribuindo para o resultado da média da mesorregião e a mesorregião Centro Sul continua com valores muito distintos das demais mesorregiões.



Figura 41



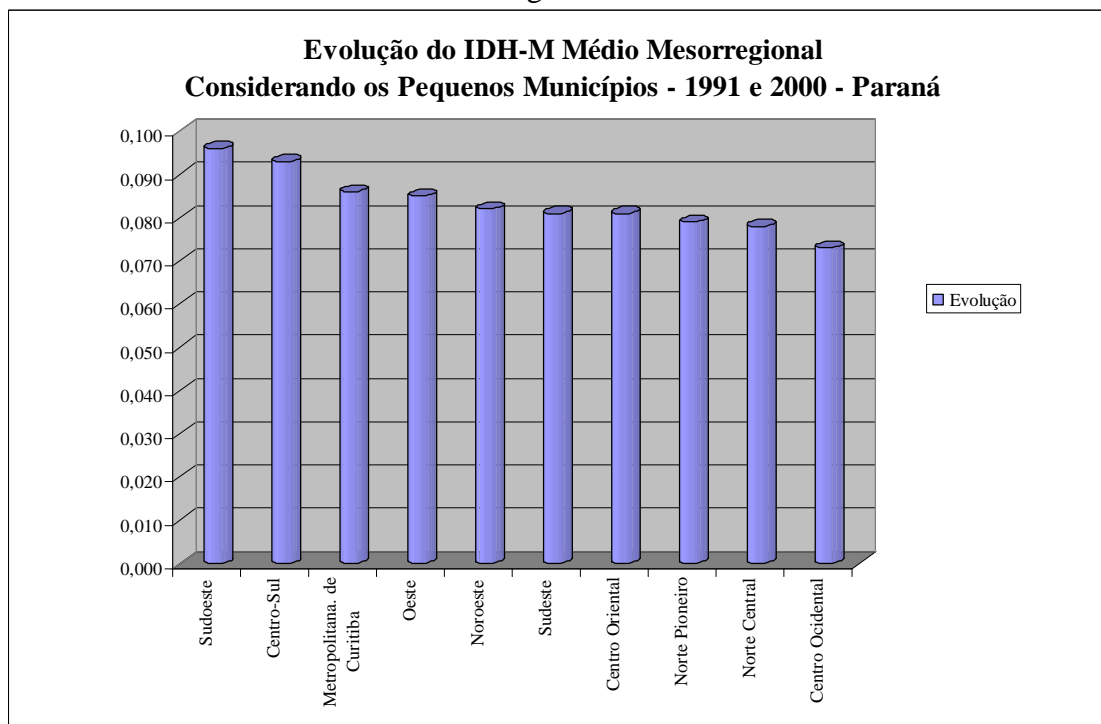
Fonte: ONU/PNUD, 2001 Org.: Tavares, M. M.

Considerando a temporalidade a partir dos dados de 2000 (Figura 42), observa-se que todas as mesorregiões evoluem alcançando a classificação Médios Superior. Contudo, forma-se algumas equivalências com a superação da mesorregião Sudoeste em relação a Oeste, mas tendo as mesmas situações significativamente melhores em relação às duas subseqüentes, que são as mesorregiões Norte Central e Noroeste.

Estas, por conseguinte também apresentam uma superioridade significativa perante os três subseqüentes que são as mesorregiões Norte Pioneiro, Metropolitana de Curitiba e Sudeste, ficando as mesorregiões Centro Ocidental, Centro Oriental e Centro Sul com os piores valores.

Vale ressaltar ainda a superação da mesorregião Metropolitana de Curitiba em relação a mesorregião Centro Ocidental, tendo a primeira, melhorado em relação aos dados de 1991, mas ainda distante das mesorregiões mais bem avaliadas, bem com a mesorregião Centro Ocidental não apresentando uma evolução significativa.

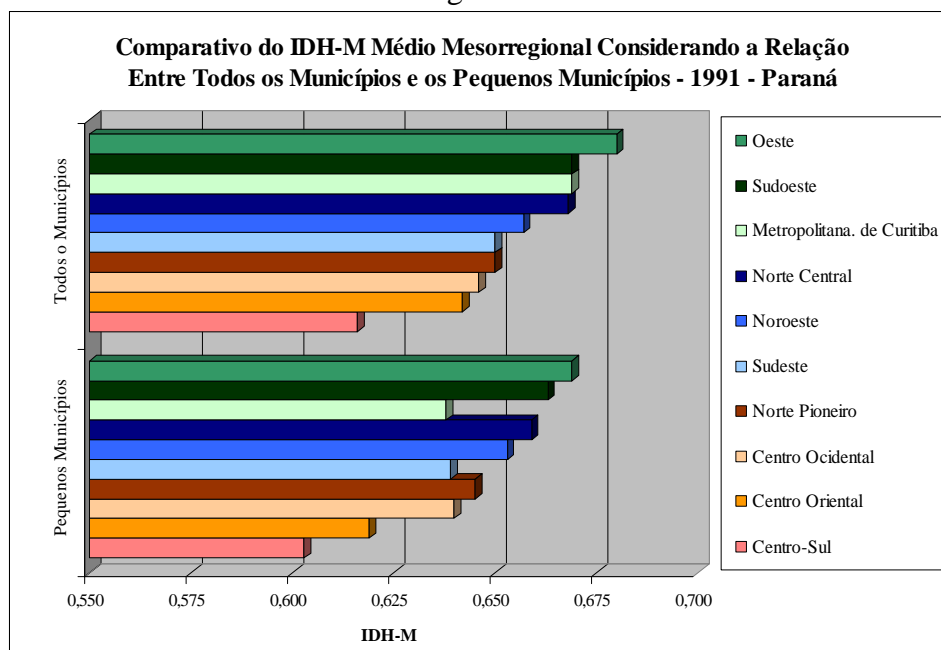
Figura 42



Fonte Fonte: ONU/PNUD, 2001 Org.: Tavares, M. M.

Comparando os resultados das mesorregiões, em cada época, entre todos os municípios do estado e os pequenos municípios (Figura 43), tem-se que em 1991, há uma queda acentuada da mesorregião Metropolitana de Curitiba, ficando juntamente com as mesorregiões mais pobres do estado, quando avaliada sem os seus principais municípios.

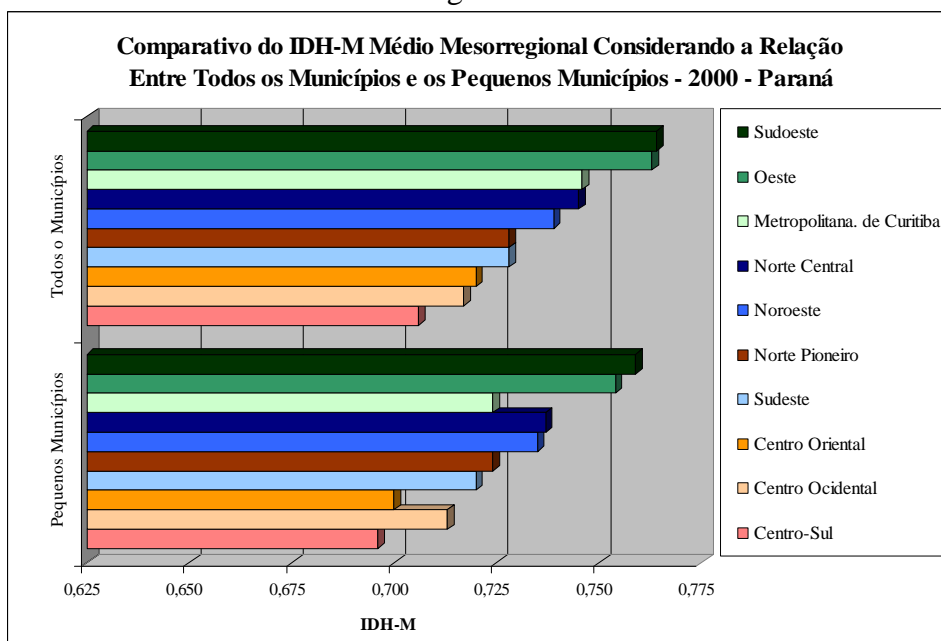
Figura 43



Fonte: ONU/PNUD, 2001 Org.: Tavares, M. M.

Esta situação apresenta uma melhoria em 2000 (Figura 44), mas coloca a mesorregião Metropolitana de Curitiba, apenas numa colocação intermediária. A mesorregião Centro Oriental também sofre uma queda acentuada em 2000, ficando muito próxima da mesorregião mais pobre do estado (Centro-Sul).

Figura 44



Fonte: ONU/PNUD, 2001 Org.: Tavares, M. M.

Desta forma, estas mesorregiões são as que mais sofrem com a avaliação do estado, levando-se em conta apenas os pequenos municípios. Revelando uma realidade de desigualdades sociais sem precedentes, mesmo estando próximas de regiões ricas e desenvolvidas.

Pelo lado positivo, as mesorregiões Norte Pioneiro e Centro Ocidental apresentaram uma recuperação no período de 1991 a 2000, principalmente nos pequenos municípios, visto que evoluíram de forma significativa. Vale destacar as mesorregiões Sudoeste e Oeste, que no período de 1991 a 2000, tanto considerando todos os municípios como apenas os pequenos municípios, se mantiveram com os melhores índices de qualidade de vida do estado do Paraná.

A partir da avaliação das mesorregiões, considerando valores de IDH-M médios, parte-se para uma avaliação intrarregional, considerando os pequenos municípios, com o objetivo de identificar os municípios com maiores e menores avanços na qualidade de vida de suas populações (ver o Comportamento Municipal do IDH-M com relação ao Tamanho da População em ANEXOS). Como resultado dessa análise, pôde-se observar que a evolução dos indicadores de IDH-M dos municípios não possui uma relação direta com o tamanho da população, visto que não há um padrão de maior ou menor evolução nos municípios de maior ou menor população. Este aspecto não reforça a teoria de que municípios com maior número de habitantes são mais viáveis que municípios com menor número de habitantes.

### 3.3 Quanto ao Desenvolvimento Local

A economia no Estado do Paraná continua fortemente apoiada na agricultura. Boa parte desta baseia-se no sistema cooperativo do Paraná, que apresenta sua importância e estrutura nos processos de produção, armazenamento, beneficiamento e, mais recentemente, na industrialização da produção agrícola. Esta importância é verificada nas 22 cooperativas que se posicionam entre as 100 empresas do estado com maior faturamento (IBGE, 2000).

Todavia, diante das dificuldades em aumentar os limites das áreas voltadas à agricultura e o rendimento das mesmas, bem como melhorar os processos de beneficiamento, seja pela necessidade de alto investimento em processos industriais,

seja pela necessidade de outras vantagens, que não apenas a proximidade das áreas plantadas, esse modelo mostra um evidente esgotamento.

Contudo, a economia ainda se caracteriza pela dependência das atividades do setor primário. Considerando que o setor secundário ainda não apresenta um maior desenvolvimento e participação na economia estadual, mesmo com os incentivos e investimentos realizados, visto que esta estrutura ainda não reflete em importância, se comparada ao setor primário.

Desta forma, a importância das atividades agroindustriais, cujos processos permitem agregar maior valor, começa lentamente a fazer parte da dinâmica dessa economia, se voltando principalmente para o interior do estado. Associado ao sistema cooperativo, que congrega a maioria dos pequenos e médios produtores agrícolas, o segmento agroindustrial está constituindo um conjunto de inúmeros pequenos e médios estabelecimentos nas mais variadas áreas, como por exemplo, as empresas de beneficiamento de óleo vegetal.

Outras áreas também têm obtido avanços, como na área têxtil, onde se concentram muitas pequenas empresas, na área madeireira e de mobiliário, bem como de confecções, onde tem havido uma propagação em diversos municípios do interior do Paraná.

Diante dessa reduzida diversidade econômica, principalmente no setor industrial, há muitas particularidades que contribuem com especialidades distintas e com forte domínio de apenas uma determinada atividade. Por outro lado, tem se observado uma dinâmica contrária a essa realidade no segmento metal-mecânico, onde o setor tem gerado uma mudança na estrutura industrial do estado com processos industriais modernos. Essa nova dinâmica vem alterando a composição do setor industrial, com novos segmentos em torno de segmentos principais.

Vale ressaltar que essa nova dinâmica econômica do estado, mais do que uma tendência, tem sido fruto de um programa de fortes estímulos fiscais e de oferta de infra-estrutura, logística e transportes, comunicação e de energia. Os investimentos realizados reforçaram uma concentração da maioria das atividades na mesorregião Metropolitana de Curitiba, redefinindo a sua importância econômica. Em contrapartida, o interior não consegue se estabelecer da mesma forma, sendo que, em

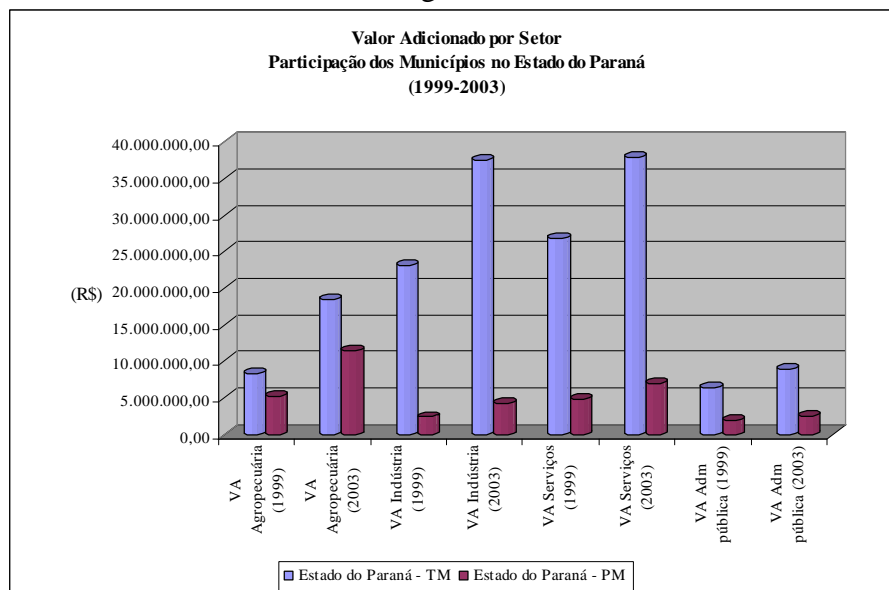
geral, acumularam perdas e algumas ainda não conseguem manter os poucos ganhos acumulados. Reforça essa realidade, as perdas ocorridas na mesorregião Norte-Central e Noroeste, que nos anos 1970 lideraram a economia paranaense (IBGE, 2000).

Apesar da existência de várias alternativas de avaliação do processo de desenvolvimento local, estas, em sua maioria ainda, se encontram em circunstâncias empíricas ou experimentais. Desta forma, o viés econômico, nem sempre considerado o ideal para esta avaliação, é o indicador com os dados mais atualizados e disponíveis para tal. Nesse sentido, a pesquisa se apoiou no levantamento realizado pelo IBGE, que resultou na publicação *PIB dos Municípios* de 2003.

A pesquisa realizada de forma ampla, com vários indicadores e em parceria com vários institutos, órgãos de governo e da sociedade, teve como principal indicador o *Valor Adicionado*. Este é o valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo, bem como a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades.

Verificando o Valor Adicionado de maneira setorializada e regional, a partir dos dados disponíveis no período de 1999 a 2003 (Figura 45), pode-se observar o comportamento do estado e dos pequenos municípios na geração de riqueza, a partir dos setores da agropecuária, indústria, serviços e administração pública.

Figura 45



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Observa-se um aumento significativo no Valor Adicionado da Indústria no período de 1999 a 2003, bem como no Setor de Serviços. Pode-se observar ainda que o Valor Adicionado nestes setores é resultado das atividades desenvolvidas por municípios com mais de 20.000 habitantes, pois os pequenos municípios não alcançaram os mesmos patamares de crescimento.

Com relação ao Valor Adicionado do Setor Agropecuário, há um crescimento no mesmo período que pode-se considerar significativo. Há uma forte influência dos pequenos municípios nestes resultados, com mais de 60% do Valor Adicionado sendo gerado por estes.

Verifica-se ainda, que a concentração econômica e espacial se reproduziu, com apenas 14 municípios tendo participação superior a 1% no total do Valor Adicionado do estado, onde estes municípios perfazem 60,25% desse valor. A centralidade dessa realidade se reforça à medida que a maior parte dos municípios que vêm apresentando ganhos estão centralizados na mesorregião Metropolitana de Curitiba (IBGE, 2000).

A diversidade que vêm se construindo a partir da manutenção da agropecuária, bem como da implementação dos setores agroindustriais e de segmentos modernos da metal-mecânica, é o que tem contribuído com a estabilidade econômica do estado do Paraná, durante as crises econômicas vivenciadas nos últimos períodos. A diversidade garante a possibilidade de um setor compensar o desempenho do outro diante de dificuldades momentâneas.

O desenvolvimento observado a partir da modernização da base produtiva do estado traz consigo outro processo que é o de concentração em determinados pólos regionais, estabelecendo distensões entre regiões e internamente as mesmas. Esse processo tem determinado uma nova conformação espacial da população, criando um movimento migratório, onde esses pólos sofrem um adensamento populacional e outras regiões sofrem um esvaziamento. O que se apresenta na migração do interior do estado para a região Metropolitana de Curitiba

Essa migração vem ocasionando uma desigualdade social significativa que restringe a inserção ao mercado de trabalho e conseqüente disparidade na geração de renda das pessoas. Além disso, a velocidade da ocupação desses pólos acarretou

inúmeros problemas ambientais e urbanos (saneamento, uso e ocupação do solo, preservação ambiental, entre outros).

Segundo o IPARDES (2004, p. 4), as “diferenças das condições produtivas, culturais, ambientais podem representar importante potencial de competitividade local, quando devidamente incorporadas aos produtos e transmitidas ao mercado”. Os arranjos produtivos locais tem sido um caminho para se buscar atingir esses objetivos, porém os mesmos não serão objeto de avaliação nesta pesquisa.

Outro aspecto traz as possibilidades de inovação de produtos e processos, a partir da valorização, produção e disseminação de conhecimento e tecnologia, inseridos no processo de produção de produtos locais, desenvolvendo e agregando valor aos produtos regionais.

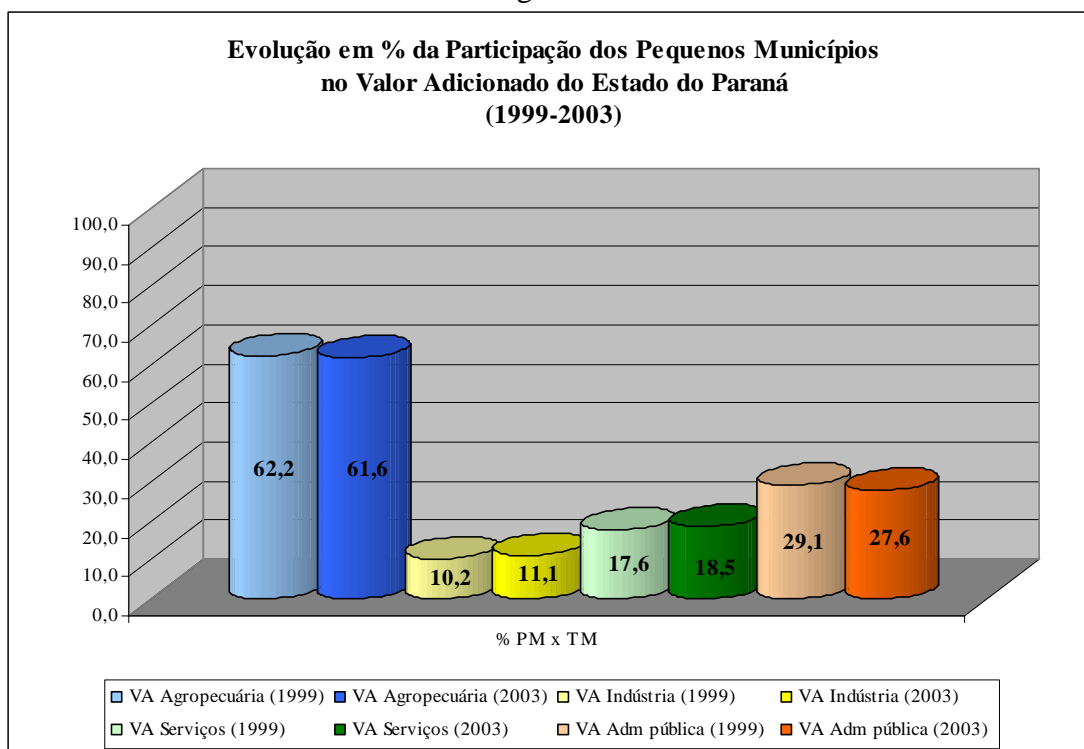
Nessa perspectiva, a criação de um ambiente que tem sido chamado por alguns autores de aprendizado regional ou coletivo e de economia do aprendizado (DINIZ, 2000, p.4) pode ser a base impulsionadora e o estímulo necessário e capaz de trazer à tona condições favoráveis para o desenvolvimento de atividades que apresentem vantagens comparativas regionais.

A busca por esse ambiente propício a um desenvolvimento equilibrado passa a ser uma tarefa que envolve uma articulação entre os diversos atores interessados – os diversos níveis de governo e os segmentos da sociedade –, para a definição e implementação de ações e políticas de suporte ao processo de desenvolvimento das capacidades produtivas locais. Essa mobilização regional a partir da valorização das peculiaridades locais poderá ser o diferencial na criação e construção de um projeto que amplie e fortaleça as oportunidades de melhorar a qualidade de vida das pessoas e da coletividade.

Com base nisso e principalmente na força que ainda tem o aspecto econômico no desenvolvimento local, podemos verificar na Figura 46, a importância dos pequenos municípios na participação do Valor Adicionado e sua evolução no período de 1999 a 2003. Fica evidente a forte participação da agropecuária nos pequenos municípios, através da agricultura familiar, bem como a participação da administração pública, através do emprego na estrutura pública municipal.



Figura 46



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Com o objetivo de apresentar o cenário de desenvolvimento local, baseado na participação da formação do Valor Adicionado do estado do Paraná, mas de forma regionalizada, foi realizado um diagnóstico a partir das mesorregiões, para os setores de agropecuária, indústria, serviços e administração pública que convergem para a formação do PIB do estado.

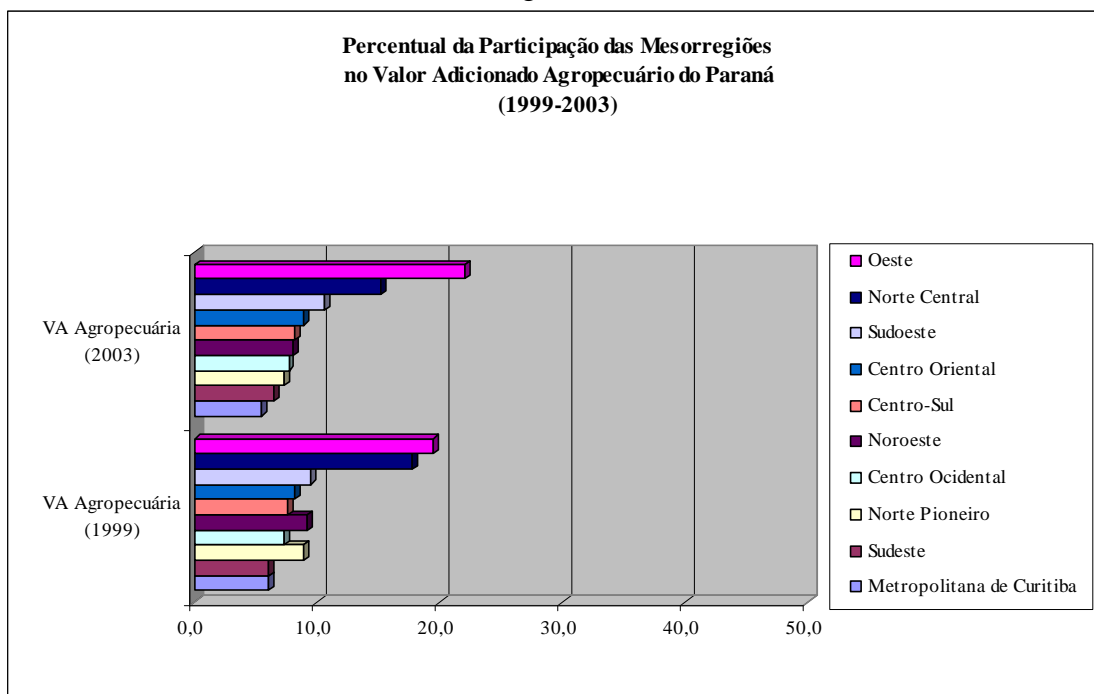
### 3.3.1 O Valor Adicionado Agropecuário

O Valor Adicionado Agropecuário é formado por sub-indicadores relativos ao desempenho de grupos de atividade econômica compostos por lavoura permanente, lavoura temporária, pecuária, horticultura, extração vegetal, silvicultura, investimentos em formação de matas plantadas e lavouras permanentes, pesca, indústria rural, produção particular do pessoal residente no estabelecimento rural e serviços auxiliares da agropecuária.

Pode-se observar que as mesorregiões que possuem maior participação no valor adicionado agropecuário (Figura 47) são a mesorregião Oeste, com a lavoura de soja

como principal atividade, e a mesorregião Norte Central, com a lavoura permanente, porém mais diversificada. Observa-se ainda a mesorregião Sudoeste participando efetivamente da formação do Valor Adicionado Agropecuário, também com uma diversificação de atividades. Destacam-se negativamente, na avaliação do valor adicionado deste setor neste período, as mesorregiões Noroeste e Norte Central, que eram regiões que tinham sua economia baseada na cultura cafeeira.

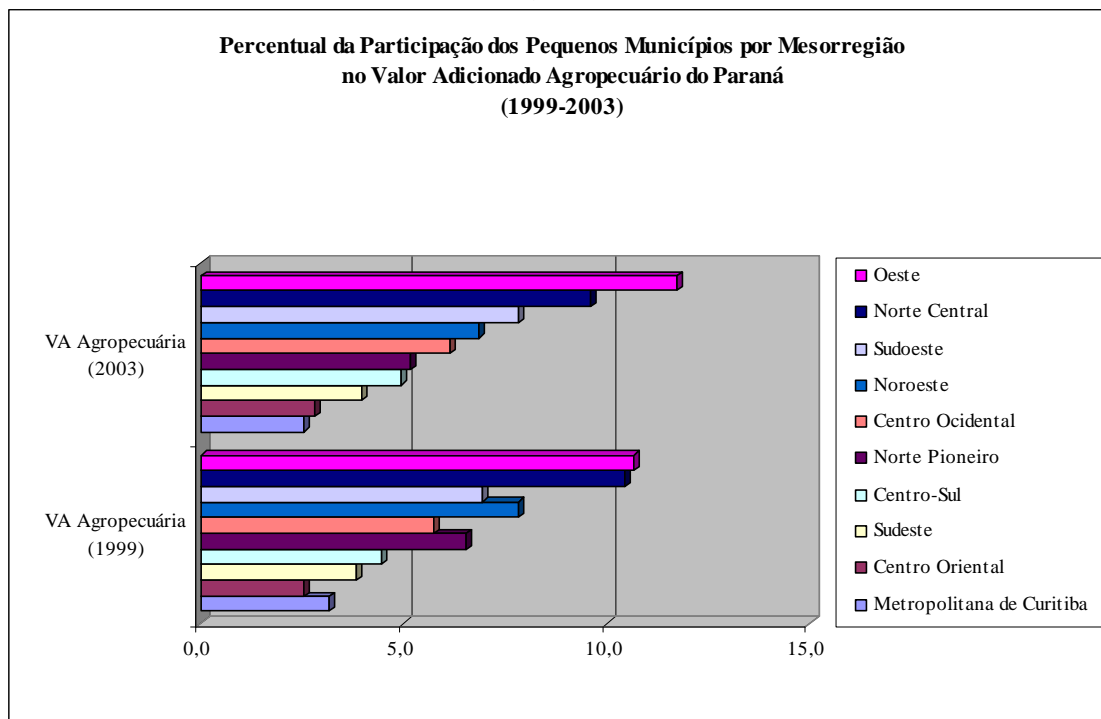
Figura 47



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Ao se avaliar o desenvolvimento local a partir do recorte formado pelos pequenos municípios (Figura 48), pode-se destacar novamente as mesorregiões Oeste e Norte Central, que apresentam as maiores participações dos pequenos municípios no Valor Adicionado Agropecuário. As mesorregiões Noroeste e Norte Central são as que apresentaram menor desempenho. Ainda vale ressaltar os resultados da mesorregião Metropolitana de Curitiba, que se mantém com a menor participação no Valor Adicionado Agropecuário, diminuindo em muito sua participação no período avaliado.

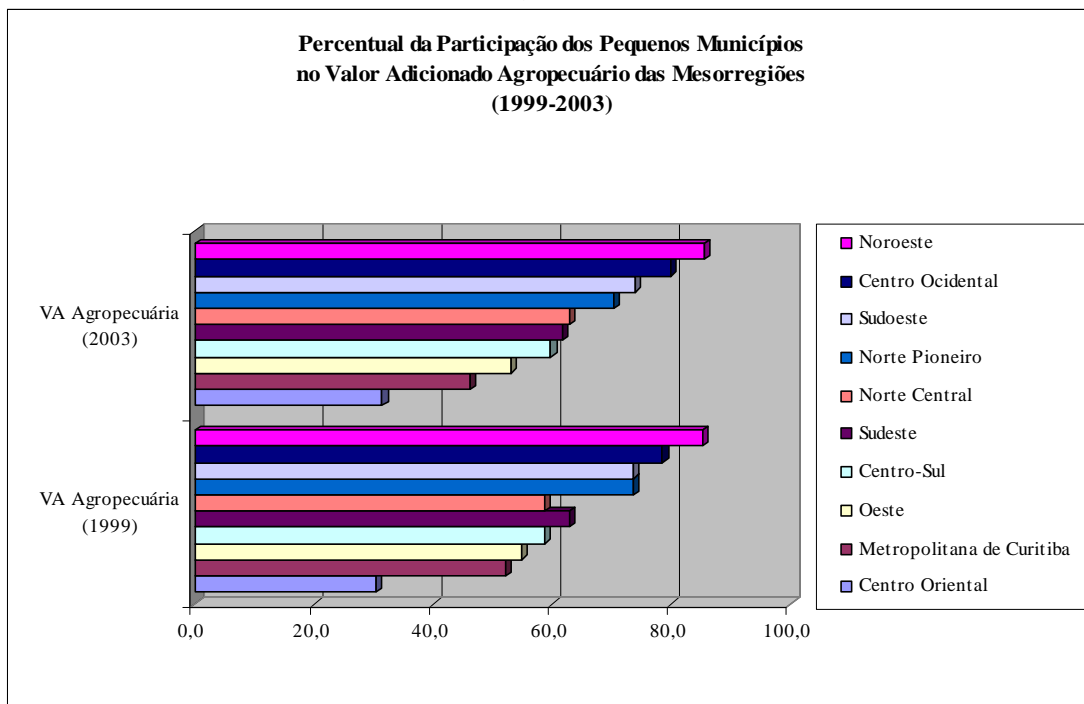
Figura 48



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Ainda pode-se observar a participação dos pequenos municípios nas suas respectivas mesorregiões (Figura 49). Ressalta-se a forte participação dos pequenos municípios na formação do Valor Adicionado Agropecuário das mesorregiões Noroeste e Centro Ocidental, com mais de 80% do valor da mesorregião sendo gerado por pequenos municípios. A mesorregião Sudoeste também se destaca com mais de 70% do Valor Adicionado Agropecuário sendo formado pelos pequenos municípios.

Figura 49



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

O que se pode observar na avaliação do Valor Adicionado Agropecuário é que mesmo com o decréscimo da participação dos pequenos municípios no estado do Paraná, as mesorregiões que são compostas basicamente por pequenos municípios dependem e muito da sua economia, como na mesoregião Noroeste.

### 3.3.2 O Valor Adicionado Industrial

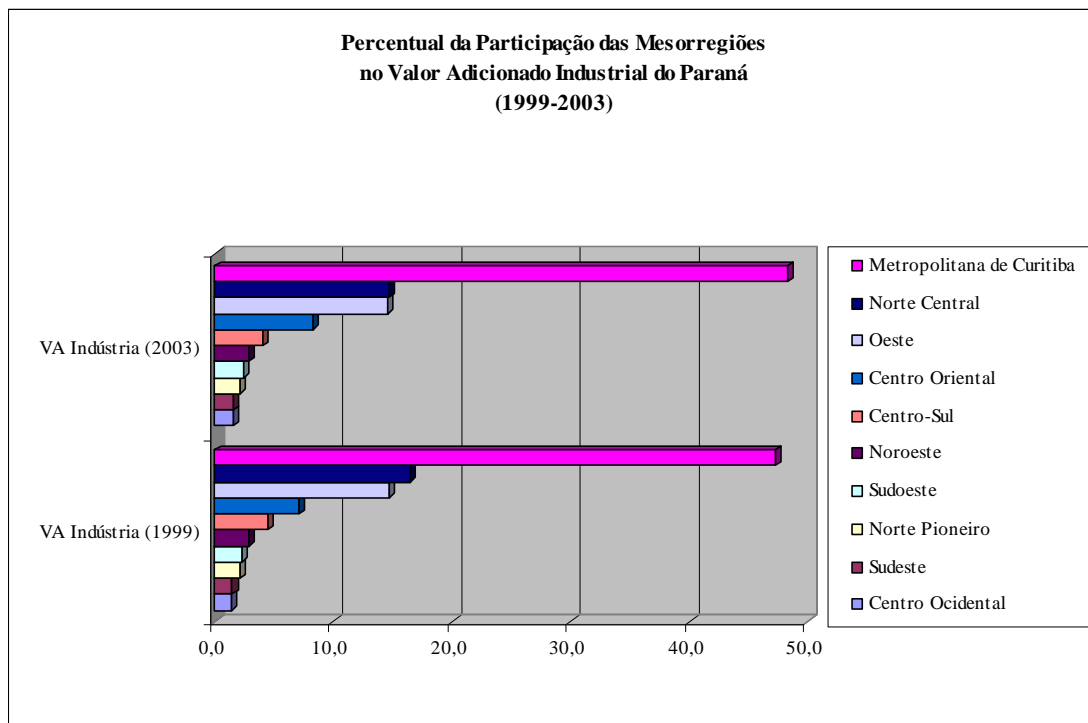
O Valor Adicionado Industrial é formado por sub-indicadores relativos ao desempenho de grupos de atividade econômica compostos por: extração mineral, indústria de transformação, construção civil e serviços industriais de utilidade pública.

No estado em que a indústria extrativa mineral é pouco significativa – com início de extração do petróleo, mas de nenhum outro produto com relevância econômica – procede-se à soma do valor adicionado das atividades de extração mineral e da indústria de transformação. Utiliza-se também a mesma fonte de rateio da indústria de transformação para o agregado de extração mais a de transformação.

Pode-se avaliar a forte participação da mesorregião Metropolitana de Curitiba na formação do Valor Adicionado Industrial do Paraná (Figura 50). Isso é reflexo do

processo de industrialização do estado no período avaliado. Entre as outras mesorregiões, destacam-se a Norte Central e a Oeste, que são reflexos da riqueza gerada a partir do nível alto de desenvolvimento agropecuário, com a implantação das agroindústrias e do forte sistema cooperativo.

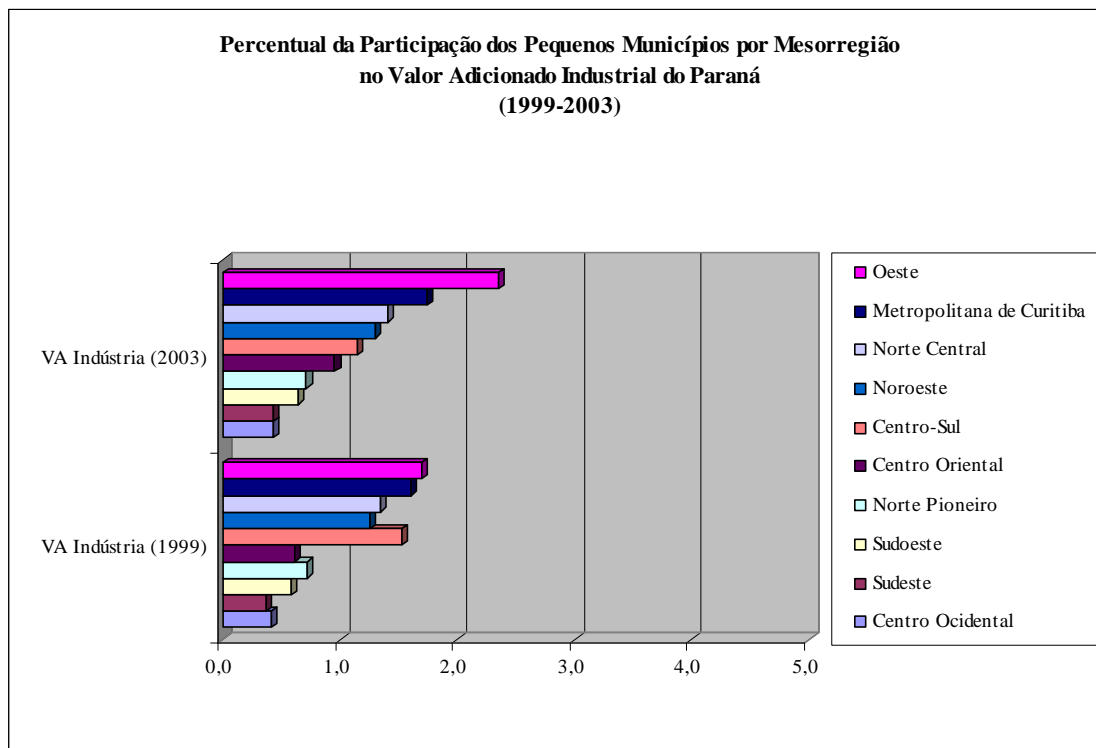
Figura 50



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Ao contrário do que acontece com a formação do Valor Adicionado do estado, considerando todos os municípios, ao considerar-se apenas a participação dos pequenos municípios por mesorregião, no valor adicionado do estado, pode-se observar que a maior participação passa a ser da mesorregião Oeste. Contudo, essa participação no Valor Adicionado do estado é muito pequena (Figura 51).

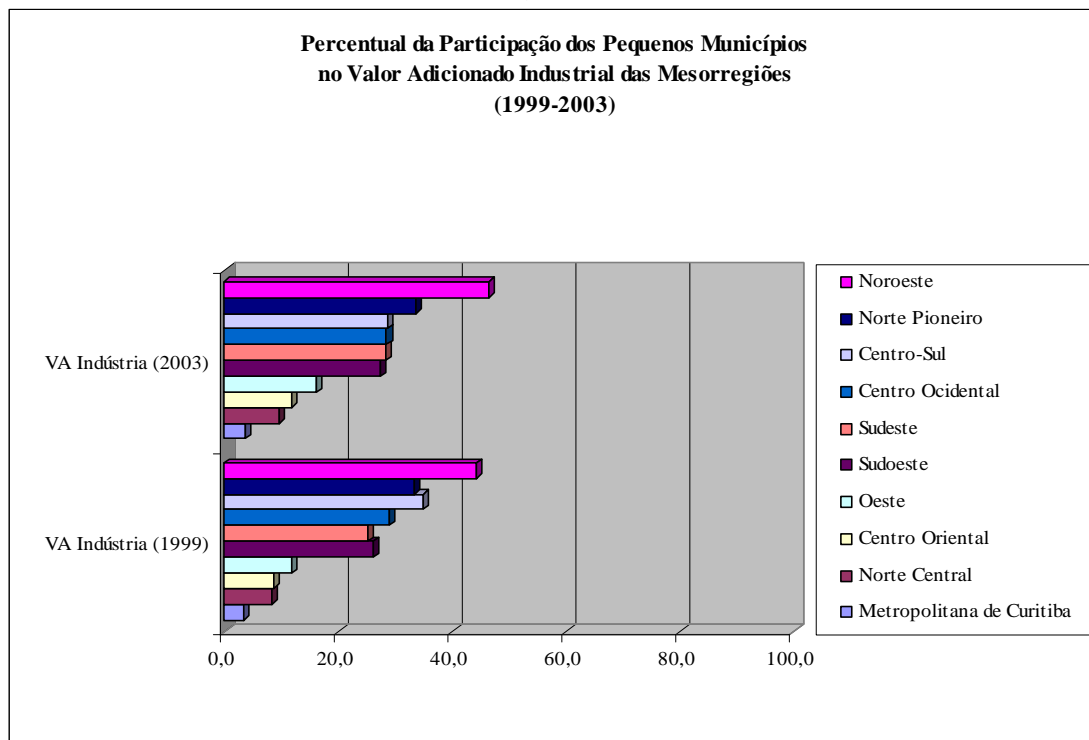
Figura 51



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Mesmo considerando a pequena participação da indústria na formação do Valor Adicionado do estado, seja considerando todos os municípios e principalmente os pequenos municípios, pode-se observar que a mesorregião Noroeste se destaca com os pequenos municípios participando com mais de 40% da formação do Valor Adicionado mesorregional no setor industrial (Figura 52).

Figura 52



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Com relação à avaliação do Valor Adicionado Industrial, o que se pode observar é que a forte concentração do setor na mesorregião Metropolitana de Curitiba atende basicamente os municípios com mais de 20.000 habitantes. Ao considerarmos os pequenos municípios, essa concentração deixa de existir e o indicador é fragmentado entre as outras mesorregiões, novamente se destacando as mesorregiões que são formadas em sua maioria por pequenos municípios baseados na agroindústria.

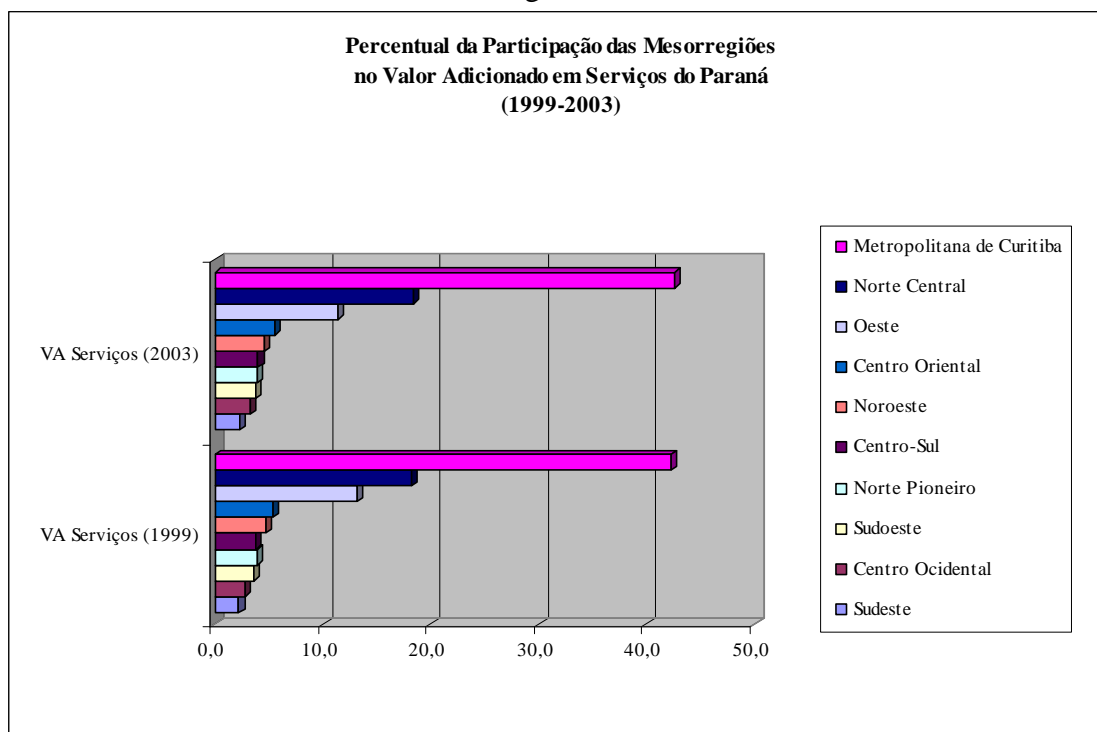
### 3.3.3 O Valor Adicionado em Serviços

O Valor Adicionado em Serviços é formado por sub-indicadores relativos ao desempenho de grupos de atividade econômica compostos por comércio; alojamento e alimentação; transportes (rodoferroviário, aéreo e hidroviário); comunicações; serviços financeiros; atividades imobiliárias e serviços prestados às empresas e demais serviços.

Pode-se observar novamente uma forte participação da mesorregião Metropolitana de Curitiba na formação do Valor Adicionado em Serviços do estado.

Mesmo com uma porcentagem de participação bem abaixo da Metropolitana de Curitiba, pode-se destacar ainda a participação das mesorregiões Norte Central, por abrigar o segundo maior município do estado que é Londrina, e a mesorregião Oeste, por abrigar o maior desenvolvimento na agropecuária, refletindo numa demanda maior de serviços (Figura 53).

Figura 53

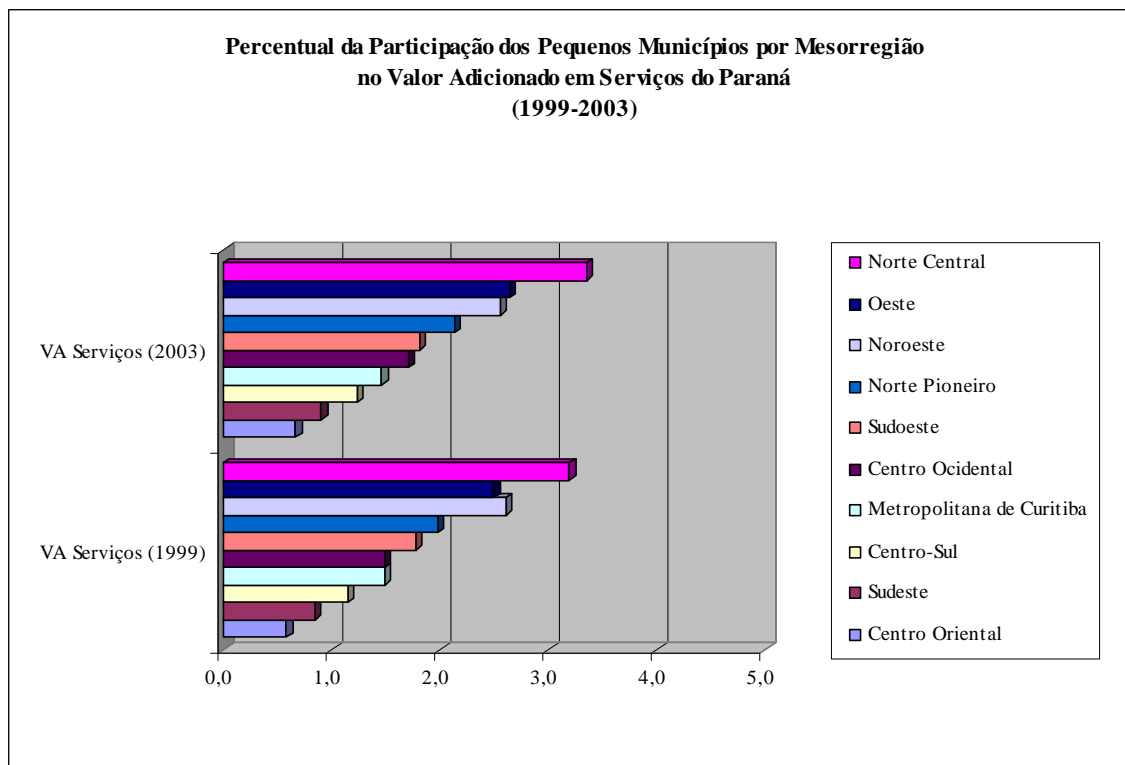


Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Considerando a participação dos pequenos municípios na formação do Valor Adicionado em Serviços, pode-se verificar (Figura 54) que esta participação é muito pequena, com destaque para a mesorregião Norte Central, por ter o maior número de municípios em sua composição. A mesorregião Oeste novamente aparece em destaque, mesmo com uma pequena participação.



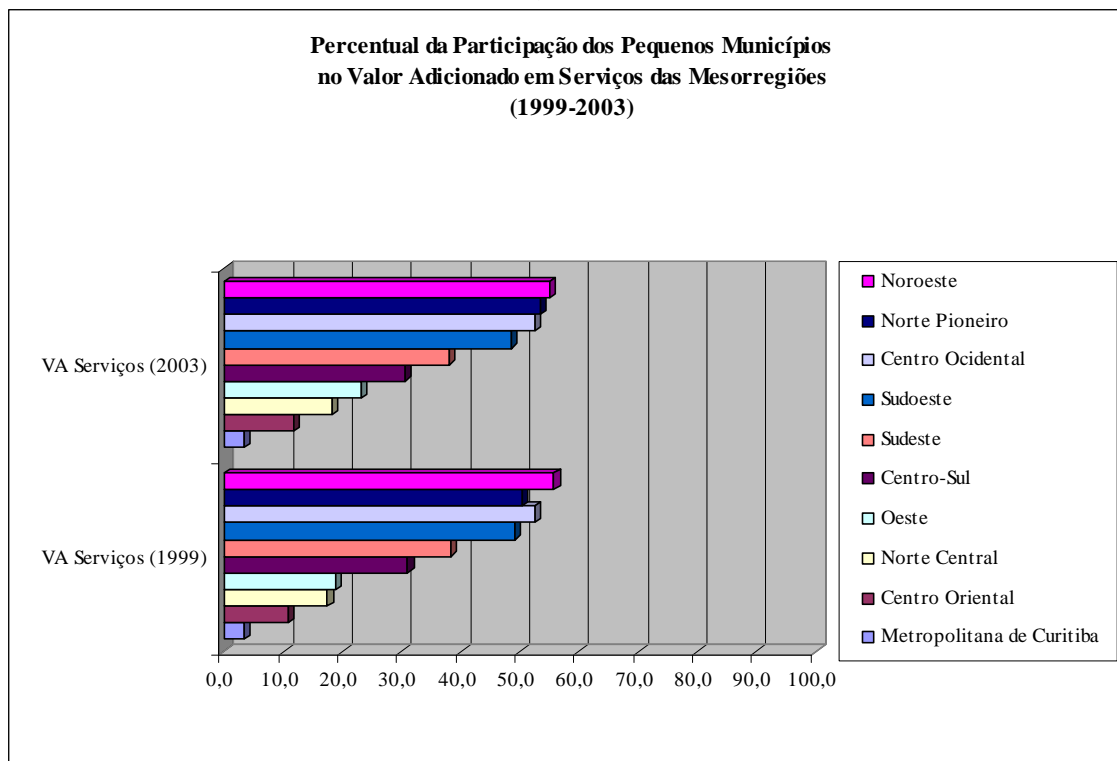
Figura 54



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Ao verificarmos a participação dos pequenos municípios na formação do Valor Adicionado em Serviços das respectivas mesorregiões, o destaque fica para a baixa participação deste na mesorregião Metropolitana de Curitiba (Figura 55). Nos demais casos a participação é significativa e pode demonstrar uma mudança de atividade, de agropecuária para serviços na mesorregião, como é o caso das mesorregiões Noroeste, Norte Pioneiro e Centro Ocidental.

Figura 55



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Ao observarmos a avaliação do Valor Adicionado em Serviços, podemos verificar que não há uma tendência de participação, pois a realidade nesta área é de forte participação na centralidade e do entorno de Curitiba.

Ao se verificar a tendência dos pequenos municípios, a participação é pequena no estado, significativa para as mesorregiões, o que reflete a importância do desenvolvimento de políticas para um melhor aproveitamento deste setor nos pequenos municípios.

### 3.3.4. O Valor Adicionado da Administração Pública

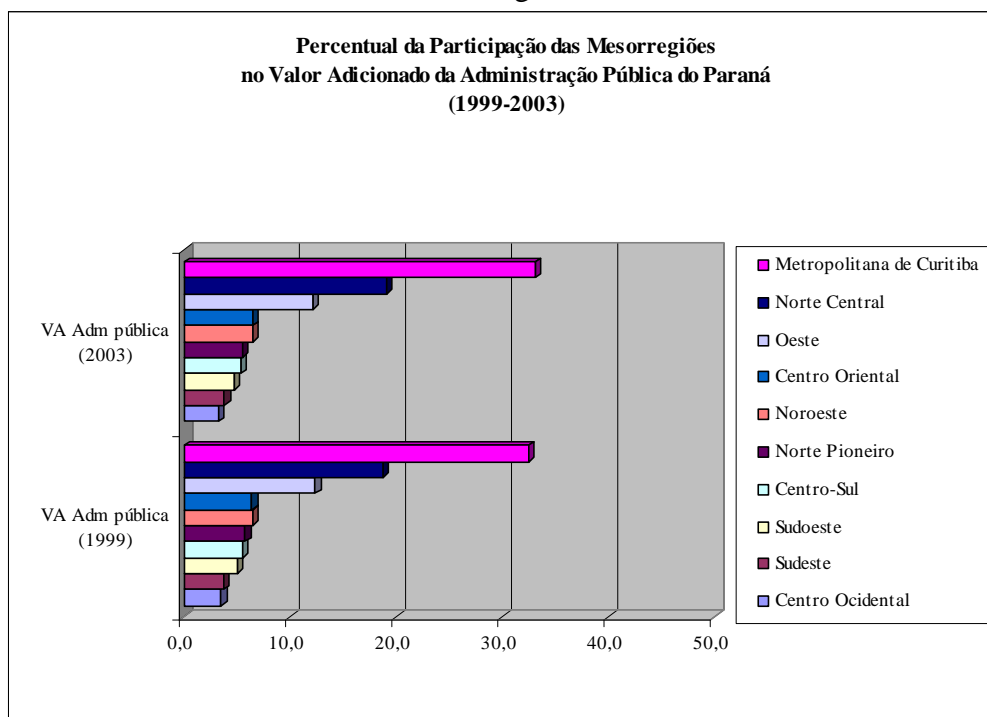
O Valor Adicionado da Administração Pública deve ser repartido proporcionalmente às esferas municipal, estadual e federal. O Valor Adicionado correspondente à esfera municipal deverá ser distribuído pela soma das variáveis relacionadas a salários, contribuições patronais, sociais e impostos sobre a produção. Para as esferas estadual e federal, a distribuição do Valor Adicionado para os municípios deverá ser efetuada pela estrutura da população de cada município, com base nas Estimativas Populacionais do IBGE.

Esta avaliação é importante, pois nos pequenos municípios a administração pública é em sua maioria o maior setor de geração de empregos, depois do agropecuário, com significativa importância na geração do Valor Adicionado do estado.

Pode-se observar que se destaca a mesorregião Metropolitana de Curitiba, com mais de 30% de participação no Valor Adicionado da Administração Pública do estado, com as mesorregiões Norte Central e Oeste apresentando mais de 10% de participação neste valor. As demais mesorregiões se apresentam com menos de 10% de participação no Valor Adicionado do estado (Figura 56).

Ressalta-se a estabilidade de todas as mesorregiões no período pesquisado, com pequenas alterações no percentual de participação das mesorregiões no Valor Adicionado da Administração Pública no estado, o que pode ser reflexo da lei de responsabilidade fiscal, que limita os gastos públicos principalmente com servidores, bem com da diminuição de arrecadação de impostos, em troca de benefícios para a atração de novas empresas.

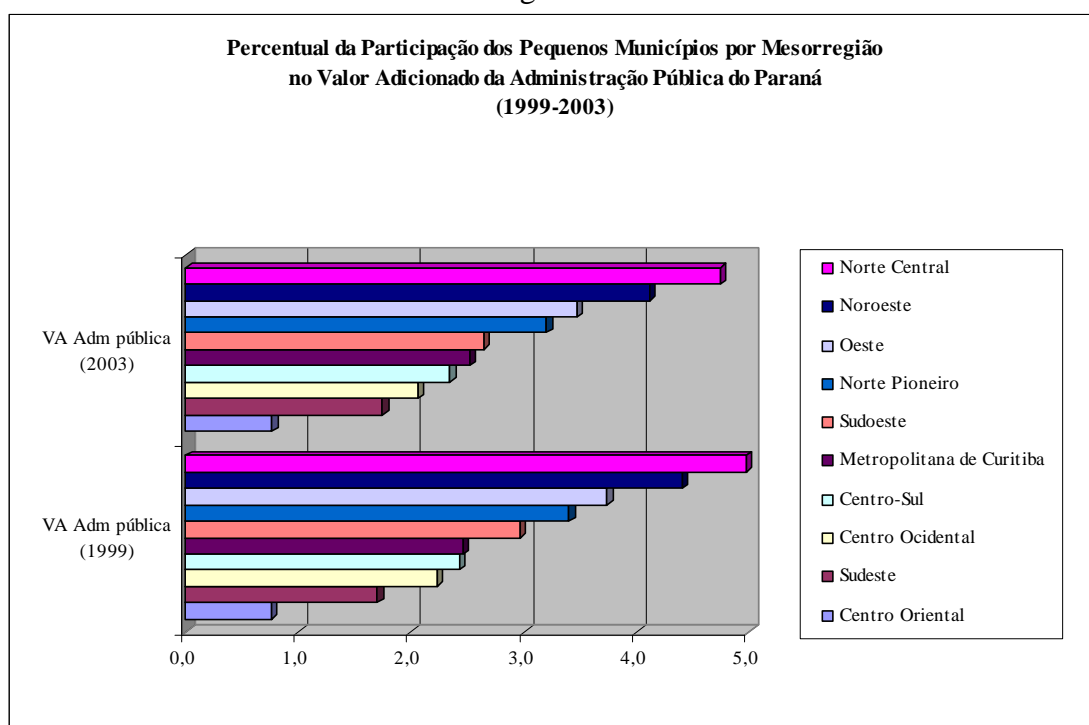
Figura 56



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Com relação à participação dos pequenos municípios, por mesorregião, no Valor Adicionado da Administração Pública, pode-se observar (Figura 57) que algumas mesorregiões se mantiveram estáveis, porém a maioria das mesorregiões apresentou um decréscimo na participação deste valor adicionado, o que pode representar uma adequação à lei de responsabilidade fiscal ou ainda, uma menor demanda de serviços públicos nos pequenos municípios em virtude de seu esvaziamento.

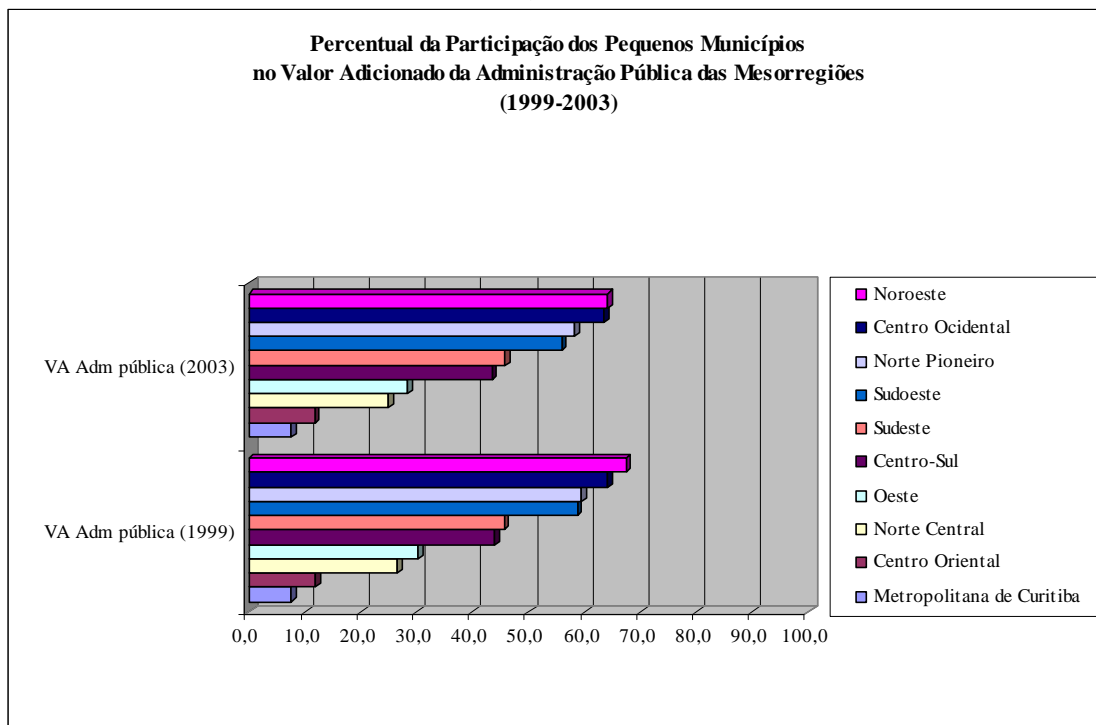
Figura 57



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Com relação ainda a participação dos pequenos municípios no Valor Adicionado da Administração Pública em suas respectivas mesorregiões, pode-se observar que houve um decréscimo nesta participação (Figura 58). Contudo, há ainda mesorregiões como a Noroeste e a Centro Ocidental, onde os pequenos municípios têm mais de 60% de participação neste valor, bem como há também mesorregiões que se mantiveram estáveis, demonstrando que o decréscimo maior neste valor, para as mesorregiões, foram realizados nos municípios com mais de 20.000 habitantes.

Figura 58



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Ao verificarmos a avaliação do Valor Adicionado da Administração Pública, a tendência é de centralidade nas mesorregiões com municípios pólo. A participação dos pequenos municípios não é significativa e é verificada principalmente nas mesorregiões com maior número de pequenos municípios.

### 3.3.5 O Produto Interno Bruto

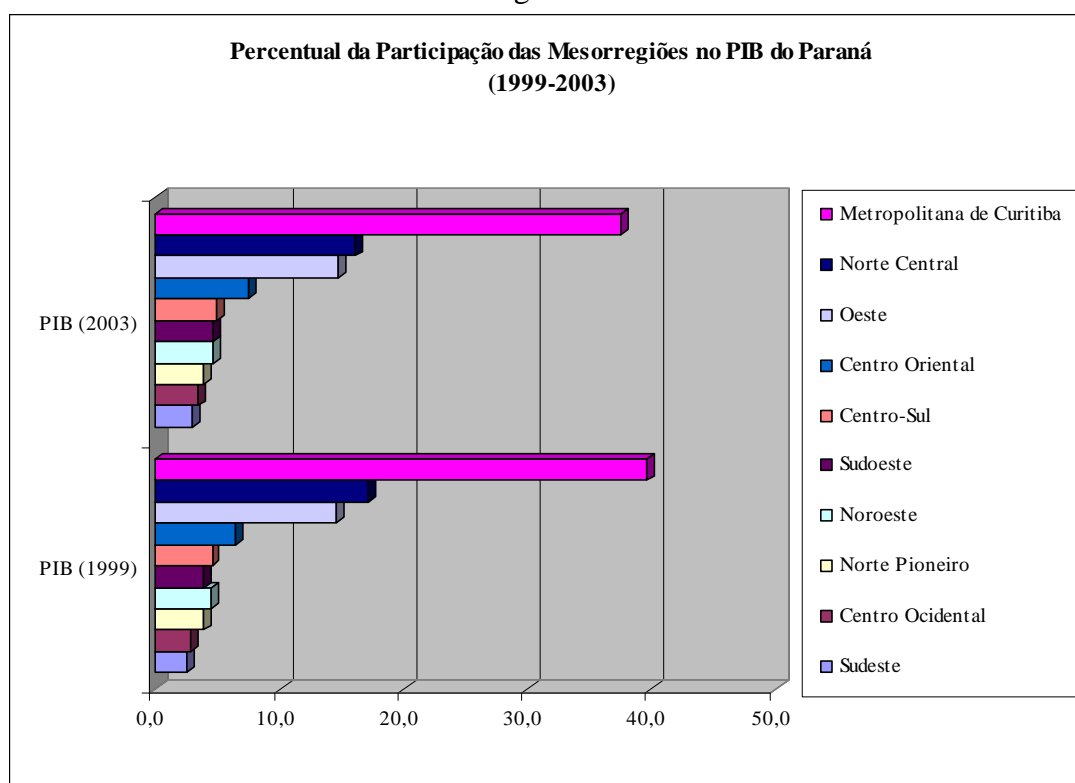
As principais variáveis de formação do PIB estadual são os Valores Adicionados Agropecuário, Industrial, em Serviços e na Administração Pública, que já foram apresentados. A soma desses valores adicionados, que são os mais significativos, bem como a influência de outras variáveis menos significativas, formam o PIB.

Pode-se observar que nos resultados do PIB estadual (Figura 59), a maior participação é da mesorregião Metropolitana de Curitiba com mais de 30%, com grande influência da capital e dos municípios industrializados da região metropolitana. Destacam-se ainda as mesorregiões Norte Central e Oeste com mais de 10% de

participação no PIB estadual, sendo que todas as outras mesorregiões apresentaram participações menores que 10%.

Contudo, pode-se verificar que o PIB se encontra estável, com algumas mesorregiões apresentando um decréscimo na sua participação no PIB estadual. Este resultado pode ser reflexo da diminuição na participação do PIB de algumas mesorregiões como a Noroeste e a Norte Pioneiro que obtiveram decréscimo em quase todos os setores.

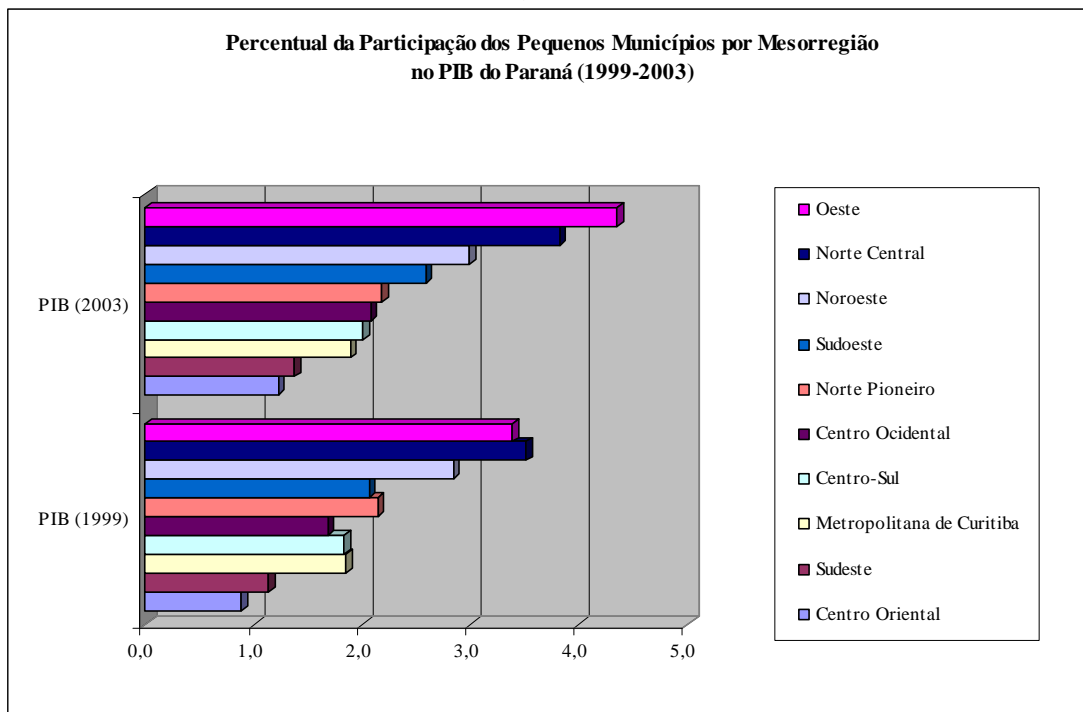
Figura 59



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Apesar da pequena participação dos pequenos municípios, por mesorregião, no PIB do estado, pode-se observar (Figura 60) um acréscimo nesta participação, principalmente nas mesorregiões Oeste, Norte Central e Sudoeste, tendo ainda a mesorregião Noroeste apresentado uma condição estável entre as melhores mesorregiões.

Figura 60

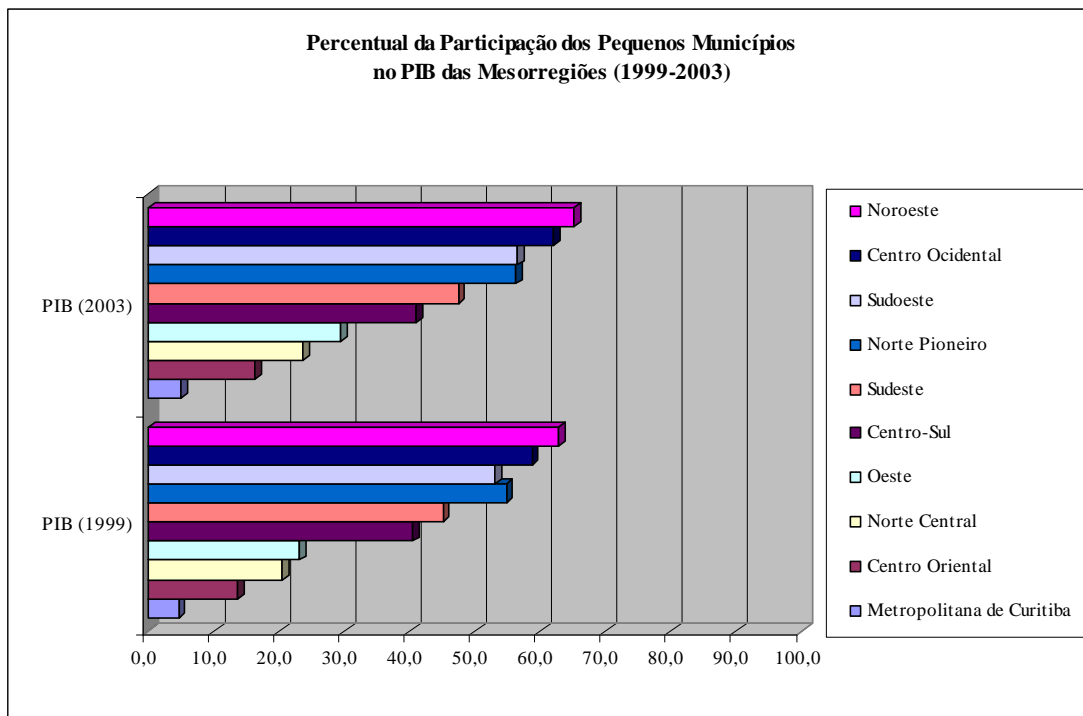


Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Ao se verificar a participação dos pequenos municípios na formação do PIB de sua respectiva mesorregião (Figura 61), pode-se observar que as mesorregiões Noroeste, Centro Ocidental, Sudoeste e Norte Pioneiro, apresentam as maiores participações, ou seja, nestas mesorregiões são os pequenos municípios que participam ativamente da economia mesorregional, porém com uma condição estável no período pesquisado.

O maior crescimento da participação no PIB mesorregional foi observado na mesorregião Oeste, resultado do crescimento da participação dos pequenos municípios no valor adicionado industrial e em serviços na mesorregião.

Figura 61



Fonte: IBGE (2003) Org.: Tavares, M. M.

Ao se verificar o PIB, podemos observar que a influência da mesorregião Metropolitana de Curitiba com a maior participação, fruto do processo de industrialização ocorrido no período avaliado. Ao considerarmos os pequenos municípios, as mesorregiões Oeste, Norte Central e Noroeste reforçam a importância e a influência destas regiões, com uma participação efetiva tanto no estado do Paraná, como na economia das próprias mesorregiões.

O processo de desenvolvimento local, a partir das análises realizadas utilizando-se o valor adicionado dos setores principais da economia do estado do Paraná, demonstra que o processo de industrialização observado em Curitiba, não refletiu no desenvolvimento dos pequenos municípios da sua mesorregião. Assim como, o mesmo processo não ocorreu com os municípios pólo nas demais mesorregiões com participação significativa na economia estadual.

Esta constatação reforça a necessidade de políticas que incentivem o desenvolvimento e a economia local, de acordo com as suas peculiaridades, visto que não há reflexo nos pequenos municípios de fortes investimentos centralizados nos municípios maiores.



Há ainda a importância de buscar um processo de desenvolvimento local, voltado à preservação do meio ambiente, à valorização da cultura e levando em consideração as potencialidades dos pequenos municípios, mantendo o homem no campo, com melhoria de qualidade de vida e oportunidades de melhoria de renda, valorizando e implementando melhorias nas atividades desenvolvidas nas pequenas propriedades.

### **III – A MESORREGIÃO SUDOESTE PARANAENSE E OS PEQUENOS MUNICÍPIOS**

Com o objetivo de estabelecer um diagnóstico em âmbito regional, para avaliar a contribuição das políticas públicas nos pequenos municípios, vários aspectos foram considerados para uma caracterização sócio-econômica, populacional e territorial, constituindo o ambiente regional, ao qual está inserido a mesorregião Sudoeste Paranaense, bem como, os seus pequenos municípios.

A partir disso, buscou-se avaliar as políticas públicas, voltadas ao planejamento e gestão municipal, melhoria de qualidade de vida e desenvolvimento local, através da existência de instrumentos que incrementam estes processos e seus resultados, bem como verificar a formação do corpo técnico funcional, voltado para a prestação de serviços públicos.

No sentido de manter a linha de análise já aplicada no Capítulo II, no diagnóstico regional do estado do Paraná, com o objetivo de realizar um diagnóstico mais aprofundado para a mesorregião Sudoeste Paranaense, partiu-se da análise dos mesmos instrumentos e indicadores, complementando-os com informações mais específicas, referente à qualidade de vida, bem como ao nível de desenvolvimento local.

O diagnóstico apresenta ainda uma avaliação do processo de melhoria de qualidade de vida, a partir de análises das áreas de educação e saúde, bem como de análises do IDH-M, no período de 1991 e 2000, no sentido de estabelecer o ambiente regional em que se encontram os pequenos municípios da mesorregião Sudoeste Paranaense em relação a esses aspectos.

Complementando as análises regionais, foi realizada uma avaliação do processo de desenvolvimento local, a partir de resultados da capacidade de empregabilidade da mesorregião, considerando a participação na economia do estado, o desenvolvimento da indústria, agropecuária e agroindústria, bem como do comércio e da prestação serviços e seus resultados.

## 1 ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS DO SUDOESTE

A ocupação e formação da maior parte dos municípios que compõem a mesorregião Sudoeste Paranaense tiveram seu início nas décadas de 1950 e de 1960, a partir de um movimento de ocupação e povoamento, que se expandiu no território paranaense. Este movimento composto por uma migração dos estados sulinos, foi impulsionado por dois fatores quase simultâneos e convergentes.

Um dos fatores deve-se as transformações na estrutura fundiária do Rio Grande do Sul, gerando grande excedente de produtores agrícolas sem possibilidade de sobrevivência no campo, formado basicamente por colonos de origem alemã e italiana, com capacidade financeira e técnica para implementar uma nova fronteira agrícola, num espaço vazio como a região sudoeste. Outro fator de estímulo ao povoamento da região sudoeste foi fruto das iniciativas implementadas pelo Governo do Paraná e por companhias privadas, que fundaram colônias na região, impulsionando o comércio local de terras.

Esses dois fatores, aliados a implementação de um sistema de transporte e de comunicação, em conjunto com o potencial técnico dos produtores e a boa qualidade dos solos, geraram uma integração e uma dinamização da região, viabilizando e estimulando a produção de excedentes para comercialização.

Todo esse processo de ocupação da mesorregião Sudoeste Paranaense levou a região a ter uma população de cerca de 450 mil habitantes já em 1970 (IPARDES, 2004), sem, no entanto representar uma elevada ocupação, pois a região ainda se mostrava uma das menos populosas do estado. A principal característica desta população era estar situada no meio rural, fato reforçado ainda hoje pelo baixo grau de urbanização até hoje existente.

Diante das características da base produtiva regional, apoiada na produção de alimentos e na suinocultura, desenvolvida em pequenas propriedades de cunho familiar, relativamente integrada ao mercado e em virtude da topografia acidentada, com declividades acentuadas, a modernização da sua agropecuária foi mais lenta que nas outras mesorregiões. (MAGALHÃES, 1996).

A mesorregião Sudoeste Paranaense apresenta um baixo grau de urbanização na maioria dos seus municípios, caracterizando um espaço de esvaziamento populacional, mas com áreas urbanas absorvendo alguns fluxos rurais próximos. As áreas urbanas da mesorregião não oferecem nenhum tipo de atrativo que justifique uma migração para fixação, desta forma, esses espaços são utilizados como opção de destino imediato e de curto prazo. A configuração urbana (IBGE, 2000), caracteriza-se pela:

§ consolidação dos pólos regionais de Pato Branco e Francisco Beltrão, com funções concorrentes e especializadas, constituindo uma aglomeração descontínua com outros centros da região, como Dois Vizinhos e Ampére;

§ elevado crescimento da população urbana (próximo ou superior a 2,5 % a.a.), em municípios de pequeno porte, sem indicativos de maior inserção econômica que o justifique, situados contiguamente aos pólos de Francisco Beltrão (Renascença, Marmeleiro, Salgado Filho e Nova Esperança do Sudoeste) e Pato Branco (Vitorino e Mariópolis) – também influenciado por situar-se em um entroncamento na fronteira Paraná / Santa Catarina-, beneficiando-se das oportunidades de maior concentração regional;

§ influência das áreas fronteiriças à Argentina no crescimento elevado de municípios como Planalto, Santo Antonio do Sudoeste, Pranchita e Barracão, todos municípios de pequeno porte;

§ expressividade do crescimento urbano de municípios com assentamentos de trabalhadores rurais, como ocorrem em Salgado Filho (3,52% a.a.), Renascença (3,15% a.a.) e Marmeleiro (2,55% a.a.) – todos municípios de pequeno porte, o último sediando reassentamentos de atingidos por barragem;

§ incipiente esvaziamento de centros urbanos nos municípios de Chopinzinho (com mais de 20 mil habitantes) e Enéas Marques, considerado de pequeno porte.

Esses comportamentos apontam para uma pequena possibilidade de retenção populacional da região, já que a atividade econômica em desenvolvimento não gera emprego, e conseqüentemente não proporciona novas oportunidades. A região apresenta apenas espacialidades de fraca concentração, afirmando-se como uma região de esvaziamento.

A mesorregião Sudoeste Paranaense apresenta um eixo articulado (Pato Branco – Francisco Beltrão), que integra centros de menor porte (Dois Vizinhos, Capanema e Coronel Vivida), fortemente articulados, em localizações próximas, porém descontínuas, além dos pequenos municípios, com menor população e menor densidade, integrados por uma dinâmica socioeconômica comum.

A mesorregião Sudoeste, composta por 37 municípios, possui a menor área dentre as mesorregiões paranaenses (11.687 km<sup>2</sup>), o que corresponde à cerca de 6% do território estadual. Está localizada no Terceiro Planalto Paranaense e faz fronteira a oeste com a República da Argentina, ao sul com o Estado de Santa Catarina e possui como principal limite geográfico, ao norte, o rio Iguaçu. Atualmente, 70,27% de seus municípios são rurais e de pequena dimensão, muitos com grau de urbanização entre 20% e 30% (IBGE, 2000).

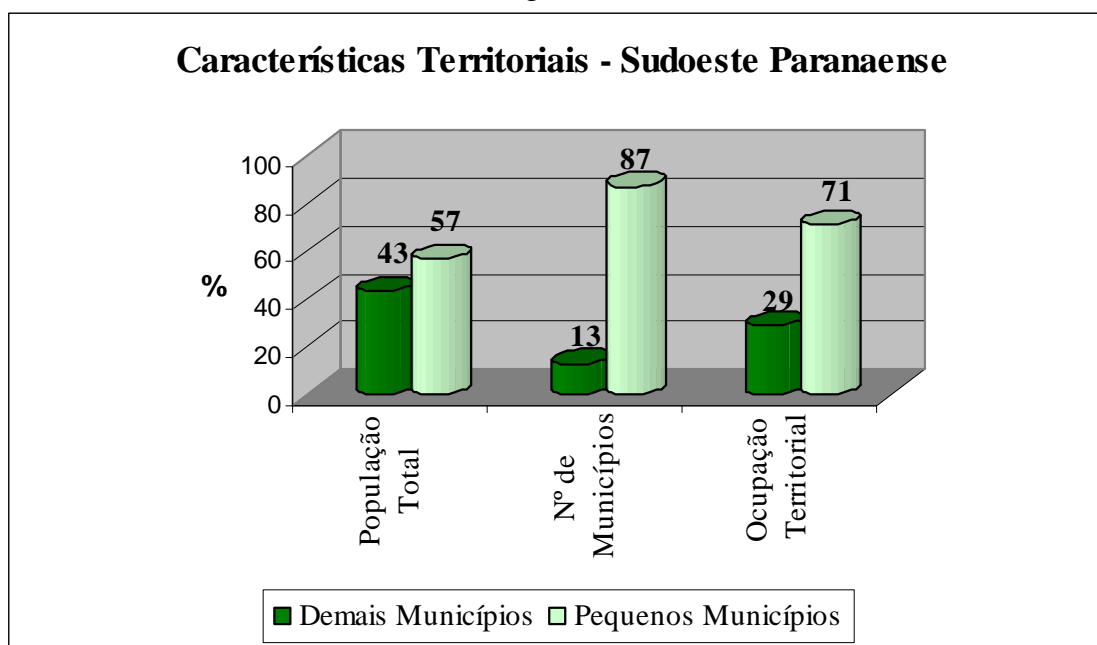
Seus centros principais são Pato Branco e Francisco Beltrão, com níveis de centralidade forte para médio e concorrentes no que se refere à abrangência da polarização, entretanto, apresentando as devidas especificidades. O município de Pato Branco tem por característica oferecer um número maior de funções especializadas, contando com unidades de ensino médio, superior e de pesquisa, formando um centro de desenvolvimento tecnológico para o setor eletrônico. O município de Francisco Beltrão tem por característica possuir um setor de comércio e serviços direcionados às atividades de agropecuária e indústria (IPARDES, 2004).

Segundo o IBGE (2000), os dois municípios são considerados urbanos de média dimensão, Francisco Beltrão e Pato Branco atingiram o patamar de mais de 50 mil habitantes. Dois Vizinhos, Coronel Vivida e Chopinzinho atingiram o patamar de mais de 20 mil habitantes. Os 32 municípios restantes (87 % dos municípios da mesorregião Sudoeste Paranaense) são considerados pequenos municípios, com população abaixo de 20 mil habitantes.

## 2 ASPECTOS TERRITORIAIS E POPULACIONAIS DO SUDOESTE

O Estado do Paraná se caracteriza por ter aproximadamente 72% da população vivendo em 20% dos municípios (com mais de 20.000 habitantes) e ocupando 16% do território do estado, concentrando 28% da população do estado em 80% dos municípios (com menos de 20.000 habitantes) e ocupando 16% do território do estado (Figura 02 no Cap. II). Ao buscarmos caracterizar a mesorregião Sudoeste Paranaense, encontramos aproximadamente 43% da população da mesorregião, vivendo em 13% dos municípios (com mais de 20.000 habitantes) e ocupando 29% do território mesorregional, enquanto 57% da população se concentra em 87% dos municípios (com menos de 20.000 habitantes) e ocupando 71% do território mesorregional (Figura 62).

Figura 62

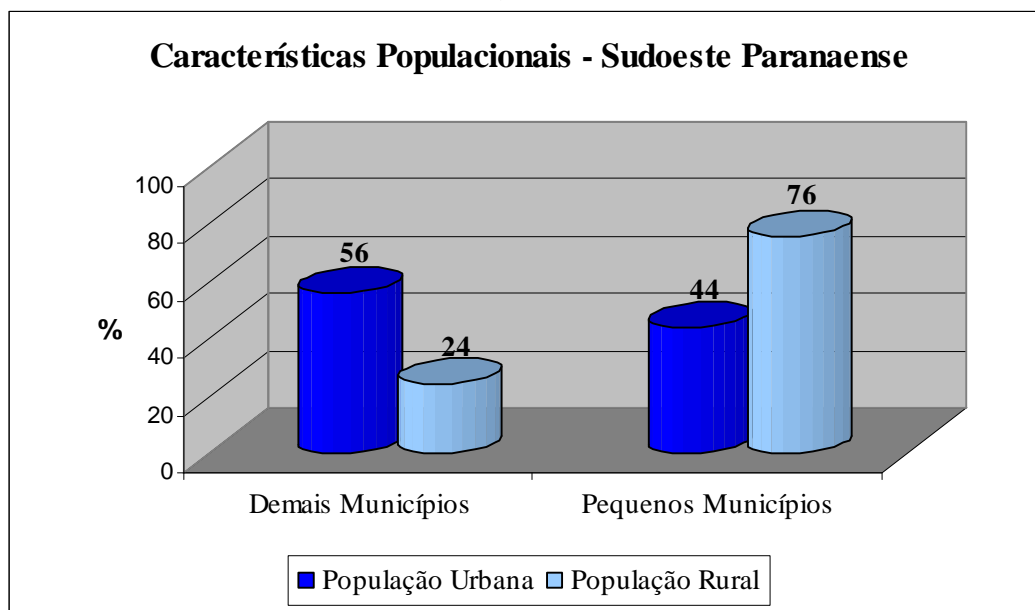


Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000 Org.: Tavares, M. M.

No Estado do Paraná, os municípios acima de 20.000 habitantes, concentram 80% da população urbana do estado e 38% da população rural, enquanto os municípios com menos de 20.000 habitantes concentram 20% da população urbana do estado 62% da população rural (Figura 04 no Cap. II). Na mesorregião Sudoeste Paranaense, os municípios acima de 20.000 habitantes concentram 56% da população urbana

mesorregional e 24% da população rural, enquanto os municípios com menos de 20.000 habitantes concentram 44% da população urbana e 76% da população rural mesorregional (Figura 63).

Figura 63



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000    Org.: Tavares, M. M.

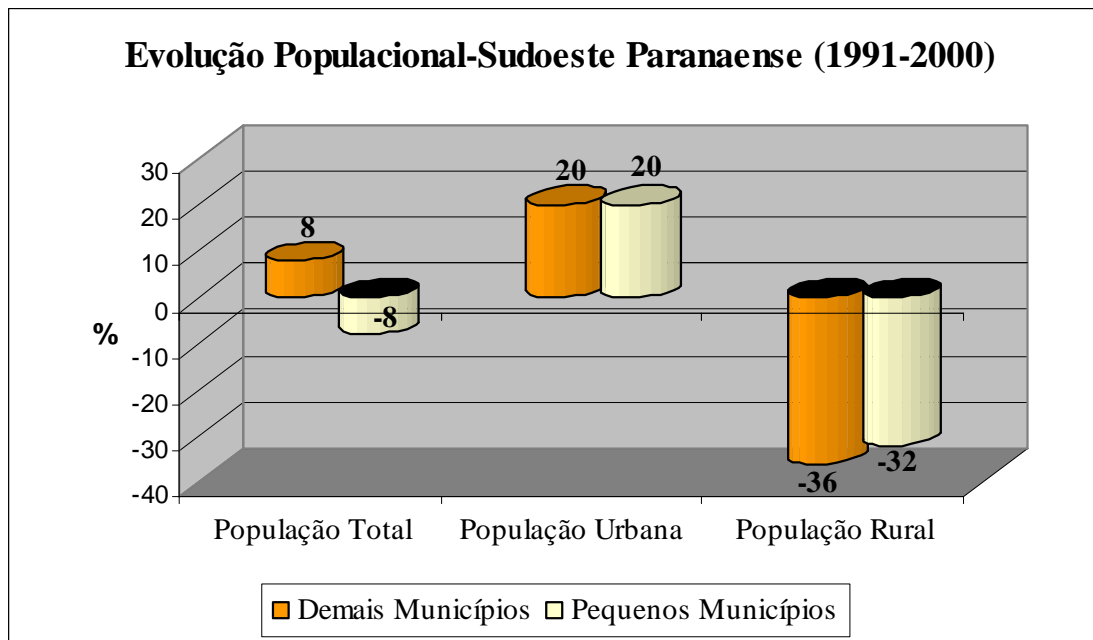
No Estado do Paraná, considerando o período compreendido entre 1991 e 2000, houve um aumento da população total em torno de 13% nos municípios com mais de 20.000 habitantes, enquanto nos pequenos municípios aumentou em torno de 3%. A população urbana nos municípios com mais de 20.000 habitantes aumentou em torno de 26%, enquanto nos pequenos municípios este aumento foi em torno de 19%, e, a população rural nos municípios com mais de 20.000 habitantes diminuiu em torno de 21%, enquanto nos pequenos municípios a redução foi em torno de 23% (Figura 06 no Cap.II).

Na mesorregião Sudoeste Paranaense, houve um aumento da população total em torno de 8% nos municípios com mais de 20.000 habitantes, enquanto nos pequenos municípios houve uma redução em torno de 8%.

A população urbana nos municípios com mais de 20.000 habitantes aumentou em torno de 20%, nos pequenos municípios este aumento também foi em torno de 20%. A população rural nos municípios com mais de 20.000 habitantes diminuiu em

torno de 36%, enquanto nos pequenos municípios a redução foi em torno de 32% (Figura 64).

Figura 64



Fonte dos Dados Brutos: IBGE, 2000    Org.: Tavares, M. M.

Estes dados indicam as características dos pequenos municípios da mesorregião Sudoeste Paranaense. Os pequenos municípios compõem o maior número de unidades administrativas e territoriais, ocupando quase toda a área da mesorregião, com baixa densidade populacional, concentrando predominantemente uma população rural, a qual está em processo de migração para os municípios com mais de 20.000 habitantes da própria mesorregião, tanto para o espaço urbano quanto para o rural.

### 3 CARACTERIZAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS NO SUDOESTE

Ao estabelecerem-se as características gerais da mesorregião Sudoeste Paranaense, torna-se necessário avaliar as políticas públicas, nesta pesquisa voltadas à melhoria de qualidade de vida e ao desenvolvimento local, para os pequenos municípios da mesorregião.

A avaliação quanto às políticas públicas se deu a partir de análises que envolveram a existência de instrumentos voltados ao planejamento e a gestão

municipal, aplicados para a organização do território, ao uso do solo e a prestação de serviços públicos.

Esta avaliação também levou em consideração as políticas aplicadas a partir de instrumentos que incentivam e permitem uma maior participação da sociedade na administração pública, através da formação de conselhos, principalmente nas áreas de educação e saúde, bem como da criação de fundos municipais que visavam incrementar as ações destes conselhos.

Quanto às políticas voltadas ao desenvolvimento local, considerou-se alguns instrumentos voltados ao incentivo e incremento de ações voltadas a esse processo, através de benefícios fiscais, melhoria de infra-estrutura e programas de melhoria da qualidade da mão-de-obra.

Complementando a avaliação das políticas públicas, foi verificada a configuração do corpo funcional municipal, bem como seu nível de formação, por considerar que este cenário pode influenciar no sucesso de implementação das políticas e instrumentos voltados à melhoria de qualidade de vida e desenvolvimento local dos pequenos municípios.

Ao se implementar e aplicar os instrumentos e ações, consideradas políticas públicas, espera-se que os resultados sejam alcançados. Nesse sentido, se verificou o nível de melhoria de qualidade de vida, a partir de análises nas áreas de educação e saúde, bem como a análise a partir do IDH-M, que considera, além dessas duas áreas, a renda.

Com relação à avaliação do nível de desenvolvimento local, foi considerado um indicador que avaliou a participação dos pequenos municípios na economia do estado, assim como, se esta participação incrementou o nível de empregabilidade, bem como influenciou os resultados nas atividades agropecuária, agroindustrial, industrial, comércio e prestação de serviços.

### 3.1 Quanto às Políticas Públicas

A caracterização dos pequenos municípios do Sudoeste, quanto às políticas públicas se deu a partir da verificação da existência de instrumentos, que permitem avaliar o cenário do planejamento e da gestão municipal, dos instrumentos voltados à



melhoria de qualidade de vida e ao desenvolvimento local, bem como o comportamento dos pequenos municípios em relação a esses instrumentos.

Completo-se esta caracterização, com a avaliação do corpo funcional, seus níveis de formação e sua distribuição, bem como sua relação com o tamanho da população e os possíveis resultados dessa relação, na implementação das políticas públicas e na viabilidade administrativo-financeira dos pequenos municípios.

### 3.1.1 Políticas para o Planejamento e Gestão Municipal

Ao buscar avaliar as políticas públicas existentes nos pequenos municípios da mesorregião Sudoeste Paranaense, toma-se novamente como base de dados a pesquisa “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” (IBGE, 2001), para apresentar o cenário dos instrumentos de planejamento e gestão, voltados à ação e política pública da administração municipal.

Ao levar em consideração os instrumentos de planejamento, verificamos que todos os municípios possuem a Lei Orgânica do Município (LOM), o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei de Orçamento Anual (LOA), que caracterizam os instrumentos de cunho administrativo-financeiro.

Quanto aos instrumentos de cunho político-administrativo, 44% possuem Plano de Governo e apenas 3% possuem um Plano Estratégico. Estes resultados demonstram uma falta de valorização dada a tais instrumentos que possuem importância significativa na gestão municipal.

Deve-se ressaltar que todos os municípios que possuem o Plano de Governo, não possuem um Plano Estratégico, mesmo tendo todos os outros instrumentos voltados à administração implementados. Deve-se destacar ainda que o município de Pranchita possui um Plano Estratégico, mas não possui o Plano de Governo.

Ao considerarmos os instrumentos voltados à gestão territorial do município, podemos destacar que 25% possuem Plano Diretor (Figura 65), 91% Lei de Perímetro Urbano, 63% Lei de Parcelamento do Solo (Figura 66) e 44% Lei de Zoneamento (Figura 67). Com relação à Áreas de Interesse Especial e Social, apenas 9% possuem tais instrumentos.

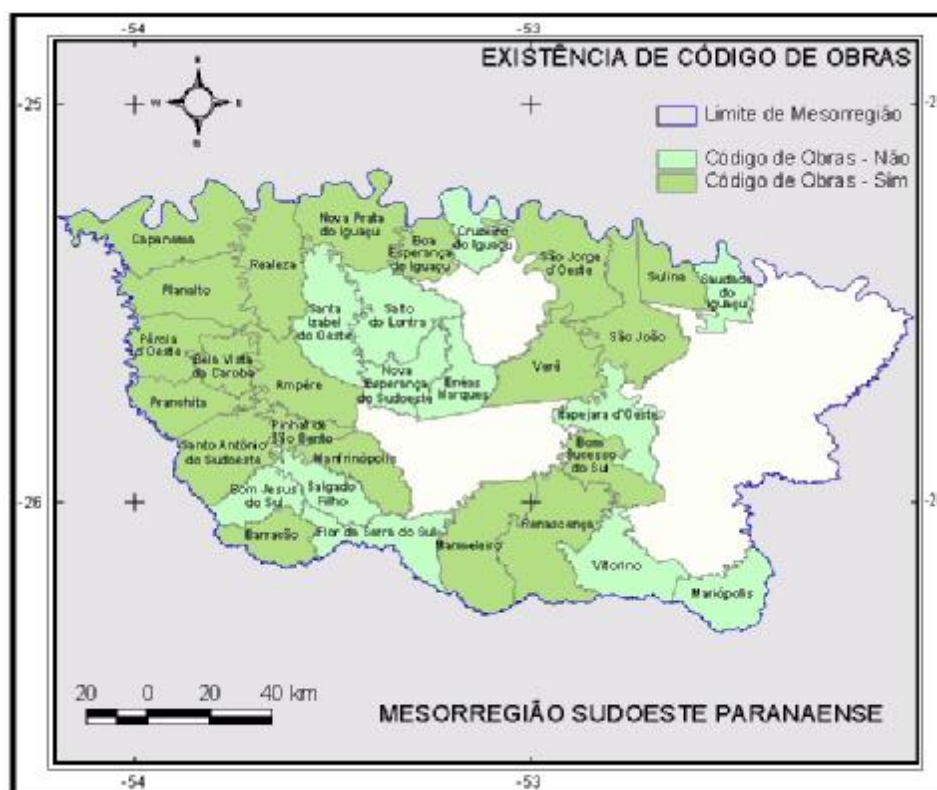




Ao considerarmos os instrumentos voltados à gestão social do município, podemos destacar que 63% possuem Código de Obras (Figura 68), 75% Código de Posturas, 38% Código de Vigilância Sanitária (Figura 69).

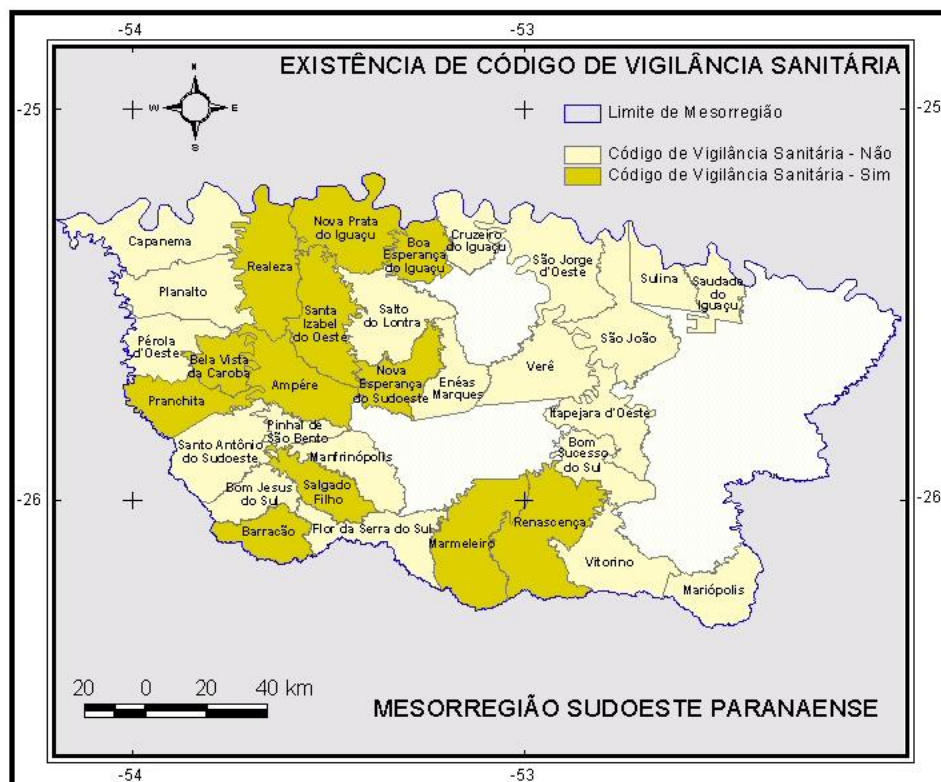
Podemos destacar os municípios de Nova Prata do Iguaçu, Ampére, Barracão, Marmeleiro, Realeza, Pranchita, Boa Esperança do Iguaçu, Bela Vista da Caroba e Renascença, com todos os instrumentos voltados à gestão social implementados. Entretanto, apresentaram-se com nenhum instrumento implementado os municípios de Flor da Serra do Sul, Bom Jesus do Sul, Saudades do Iguaçu, Mariópolis e Itapejara d'Oeste.

Figura 68



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Figura 69

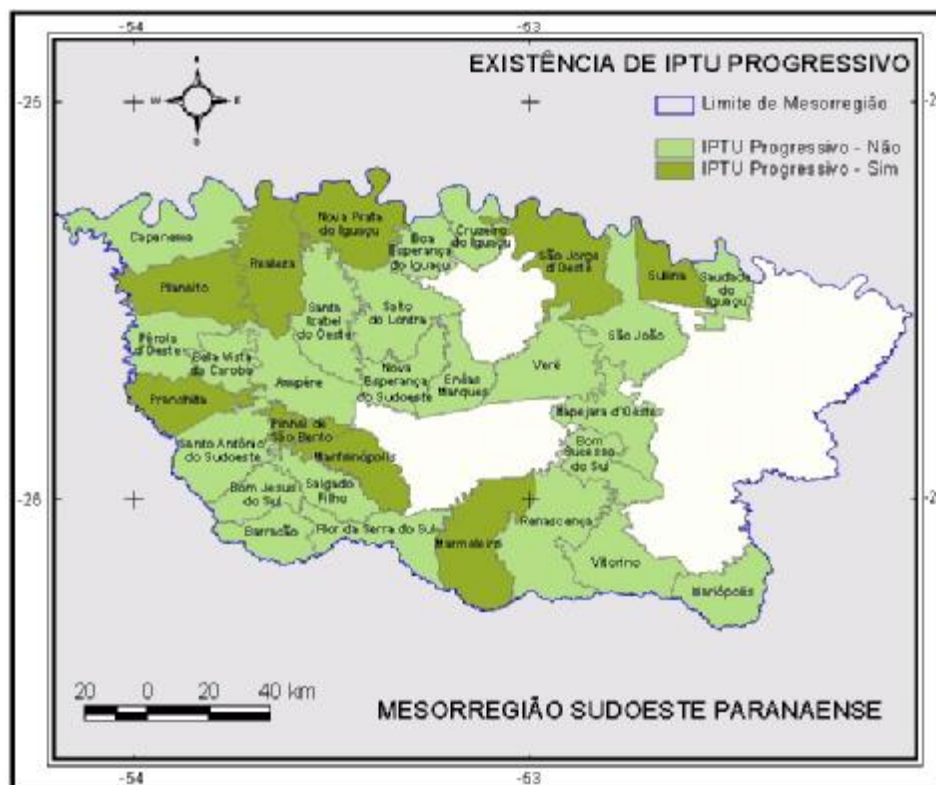


Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Ao considerarmos os instrumentos voltados à gestão urbana do município, podemos destacar que 6% possuem Lei do Solo Criado, 28% IPTU Progressivo (Figura 70), e nenhum município possui Operações Interligadas, Urbanas e Transferência de Potencial Construtivo.

Apenas o município de São Jorge d'Oeste possui os instrumentos de Lei do Solo Criado e IPTU Progressivo, tendo ainda implementado o IPTU Progressivo os municípios de Nova Prata do Iguaçu, Marmeleiro, Realeza, Pranchita, Manfrinópolis, Planalto, Sulina e Pinhal de São Bento.

Figura 70



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Com o objetivo de melhorar a prestação de serviços básicos com melhor qualidade e menor custo, os consórcios podem permitir maior agilidade à máquina administrativa. Contudo são instrumentos poucos empregados pelas administrações municipais.

Podemos verificar na mesorregião Sudoeste Paranaense que apenas 9% possuem Consórcio na Área de Educação, 44% para o Abastecimento de Água, 13% para a Coleta Seletiva de Lixo, e 6% para o Tratamento / Disposição do Lixo. Contudo, 100% possuem Consórcio na Área de Saúde, reflexo da transferência desta responsabilidade do poder federal e estadual para os municípios.

Apenas os municípios de Boa Esperança do Iguçu, Cruzeiro do Iguçu e São Jorge d'Oeste, possuem consórcios da área de Educação. Em relação aos outros instrumentos, destacam-se os municípios de Mariópolis e Saudades do Iguçu, com

consórcios em praticamente todas as áreas, exceção no abastecimento de água, bem como o município de Vitorino com nenhum consórcio nas áreas analisadas.

Quanto ao processo de modernização da máquina administrativa, verificamos que 94% possuem Bando de Dados na Área de Educação, 91% na Área de Saúde, 84% possuem os Serviços de Arrecadação do ISS Informatizado, 91% possuem Bando de Dados para Arrecadação do IPTU, porém nenhum município possui Mapeamento Digital.

Destacam-se os municípios de Nova Prata do Iguaçu e Planalto, que não possuem banco de dados nas áreas de educação e saúde, assim como o município de Sulina não possui banco de dados na área de saúde.

Na área de informatização do processo de tributação do ISS, não apresentam banco de dados os municípios de Boa Esperança do Iguaçu, Verê, Renascença, Bom Jesus do Sul e Manfrinópolis, assim como não apresentam banco de dados para a arrecadação do IPTU os municípios de Nova Prata do Iguaçu, Planalto e Boa Esperança do Iguaçu.

Ainda voltado à melhoria da prestação dos serviços públicos, a terceirização se apresenta como uma alternativa, onde verificamos que 13% terceirizam os Serviços de Coleta de Lixo Domiciliar, 6% os Serviços de Coleta de Lixo Hospitalar e Industrial, 84% o Transporte Escolar, 44% o Abastecimento de Água e 4% os Serviços de Coleta de Esgoto Sanitário.

Apenas os municípios de Mariópolis e Saudades do Iguaçu, terceirizam a coleta do lixo domiciliar, hospitalar e industrial, sendo ainda que os municípios de Marmeleiro e Bom Jesus do Sul, terceirizam a coleta de lixo domiciliar. Com relação à terceirização do transporte escolar, os municípios de Capanema, Itapejara d'Oeste, Salgado Filho, Vitorino e Sulina não terceirizam este serviço.

Com relação à terceirização do abastecimento de água e esgoto, apenas os municípios de Marmeleiro, Ampére, Pranchita e Santa Izabel do Oeste terceirizam este serviço. Com relação à terceirização da coleta do esgoto sanitário, apenas os municípios citados terceirizam, porém, quase metade dos pequenos municípios da região terceirizou o abastecimento e água.

Considerando o conjunto de instrumentos voltados para o planejamento e gestão municipal, destacamos os municípios de Marmeleiro e Ampére, com mais de 60% dos instrumentos implementados. Os municípios de Itapejara d'Oeste e Flor da Serra do Sul se apresentam com os menores índices, com menos de 30% dos instrumentos implementados.

### 3.1.2 Políticas para a Melhoria da Qualidade de Vida

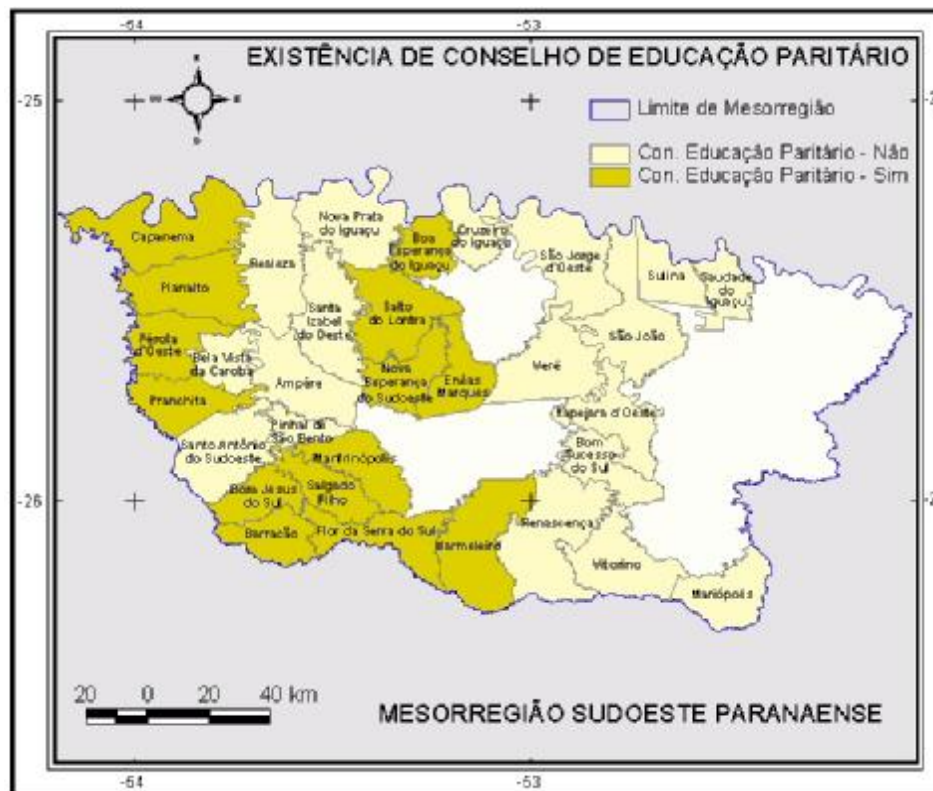
O processo de descentralização administrativa trouxe um movimento à participação da sociedade no processo político-administrativo dos municípios. Essa participação vem se dando a partir da formação dos conselhos, nas mais variadas áreas de atuação do poder público.

Na área de educação, 50% dos pequenos municípios da mesorregião Sudoeste Paranaense possui Conselho de Educação, dos quais 44% são paritários (Figura 71) e 19% possuem Fundo Municipal instituído.

Destacam-se na implementação deste instrumento os municípios de Barracão e Marmeleiro, com todas as características dessa área atendidas. Ressalta-se ainda que metade dos pequenos municípios não desenvolveu a experiência de participação da sociedade na área de educação.



Figura 71



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Na área de saúde, todos os pequenos municípios da mesorregião Sudoeste Paranaense possui Conselho de Saúde, dos quais 94% são Paritários e 69% possuem Fundo Municipal instituído (Figura 72).

Nesta área todos os municípios possuem conselhos, praticamente paritários, com exceção de Pinhal de São Bento e São Jorge d'Oeste. Entretanto, a existência de fundo municipal não está implementada em dez municípios, como também em São em Jorge d'Oeste.



Sucesso do Sul, Cruzeiro do Iguaçu, Nova Esperança do Sudoeste, Sulina e Vitorino, não possuem conselhos na área de geração de emprego e renda.

Contudo, podemos observar um interesse dos pequenos municípios na implementação e na participação da sociedade com relação à preocupação da geração de emprego, como um processo imprescindível à melhoria de qualidade de vida do cidadão.

Na área voltada ao desenvolvimento urbano e suas políticas, a participação da sociedade ainda é muito pequena, porém como é uma discussão recente, com a implementação do Estatuto da Cidade, destacam-se os municípios de Capanema, Santa Izabel do Oeste e Ampére, com conselhos formados, mas ainda sem a instituição do fundo municipal para a área.

Considerando os instrumentos voltados à melhoria de qualidade de vida, destacam-se os municípios de Capanema e Barracão, com mais de 75% dos instrumentos implementados. Os municípios de Cruzeiro do Iguaçu apresentaram os menores índices, com menos de 30% dos instrumentos implementados.

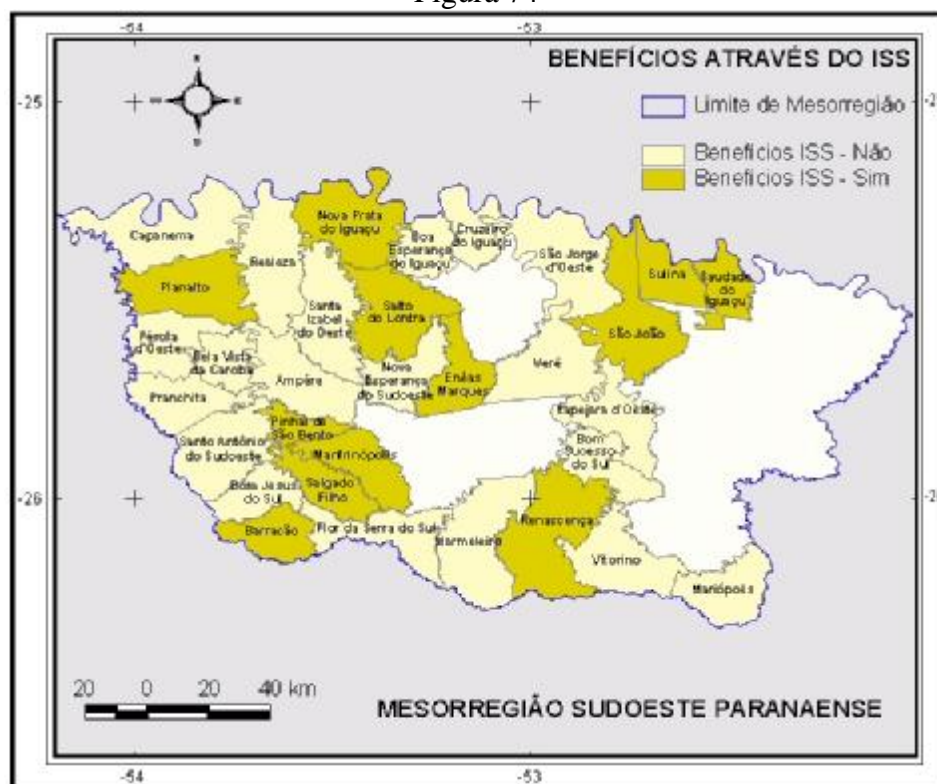
### 3.1.3 Políticas para o Desenvolvimento Local

Com o objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico local, algumas políticas setoriais, voltadas à geração de emprego e renda são implementadas, onde 97% oferecem Incentivos Fiscais, 31% Benefícios através do IPTU (Figura 73), 25% Benefícios através do ISS (Figura 74), 81% doam Áreas Públicas, 84% fornecem Infra-Estrutura, 72% possuem Distritos Industriais (Figura 75), 38% possuem Outros Incentivos e 97% Programas de Geração de Emprego e Renda, bem como de Capacitação Profissional.

Todos os municípios em questão informaram possuir Incentivos Fiscais. Os municípios de Resnascença, Ampére, Barracão, Capanema, Pinhal de São Bento, Planalto, Manfrinópolis, Salgado Filho e Salto do Lontra informaram que possuem incentivos a partir de benefícios pelo IPTU. Além desses, os municípios de Enéas Marques, Nova Prata do Iguaçu, Sulina, São João e Saudade do Iguaçu possuem incentivos a partir de benefícios pelo ISS.

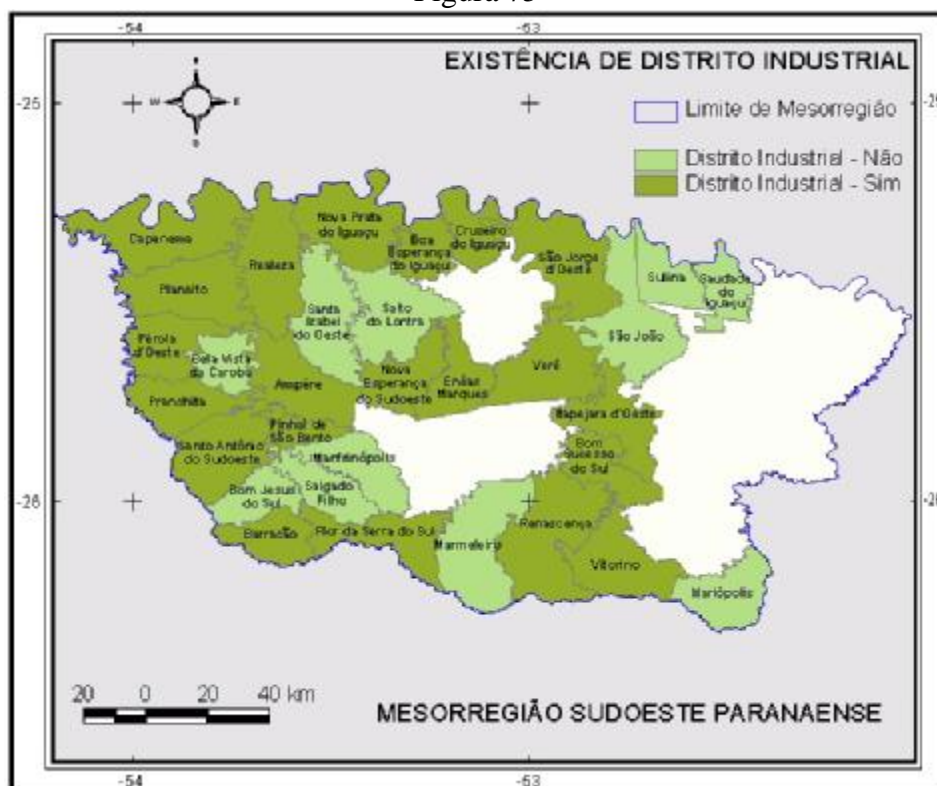


Figura 74



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Figura 75



Fonte: IBGE, 2002 Org.: Tavares, M. M.

Considerando os instrumentos voltados ao desenvolvimento local dos pequenos municípios, destacam-se os municípios de Renascença e Barracão, com mais de 90% dos instrumentos implementados. Os municípios de Vitorino e Bela Vista da Caroba apresentaram as menores taxas, com menos de 50% dos instrumentos implementados, o que ainda pode-se considerar um bom resultado, em se tratando de pequenos municípios, com pequena base econômica e dificuldades em estabelecer políticas locais nesta área.

Considerando-se todos os instrumentos pesquisados, podemos destacar a presença dos municípios de Ampére, Barracão e Manfrinópolis, sempre entre os dez melhores municípios, seja para políticas de planejamento e gestão, como para políticas de melhoria de qualidade de vida e desenvolvimento local. O município de Vitorino apresentou o pior desempenho, estando sempre entre os dez municípios com menor taxa de implementação dos instrumentos pesquisados.

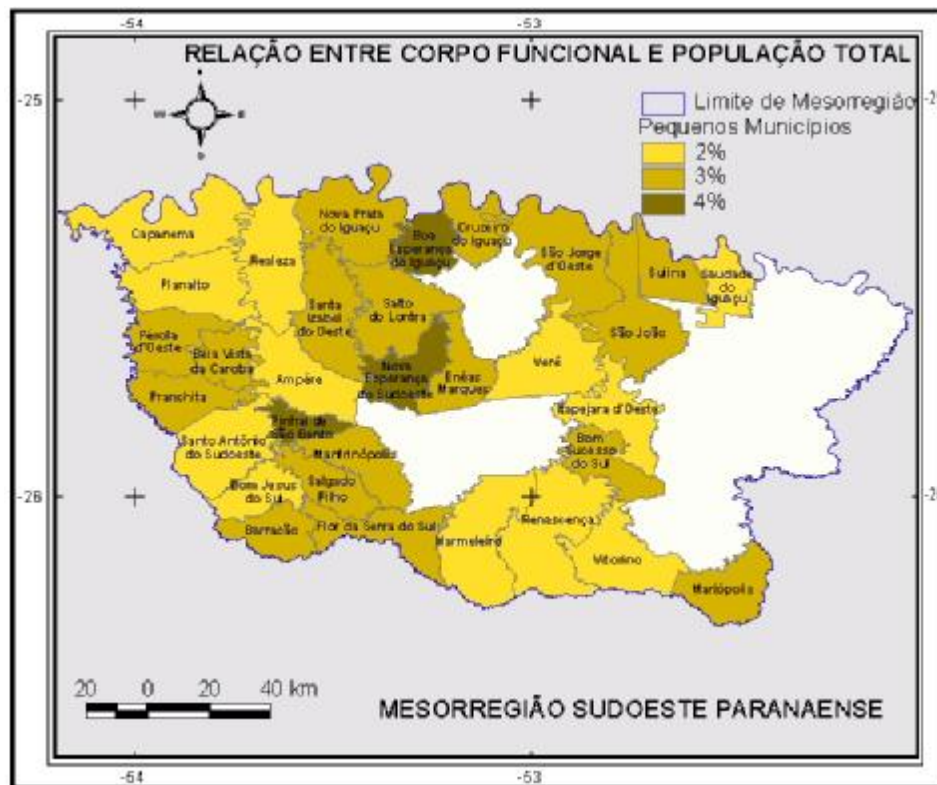
Conclui-se ainda que não há nenhum tipo de relação nos resultados, seja em relação a uma possível especialização dos mesmos, como também a uma possível espacialização, seja por influência do entorno ou qualquer outro motivo. Pode-se verificar que há municípios em algumas áreas, com todos os instrumentos implementados e em outras áreas, sem nenhum instrumento implementado.

#### 3.1.4 O Corpo Funcional Municipal

Ao verificarmos nos pequenos municípios da mesorregião Sudoeste Paranaense a relação do número de servidores com sua população total, podemos observar que 91% dos pequenos municípios têm até 3% da população total compondo o corpo funcional local (Figura 76), dos quais 40% são servidores de nível auxiliar, 49% são servidores de nível médio e 11% são servidores de nível superior (IBGE, 2002).

Podemos observar que o corpo funcional, se comparado aos pequenos municípios do estado do Paraná, também é formado em sua maioria por servidores de nível auxiliar e médio, dos quais normalmente a maioria existente ainda está voltada à área de saúde ou educação.

Figura 76

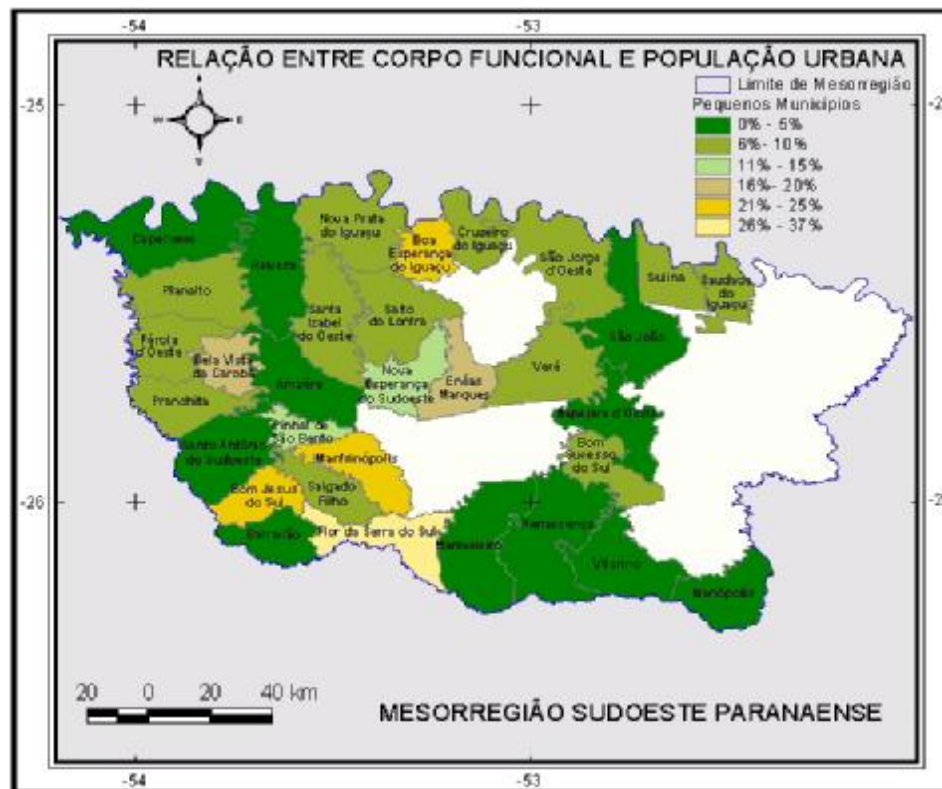


Fonte: IBGE, 2000 Org.: Tavares, M. M.

Ao levarmos em conta a vocação rural da mesorregião Sudoeste Paranaense, se deduz que o corpo funcional, de maneira geral, é formado por parte da população urbana. Desta forma, podemos observar que 75% dos pequenos municípios têm até 10% da população urbana como parte do corpo funcional local (Figura 77).

Contudo, 10% dos pequenos municípios possui entre 21% e 25% da população urbana como parte do corpo funcional, o que já pode-se considerar uma porcentagem alta, considerando as dificuldades financeiras desses municípios em manter a estrutura administrativa necessária com um corpo funcional numeroso.

Figura 77



Fonte: IBGE, 2000 Org.: Tavares, M. M.

Considerando os pequenos municípios do Paraná, numa relação entre o número de servidores para cada 1.000 habitantes, podemos observar que há em média 11 servidores de nível auxiliar, 13 servidores de nível médio e 3 servidores de nível superior para cada 1.000 habitantes, ou seja, 27 servidores para cada 1.000 habitantes (IBGE, 2002).

A quantidade de servidores para cada 1.000 habitantes da mesorregião, está abaixo da média dos pequenos municípios do estado do Paraná, com 30 servidores para cada 1.000 habitantes e muito distante da média dos pequenos municípios no Brasil, com 49 servidores para cada 1.000 habitantes (IBGE, 2002).

Em âmbito mesorregional, podemos observar que a quantidade dos servidores nos pequenos municípios do Sudoeste Paranaense está abaixo da média nacional (IBGE, 2002) e muito distante da média dos municípios de pequeno porte no Brasil, sendo o município de Salgado Filho o único a ultrapassar a média nacional com 38



servidores para cada 1.000 habitantes e os municípios de Marmeleiro e Bom Jesus do Sul possuindo a menor quantidade com 16 servidores para cada 1.000 habitantes.

Considerando a divisão por níveis de servidores (auxiliar, médio e superior), levando-se em consideração a quantidade de servidores, observamos que o município de Mariópolis possui a maior quantidade de servidores de nível auxiliar com 21 servidores e o município de Planalto a menor quantidade com apenas 1 servidor de nível auxiliar.

O município de Pérola D'Oeste possui a maior quantidade de servidores de nível médio com 24 servidores e o município de Capanema possui a menor quantidade com 2 servidores de nível médio. O município de Salgado Filho possui a maior quantidade de servidores de nível superior com 9 servidores e o município de Verê possui a menor quantidade com apenas 1 servidores de nível superior.

Podemos observar, na Figura 78, que a conformação do corpo funcional está baseada em servidores de nível auxiliar e médio, mas não há uma complementaridade entre eles. Nos municípios onde há servidores de nível auxiliar em maior quantidade, não há uma proporcionalidade em relação à quantidade de servidores de nível médio.

Isto pode caracterizar uma política local para a formação do quadro funcional, onde alguns municípios privilegiam os servidores de nível auxiliar pelo menor custo, assim como outros municípios valorizam uma melhor formação preferindo servidores de nível médio.

Quanto à conformação do corpo funcional de nível superior, em geral, este ainda não está inserido no processo de gestão dos pequenos municípios, ou pelo alto custo como pela dificuldade em atrair este tipo de profissional ao pequeno município.

Contudo, podemos observar que os municípios de Barracão e Marmeleiro são os únicos em que a relação de servidor de nível superior para cada 1.000 habitantes supera a de nível auxiliar, sendo que Marmeleiro ainda tem a relação de nível superior igual a de nível médio. O município de Salgado Filho apresenta a melhor proporção entre o número de servidores de nível auxiliar, médio e superior para cada 1.000 habitantes, bem como a maior relação de servidor de nível superior para cada 1.000 habitantes.

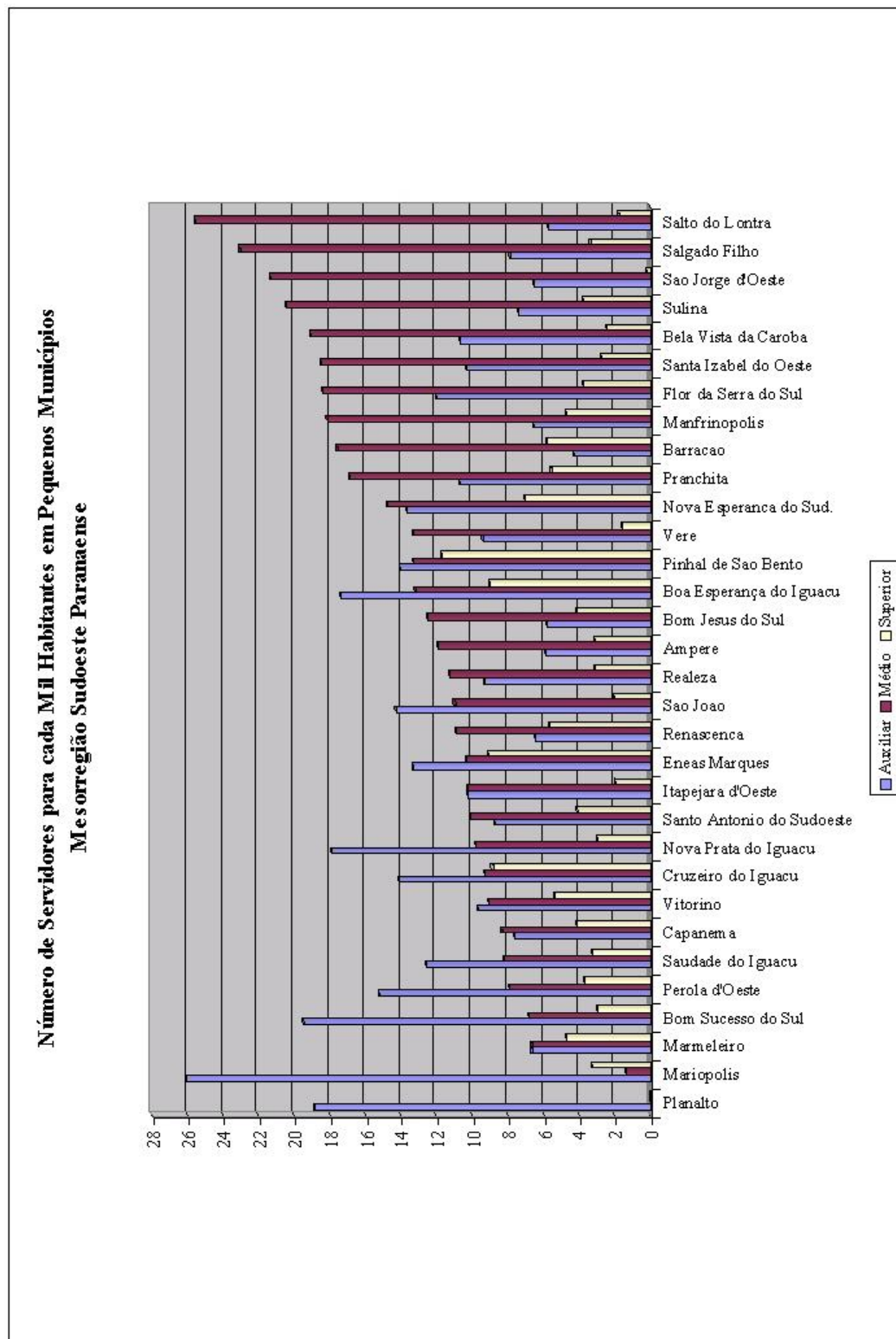


Figura 78

Fonte: IBGE, 2000 Org.: Tavares, M. M.

### 3.2 Quanto à Qualidade de Vida

A configuração social será abordada de maneira sucinta, analisando-se duas áreas básicas: saúde e educação. O objetivo é caracterizar a mesorregião Sudoeste Paranaense, no que se refere aos seus números regionais.

Uma grande dimensão da desigualdade social está diretamente associada às condições de acesso ao sistema de ensino público em escolas estaduais e municipais e, ainda, às creches. Nesse sentido, a taxa de frequência à escola ou creche por faixas etárias, que indica a proporção de crianças de cada grupo de idade que está efetivamente frequentando escola ou creche, tem importância particular ao sinalizar não apenas a abrangência da rede pública de ensino, mas também a possibilidade de acesso ao sistema escolar por essa população.

Considerando a frequência à creche pelas crianças de 0 a 3 anos, verificou-se que, comparando com a média do Estado, com taxa de 9,7%, na mesorregião Sudoeste Paranaense, um grupo de seis municípios atinge um atendimento superior a esse, sendo 4 deles pequenos municípios: Capanema (18%), Pinhal de São Bento (14,9%), São João (10,4%) e São Jorge d'Oeste (9,9%) (IPARDES, 2004).

No outro extremo do acesso à creche estão 8 pequenos municípios que não tinham registro de frequência de crianças de 0 a 3 anos em creche, sendo eles: Bela Vista da Caroba, Boa Esperança do Iguaçu, Cruzeiro do Iguaçu, Flor da Serra do Sul, Manfrinópolis, Nova Esperança do Sudoeste, Pranchita e Saudade do Iguaçu, todos pequenos municípios (IPARDES, 2004).

Outro indicador de educação, que é o de frequência à escola por parte das crianças de 4 a 6 anos (pré-escola), atinge a média de 53,3% no Estado. Na mesorregião Sudoeste Paranaense, 24 municípios ultrapassam esse índice, sendo que 12 atendem a mais de 60% das crianças dessa faixa etária.

As taxas mais significativas são dos municípios de Bom Sucesso do Sul (91,3%), Pranchita (71%), Verê (69,4%), e Realeza (68,8%), todos pequenos municípios. Em contrapartida, um grupo de 10 municípios apresenta taxas de frequência à pré-escola, inferiores a 50%, destacando-se Boa Esperança do Iguaçu (26,6%), Itapejara d'Oeste (31,8%), Bela Vista da Caroba (35,7%) e Manfrinópolis (36,3%), todos pequenos municípios (IPARDES, 2004).

Em relação à frequência ao ensino fundamental pelas crianças de 7 a 14 anos, obrigatória para essa faixa de idade, a média verificada no Estado é de 95,7%. Na mesorregião Sudoeste Paranaense, um grupo de 7 municípios apresenta taxa superior a 98%, com destaque ao município de Bom Sucesso do Sul, também pequeno município, onde a totalidade desse segmento é atendida. Em comparação com as taxas de frequência ao ensino fundamental inferiores à média do Estado, encontram-se os municípios de Boa Esperança do Iguaçu (93,8%), Manfrinópolis (94,1%) e Bom Jesus do Sul (94,8%) (IPARDES, 2004).

Com relação à frequência à escola por parte dos jovens de 15 a 17 anos, a média do Estado atinge 73,1%. Na mesorregião Sudoeste Paranaense, 7 municípios registram percentual superior a 80%, cabendo destacar os municípios de Bom Sucesso do Sul (84,0%) e Mariópolis (83,2%). Ao contrário disto, apresentando taxas inferiores à média estadual, encontram-se 19 municípios, sendo as menores ocorrências em Salgado Filho (57,1%), Manfrinópolis (58,7%), Nova Esperança do Sudoeste (59,8%), Flor da Serra do Sul (60,2%) e Pranchita (63,4%), todos pequenos municípios (IPARDES, 2004).

Destaca-se ainda a análise de 2 pequenos municípios – Itapejara d'Oeste e Realeza – nos quais cerca de 40% dos jovens de 18 a 22 anos estão frequentando a escola. Um outro indicador relevante, no sentido de avaliar o grau de instrução da população regional é o número médio de séries concluídas pela população de 15 anos ou mais e esse indicador não apresenta grande variação entre os municípios do Sudoeste (IPARDES, 2004).

De um modo negativo, a população adulta não conseguiu completar as oito séries do ensino fundamental: a média de séries concluídas no Estado é 6,5 e nenhum pequeno município atingiu esta média. O resultado direto disso é que a região apresenta uma proporção baixa de adultos alfabetizados (15,91%) (IBGE, 2000).

Com relação à estrutura dos serviços educacionais à disposição da população, a mesorregião Sudoeste Paranaense tem 287 estabelecimentos com oferta de pré-escola, 86% dos quais públicos; 437 escolas com ensino fundamental, sendo 92% mantidas pelo setor público; e 71 estabelecimentos que ofertam ensino médio, 83% pertencentes à rede pública (IPARDES, 2004).

Outro aspecto importante para o desenvolvimento local e a melhoria de qualidade de vida é a existência de estabelecimentos de ensino superior, verificada apenas em municípios com mais de 20.000 habitantes, sendo: Chopinzinho, Coronel Vivida, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão e Pato Branco. Esses estabelecimentos de ensino superior atendem, aproximadamente um contingente de 5 mil estudantes (IPARDES, 2004).

Diferentemente do observado em relação à educação básica, para o ensino superior as matrículas em estabelecimentos públicos são pouco superiores às dos estabelecimentos privados, abrangendo 62% do total de alunos matriculados (IPARDES, 2004).

No âmbito do acesso aos serviços de saúde, o Estado do Paraná reproduz os padrões nacionais e mesmo considerando os avanços alcançados, com melhorias observadas nas condições de saúde, saneamento e melhoria da qualidade de vida da população infantil, a situação ainda requer fortes investimentos e políticas públicas efetivas, em função das grandes dificuldades e desigualdades observadas a partir dos coeficientes de mortalidade infantil.

Na mesorregião Sudoeste Paranaense, 10 municípios registraram coeficientes superiores ao do Estado, que é de 20,3 óbitos de menores de um ano por mil nascidos vivos (IBGE, 2000). As situações mais desfavoráveis são encontradas nos municípios de Nova Esperança do Sudoeste e Santo Antônio do Sudoeste, ambos pequenos municípios e com 28 óbitos de menores de um ano por mil nascidos vivos (IBGE, 2000).

Contudo, a maioria dos municípios da mesorregião, registrou coeficientes inferiores ao do Estado, sendo Capanema, Pranchita e Salgado Filho, os pequenos municípios com coeficiente de mortalidade infantil abaixo de 10 óbitos por mil nascidos vivos (IPARDES, 2004).

Desta forma, o perfil de mortalidade infantil se aproxima da média do Estado, com quase 58% dos óbitos. As principais causas de doenças são relacionadas com problemas no aparelho circulatório (29,1%), neoplasias (16,6%) e as doenças do aparelho respiratório (12,2%), sendo que as causas externas aparecem com 11,3% dos

óbitos e os sintomas e sinais anormais e causas mal definidas, se apresentam muito superior à do Estado (IPARDES, 2004).

Esta classificação colabora para verificar a situação das doenças do sistema circulatório, que figurou como a principal causa de óbito em 30 municípios da mesorregião, principalmente em: Barracão, Cruzeiro do Iguaçu, Salto do Lontra e São Jorge d'Oeste, em que esta causa representou mais de 40% dos óbitos municipais (IPARDES, 2004).

Esta situação referente às doenças respiratórias ainda são relevantes nos outros municípios da mesorregião, que apresenta também a *causa mortis* por neoplasias em um segundo nível em 27 municípios e a *causa mortis* por problemas no aparelho respiratório em 17 municípios (IPARDES, 2004).

As causas externas dos óbitos se destacam também em 15 municípios da região e as causas mal definidas, que foram as principais em 2 municípios, também se destacaram em outros 6 municípios, representando 9,5% dos óbitos da região e muito superior à média do estado (5,4%) (IPARDES, 2004).

Todas essas análises revelam os avanços principalmente nos municípios de Pato Branco e Capanema, este último um pequeno município, que apresentaram os indicadores mais favoráveis, principalmente o coeficiente de mortalidade infantil, em contrapartida apresentou precariedade das condições básicas de saúde, somando juntos 43% dos óbitos por causas mal definidas.

A estrutura da área de saúde da mesorregião Sudoeste Paranaense é formada por mais de 400 unidades prestadoras de serviços de saúde, 35 hospitais (aproximadamente 1.500 leitos), além de Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs), disponíveis nos municípios de Francisco Beltrão e Pato Branco (IPARDES, 2004).

O atendimento ambulatorial é realizado por unidades de saúde ou postos de saúde (23,1%), centros de saúde (19,8%), consultórios (16,4%), unidades de saúde da família (14%), com 54% dos municípios atendidos por esse tipo de serviço com 58 unidades, e, unidades de vigilância sanitária (8,7%), que estão presentes em mais de 97% dos municípios da mesorregião (IPARDES, 2004).

A mesorregião apresenta precariedade e baixa oferta da rede ambulatorial na mesorregião, com apenas 20 municípios possuindo este serviço. Deve-se mencionar,

ainda, a escassa disponibilidade, na mesorregião, de unidades de tipo pronto-socorro especializado, presente apenas em Pato Branco, bem como a inexistência de pronto-socorro geral (IPARDES, 2004).

É observado que essa rede ambulatorial está concentrada nos municípios maiores, principalmente o município de Pato Branco e Francisco Beltrão, sendo que Pato Branco concentra mais de 23% das unidades de saúde da família, enquanto que Francisco Beltrão concentra um número maior de postos de saúde (IPARDES, 2004).

Essa característica concentradora do serviço de saúde, ainda gera mais algumas disparidades, como, por exemplo, os municípios de Coronel Vivida, Chopinzinho, Francisco Beltrão e Pato Branco – concentravam mais de 56% dos centros de saúde. Somado a isso, tem-se que por volta de 67% dos consultórios, bem como das clínicas especializadas, com proporção similar, estavam localizados no município de Pato Branco (IPARDES, 2004).

De modo geral, observa-se que a oferta de serviços médicos e de leitos hospitalares encontra-se bastante concentrada na mesorregião e com a maior parte do atendimento ainda de caráter curativo. Os investimentos para a realização de programas preventivos permanecem aquém do necessário (IPARDES, 2004).

Isto pode ser constatado com as unidades de saúde da família, que apesar de existirem em grande número, apresentam sua presença em um pouco mais da metade dos municípios da mesorregião. Além disso, os agentes comunitários de saúde, que constituem importante papel nas ações preventivas, estão ausentes em 46% dos municípios da mesorregião (IPARDES, 2004).

Como elementos importantes na prevenção de doenças e melhoria de qualidade de vida, a mesorregião coloca-se dentre aquelas com menores proporções de domicílios ligados à rede de água (82,48%), servidos por esgotamento sanitário (30,89%) e com coleta de lixo (73,52%). Todos esses indicadores são inferiores à média do Paraná (IPARDES, 2004).

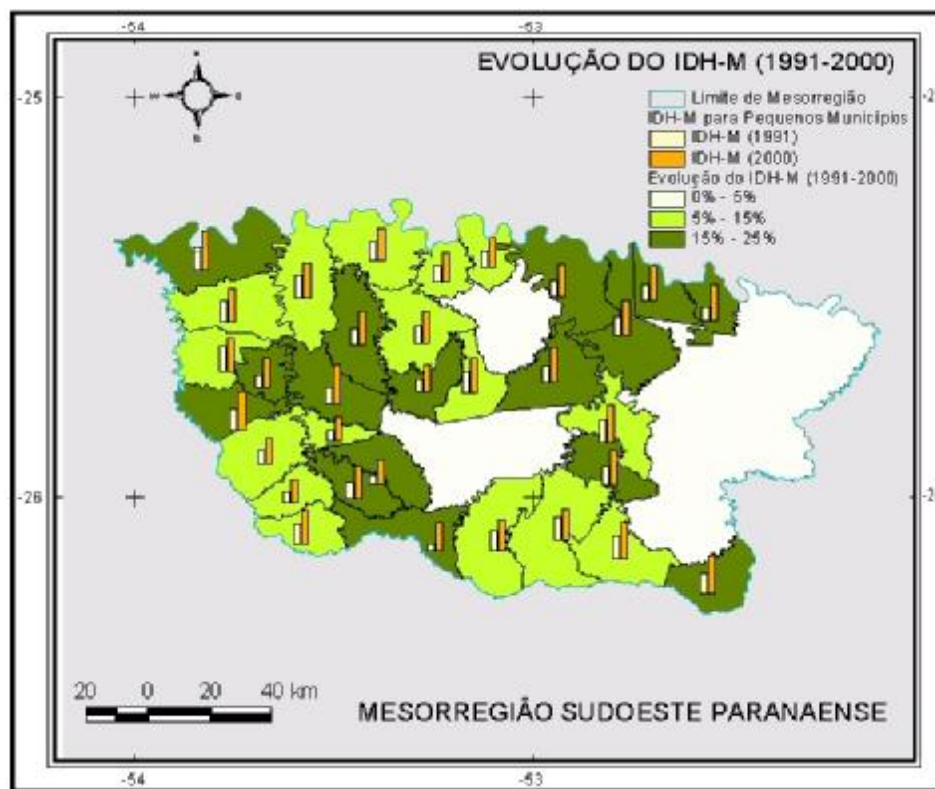
Com o objetivo de ampliar a análise da melhoria de qualidade de vida, foi utilizado o IDH-M, que é um indicador com mais variáveis, formado por sub-indicadores também ligados às áreas de educação e saúde. Este também leva em consideração um terceiro sub-indicador ligado à renda.

Nesse sentido, na mesorregião Sudoeste Paranaense verificou-se uma evolução significativa do IDH-M (Figura 79), com uma metade dos pequenos municípios tendo uma evolução entre 5% e 15% no período de 1991 a 2000, bem como a outra metade vivenciando uma evolução entre 15% e 25% no mesmo período (ONU/PNUD, 2000).

Podemos verificar que os pequenos municípios que tiveram as maiores evoluções de IDH-M no período estão no entorno dos municípios pólo da região, principalmente Francisco Beltrão, recebendo a influência principalmente na área da economia e infra-estrutura. São os casos dos municípios de Ampére, Flor da Serra do Sul e Verê.

Os municípios que não obtiveram as maiores evoluções, em sua maioria já tinham um IDH-M considerado bom e sua menor evolução não significa um baixo desenvolvimento humano e sim uma evolução mais constante e homogênea no período. São os casos dos municípios de Renascença, Pérola d'Oeste e Marmeleiro.

Figura 79



Fonte: ONU/PNUD-2000 Org.: Tavares, M. M.



Ainda analisando a qualidade de vida a partir do IDH-M no período de 1991 e 2000, relacionando com o tamanho da população dos pequenos municípios, podemos observar que uma possível relação, de quanto maior a população, maior a arrecadação de tributos, e, por conseguinte mais viável o município, não se sustenta por completo (Figura 80).

Na mesorregião Sudoeste Paranaense, dos dez melhores IDH-M, sete pequenos municípios possuem menos de 10.000 habitantes, sendo que entre eles, Bom Sucesso do Sul possui a menor população dos municípios da mesorregião. Ao contrário, o município de Santo Antônio do Sudoeste, com aproximadamente 18.000 habitantes, possui um dos piores IDH-M da mesorregião.

Logo, verifica-se que a possível existência de uma relação entre o tamanho da população e uma maior arrecadação de tributos, por si só, não representa melhoria de qualidade de vida do cidadão, valorizando assim a importância de políticas públicas menos homogeneizantes, voltadas para a melhoria da educação e saúde.

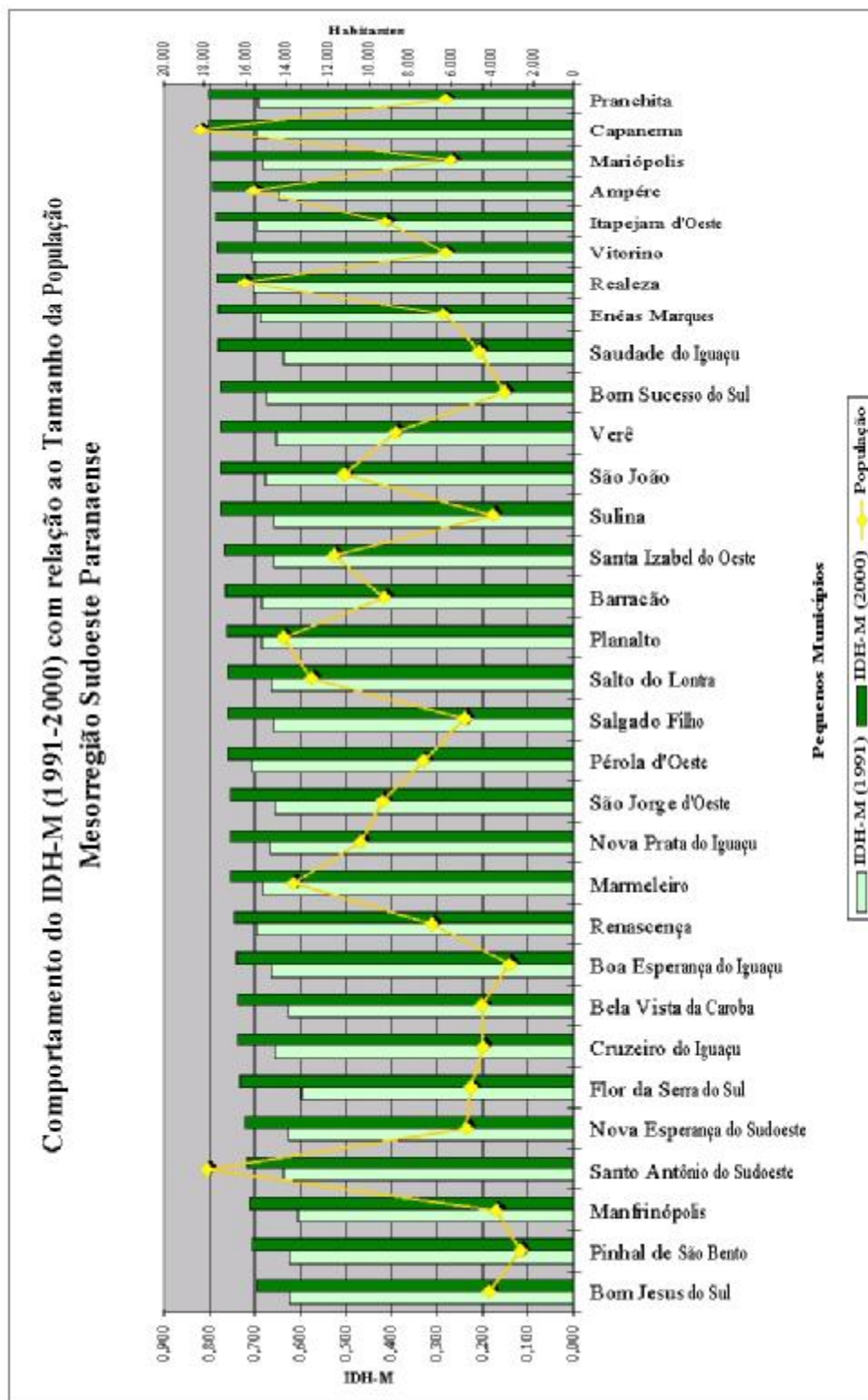


Figura 80

Fonte: ONU/PNUD-2000 Org.: Tavares, M. M.

### 3.3 Quanto ao Desenvolvimento Local

Quanto ao nível de desenvolvimento local na mesorregião Sudoeste, foi levada em consideração a participação na economia do estado, isto a partir de um indicador composto, com vieses econômico e fiscal, que avalia a geração de renda para o estado. O resultado desta participação reflete baixos indicadores de empregabilidade da mesorregião e a forte influência da agricultura familiar em pequenas propriedades.

Foram também avaliados os resultados das atividades agropecuárias e as mudanças que estão sendo introduzidas, o incremento das indústrias e a implementação de agroindústrias no setor de corte de aves e suínos, bem como o incremento nos setores de confecção e madeireiro. Além dos resultados nas áreas de comércio e prestação de serviços, com uma evolução significativa na participação da economia, principalmente com os serviços e infra-estrutura direcionados ao turismo.

#### 3.3.1 A Participação da Economia

Ao analisar a estrutura produtiva da mesorregião, além dos aspectos de produtividade, é importante avaliar como essa estrutura produtiva contribui para a melhoria de renda, arrecadação e desenvolvimento do Estado do Paraná. Esta análise pode ser feita com base na participação no total do Valor Adicionado Fiscal (VAF).

A mesorregião Sudoeste Paranaense, durante o período de 1975-2000, teve uma participação estável, oscilando entre 3,2% e 4,2%, chegando em 2000 com 3,5% do VAF total do Estado. Com esse valor a região se apresenta entre as menores participações na formação da renda estadual ao longo do período analisado (IPARDES, 2004).

O desempenho observado é reflexo do perfil econômico, voltado para uma produção agropecuária, de pequenos e médios produtores, com base em diversificação e uso intenso de mão-de-obra familiar, além das dificuldades em melhorar a produtividade em virtude do relevo.

Contudo, a mesorregião demonstrou capacidade de acompanhar as mudanças da base produtiva, melhorando sua participação no VAF estadual comparativamente às demais mesorregiões paranaenses: até 1991 manteve-se em oitavo e nono lugar,

evoluindo para a sétima posição ao longo dos anos 90, tendo registrado seu melhor desempenho em 1993, quando assumiu a sexta posição (IPARDES, 2004).

A partir da análise do VAF do estado, se verifica que os municípios da mesorregião Sudoeste Paranaense não participam com mais de 1% no VAF, sendo que ao longo do período avaliado, apenas São Jorge d'Oeste, um pequeno município, melhorou consideravelmente sua participação de 0,1% para 0,4%, em detrimento de muito outros pequenos municípios terem acusado perdas consideráveis (IPARDES, 2004).

As atividades do setor primário, base da economia da mesorregião, registraram 9,0% do VAF do setor no Estado. As atividades do setor secundário e comércio e serviços, foram pouco expressivos e apresentaram redução acentuada, como reflexo da forte concentração destes setores na mesorregião Metropolitana de Curitiba (IPARDES, 2004).

### 3.3.2 A Empregabilidade

A mesorregião Sudoeste Paranaense possuía, em 2000, uma população economicamente ativa (PEA) de aproximadamente 243 mil pessoas, com uma das maiores taxas de atividade, significando que, para cada 100 pessoas de 10 anos ou superior, aproximadamente 64 estavam interagindo com o mercado de trabalho regional. Esse grupo representava em torno de 5% da PEA paranaense (IPARDES, 2004).

A mesorregião distinguiu-se por apresentar, em 2000, a menor taxa de desemprego (8,4%), entre as mesorregiões do estado do Paraná, com aproximadamente 20 mil pessoas participantes do PEA na condição de desempregadas. Ainda vale ressaltar que o desemprego se mostra mais intenso nos municípios com baixa importância das atividades agrícolas, ou seja, nos municípios onde se concentram as atividades industriais e comerciais (IPARDES, 2004).

Isso se demonstra com a taxa de 43,6% de desempregados, concentrados nos municípios de Francisco Beltrão, Pato Branco e Dois Vizinhos, tendo ainda Coronel Vivida com mais de mil desempregados. A ocupação formal nestes municípios é em torno de 33% (IPARDES, 2004).

A renda média familiar *per capita* regional e a alta proporção de chefes de domicílio com rendimento de até dois salários mínimos (60,74%) posicionam o Sudoeste Paranaense dentre as quatro mesorregiões do Paraná com esses indicadores mais críticos (IPARDES, 2004).

Constata-se um rendimento médio muito superior nos centros principais – como Pato Branco – e muito baixo nos demais municípios, com uma variação de quase duas vezes e meia entre o maior e o menor valor, expressando situações bastante heterogêneas (IBGE, 2000).

A mesorregião Sudoeste possui seu maior contingente de empregados na área agropecuária ou de exploração florestal, onde 42,1% dos habitantes vivem de alguma ocupação nesta área. Comparando a mesorregião Sudoeste com as demais, ela se posiciona como a terceira maior região em ocupação em atividades agrícolas, representando 11,5% das pessoas ocupadas no estado (IPARDES, 2004).

Os três segmentos da indústria – extrativa, de transformação e construção civil – representam 17,3% dos ocupados, sendo 11,6 % devido à indústria de transformação (aproximadamente 26 mil pessoas) e o restante devido praticamente à construção civil (IPARDES, 2004).

O setor de serviços tem menor participação no total da ocupação, comparando com outras mesorregiões de maior dinamismo econômico, principalmente em razão da baixa representatividade de segmentos como serviços de transporte, armazenagem e comunicação (3,5%), financeiros e imobiliários (3,0%), e saúde, educação e outros serviços sociais (8,4%) (IPARDES, 2004).

Quatro pequenos municípios da região diferenciam-se por sua estrutura ocupacional, sendo: Ampére, o município onde a indústria tem maior participação (35,1%), e, os demais municípios – Realeza, Barracão e Vitorino – têm nas atividades agropecuárias a fonte principal de sua ocupação (IPARDES, 2004).

### 3.3.3 A Atividade Agropecuária

A estrutura produtiva estabelecida para o segmento agropecuário vêm sendo repensada, tendo em vista as novas demandas de produção, ambientais e sociais. Este

fenômeno está sendo observado há vários anos, levando todos os atores sociais a buscarem alternativas e novas atividades agrícolas.

Este processo conhecido por reconversão ou diversificação da economia agrícola tem na mesorregião Sudoeste Paranaense, um novo caminho de desenvolvimento, voltado para as atividades de fruticultura tropical e temperada, gado leiteiro, pequenas agroindústrias, olericultura, entre outras (PERIN, 2001, p.9).

A busca pela diversificação da economia agrícola está intimamente relacionada com a existência de uma estrutura fundiária na qual a pequena propriedade familiar ainda predomina, apesar dos choques sofridos, e com a existência de entidades que organizam e representam a agricultura familiar.

Segundo o Censo Agropecuário de 1995, a mesorregião Sudoeste Paranaense registrou um total de 47.277 estabelecimentos, com área total de 1.031.602 hectares, o que representa respectivamente 12,8% e 6,5% do total do Estado do Paraná (IPARDES, 2004).

Comparando com os dados relativos ao Censo Agropecuário de 1985, observa-se que a região sofreu redução no número de estabelecimentos da ordem de 17,55% (10.062 unidades), uma vez que, quando daquele levantamento, existiam 57.339 estabelecimentos. No que diz respeito à área, observa-se que a redução foi menos significativa, 2,85%, passando de 1.061.929 hectares para 1.031.602 hectares (IPARDES, 2004).

Essa redução demonstra o processo de empobrecimento e exclusão social proporcionado pela industrialização da agricultura, que vai se expandindo pela região e atinge principalmente as pequenas propriedades familiares, que não possuem condições de competitividade com as grandes propriedades.

A partir de uma classificação socioeconômica, analisando os estratos de área, observa-se que a mesorregião Sudoeste Paranaense tem mantido sua característica de locus da agricultura familiar no estado, tendo em vista que 92,8% de seus estabelecimentos agrícolas possuíam, em 1995, área inferior a 50 hectares, o que corresponde a 58,1% da área total da região (IPARDES, 2004).

Ainda sob outro ponto de vista, pode-se verificar a importância relativa da agricultura familiar, que se acentua ainda mais ao se considerar também o estrato de

área de 50 a 100 hectares, o qual, pelo critério das relações de produção predominantes, também se enquadra nesta categoria, que passa a controlar 97,4% dos estabelecimentos e 72,7% da área.

Em contrapartida, os estabelecimentos entre 100 e 500 hectares de área total significavam 2,5% dos estabelecimentos da região e detinham 21,1% da área, e aqueles acima de 500 hectares representavam 0,2% do número de estabelecimentos e 6,3% da área recenseada da região (IPARDES, 2004).

Essa característica da ocupação da mesorregião Sudoeste Paranaense, de caráter familiar nas explorações rurais, reflete a mão-de-obra encontrada no lugar. Dados do Censo Agropecuário de 1995 demonstram que as 159.560 pessoas ocupadas em atividades agrícolas estavam divididas entre os membros não-remunerados da família, 90,6%; empregados permanentes, 3,9%; e empregados temporários, 3,8% (IPARDES, 2004).

Em comparação com os dados de 1985, observa-se uma redução de 29,7% no número de pessoas ocupadas, concentrando-se principalmente nas categorias de trabalhadores não remunerados da família, reflexo da diminuição do número de pequenos estabelecimentos menores de 10 hectares, bem como a categoria denominada empregados temporários, com uma redução de 59,7%, reflexo direto da modernização das atividades agrícolas (IPARDES, 2004).

Contudo, vale ressaltar que isso não traz grande influência na produtividade, já que os trabalhadores assalariados, temporários e permanentes representam apenas 7,7% do pessoal ocupado da região, e que a agricultura familiar é fundamental para a ocupação rural (IPARDES, 2004).

Em relação à posse da terra, a proporção de proprietários e não-proprietários está muito próxima da média para o estado. Essa proporcionalidade se apresenta tanto no número de estabelecimentos como em área coberta.

Num contexto onde a posse da terra exerce poder dentro da sociedade, há 20% de agricultores familiares não-proprietários que não conseguem participar das políticas de financiamento voltadas para este público, sem levar em conta as dificuldades de modernização das plantações devido à topografia do terreno (IPARDES, 2004).

Dessa forma, observa-se que os agricultores familiares, que têm sob sua responsabilidade 72,7% da área total da região, participam com 81,6% da área ocupada com lavouras temporárias e com 88,8% da área ocupada com lavouras permanentes. Mesmo na atividade de “pastagens” os agricultores familiares são responsáveis por 63,2% das pastagens naturais presentes no Sudoeste e por 58,8% das pastagens plantadas (IPARDES, 2004).

No mesorregião Sudoeste Paranaense, do total da área agricultável, 39% apresenta uma declividade que varia entre 20 e 45%. Essas áreas, tradicionalmente ocupadas pelas pastagens perenes, capineiras e capoeiras, apresentam limitações aos cultivos anuais, uma vez que, além da declividade, são áreas com solos pedregosos e pouco profundos (PERIN, 2001, p.21).

Em função da declividade do solo, o uso de tração animal na mesorregião Sudoeste representa 74,2% do total de estabelecimentos da região. Essa proporção é superior aos 51,9% que informaram para o total do estado (IPARDES, 2004).

Desse modo, observa-se, também, que a utilização de tração mecânica representa 48,2% na região e 52,3% no estado. É importante lembrar que, além da declividade, o significativo número de estabelecimentos com área até 50 hectares (92,8%) é fator determinante na predominância da tração animal sobre a mecânica (IPARDES, 2004).

A agropecuária da mesorregião Sudoeste Paranaense tem buscado a articulação com a agroindústria, buscando agregar valor e interagir com novos mercados consumidores. Dessa forma, o crescimento da produção de grãos entre 1990 e 2001, em especial da soja (47,08%) e do milho (79,59%), serviu à sustentação da produção pecuária, que, no período 1990-2001, cresceu substancialmente: aves (51,37%), bovinos (38,16%), leite (115,89%), ovos (64,56%) e suínos (122,73%) (IPARDES, 2004).

Ainda vale ressaltar o enorme crescimento das lavouras de soja e milho, que representam ganhos de participação no valor da agropecuária regional, evoluindo de 33,81%, em 1990, para 35,72%, em 2001, com o milho passando de 22,15% para 19,63% e a soja aumentando de 11,66% para 16,08% (IPARDES, 2004).



A base produtiva vem sofrendo um reordenamento na mesorregião, principalmente na pecuária, que em 1990 representava 47,5% e passou a 53,5% em 2001, tendo como principal atividade à produção o abate de aves, o qual representava 20,2% em 1990 e passou a representar 25,4% em 2001, na mesorregião Sudoeste Paranaense.

Em termos de produção agrícola, a mesorregião Sudoeste Paranaense é responsável por 10,2% da produção de grãos do estado, com o milho, o feijão e a soja aparecendo como os três principais produtos da região. Nesse sentido, observa-se que o milho produzido no Sudoeste corresponde a 13,2% do total estadual, o feijão a 7,5% e a soja a 7,4% (IPARDES, 2004).

A mesorregião Sudoeste Paranaense ainda possui outros produtos como batata-doce (33,9%), fumo (15,6%) e mandioca (10,4%), bem como uma produção no segmento de frutas com melancia (12,3%), laranja (12,1%), limão (11,9%), pêssego (8,7%) e uva (7,9%) da produção do estado.

O segmento de fruticultura vem recebendo grande incentivo de políticas e programas governamentais, com objetivo de desenvolver novas culturas numa região já acostumada com policultura. Em função disso, atualmente, em torno de 15 prefeituras vêm incentivando a fruticultura na região, sem haver, contudo, um trabalho estruturado seja no que diz respeito às variedades mais aptas ao clima, à distribuição espacial das culturas ou ao beneficiamento. (PERIN, 2001).

Outra atividade desenvolvida na mesorregião Sudoeste Paranaense é a produção pecuária, com uma suinocultura (18,05%) e a avicultura (17,11%) destacada em relação à produção estadual. O rebanho bovino corresponde a 8,1% do estado e é voltado basicamente para a produção de leite (IPARDES, 2004).

Este é o produto de origem animal, de maior participação na produção estadual com 16,8%, sendo que além do leite, outros produtos também possuem sua parcela de contribuição como o mel de abelha (11,8%) e ovos (11,4%) da produção do estado (IPARDES, 2004).

O processo de diversificação em desenvolvimento ainda não tem demonstrado resultados na valorização dos produtos produzidos, visto que a mesorregião Sudoeste concentra sua produção em cinco produtos, sendo: aves, milho, soja, suínos e leite,

correspondendo a 79,51% da receita bruta do setor primário da mesorregião (IPARDES, 2004).

Considerando o ranking dos produtos da agropecuária estadual por mesorregião, verifica-se que a maioria dos produtos mais representativos do Sudoeste ocupa posição de destaque: a região aparece em segundo lugar na produção de suínos; em terceiro lugar na produção de aves, leite e milho; e em quinto lugar na produção de soja (IPARDES, 2004).

Para 26 dos 37 municípios esses dois produtos (soja e milho) representam mais de 70% do valor da produção agrícola, onde se destacam Vitorino (89%), Renascença (87,5%), Mariópolis (86,7%) e Bom Sucesso do Sul (86,7%), todos pequenos municípios (IPARDES, 2004).

#### 3.3.4 A Indústria e a Agroindústria

A configuração industrial da mesorregião Sudoeste Paranaense era formada por mais de 1.400 estabelecimentos, ofertando mais de 17 mil postos de trabalho, resultado de uma evolução positiva de 80%, representando 4,3% do total dos trabalhadores industriais ocupados no estado. A mesorregião apresentou uma participação de 1,6% no VAF do estado (IPARDES, 2004).

A base industrial possui predominantemente os gêneros tradicionais de alimentos, confecções e madeireiro, contribuindo com as maiores participações no VAF mesorregional, onde o gênero de alimentos é representado pelos segmentos baseados na avicultura (além de suínos, bovinos, caprinos e ovinos), com mais de 23 frigoríficos, e leiteira, com investimentos em tecnologia e melhoramento genético do rebanho. Este segmento apresentou ótima expansão na participação do VAF da mesorregião, passando de 19,8% em 1995 para 38,6% em 2002 (IPARDES, 2004).

A partir de uma importante produção de milho, a mesorregião desenvolve o setor de cereais, com uma pequena participação na mesorregião de 2,8%, assim como no trigo com 1,8% no VAF da mesorregião. Os produtos de origem vegetal diversos também cresceram no VAF mesorregional, representando 1,3%, bem como a expressiva produção de soja e o segmento de óleo e gorduras vegetais apresentam uma participação de 1,8% no VAF mesorregional (IPARDES, 2004).

Outro segmento que cresce de forma acelerada é o de vestuário, com mais de 180 estabelecimentos e uma participação no VAF mesorregional de 7,4%. No segmento de malharia, estamparia, texturização e têxteis diversos, com uma participação de 0,5% no VAF mesorregional (IPARDES, 2004).

No segmento madeireiro, a indústria de mobiliário se apresenta como alternativa ao esgotamento da madeira, participando no VAF mesorregional com 5,0%. Também com boa representatividade, o segmento de desdobramento de madeira participa do VAF mesorregional com 2,2% e o segmento de lâminas e chapas de madeira com participação de 3,6% no VAF mesorregional, complementando setor madeireiro com o segmento de esquadrias e artefatos de madeira, que participa com 0,8% no VAF mesorregional (IPARDES, 2004).

Outros setores importantes na formação do VAF mesorregional estão representados nos gêneros metalúrgico e elétrico, necessários aos processos de desenvolvimento econômico e tecnológico, que são refletidos no aumento significativo de unidades fabris e em influências no setor metal-mecânico e eletroeletrônico.

O gênero metalúrgico destaca-se pelo elevado número de empresas atuantes. O segmento de siderurgia, metalurgia e usinagem de metal apresentaram sensível crescimento, apresentando uma participação no VAF da indústria da mesorregião de 2,4%. O segmento de ferramentas, ferragens, funilaria e cutelarias também vêm apresentando um certo crescimento na mesorregião, onde participa no VAF da indústria da mesorregião com 0,9%, em 2002 (IPARDES, 2004).

O segmento de eletrodoméstico também apresentou expressivo aumento na participação do VAF da indústria na mesorregião 8,9%. O pólo eletroeletrônico de Pato Branco, a partir da implementação e desenvolvimento do CETIS (Centro de Tecnologia Industrial do Sudoeste), vem obtendo resultados positivos no segmento de aparelhos eletroeletrônicos, com uma participação do segmento no VAF da mesorregião de 0,8% (IPARDES, 2004).

O segmento de embalagens plásticas também contribui na participação do VAF da indústria a mesorregião, com 2,3%. O grupo de bebidas, principalmente na produção das vinícolas instaladas na região, devendo-se sublinhar que a mesorregião é a maior produtora de uva do Estado (IPARDES, 2004).

Os processos de diversificação da base produtiva industrial da mesorregião Sudoeste Paranaense são evidentes, com a expansão no setor metalúrgico e eletroeletrônico, com apoio primordial do CETIS, em Pato Branco, bem como, outros incentivos e programas.

Sobre essas bases, a mesorregião procura alternativas de produção industrial, que já têm apresentado alguns resultados positivos, o que torna a região um modelo peculiar de desenvolvimento regional (IPARDES, 2004).

### 3.3.5 O Comércio e a Prestação de Serviços

A mesorregião Sudoeste ocupou a quinta posição entre as mesorregiões quanto à participação no VAF do Comércio e de Serviços, com 3,2% e 1,5%, respectivamente. Internamente à mesorregião, o setor Comércio foi o que apresentou os valores do VAF mais pulverizados entre os municípios (IPARDES, 2004).

Esta representatividade na mesorregião refletiu no segmento comércio e reparação de veículos, com 4,5% do VAF do segmento no estado. A menor participação ocorreu no segmento comércio por atacado, com 2,6% (IPARDES, 2004).

No setor Serviços, a mesorregião Sudoeste conseguiu participações mais significativas, principalmente nos segmentos transportes e alojamento e alimentação (respectivamente 3,2% e 1,5% do total do segmento no Estado) (IPARDES, 2004).

As exceções ocorreram no pequeno município de Realeza, que registrou a quase totalidade do VAF mesorregional do segmento atividades de informática e conexas, e em Coronel Vivida, que respondeu por aproximadamente, metade do VAF mesorregional do segmento serviços prestados às empresas (IPARDES, 2004).

Os segmentos de transportes e alojamento e alimentação tiveram os valores de VAF mais distribuídos entre os municípios da mesorregião, mas sem valores significativos. Já as atividades do segmento turismo poderiam impulsionar o setor terciário da mesorregião, pois possui ambiente propício ao desenvolvimento da atividade, sendo percorrida pelo vale do rio Iguaçu, com amplo potencial de exploração de cachoeiras e represas (IPARDES, 2004).

A despeito das peculiaridades de seu território, a mesorregião Sudoeste Paranaense apresenta relativa fragilidade para explorar os potenciais turísticos e suas principais atividades econômicas.

Em relação ao processo de agregação de valor, as atividades diretamente vinculadas ao turismo na mesorregião possuíam a quinta participação no VAF do setor (2,8%), merecendo destaque os segmentos de transporte terrestre (3,7%), alojamento e alimentação (1,5%) e agências de viagens (1,5%) ao VAF dos respectivos segmentos no estado (IPARDES, 2004).

O ecoturismo (com o observatório de fauna e flora da região, em Nova Prata de Iguaçu), o turismo religioso (Grutas de Santa Emília de Rodat, em Barracão, e de Nossa Senhora de Lourdes, em Pérola d'Oeste; e Romarias de Nossa Senhora da Saúde, em Cruzeiro do Iguaçu ao Santuário de Nossa Senhora Aparecida, em Nova Prata do Iguaçu) e o turismo de saúde (clínicas hidrominerais de Barracão, Sulina e Verê) são os que mais sobressaem no Sudoeste (PARANÁ, 2003 d, e, f).

A diversidade natural da bacia do rio Iguaçu é um potencial relevante na prática de esportes radicais, ao turismo rural, esportes náuticos, à pesca amadora e aos festivais gastronômicos. A sociedade e os governos locais tem procurado desenvolver e incentivar estas atividades, fortalecendo estas ações no sentido de estabelecer um ambiente para futuras perspectivas de crescimento.

Outra peculiaridade da região é a presença de reservas indígenas, com as tribos Kaingangues e Guaranis, com uma produção de artesanato que podem ser considerados outro elo importante de desenvolvimento sustentável da atividade turística na mesorregião (IPARDES, 2004).

A infra-estrutura voltada ao turismo é ainda pequena na mesorregião, que responde por 5% em relação ao total do estado e o emprego gerado nas atividades diretamente vinculadas a esse setor ultrapassa 2.800 postos de trabalho (2% do total do estado no setor) (IPARDES, 2004).

Considerando que a atividade turística é de exploração incipiente e que ainda cumpre uma função complementar em comparação com a participação no VAF dos outros setores, pode-se afirmar que a evolução para a formalidade da atividade virá acompanhada da maturação dos investimentos no médio prazo.

#### 4. UM PEQUENO MUNICÍPIO: O EXEMPLO DE VERÊ

Com o objetivo de verificar a contribuição das políticas públicas voltadas à melhoria de qualidade de vida e desenvolvimento local em um município, a partir dos resultados dos diagnósticos no Estado do Paraná e na mesorregião Sudoeste Paranaense, inicialmente foi estabelecido que o instrumento que nortearia esta avaliação seria o Plano Diretor.

O Plano Diretor é um instrumento obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes, conforme prevê o Estatuto da Cidade. Contudo, o governo do estado do Paraná, através do Decreto Nº 2581, de 17/02/2004, publicado no Diário Oficial, estabeleceu:

Art. 1º. O Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com municípios que obedecerem aos seguintes requisitos:

- a) municípios que já possuam planos diretores aprovados pelas respectivas câmaras municipais;
- b) aos municípios que executarem com recursos próprios ou financiarem prioritariamente planos diretores ou planos de zoneamento, em conformidade com o que estabelece o Estatuto das Cidades, para a elaboração em até 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 2º. Os valores estipulados nas capacidades de endividamento para aprovação junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, deverão estar em conformidade com as obras previstas nos planos diretores e dentro das prioridades estabelecidas na Política de Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná – PDU.

Em virtude do Decreto supracitado, todos os municípios se viram obrigados a buscarem a implementação do Plano Diretor. No caso dos pequenos municípios, foi estabelecida a implementação de um Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo, sem todas as obrigatoriedades pertinentes aos municípios maiores, mas de maneira a construir uma cultura de planejamento e gestão municipal, bem como estabelecer um instrumento que orientasse a implementação das políticas públicas pela administração municipal.

Após realizar o diagnóstico das políticas públicas para a melhoria de qualidade de vida e desenvolvimento local dos pequenos municípios no estado do Paraná e na mesorregião Sudoeste Paranaense, a escolha de um dos municípios pertencentes a esta mesorregião não se deu a partir dos critérios aplicados nas avaliações anteriores. Em virtude dos pequenos municípios estarem ainda em processo de desenvolvimento e implementação dos Planos Diretores de Ocupação e Uso do Solo.

Desta forma, a escolha do município para servir como exemplo para as avaliações das políticas públicas se deu através do critério de disponibilidade dos dados. Entre os 32 pequenos municípios que fazem parte da mesorregião Sudoeste Paranaense, o município de Verê já havia finalizado o desenvolvimento de seu Plano Diretor e disponibilizou os dados para a avaliação das políticas públicas estabelecidas.

O município de Verê teve o início da sua ocupação por volta de 1934, quando os primeiros proprietários procuraram a região pela abundância de terras. Havia a presença de grande quantidade em madeira de lei como pinheiros, cedros, marfim, cabriúva e outras, assim como a erva-mate nativa era abundante e que, aos poucos, foi sendo substituída pelo plantio de milho e feijão. Além da atividade agrícola, deu-se início também à criação de suínos, que eram levados para Pato Branco e Francisco Beltrão, para a venda ou a troca por alimentos nas casas de comércio. (PDOUS, 2006).

No ano de 1940, várias iniciativas colonizadoras, tanto públicas quanto privadas, impulsionaram o comércio de terras na região, atraindo milhares de agricultores gaúchos e catarinenses, que originaram a estrutura fundiária predominantemente de pequenas propriedades. A participação de imigrantes também foi verificada no processo de colonização da região, principalmente com italianos, poloneses e alemães (PDOUS, 2006).

Mesmo com um processo de colonização organizado por empresas, em 1957 houve um conflito que marcou a história de Verê, onde posseiros e representantes das companhias colonizadoras travaram a Batalha de Verê, resultando em muitas mortes. Passada as batalhas, os posseiros realizaram grande levante, resistindo a força às companhias colonizadoras que se retiraram da região (PDOUS, 2006).

O município de Verê tornou-se Distrito Administrativo de Pato Branco a partir da Lei Municipal nº 26 de 26/06/1953. Em 1960 passou para a jurisdição de Dois Vizinhos, do qual foi desmembrado em 24/06/1963 pela Lei Estadual nº 4.729. A sua instalação oficial ocorreu em 26/10/1963, possuindo além da sede, dois distritos: Sede Progresso (criado pela Lei Estadual Nº 5603 de 27/07/1967) e Presidente Kennedy (criado pela Lei Estadual Nº 5625 de 30/08/1967).

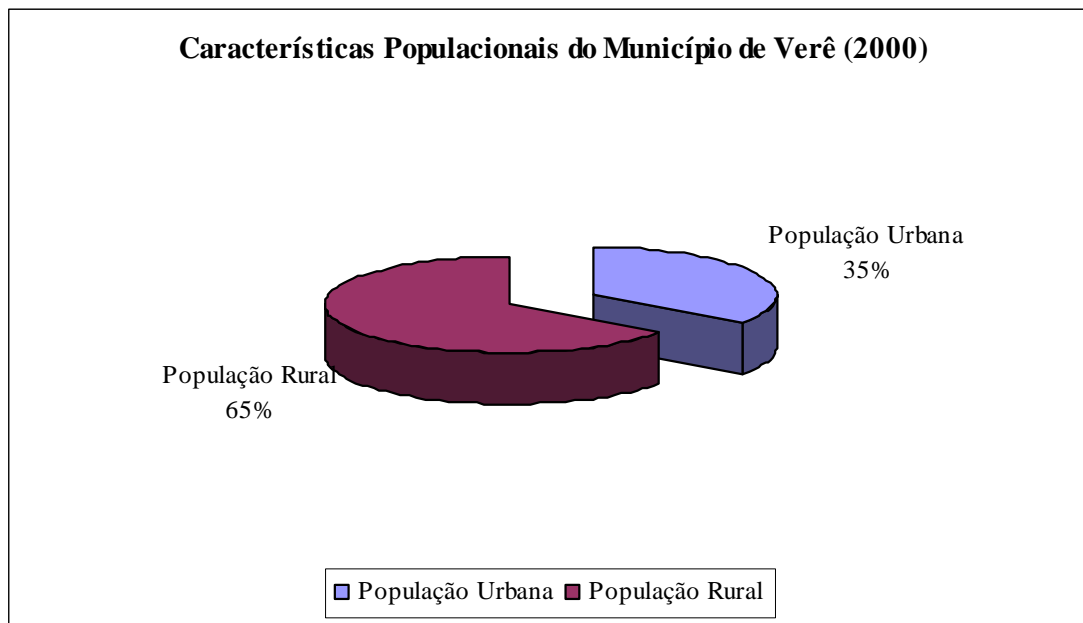
A palavra Verê é um advérbio de origem lingüística Caingangue (homenagem ao cacique caingangue Viry de Guarapuava que foi amigo dos povoadores) significando “Sempre; Eternamente; Constantemente”.

#### 4.1 Aspectos Territoriais e Populacionais

O município de Verê, que possui uma área de 324,8 km<sup>2</sup>, está localizado no centro da mesorregião Sudoeste Paranaense, fazendo divisa com o município de Francisco Beltrão, que é considerado um dos municípios pólo da região juntamente com Pato Branco. Verê possui uma população de 8.721 habitantes (IBGE, 2000).

O município possui 2% da população total da mesorregião Sudoeste Paranaense. Nesta mesorregião, a população urbana é representada por 46% e a população rural por 54%. O município de Verê não se enquadra nesta tendência, mantendo a população urbana com 35% e a população rural com 65% (Figura 81).

Figura 81



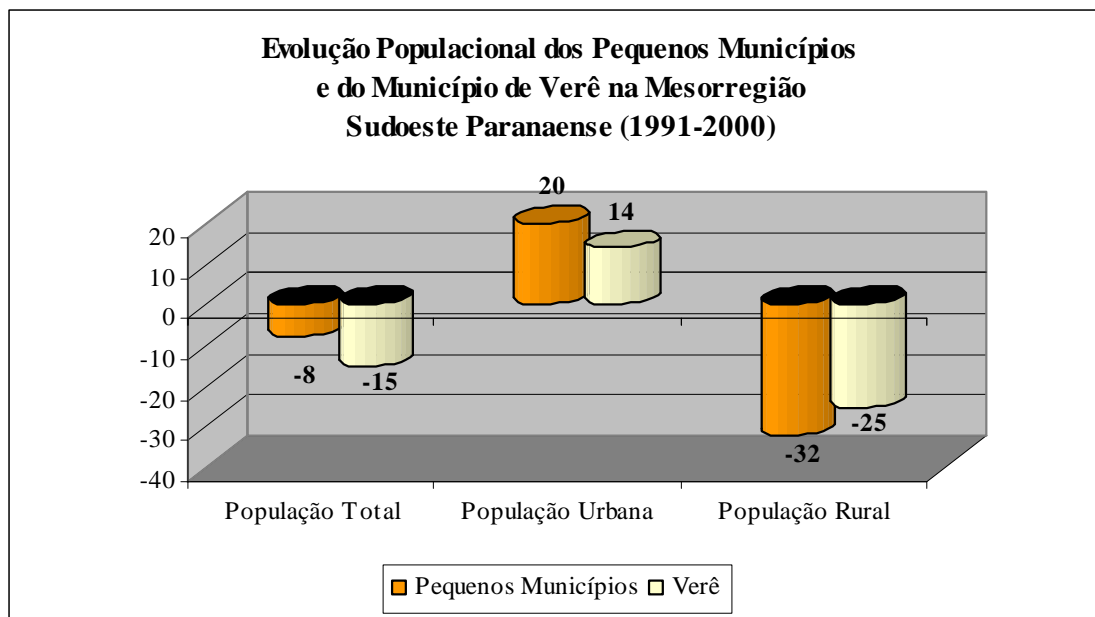
Fonte: IBGE, 2000. Org.: TAVARES, M. M.

Considerando o período compreendido entre 1991 e 2000, pode-se observar no município de Verê um decréscimo na população total de 15%, quase o dobro do observado nos pequenos municípios do Sudoeste (Figura 82). Este decréscimo foi



observado na população rural, com uma taxa de 25%, menor que o decréscimo observado nos pequenos municípios do Sudoeste. A população urbana observou um crescimento de 14%, menor que a taxa dos pequenos municípios do Sudoeste.

Figura 82



Fonte: IBGE, 2000. Org.: TAVARES, M. M.

Estes dados reforçam uma característica no processo de evolução populacional do município de Verê, que é a migração de parte dos habitantes da área rural para a área urbana. Existe também uma parcela de habitantes que saíram do município de Verê.

Pode-se deduzir que o principal destino de parte da população de Verê seja o município de Francisco Beltrão, por oferecer maiores oportunidades de emprego, educação e saúde. Francisco Beltrão verificou um aumento de sua população total, no mesmo período considerado, em torno de 9,6%, observado principalmente na população urbana, já que na população rural, o município também observou um decréscimo.

#### 4.2 Caracterização do Município de Verê

A caracterização do município de Verê, sob os aspectos de políticas públicas, foi realizado a partir dos dados da “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”

(IBGE, 2000). Quanto à melhoria de qualidade de vida, além de avaliar a estrutura de educação e saúde, a caracterização se deu a partir da avaliação da evolução do IDH-M (ONU/PNUD, 2000) do município de Verê.

A caracterização de Verê quanto ao desenvolvimento local, foi realizada a partir da evolução do valor adicionado dos setores agropecuário, industrial, serviços e administração pública, que são os principais elementos formadores do PIB do município (IBGE, 2002).

#### 4.2.1 Quanto às Políticas Públicas

Considerando as políticas públicas voltadas ao planejamento, o município de Verê possui a Lei Orgânica do Município, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual. Como a maioria dos municípios do Sudoeste, não possui de forma institucionalizada um Plano de Governo ou mesmo um Plano Estratégico.

Ao se observar as políticas voltadas à gestão territorial, verifica-se que, segundo o IBGE (2000), o município possui apenas a Lei do Perímetro Urbano, não possuindo Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento, bem como Legislação para Áreas de Interesse Especial ou Social. Isso pode refletir a falta de valorização por parte das administrações públicas, de instituir os instrumentos que permitam uma melhor gestão territorial.

Através do Decreto N° 2581, de 17/02/2004, o município de Verê viu-se obrigado, entretanto, a elaborar seu Plano Diretor. Este instrumento será fruto de avaliação neste estudo no que se refere às políticas de melhoria de qualidade de vida e desenvolvimento local.

Com relação às políticas voltadas à gestão social, o município de Verê possui estabelecido o Código de Obras e o Código de Posturas, não tendo ainda estabelecido o Código de Vigilância Sanitária. Considerando que a principal atividade do município está no setor agropecuário, a inexistência de Código de Vigilância Sanitária é uma lacuna que deve ser resolvida, a partir de um instrumento que oriente e fiscalize tais atividades.

Não há nenhum instrumento estabelecido voltado à gestão urbana, como IPTU Progressivo, Operações Interligadas, Operações Urbanas e Lei de Transferência de Potencial Construtivo. Os consórcios de prestação de serviço estão presentes apenas na área de saúde. Contudo, diante da temporalidade recente desses instrumentos, é compreensível que um pequeno município ainda não os tenha estabelecido ou mesmo não os tenha considerado imprescindível para a sua gestão urbana.

A modernização da máquina administrativa, a partir do processo de informatização e terceirização de alguns serviços, ocorreu com a informatização das áreas de saúde e educação, bem como da arrecadação do IPTU. Na área de arrecadação do ISS, bem como na área de planejamento, principalmente com a inexistência de mapeamento digital, ainda não há uma modernização destes instrumentos através do processo de informatização.

Na área de terceirização de serviços, o setor de coleta de lixo domiciliar, hospitalar e industrial, bem como o abastecimento de água e esgoto não são realizados pela iniciativa privada, sendo que a única área atingida foi a de transporte escolar. Estes processos de terceirização, entretanto, dependem da demanda existente e da viabilidade desta terceirização.

Ao se analisar as políticas voltadas para a melhoria da qualidade de vida, o principal processo verificado é a participação da sociedade, a partir dos conselhos municipais. Nesse sentido, o município de Verê apresenta uma participação significativa da sociedade, pois verificamos a existência de conselhos nas áreas de saúde, assistência social, emprego e renda, todos paritários e com reuniões mensais.

Contudo, a inexistência de conselho municipal na área de educação não reflete a mesma valorização dada as outras áreas. A inexistência de conselho na área de desenvolvimento urbano é compreensível pela demanda recente desse instrumento, a partir do Estatuto da Cidade, principalmente ainda voltado para municípios maiores que 20.000 habitantes.

Ao se avaliar as políticas voltadas ao desenvolvimento local, verifica-se que a política de incentivos a partir de benefícios no IPTU e no ISS não é empregada pelo município de Verê. O município informou a existência de outros incentivos para

atrações de novos negócios, como: doação de terras, fornecimento de infra-estrutura e formação de distrito industrial.

A existência de programas de geração de emprego e renda, bem como de capacitação profissional, demonstra uma preocupação do município com o desenvolvimento local sustentável, a partir de suas potencialidades agropecuárias e ecoturísticas.

Com relação ao corpo funcional e sua formação, o município de Verê possui 212 servidores diretos, distribuídos em 82 servidores de nível auxiliar, ou seja, 9 servidores para cada 1.000 habitantes. Dispõe ainda de 116 servidores de nível médio, ou seja, 13 servidores para cada 1.000 habitantes, e, 14 servidores de nível de superior, ou seja, 2 servidores para cada 1.000 habitantes.

Considerando a formação do corpo funcional da mesorregião Sudoeste Paranaense, pode-se verificar que a maioria está concentrada no nível médio. A quantidade de 24 servidores para cada 1.000 habitantes está abaixo da relação dos pequenos municípios do Paraná, com 30 servidores para cada 1.000 habitantes, e muito distante da relação dos pequenos municípios do Brasil, com 49 servidores para cada 1.000 habitantes.

Considerando a população total do município, a quantidade de servidores representa 2% destes, estando entre as mais baixas do estado do Paraná, considerando apenas os pequenos municípios. Se considerarmos a população urbana, esta relação fica entre 6% e 10% da população urbana, considerada baixa dentro da mesorregião Sudoeste e do estado do Paraná.

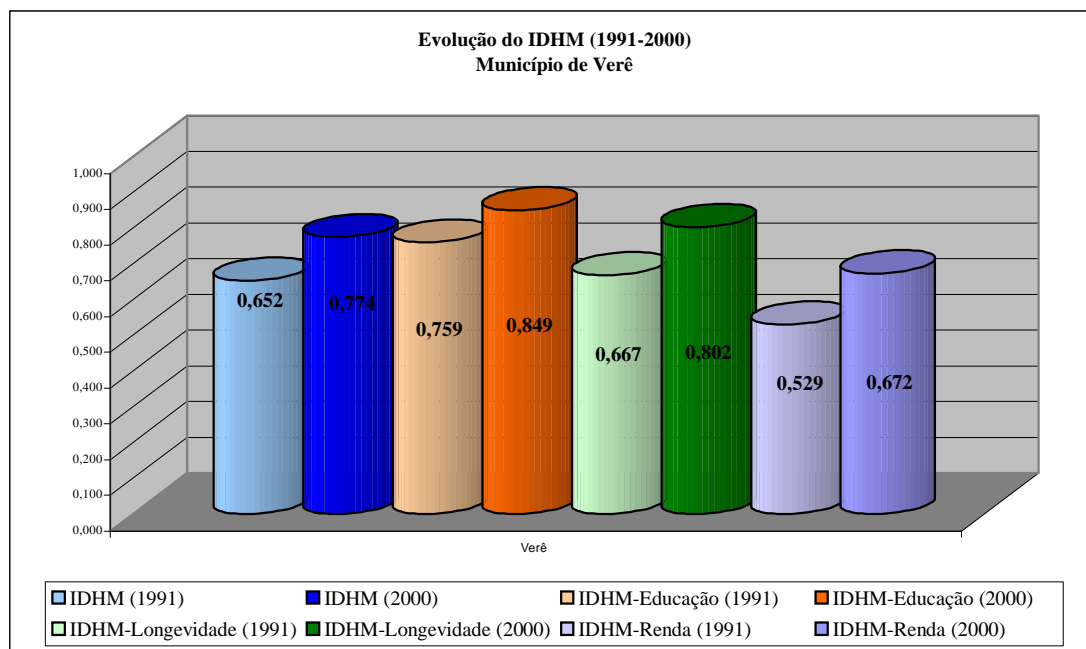
Não há uma relação de referência que permita avaliar se o corpo funcional de Verê está dimensionado de acordo com as demandas existentes. O que se pode verificar é que o excesso de servidores pode apontar para um custo alto da máquina administrativa, diminuindo os recursos para investimentos em serviços e obras. Por outro lado, um número pequeno de servidores, pode significar uma falta de capacidade em desenvolver projetos e serviços de acordo com a demanda existente.

No caso do município de Verê, a relação não se enquadra em nenhum dos dois extremos, o que se pode considerar que a relação e a formação dos servidores pode estar adequada com as dimensões da administração municipal.

#### 4.2.2 Quanto à Qualidade de Vida

Ao se avaliar a melhoria de qualidade de vida a partir do IDH-M do município de Verê, bem como de seus sub-indicadores, pode-se observar que o IDH-M teve uma evolução de aproximadamente 19% no período de 1991 a 2000 (Figura 83).

Figura 83



Fonte: ONU/PNUD, 2000. Org.: TAVARES, M. M.

Ao se verificar os sub-indicadores, observa-se que a área de educação já possuía um IDH-M elevado, o que representa o resultado de políticas públicas, à medida que a educação é de responsabilidade do estado. Ao se avaliar o sub-indicador da área de saúde, este apresenta um valor intermediário e obteve uma evolução significativa, o que pode representar o investimento do poder público, a partir de convênios e repasses de recursos pelas esferas estadual e federal. Outro fator que incide diretamente nesta melhoria é o cumprimento das porcentagens de investimento obrigatório, bem como a fiscalização destes investimentos, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, pode-se observar que apesar do sub-indicador referente à renda do IDH-M ser o de menor valor, foi o que apresentou a maior evolução no período. Como este fator está muito mais ligado ao contexto da livre economia, suscetível a fatores

internos e externos, não é possível apontar esta evolução como resultado de investimentos, a partir de políticas públicas.

Entretanto, não se pode deixar de considerar os programas de incentivo à geração de emprego e renda, bem como os programas de capacitação profissional, desenvolvidos no município, que podem ter criado um ambiente propício à melhoria da renda.

#### 4.2.3 Quanto ao Desenvolvimento Local

Com o objetivo de avaliar o nível de desenvolvimento local no município de Verê, partiu-se da análise do Valor Adicionado nos setores da agropecuária, indústria, serviços e administração pública.

Desta forma, pode-se verificar que a participação de Verê no Valor Adicionado do Sudoeste não é significativa, assim como a participação do Sudoeste no Paraná também não é significativa. Além desta pequena participação de Verê, no período de 1999 a 2003 (Figura 84) a evolução da participação esteve estável em todos os setores.

Ao se verificar somente os dados do município (Quadro 8), observa-se que o Valor Adicionado do setor agropecuário cresceu mais de 135% no período. O setor da indústria sempre teve pequena participação, porém apresentou no período um crescimento maior que 120%. O setor de serviços apresentou um crescimento maior que 50%, enquanto o setor da administração pública apresentou um crescimento maior que 30%.

Quadro 8  
Evolução do Valor Adicionado do Município de Verê (1999-2003)

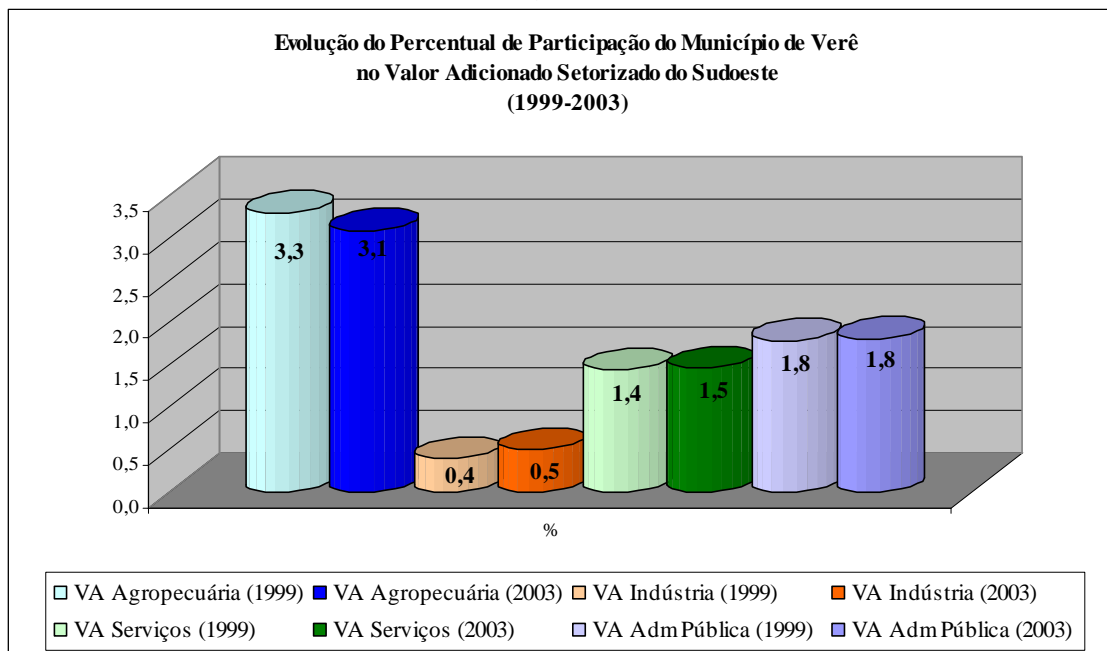
<b>VA Agropecuária (1999)</b>	<b>VA Agropecuária (2003)</b>
R\$ 25.495,93	R\$ 60.234,27
<b>VA Indústria (1999)</b>	<b>VA Indústria (2003)</b>
R\$ 1.987,77	R\$ 4.416,26
<b>VA Serviços (1999)</b>	<b>VA Serviços (2003)</b>
R\$ 13.867,06	R\$ 20.804,63
<b>VA Adm Pública (1999)</b>	<b>VA Adm Pública (2003)</b>
R\$ 5.770,12	R\$ 7.588,69

Fonte: IBGE, 2003. Org.: TAVARES, M. M.

Os dados refletem a base da economia do município na agropecuária, um início de desenvolvimento no setor da indústria, com um crescimento significativo na área de

serviços. Este último deve-se a grande potencialidade de desenvolvimento na área de turismo, a partir da região que compõe o complexo das Águas de Verê. Vale ressaltar ainda a participação do setor da administração pública, que apesar de pequena, ainda supera os setores que podem gerar mais emprego e renda.

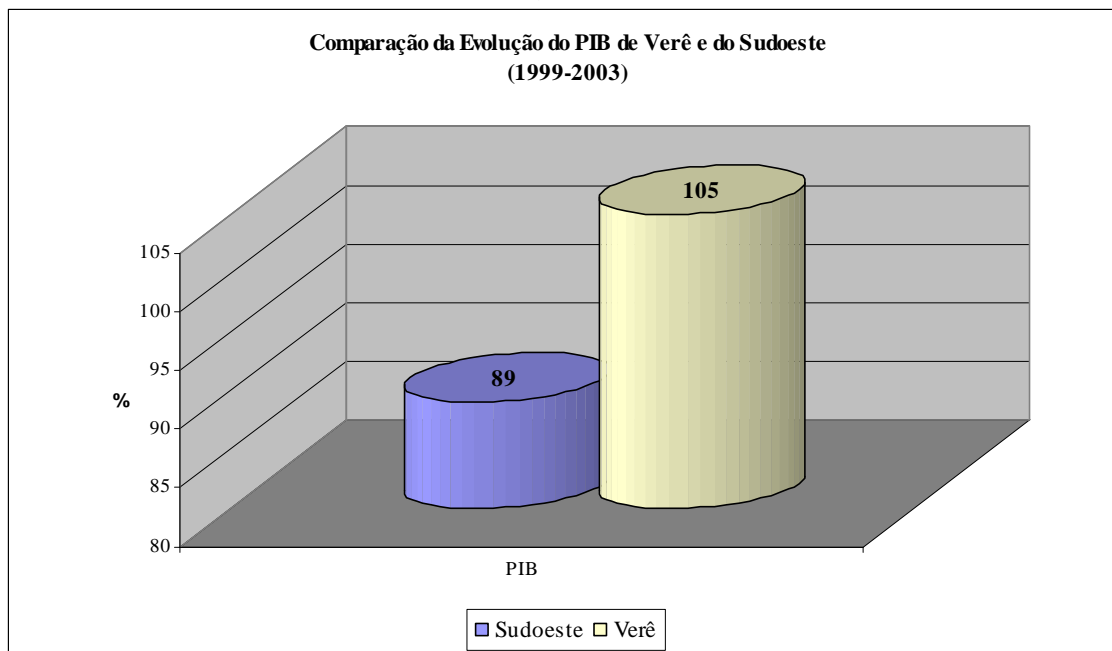
Figura 84



Fonte: IBGE, 2003. Org.: TAVARES, M. M.

Apesar da pouca participação e da evolução dessa participação em percentual ser pequena, em valores monetários o PIB do município no mesmo período evoluiu em mais de 100%, enquanto a mesorregião Sudoeste Paranaense evoluiu um pouco menos de 90% (Figura 85). Isso é resultado do aumento significativo no setor agropecuário.

Figura 85



Fonte: IBGE, 2003. Org.: TAVARES, M. M.

Podemos observar que a evolução no desenvolvimento e na economia local, se deu a partir dos resultados excelentes na agropecuária do município. O setor de indústria apresentou um percentual de evolução significativo, porém ainda pequeno em valores monetários, por se tratar de um setor pouco desenvolvido no município.

Ressalta-se aqui a participação tanto do setor de serviços como do setor da administração pública, com um percentual significativo de participação na economia, sendo o primeiro resultado do comércio e da área de turismo, e, o segundo da forte participação da administração pública na geração de empregos diretos no município.

#### 4.3 Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo

O desenvolvimento do Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo do município de Verê foi elaborado a partir de uma política governamental que estabeleceu como condição para investimentos a sua existência, orientando e promovendo a mudança de cultura no planejamento e gestão municipal.

O Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo do município de Verê foi elaborado pela HAS Engenharia e Construção Ltda, através do contrato N° 31/2005 entre a empresa e a prefeitura do município, sob a supervisão da



SEDU/PARANACIDADE, no período de Março de 2005 a Janeiro de 2006 e encontra-se em processo de aprovação pela SEDU/PARANACIDADE, pela Prefeitura Municipal de Verê e Câmara Municipal de Verê.

O Plano Diretor buscou diagnosticar as características principais do município, a partir do estabelecimento dos principais fatores condicionantes ao desenvolvimento do município, suas potencialidades como forma de alcançar esse desenvolvimento, bem como as deficiências que podem impedir o alcance dos resultados. Este processo foi realizado a partir das avaliações das dinâmicas de grupo e das pesquisas qualitativas realizadas durante o processo de participação da sociedade no desenvolvimento do Plano Diretor.

Desta forma, pode-se destacar que os principais fatores condicionantes identificados são a interface do sistema viário regional com a malha urbana, a topografia ondulada que define as atividades econômicas possíveis e que necessita de um planejamento compatível com suas características, e, a hidrografia existente, que é de grande importância para a manutenção da principal atividade do município que é a agricultura.

As principais potencialidades evidenciadas foram: a localização do município numa mesorregião que possui boa produção econômica, o potencial no turismo de saúde, com o melhor aproveitamento do potencial hidromineral, e, o bom atendimento de saúde e assistência social, reconhecido pela população.

As principais deficiências identificadas foram: a perda da população pela falta de dinamismo da economia local, não estabelecendo um elo forte entre a população e seu território, bem como a falta de indústrias que possam absorver a população jovem que está migrando da área rural para a área urbana. Este fator é reforçado pela forte participação da população na administração pública, com um terço da população dependendo de empregos públicos.

Há ainda o desmatamento das faixas de preservação permanentes ao longo dos rios que cortam o município, com possibilidades de graves problemas futuros ocasionados pelo processo de erosão. Outra deficiência importante verificada é a falta de equipamentos urbanos destinados à cultura e ao lazer, que não contribui para a construção da memória coletiva do local.

Complementando as conclusões da análise temática, foi verificado que o vetor de crescimento urbano deverá respeitar a principal atividade econômica que é a agricultura, não permitindo a perda de áreas produtivas para a ocupação urbana. Desta forma, a ocupação de lotes vazios e o adensamento na área urbana existentes, deverão ser incentivados.

Com relação à implementação de equipamentos de lazer, os mesmos podem conviver com recuperação das faixas de preservação dos rios, incrementando o turismo, com o objetivo de transformá-lo de um turismo de passagem para o incentivo a uma permanência maior no município.

A análise do vetor de crescimento ainda observou a importância da delimitação do parque industrial, como forma de incentivar a concentração de atividades econômicas, comprometidas com a qualidade de vida, em âmbito ambiental e urbano, do espaço que o contém.

Este instrumento de gestão, o Plano Diretor, será observado aqui com relação às políticas públicas, à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento local. Primeiramente são analisados aspectos de caráter mais geral, e num segundo momento diretrizes e propostas de caráter mais específico.

#### 4.3.1 Quanto às Políticas Públicas

O Plano Diretor diagnosticou que o município de Verê apresentava apenas a Lei Orgânica Municipal e a Lei de Perímetro Urbano, enquanto instrumentos legais voltados ao planejamento e gestão municipais. Destacou ainda a inexistência de uma melhor estrutura da área de planejamento da administração municipal, que deverá dar continuidade ao processo de manutenção e atualização do Plano Diretor.

O processo de participação da sociedade na elaboração do Plano Diretor tem na disseminação das informações de seu conteúdo a principal ação na direção do sucesso da sua implementação. Desta forma, estabelecer mecanismos de comunicação que incentivem a participação da sociedade, valorizando a sua importância no processo, difundindo os propósitos e conceitos do Plano Diretor, envolvendo todos os atores da sociedade organizada é imprescindível para o seu desenvolvimento.

Esta participação se deu através de três audiências públicas, com a produção de relatórios e documentos que foram disponibilizados para consulta, discussões e sugestões. O processo de realização das audiências se deu através de dinâmicas de grupo, buscando a maior participação da população nas discussões, diagnósticos e proposições.

A primeira audiência buscou reconhecer as potencialidades e as deficiências do município. Além disso, aplicou-se uma pesquisa qualitativa com objetivo de estabelecer a percepção dos participantes sobre o município. A participação não foi considerada significativa com um total de 43 participantes.

A segunda audiência buscou discutir as propostas e diretrizes apresentadas pela empresa responsável pela elaboração do plano diretor, a partir do resultado das atividades da primeira audiência. Como o objetivo também era definir as prioridades a serem incorporadas no Plano Diretor, os presentes entenderam que não seria um processo democrático a tomada de decisão em um grupo restrito e estabeleceram a aplicação de mais uma pesquisa qualitativa, com 22 propostas, para um grupo maior de pessoas, para uma participação mais efetiva. A audiência teve um total de 21 participantes. A consulta foi realizada para um grupo de 103 pessoas.

A terceira audiência teve novamente ampla divulgação por todos os meios de comunicação existentes no município, com o objetivo de mobilizar um maior número de participantes, porém o resultado não foi alcançado, tendo a audiência sido realizada com 29 participantes. Mesmo assim, as propostas foram discutidas.

Ainda com relação à participação da sociedade no processo de implementação do Plano Diretor, ficou estabelecido que o conselho de desenvolvimento urbano terá representantes da sociedade organizada. Além disso, foi efetuado um treinamento para a equipe técnica formada por representantes e técnicos da Prefeitura Municipal de Verê.

Segundo o diagnóstico do Plano Diretor, o município de Verê sofrerá um decréscimo em sua população na ordem de 29% até o ano de 2010. Apesar dessa migração ser uma tendência verificada na maioria dos pequenos municípios, o Plano

Diretor incentiva o poder público a estabelecer políticas públicas que atraiam investimentos que possam criar alternativas de renda.

A importância dessas políticas públicas se dá pelo diagnóstico de que a predominância da população se encontra na faixa entre 10 e 20 anos e à medida que houverem ações públicas voltadas à geração de alternativas de emprego e renda, essa população jovem pode se fixar no município, podendo alterar o quadro populacional atual e a tendência prevista.

Outro aspecto importante diagnosticado pelo Plano Diretor, foi à distribuição da população em função da renda por domicílio. Foi verificado que em torno de 68% da população possui uma renda não maior que 3 salários mínimos, enquanto aproximadamente 2% da população possui uma renda maior que 20 salários mínimos. Esta disparidade revela a importância do papel da administração pública local, no atendimento da demanda desta camada mais pobre do município.

#### 4.3.2 Quanto à Qualidade de Vida

A qualidade de vida nesta pesquisa está relacionada ao acesso aos serviços de saúde e educação. O município de Verê possui um sistema de atendimento à saúde a partir de um posto central de atendimento, complementado por sete mini postos distribuídos pelo município. O posto central e os mini postos dos dois distritos possuem atendimento diário e os outros mini postos possuem atendimento semanal.

Os serviços de saúde ofertados são distribuídos em consultas médicas, odontológicas, ambulatoriais, agendamentos e deslocamentos, exames laboratoriais, atendimentos fisioterapêuticos, psicológicos, bem como acesso a medicamentos na farmácia. Ainda dentro da área de saúde constam as ações da vigilância sanitária.

O município de Verê possui 18 programas na área de saúde, entre os quais se destacam o Programa de Saúde da Família, o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, o Programa de Planejamento Familiar, o Programa de Acompanhamento de Gestantes, Recém nascidos e Crianças até 2 anos, o Programa de Saúde Bucal, principalmente nas escolas, e o Programa de Controle de Qualidade da Água Potável.

Na área da educação, existem 5 estabelecimentos de ensino, todos municipais, com um total de 33 salas de aula e uma capacidade de 1150 vagas por turno. Com

relação aos recursos humanos, a área de educação possui um total de 55 professores municipais e 60 professores estaduais.

De acordo com os levantamentos realizados durante o diagnóstico do Plano Diretor, o número de estudantes matriculados é menor do que a capacidade existente. Contudo, o diagnóstico verificou e os dados levam a concluir que há uma pequena parcela de crianças e adolescentes em idade escolar que não estão matriculados. Verificou-se que este não é problema nem de espaço físico como também de disponibilidade de vagas e/ou de professores, o que demanda uma ação efetiva do poder público em motivar este grupo a participar do processo educacional.

Alguns indicadores também reforçam a boa qualidade de vida no município de Verê, como esperança de vida ao nascer de 73,1 anos, bem como os altos valores dos sub-indicadores do IDH-M nas áreas de saúde e educação, fruto da aplicação de políticas públicas. O IDH-M também reforça este diagnóstico em relação a média estadual e nacional, colocando o município entre os 75 melhores do estado do Paraná e 1200 melhores do País.

#### 4.3.3 Quanto ao Desenvolvimento Local

O desenvolvimento local e sua economia estão fortemente baseados na agropecuária, a partir de lavouras temporárias diversificadas, principalmente de cultura de milho e soja. A estrutura fundiária é formada por pequenas propriedades onde mais de 78% são proprietários das terras cultiváveis. A pecuária também é forte no município, mas a principal atividade é a avicultura de corte, seguida da bovinocultura mista e suinocultura.

A população economicamente ativa corresponde a aproximadamente 49% da população total e é principalmente formada pela população masculina. A população ocupada tem mais de 56% envolvida na atividade da agricultura, mas com baixos salários.

O principal diagnóstico, a partir dos dados citados, é a baixa participação da indústria na economia e na geração de emprego no município. Faz se necessário um programa de incentivos a esse desenvolvimento, como forma de diversificar e

dinamizar a economia municipal e abrir novas oportunidades para a classe jovem do município.

#### 4.3.4 Quanto as Políticas Públicas elaboradas pelo Plano Diretor

Todo o processo de diagnósticos, estudos e avaliações, durante a execução do Plano Diretor de Verê, é concluído com o estabelecimento de políticas públicas que deverão ser implementadas a curto, médio e longo prazo. Estas políticas públicas estão estabelecidas a partir de diretrizes e propostas voltadas para o desenvolvimento sustentável do município, com um processo de mudança de cultura para o planejamento e gestão municipal, bem como o estabelecimento de um plano de ação e investimentos para o município.

Com as diretrizes voltadas a um processo de desenvolvimento sustentável, o Plano Diretor de Verê, estabeleceu as suas principais diretrizes:

- Ser a garantia de manutenção e melhoria às condições de salubridade ao homem e reduzir os impactos ambientais das atividades humanas;
- Implantar uma política habitacional, a partir de instrumentos voltada a gestão urbana e estabelecida no Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo;
- Estabelecer, melhorar e ampliar a mobilidade urbana, valorizando a mobilidade das pessoas em detrimento da mobilidade de veículos;
- Incorporar à legislação atual o estudo de impacto de vizinhança, bem como normas urbanística que consolidem as estratégias de ocupação do solo urbano;
- Estruturar a equipe municipal para a implantação e gerenciamento do Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo;
- Implantar o sistema de informações da administração municipal, com instrumentos técnicos que visem permitir de forma mais adequada a ocupação do território, a partir de avaliações de todas as áreas integradas da administração municipal.
- Incentivar e auxiliar os produtores rurais a se organizarem em cooperativas, investir no turismo como atividade econômica geradora de empregos e fomentar as atividades industriais (PDUOS, 2006).

Com o objetivo de colocar em prática as diretrizes estabelecidas, o Plano Diretor propõe um macrozoneamento, considerando as peculiaridades do município e dividindo-o em zona urbana, rural, de dinamização da produção agrícola, de incentivo à produção agrícola, de incentivo ao lazer, de controle de ocupação, de preservação permanente de fundo de vale, de desenvolvimento econômico, e de dinamização turística.

Propõe também um zoneamento que esteja compatível com este macrozoneamento e investimentos na melhoria e ampliação do sistema viário, com obras de pavimentação e alteração de tráfego.

Tanto as diretrizes estabelecidas como as propostas colocadas no Plano Diretor, precisam de um ambiente de mudança de cultura administrativa, que estará baseado num processo de planejamento e gestão. Este processo, se dará a partir de várias ações como:

- mudança da estrutura organizacional da prefeitura, valorizando principalmente a área de planejamento do município, que absorverá as ações contidas no Plano Diretor;
- a criação de um sistema municipal de planejamento e gestão, com o objetivo de dinamizar o desenvolvimento contínuo deste processo, flexibilizando o planejamento e a gestão da política urbana;
- a criação do Conselho Municipal de Política Urbana, de caráter consultivo e deliberativo, com o principal objetivo de articular a implementação do Plano Diretor de Verê;
- a criação de um sistema de informações municipais, com o objetivo de fornecer informações para o planejamento, o monitoramento, a implementação e a avaliação da política urbana, subsidiando a tomada de decisões do poder público;
- a criação de um sistema de monitoramento do Plano Diretor, com a implementação de indicadores de avaliação do processo de planejamento e gestão municipal implementado (PDUOS, 2006).

O processo de estabelecimento das políticas públicas contidas no Plano Diretor tem todo este conjunto de medidas. Trata-se de um instrumento de mudança de cultura e ambiente administrativo, voltado à melhoria de qualidade de vida e ao desenvolvimento local sustentável do município de Verê.

Como resultado de todo o processo de discussão junto à comunidade, o Plano Diretor estabelece um plano de ações e investimentos, a curto prazo (imediate), médio prazo (em no máximo cinco anos) e a longo prazo (mais de cinco anos).

O Quadro 09 sintetiza o Plano de Ações e Investimentos.

#### Quadro 09

##### Síntese das Propostas do Plano de Ações e Investimentos

<b>PROJETO</b>	<b>PRAZO DE EXECUÇÃO</b>	<b>LOCAL</b>
AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO DA SEDE MUNICIPAL	CURTO	SEDE MUNICIPAL
INSTITUIR LEGISLAÇÃO QUE INCENTIVE A OCUPAÇÃO DE VAZIOS URBANOS	CURTO	SEDE MUNICIPAL
IMPLANTAR O CADASTRO MULTIFINALITÁRIO DA PREFEITURA	LONGO	MUNICÍPIO
DESVIAR A ROTA DE CAMINHÕES DA AVENIDA FRANCISCO PAGGI	LONGO	SEDE MUNICIPAL
IMPLANTAR O PROGRAMA DE SINALIZAÇÃO DE VIAS	CURTO	SEDE MUNICIPAL
PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA DA AVENIDA LUIZ FRANCISCO PAGGI	LONGO	SEDE MUNICIPAL

IMPLANTAR PARQUE DE LAZER NA SEDE MUNICIPAL	MÉDIO	SEDE MUNICIPAL
ELABORAR PROJETO URBANÍSTICO PARA O DISTRITO DE PRESIDENTE KENNEDY	MÉDIO	MUNICÍPIO
ELABORAR PROJETO URBANÍSTICO PARA O DISTRITO DE SEDE PROGRESSO	MÉDIO	MUNICÍPIO
REVITALIZAR A PRAÇA DO IMIGRANTE	MÉDIO	SEDE MUNICIPAL
MELHORAR AS CONDIÇÕES DE ACESSIBILIDADE DA POPULAÇÃO RURAL	LONGO	MUNICÍPIO
IMPLANTAR SANEAMENTO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO	LONGO	SEDE MUNICIPAL
IMPLANTAR COOPERATIVA DE PRODUTORES DE UVA	CURTO	MUNICÍPIO
INCENTIVAR A IMPLANTAÇÃO DE COOPERATIVAS AGRO-INDUSTRIAS NA ÁREA RURAL	LONGO	MUNICÍPIO
ESTUDO PARA LOCALIZAÇÃO DE ÁREAS COM POTENCIAL PARA A IMPLANTAÇÃO DE ESTÂNCIAS HIDRO-MINERAIS NO MUNICÍPIO	MÉDIO	MUNICÍPIO
CONSOLIDAR O PARQUE INDUSTRIAL COM A IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA PARA ATRAIR MAIS INDUSTRIAS	LONGO	SEDE MUNICIPAL
IMPLANTAR EQUIPAMENTOS DE LAZER E CULTURA NA SEDE MUNICIPAL	MÉDIO	MUNICÍPIO
IMPLANTAR PROGRAMA DE HABITAÇÃO POPULAR	LONGO	MUNICÍPIO
PRESERVAR E RECUPERAR A MATA CILIAR DOS RIOS DO MUNICÍPIO	LONGO	MUNICÍPIO
IMPLANTAR PROGRAMA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA A POPULAÇÃO EM GERAL	LONGO	MUNICÍPIO
IMPLANTAR PROGRAMA DE PLANTIO DE ÁRVORES NA ÁREA URBANA DO MUNICÍPIO	LONGO	MUNICÍPIO

FONTE: PDUOS (2006)

O processo de estabelecimento de políticas públicas, voltadas à melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento local, foi atendido por todas as ações que envolveram a preparação, pesquisas, diagnósticos, participação da sociedade e objetivos, mas principalmente, pelo estabelecimento das ações e investimentos.

Contudo, avaliando a temporalidade das ações propostas, pode-se verificar que as ações voltadas à melhoria da qualidade vida, a partir da melhoria da educação e saúde estão classificadas como de médio e longo prazo.

As ações voltadas à melhoria de qualidade de vida e desenvolvimento local, a partir da geração de emprego e renda, não são tão valorizadas, mas as ações existentes foram classificadas como de curto prazo. As principais ações de curto prazo estão voltadas a melhoria do espaço urbano.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação do território brasileiro teve na sua fragmentação uma das características mais marcantes. Este processo, motivado por inúmeros aspectos e contextos, teve nas relações de poder existentes entre os vários atores da sociedade a sua maior motivação. Contudo, este processo nem sempre levou em consideração a viabilidade administrativa e econômica destas novas territorialidades, ocasionando a constituição de municípios que não possuem condições de desempenhar o papel e assumir as responsabilidades de poder público instituído.

Esta realidade convive com um desejo de autonomia em relação aos poderes federal e estadual, com um constante jogo de poder, seja para demarcar posições políticas locais, como para decidir sobre os recursos e ações desenvolvidas nos municípios. Desta forma, os pequenos municípios convivem com um paradoxo, ou seja, buscam afirmar cada vez mais a sua autonomia como ente administrativo e político, mas nem sempre conseguem viabilizar-se administrativamente e economicamente.

Além disso, as relações de poder existentes nos municípios, entre grupos políticos, sindicatos, associações, entre outros, bem como na formação dos conselhos municipais, acontece de forma tímida, mas conflitante. Isto fica bastante evidenciado nas eleições dos representantes dos conselhos municipais, cada vez mais acirradas pela presença das disputas políticas, bem como de uma participação efetiva dos partidos políticos neste processo. Isso tem construído uma maior democratização na participação da sociedade, bem como melhorado o processo de fiscalização das ações públicas e seus recursos.

Ao se avaliar a contribuição das políticas públicas voltadas para os pequenos municípios - diante da realidade de frágil base econômica, administrativa e política em que se encontram, da existência de uma população rural em processo de migração para o urbano, de uma fragilidade da pequena propriedade familiar em sustentar a presença do homem no campo – depara-se com uma lacuna de políticas públicas que se voltem para o desenvolvimento local, considerando a sua regionalidade, bem como que busquem a melhoria da qualidade vida desta população.

Nesse sentido, deve-se entender a importância da ruralidade dos pequenos municípios, apoiada numa base econômica de pequenas propriedades, que valoriza o patrimônio familiar e desenvolve uma cultura peculiar. Esta ruralidade não valoriza apenas o espaço rural, mas também o espaço urbano, que juntos compreendem e demarcam o território das ações públicas, denominado espaço local.

As políticas públicas, como um conjunto de ações para a construção do território e desse espaço local, são os instrumentos que o poder público possui para implementar um processo de desenvolvimento local e de melhoria de qualidade de vida. Estes instrumentos estão representados por leis, planos específicos de planejamento e gestão municipal, bem como programas que incentivam o desenvolvimento econômico local.

Desta forma, a pesquisa verificou que tanto no estado do Paraná, como na mesorregião Sudoeste, não há uma homogeneidade na valorização dos instrumentos de planejamento e gestão municipal nos pequenos municípios. De certa forma, há uma tendência de apenas os instrumentos obrigatórios estarem implementados, enquanto os instrumentos de cunho político-administrativo não são tão valorizados.

Outro fator importante verificado é a não valorização de instrumentos voltados à gestão do território, principalmente do Plano Diretor, onde apenas os municípios com mais de 20.000 habitantes estão obrigados pelo Estatuto da Cidade a implementá-los.

Ao se observar as políticas voltadas à gestão social, também verificou-se um cenário de pouco investimento e estrutura que permitam a maior participação da sociedade na gestão municipal, assim como um maior acesso a cultura e lazer, que poderia contribuir para a construção de um ambiente de convivência entre os cidadãos.

Já com relação aos instrumentos voltados à gestão do espaço, representados aqui por instrumentos recentes na administração pública municipal, como solo criado e IPTU progressivo, o que se observa é uma tendência tímida de implementação nos pequenos municípios, principalmente pela falta de capacitação do corpo funcional. Vale ressaltar que, considerando a ruralidade dos pequenos municípios do Paraná e taxas baixas de urbanização, tais instrumentos não são considerados de grande importância neste momento.

Apesar das dificuldades dos pequenos municípios em implementar instrumentos de gestão, um movimento em busca da melhoria da prestação de serviços e da organização da administração pública municipal vem ocorrendo. Isto se dá através da modernização da máquina administrativa com um processo de informatização de serviços e informações que facilitam as tomadas de decisão, bem como através da terceirização de alguns setores de serviços públicos, o que pode diminuir custos e melhorar o atendimento de serviços públicos.

Outro aspecto verificado na análise das políticas públicas nos pequenos municípios é a existência dos Conselhos Municipais. Sua conformação volta-se para uma maior participação da sociedade, e a existência de fundos para o desenvolvimento de atividades difusoras de informações.

O que se verifica nos pequenos municípios do Paraná e do Sudoeste é a existência dos Conselhos de Saúde, com conformação paritária e possuindo um fundo voltado para um eficiente funcionamento do conselho, porém nas áreas de educação, assistência social, geração de emprego e renda e desenvolvimento urbano, esta realidade ainda é representada por ações pontuais em alguns municípios.

Isto reflete a não valorização dos Conselhos Municipais como um instrumento importante para a implementação de políticas públicas adequadas às características locais, para aumentar a participação da sociedade na discussão dos problemas, bem como na fiscalização do uso dos recursos pelo poder público. Verifica-se ainda, que a existência de poucos conselhos paritários evidencia uma necessidade de maior democratização dos conselhos e uma menor interferência do poder público no processo de participação da sociedade.

Entretanto, a participação da sociedade precisa ser mais incentivada por todas as instituições, sejam públicas ou privadas. De maneira geral, os conselhos só tem tido sua ampliação nos municípios, quando estes são considerados obrigatórios para atender a legislações dos demais níveis de governo (Federal e Estadual), visando à liberação de recursos. Desta forma, há um processo imperativo na construção de tais conselhos, com uma pressão advinda sempre desses níveis.

É salutar avaliar se este processo de obrigatoriedade da existência de Conselhos Municipais é positivo à medida que vai construindo um ambiente de participação da

sociedade, bem como uma mudança de cultura neste aspecto, sem, no entanto, ser um movimento que parte da sociedade. Por outro lado, a falta dessa obrigatoriedade poderia acarretar num tempo maior de construção deste cenário de participação.

Desta forma, é válido afirmar que mesmo sendo um processo impositivo a existência de alguns conselhos por obrigatoriedades legislativas, o mesmo tem criado uma reação nos cidadãos, no sentido de assumir o seu papel importante em todo este processo. Isto pode, até certo ponto, validar esta medida como positiva para o sucesso das políticas públicas a serem implementadas, pois traz o cidadão à participação no processo decisório.

Deve-se, entretanto, evitar nos conselhos um excesso de politização a partir dos partidos e movimentos políticos locais, bem como as interferências do poder público, permitindo desta forma uma participação com liberdade e isenção no funcionamento desses conselhos.

Ao se analisar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local, verificou-se a busca pela construção de um ambiente propício e de incentivo a atração de novos negócios para geração de mais empregos. De maneira geral, os pequenos municípios do Paraná e do Sudoeste, procuram implementar principalmente políticas setoriais de incentivo fiscal e oferta de infra-estrutura.

As políticas setoriais voltadas à geração de emprego e renda e, principalmente, à capacitação profissional, todavia, são resultados de políticas específicas, desenvolvidas sobretudo com o apoio das agências de fomento federal e estadual, como BNDES, BRDE, SEBRAE e secretarias de estado, em parceria com as administrações municipais.

Outro aspecto importante analisado na pesquisa foi a formação do corpo funcional municipal. O sucesso das políticas públicas ocorre à medida que estas forem desenvolvidas por uma equipe técnica capacitada. Pode-se avaliar, de maneira geral, que os pequenos municípios não possuem uma equipe técnica capacitada para implementar as ações pertinentes às demandas existentes.

Em regra, o corpo funcional de um pequeno município é formado por servidores de nível auxiliar e médio, voltados ao atendimento dos serviços básicos da administração e com pouco servidores voltados ao desenvolvimento de projetos. O

número de servidores de nível superior é pequeno, e estes estão quase sempre ligados a área de saúde e educação. Não há uma referência para se avaliar o correto dimensionamento de um corpo funcional, contudo, o que se observou é que os pequenos municípios do Paraná e do Sudoeste estão abaixo da média de servidores para cada 1.000 habitantes, se comparado com a realidade brasileira.

Esta análise também reforçou a importância da administração pública na geração de empregos nos pequenos municípios. Mesmo se verificando que a economia está baseada nas atividades agropecuárias, a administração pública tem sido a outra principal fonte de emprego para quem vive no espaço urbano dos pequenos municípios.

Todos os aspectos apresentados apontam para um caminho ainda a ser explorado. Mesmo considerando que houve avanços significativos na implementação dos instrumentos voltados para um desenvolvimento local e não somente econômico, bem como uma melhoria na qualidade da vida, tanto rural quanto urbana, a maioria desses instrumentos ainda não encontra-se implementada de forma homogênea, deixando de trazer os benefícios desejados tanto em âmbito local como regional.

A partir do cenário apresentado, pôde-se então buscar avaliar a contribuição dessas políticas públicas no nível de desenvolvimento local e na melhoria de qualidade de vida dos cidadãos dos pequenos municípios do Paraná e da mesorregião Sudoeste, considerando os aspectos escolhidos para a pesquisa e que envolvem estes dois eixos de análise.

Ao buscar-se avaliar a contribuição das políticas públicas na melhoria de qualidade de vida nos pequenos municípios, utilizou-se os valores do IDH-M a partir de um olhar regional. Observou-se que os pequenos municípios que apresentam um melhor desempenho estão espacializados nas mesorregiões formadas em sua maioria por municípios deste porte que possuem municípios-pólo sem grande influência sobre eles. Nestas mesorregiões tem-se uma certa homogeneidade nas políticas públicas de saúde, educação e geração de renda implementadas.

Nas mesorregiões que contém municípios-pólo de importância relevante, principalmente as mesorregiões Metropolitana de Curitiba e a Norte Central, os pequenos municípios não conseguem desenvolver políticas públicas locais, criando

uma disparidade entre o seu nível de qualidade de vida e a existente nos municípios com mais de 20.000 habitantes da mesorregião. Isto demonstra que as políticas públicas desenvolvidas nos municípios maiores não trazem melhoria para o seu entorno e não têm sido implementadas de forma articulada, a fim de buscar um desenvolvimento regional equilibrado.

Vale ressaltar que a melhoria dos valores do IDH-M no período avaliado (1991-2000) pode representar o resultado de políticas públicas implementadas. De maneira geral, os sub-indicadores que apresentaram aumento significativo foram na área de educação e principalmente saúde, que são áreas de responsabilidade direta do poder público. Nestas áreas, as políticas públicas têm sido desenvolvidas a partir de ações articuladas pelos governos federal, estadual e municipal.

Verificou-se, contudo, que independente das políticas públicas federais e estaduais, os resultados mais expressivos trazem experiências locais importantes de políticas de longo prazo, bem como melhoria no atendimento e infra-estrutura dos serviços públicos na área rural dos municípios, onde está concentrada a maior parcela da população local.

Um último aspecto relacionado a avaliação da melhoria de qualidade de vida é a inexistência de uma relação entre o IDH-M e o tamanho da população. Esta análise reforça que não é o fato de existir uma maior população, com maior arrecadação de tributos e a economia local forte, com conseqüente aumento de recursos para investimentos em políticas públicas, que garante uma melhoria na qualidade de vida.

Essa relação não se apresenta nos pequenos municípios, pois em geral, os municípios até 5.000 habitantes, contidos em mesorregiões homogêneas, são os que possuem os melhores índices e os municípios próximos de 20.000 habitantes são os que apresentam alguns dos piores índices.

Estes dados reforçam a idéia de que tão importante quanto o volume de recursos existentes para investimento é a forma como estes recursos serão aplicados. Isto trará resultados efetivos na melhoria de qualidade de vida, valorizando a importância de políticas públicas não homogeneizantes e aplicadas as reais demandas da população local.

Considerando a ruralidade dos pequenos municípios paranaenses, bem como a sua pouca capacidade de interferência sobre a economia local e as suscetibilidades externas a que estão sujeitas, ao se avaliar a contribuição das políticas públicas ao desenvolvimento local, levou-se em conta apenas a sua capacidade de indução para a criação de um ambiente propício a esse desenvolvimento.

Considerando que o desenvolvimento local pressupõe um contexto mais amplo do que apenas o desenvolvimento econômico, e, no caso dos pequenos municípios, um desenvolvimento rural de pequenas propriedades familiares, deve-se observar a partir dos cenários apresentados, vários aspectos que envolvem esse desenvolvimento local.

Com suas economias baseadas fortemente na agropecuária, a diversificação do uso da propriedade rural pode trazer resultados tanto na economia quanto na diminuição do êxodo rural, isto a partir de melhoria de infra-estrutura de acesso ao espaço rural, incentivo ao turismo rural com programas de capacitação e organização dos serviços e eventos locais, além de ampla divulgação. Estas políticas ainda se mostraram tímidas nos pequenos municípios do Paraná.

Outro aspecto voltado ao desenvolvimento local é o incentivo à pequena agroindústria, criando valor agregado dos produtos na própria pequena propriedade, com políticas de incentivos fiscais, capacitação e consultoria técnica, além de incentivar a organização dos produtores em cooperativas, como forma de organização social, fomentando tanto a base econômica existente como novas vocações econômicas. O estado já possui muitas experiências de sucesso no cooperativismo, que podem ser aplicadas de forma pontual nos pequenos municípios, mas esta política ainda não é observada na prática.

Há ainda a necessidade de ampliar a participação dos pequenos municípios em outras áreas da economia, como a área da indústria e de serviços, com a atração de novas empresas, gerando emprego no espaço urbano, como alternativa da população excedente do espaço rural, bem como da população urbana existente.

Nesse sentido, as políticas públicas que apresentaram resultado foram as baseadas na capacitação profissional, pois os pequenos municípios que conseguiram avançar em suas participações, tanto na área industrial como na de serviços, investiram em educação, com bons índices de investimento também em saúde, atraindo novas

empresas por este ambiente propício. Essa relação é verificada tanto nos pequenos municípios da mesorregião Sudoeste como na Oeste, que apresentaram os avanços mais significativos nestas áreas. O que se pode verificar, é que desenvolvimento local e qualidade de vida podem ser aspectos complementares e não necessariamente concorrentes.

Todo esse contexto vem sofrendo avanços significativos, buscando mudar a cultura e o ambiente em que estão sendo implementadas as políticas públicas. Nesse sentido, a obrigatoriedade por lei da elaboração de um Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo para os pequenos municípios como forma de estabelecer as políticas públicas, através de um instrumento legal e não apenas político, pode representar um passo significativo ao desenvolvimento local e a melhoria da qualidade de vida nestes municípios.

Com o objetivo de observar este processo, o município de Verê, na região Sudoeste do Paraná, foi tomado como exemplo, por ter sido o primeiro município de mesorregião a finalizar a elaboração do seu Plano Diretor. Com financiamento do governo do estado, sob a supervisão da Secretaria de Desenvolvimento Urbano / Paranacidade, o processo de elaboração se deu por licitação, onde a empresa HAS Engenharia e Construção Ltda foi homologada para a realização. Os procedimentos seguem, de forma simplificada, todas as orientações contidas no Estatuto da Cidade.

A importância desse processo se mostrou pela articulação entre o conhecimento técnico da equipe contratada e o conhecimento vivencial da população local. A participação da sociedade deu-se através de audiências, onde se amalgamaram as propostas vindas da própria sociedade com as proposições técnicas feitas a partir de diagnósticos do município.

Como resultado tem-se um instrumento que orientará o crescimento e a organização urbana, social e econômica do município, voltado à busca da sustentabilidade e preservando o meio ambiente. Trata-se de um retrato das demandas e desejos da sociedade local, organizados de forma técnica e legal.

Assim, ao se avaliar a contribuição das políticas públicas no desenvolvimento local e na melhoria de vida dos pequenos municípios, experiências positivas e negativas são encontradas. Não se pode considerar o aspecto de fragmentação do



território apenas como um movimento negativo, embora muitos pequenos municípios sejam inviáveis administrativamente e economicamente. Há também exemplos positivos desse processo de fragmentação.

Inúmeras são as situações que concorrem para a inviabilidade dos pequenos municípios, mas no estado do Paraná, há tanto experiências positivas, como as vivenciadas nas mesorregiões Sudoeste e Oeste, como experiências negativas, vivenciadas nas mesorregiões Central e Metropolitana de Curitiba - principalmente na região do Vale do Ribeira e Litoral.

Voltando-se para a análise da experiência local, verifica-se que a implementação de políticas públicas voltadas para a melhoria de qualidade de vida na área de saúde, investimento em educação, acesso desses serviços à população rural do município de Verê, bem como a valorização das potencialidades do município, foram os motivos de sua evolução no período da pesquisa. Com a implementação do Plano Diretor de Ocupação e Uso do Solo, a tendência é que as políticas públicas contribuam significativamente para o desenvolvimento do município em todos os aspectos.

Este exemplo, assim como outros significativos no estado, pode nortear as experiências a serem vivenciadas pelos pequenos municípios que ainda não convivem com esta mudança de cultura e ambiente propício o desenvolvimento local associado a melhoria da qualidade de vida. Desta forma, pode-se considerar que não há pequenos municípios inviáveis, mas sim sem políticas públicas adequadas às suas realidades e peculiaridades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de **Descentralização e poder municipal: os dois lados da moeda**. In: SOARES, José Arlindo (Org.). O orçamento dos municípios do nordeste brasileiro. Brasília:Paralelo 15, 1998.

\_\_\_\_\_, Ilza Araújo Leão de. **A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do nordeste**. In: Cadernos Adenauer III, nº5, O Nordeste à procura da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p.51-68, 2002.

ARRETCHE, M. **O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas**. Ed. FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 1996.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo, FAPESP, 2000.

BARQUEIRO, A.V. **Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno**. Ediciones Pirâmide, 1999.

BENKO, G. e LIPIETZ, A. **Economia, espaço e a globalização na aurora do século XXI**. São Paulo. Hucitec, 1996.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**. Campinas: Papirus, 1997.

BRANDÃO, C. A. **Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento**. Porto Alegre: Seminário Internacional “Redefinição do Pacto Federativo, Globalização e Sistemas Produtivos Locais” promovido pela FEE, nos dias 16 e 17 de agosto de 2001, Porto Alegre, p. 1-13.

BREMAEKER, F. E. J. de **Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, IBAM, IBAMCO, 1994.

\_\_\_\_\_, F. E. J. de **As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos dos pequenos municípios**. Rio de Janeiro, IBAM, IBAMCO, 1997.

- BROSE, Markus **Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2000.
- CAVACO, Carminda. **Turismo rural e desenvolvimento local**. In: RODRIGUES, Adyr A. B. (Org.). Geografia e Turismo. Reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 94-121.
- CAVALCANTI, C. **Política de Governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta coletiva**. In: CAVALCANTI, C. (Org.) Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. São Paulo: Cortez. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.
- DINIZ, Clélio Campolina. **Global-local: interdependências e desigualdades ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2000. (Estudos temáticos. Nota técnica, 9. In: Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Sudoeste Paranaense. Curitiba: IPARDES, 2004.
- DOWBOR, Ladislau. **A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento**. In: BAVA, Silvio C. (Org.). Desenvolvimento local. Geração de emprego e renda. São Paulo: Polis, 1996, N° 25, p. 29-44.
- \_\_\_\_\_, Ladislau. **A comunidade inteligente: visitando as experiências de gestão local**. In: Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. CACCIA-BAVA, Silvio, PAULICS, Verônica e SPINK, Peter (Org.). São Paulo, Polis (EAESP / FGV), 2002, p. 33-51.
- DRAIBE, Sônia. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Cadernos de Pesquisa n.35, 1998.
- FERREIRA, L.L. **Indicadores político-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas políticas**. In: Revista Ambiente e Sociedade. Ano III, N° 6/7. Campinas: NEPAM – UNICAMP, 2000.

FIGUEIREDO, M.F. & FIGUEIREDO, A.M.C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica.** Unicamp/Idesp. (Cadernos Idesp n.º 15.). In: Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. CACCIA-BAVA, Silvio, PAULICS, Verônica e SPINK, Peter (Org.). São Paulo, Polis (EAESP / FGV), 2002.

FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: enfoque interdisciplinar.** São Paulo: Nacional, 1980.

GIDDENS, A. **Mundo em descontrolé, o que a globalização está fazendo por nós.** 1ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Record, 2000.

GOHN, M. da G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. Coleção Questões da nossa época, v. 84. São Paulo, Cortez, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: SUL.** IPEA, IBGE, UNICAMP / IE / NESUR, IPARDES. Brasília: IPEA, 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2002.** Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PIB dos municípios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em [http://ftp.ibge.gov.br/Pib\\_Municipios/2003/Banco\\_de\\_dados](http://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2003/Banco_de_dados).

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Sudoeste Paranaense.** Curitiba: IPARDES, 2004.

JACOBS, J. **A natureza das economias.** São Paulo: Beca Produções Culturais, 2001.

KOGA, D. Medida das Cidades. Entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo, Cortez, 2003.

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo **Renda Mínima: integrar e universalizar.**  
In: Novos Estudos Cebrap, n. 49, 1997.

LEFF, E. **A geopolítica da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável: economização do mundo, racionalidade ambiental e reapropriação social da natureza.** In: MARTINS, R.C. e VALENCIO, N. F. S. (Org.) Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais. São Carlos: Rima, 2003, v.2, p1-20.

MAGALHÃES, Marisa V. **O Paraná e as migrações – 1940 a 1991.** Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: CEDEPLAR, UFMG, 1996. In: Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Sudoeste Paranaense. Curitiba: IPARDES, 2004.

MANN, M. **O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados.**  
In: Hall J (org), Os Estados da História, Rio de Janeiro, Imago, pp. 163-204, 1992.

MARTINS, I. G. S. **Os municípios e a constituição.** Dirigente municipal. São Paulo, Visão Editorial, v. 19, n.12, p. 12-20, 1998.

MELLO, D.L. de **O município na organização nacional: bases para uma reforma do regime municipal brasileiro.** Rio de Janeiro, IBAM, 1971.

O'DONNELL, Guillermo **Transições, continuidades e alguns paradoxos.** In: REIS, F.W. e O'DONNELL, G. (Orgs.). A democracia no Brasil: dilemas e perspectives. São Paulo: Vértice, 1988.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo. **Programa de resgate e valorização da cultura local: turismo gastronômico e turismo religioso.** Curitiba, 2003d. Versão preliminar. In: Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Sudoeste Paranaense. Curitiba: IPARDES, 2004.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo. **Programa de turismo em áreas naturais: mapeamento espacial.** Curitiba, 2003e. Versão preliminar. In: Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Sudoeste Paranaense. Curitiba: IPARDES, 2004.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo. **Relatório sobre a tipologia dos atrativos turísticos no Estado do Paraná**. Curitiba, 2003f. Documento Interno. In: Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Sudoeste Paranaense. Curitiba: IPARDES, 2004.

PERIN, Edevar et al. **Agricultura familiar na Região Sudoeste do Paraná: passado, presente e futuro**. Londrina: IAPAR: EMATER, 2001. In: Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Sudoeste Paranaense. Curitiba: IPARDES, 2004.

PLANO DIRETOR DE OCUPAÇÃO E USO DO SOLO, **Prefeitura Municipal de Verê / HAS Engenharia e Construção Ltda / SEDU-Paranacidade**. Governo do Estado do Paraná, 2006.

PROHL, Marga (Hrsg.). **Kommunale Wirtschaftsforderung**. Internationale Recherchen und Fallbeispiele. Gutersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1998. In: BROSE, Markus. Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, Ática, 1993.

RODRIGUES, J. N. **Descentralização e Gestão Local: As diferentes condições institucionais dos municípios brasileiros**. Rio Claro, Seminário Internacional-O Desenvolvimento Local na Integração: Estratégias, Instituições e Políticas. Rio Claro, UNESP, 2004.

SANGUIN, A. **Geografia Política**. Barcelona, 1981.

SEBRAE. **Unidades de Desenvolvimento Local**. Disponível em <http://www.sebrae.com.br/udl/dlis.htm>.

SIMÕES, J. A. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: Anpocs, 1992.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. **Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local**. São Paulo, Editora Cortez, 1998, p. 61-96.

SOUZA, Marcelo Lopes de **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003.

SOJA, E. W. **Geografias Pós-modernas, a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. 1ª Edição, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1993.

SPINK, Peter **Novos Contorno da gestão local: conceitos em construção**. In: CACCIA-BAVA, Silvio e PAULICS, Verônica (Orgs.). São Paulo, Polis/FGV - EAESP, 2002.

TATAGIBA, Luciana **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR-BA), Salvador, 2002

TOMMASI, Livia de **Conselhos Municipais e Políticas Sociais. A participação nos conselhos paritários: Significado e limites**. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997.

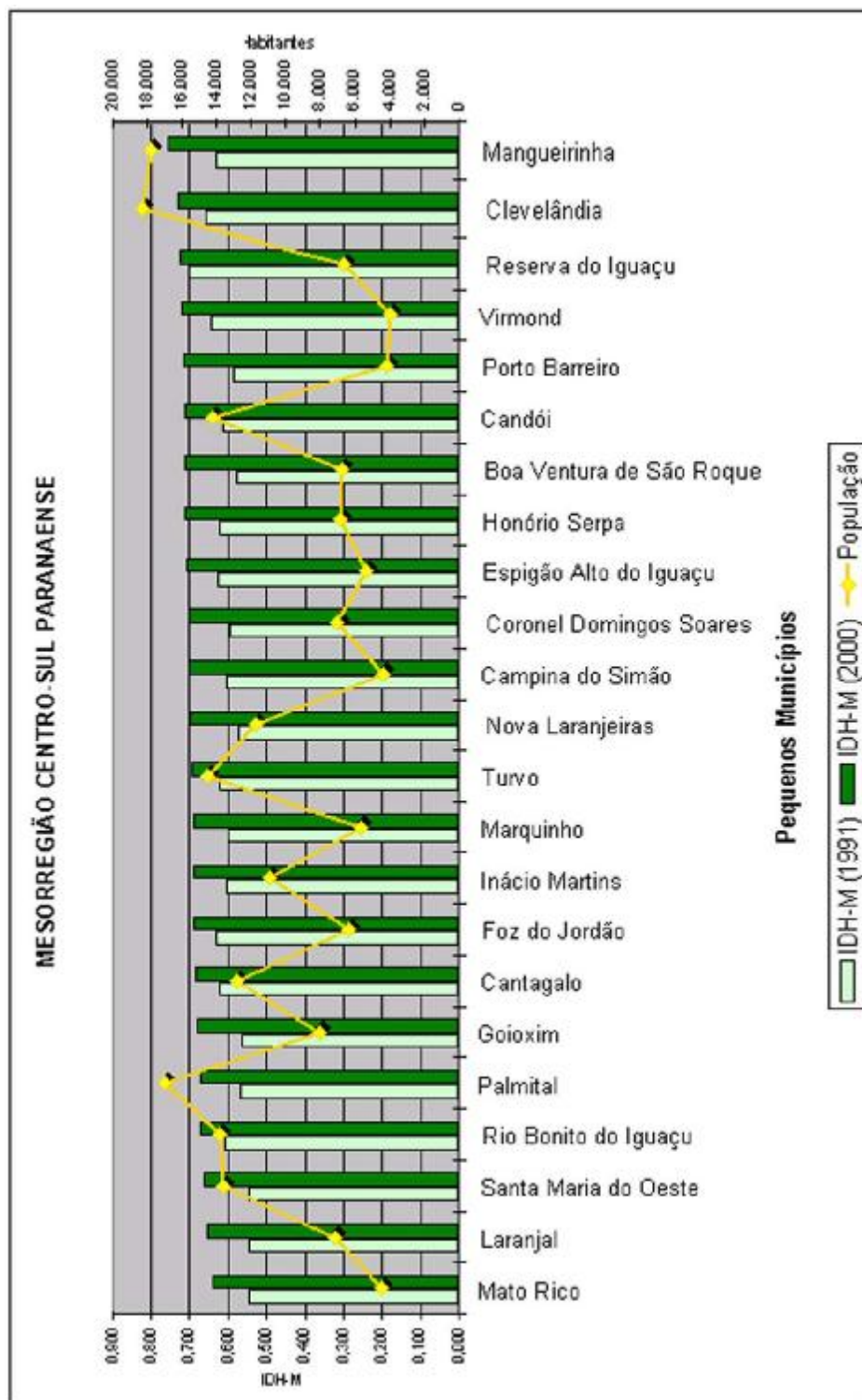
VAINER, Carlos **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?** In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR “Ética, planejamento e construção democrática do espaço”. Rio de Janeiro, 2001, p. 140-151.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural**. In: GIARRACCA, Norma (Org.). Una nueva ruralidad em América Latina? Beunos Aires: CLASCO, 2001.

**ANEXOS**



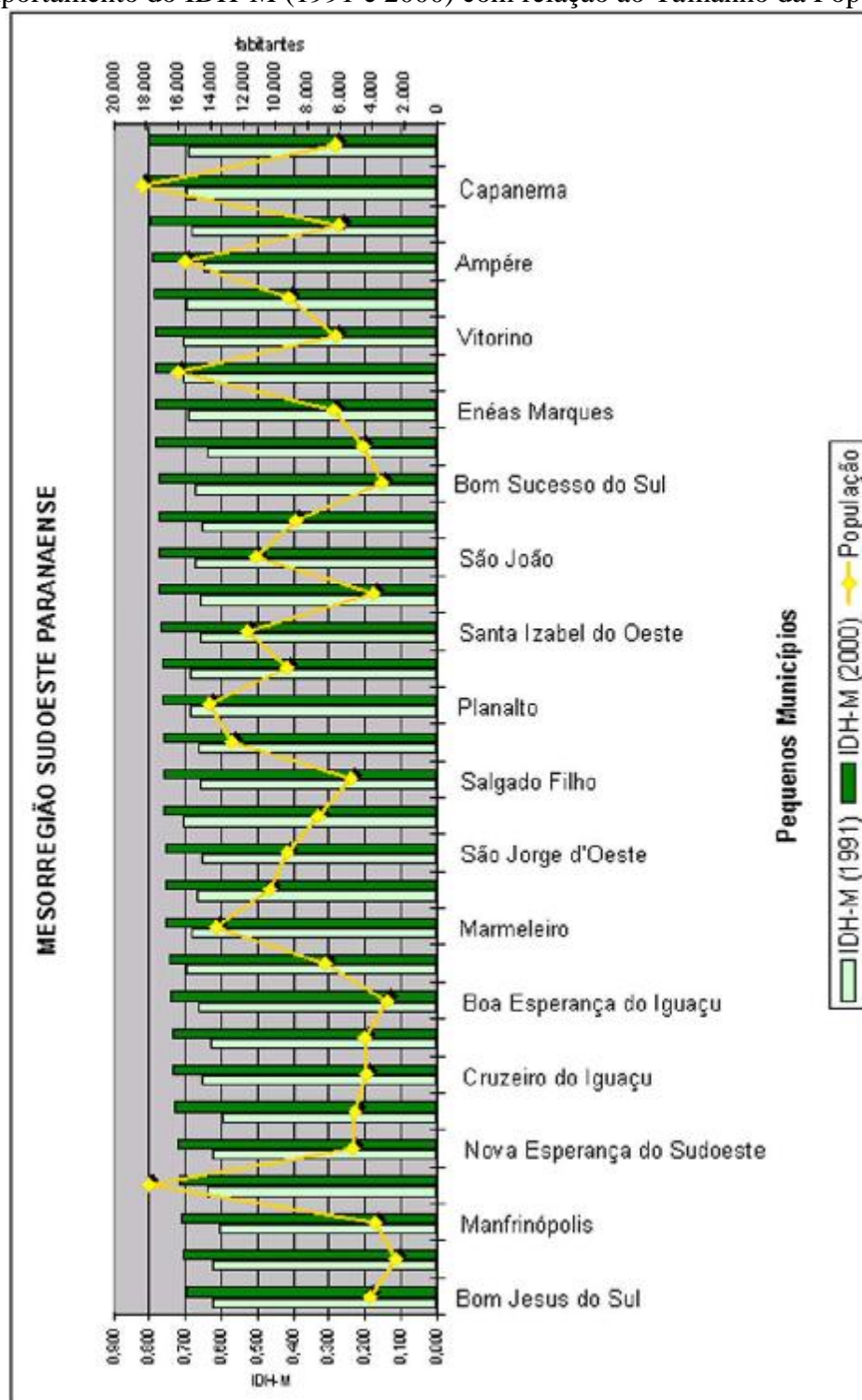
## Comportamento do IDH-M (1991 e 2000) com relação ao Tamanho da População



Fonte: IBGE (2000) e ONU/PNUD (2000)

Org.: Tavares, M. M.

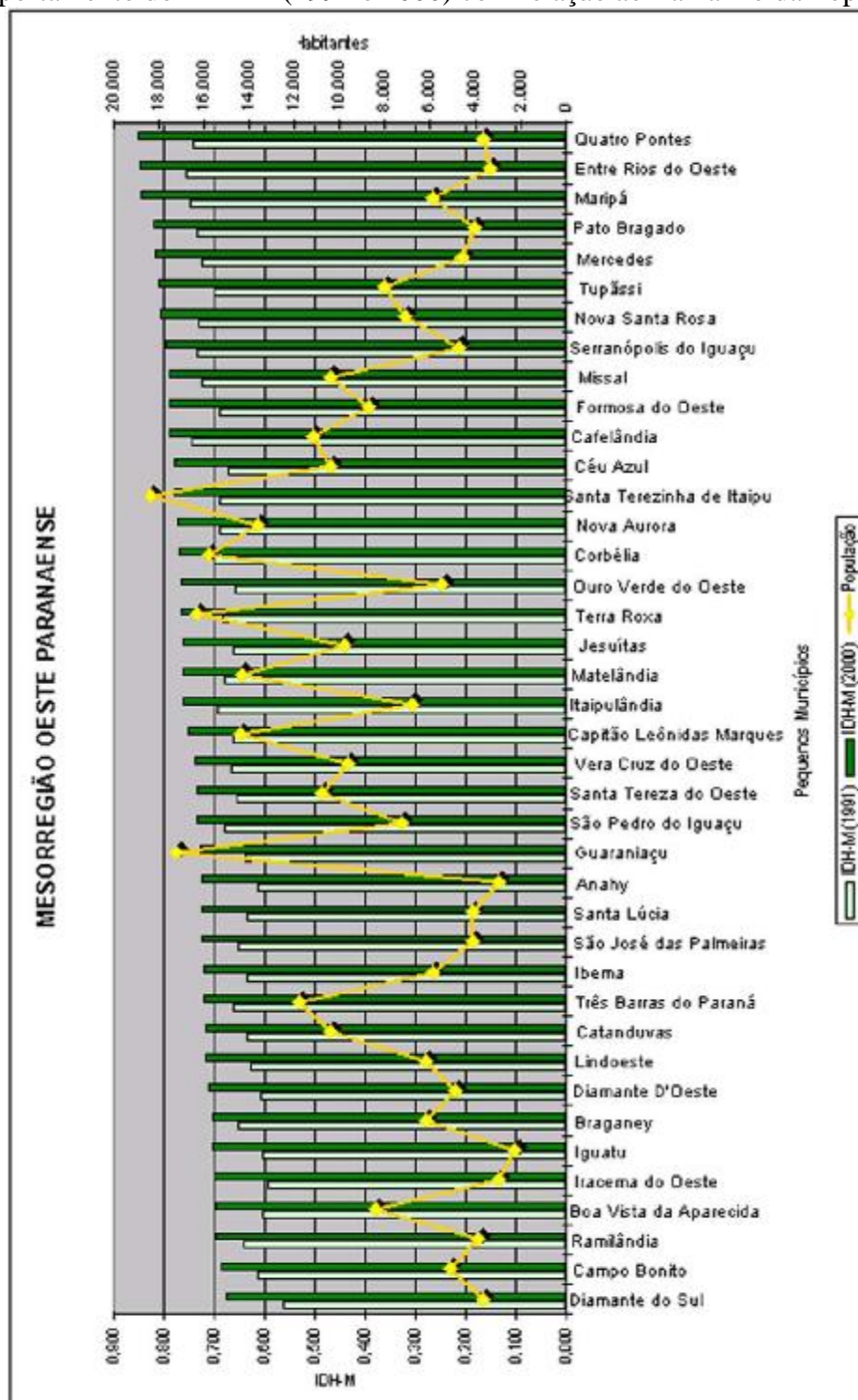
## Comportamento do IDH-M (1991 e 2000) com relação ao Tamanho da População



Fonte: IBGE (2000) e ONU/PNUD (2000)

Org.: Tavares, M. M.

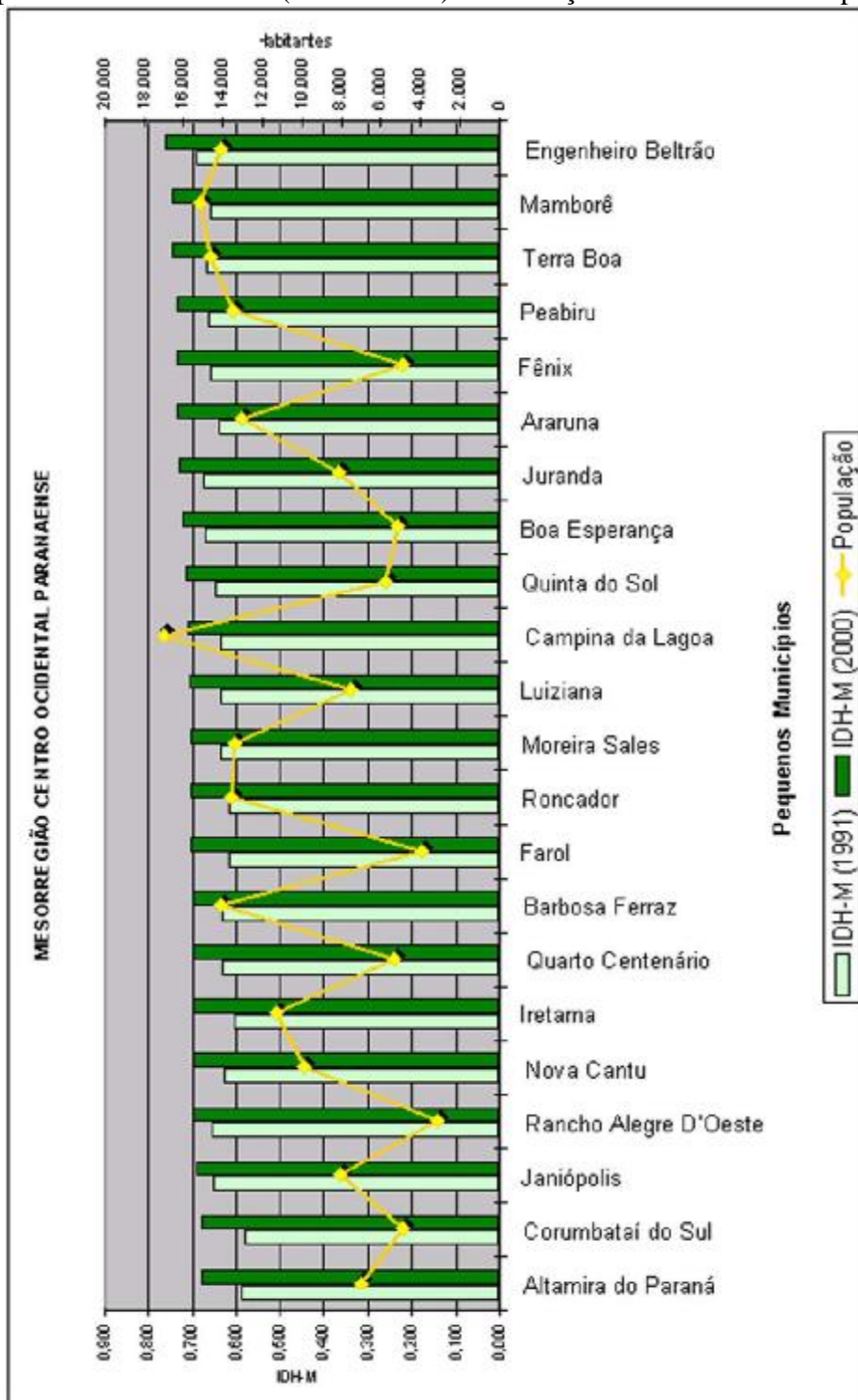
## Comportamento do IDH-M (1991 e 2000) com relação ao Tamanho da População



Fonte: IBGE (2000) e ONU/PNUD (2000)

Org.: Tavares, M. M.

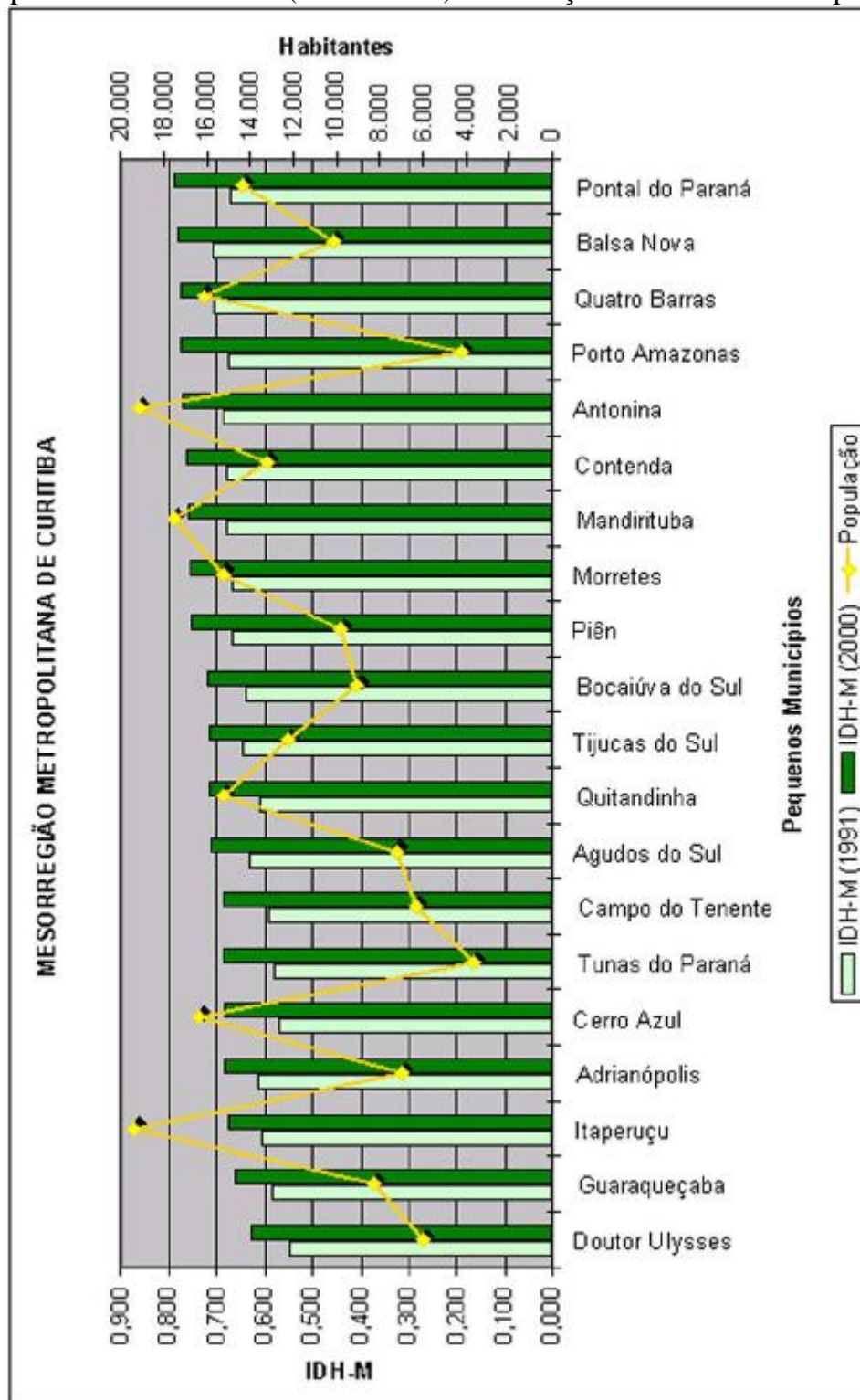
Comportamento do IDH-M (1991 e 2000) com relação ao Tamanho da População



Fonte: IBGE (2000) e ONU/PNUD (2000)

Org.: Tavares, M. M.

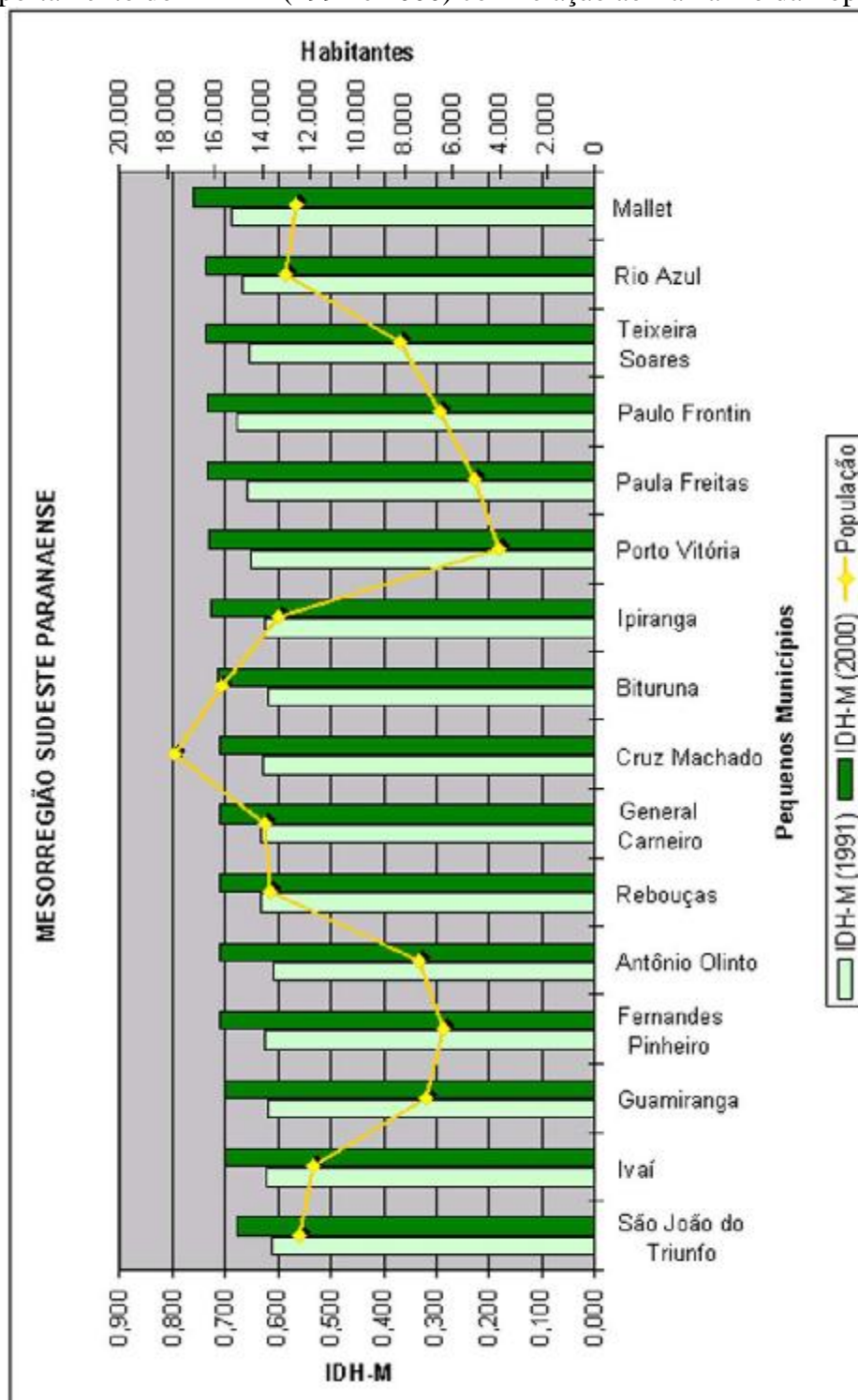
## Comportamento do IDH-M (1991 e 2000) com relação ao Tamanho da População



Fonte: IBGE (2000) e ONU/PNUD (2000)

Org.: Tavares, M. M.

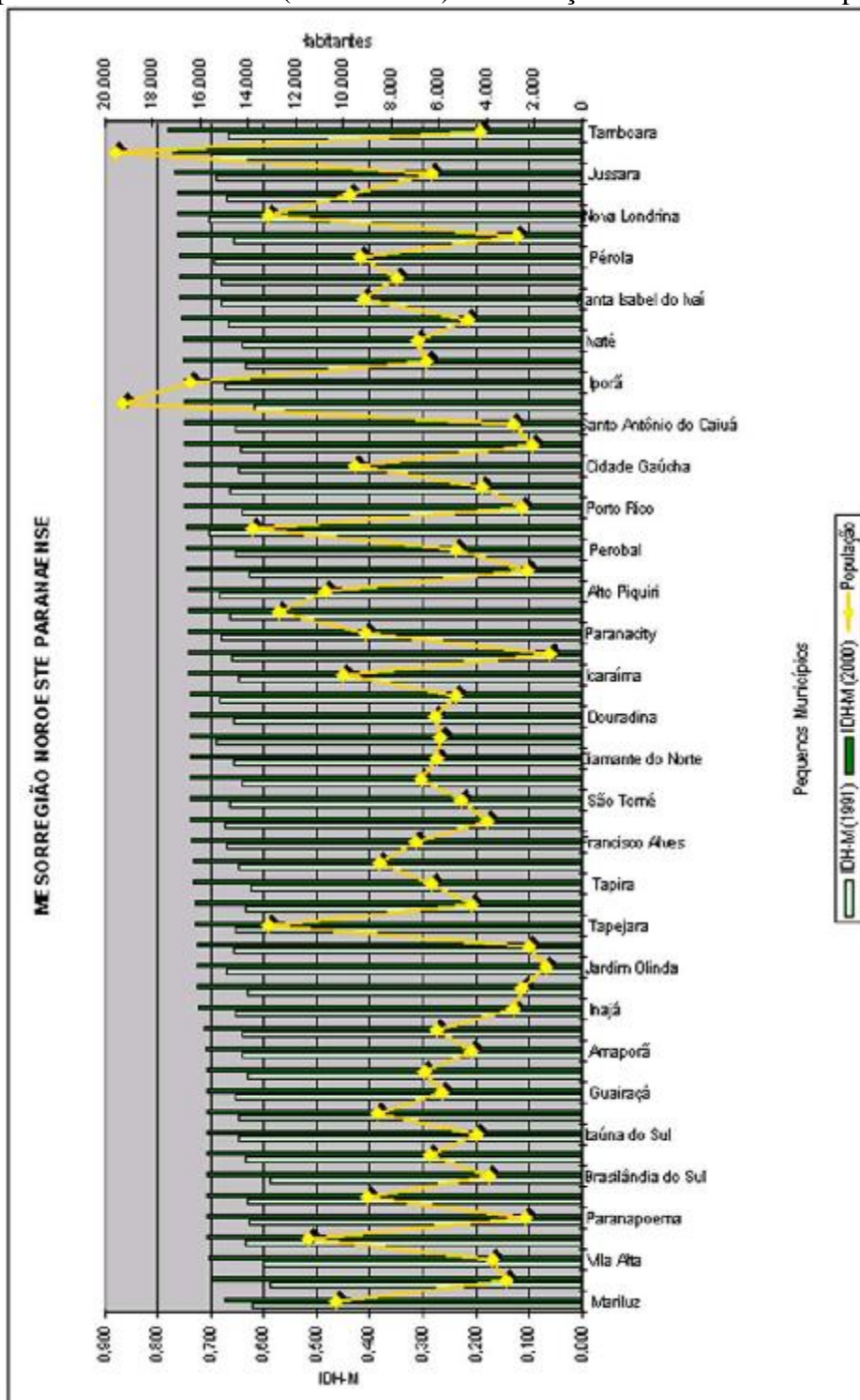
## Comportamento do IDH-M (1991 e 2000) com relação ao Tamanho da População



Fonte: IBGE (2000) e ONU/PNUD (2000)

Org.: Tavares, M. M.

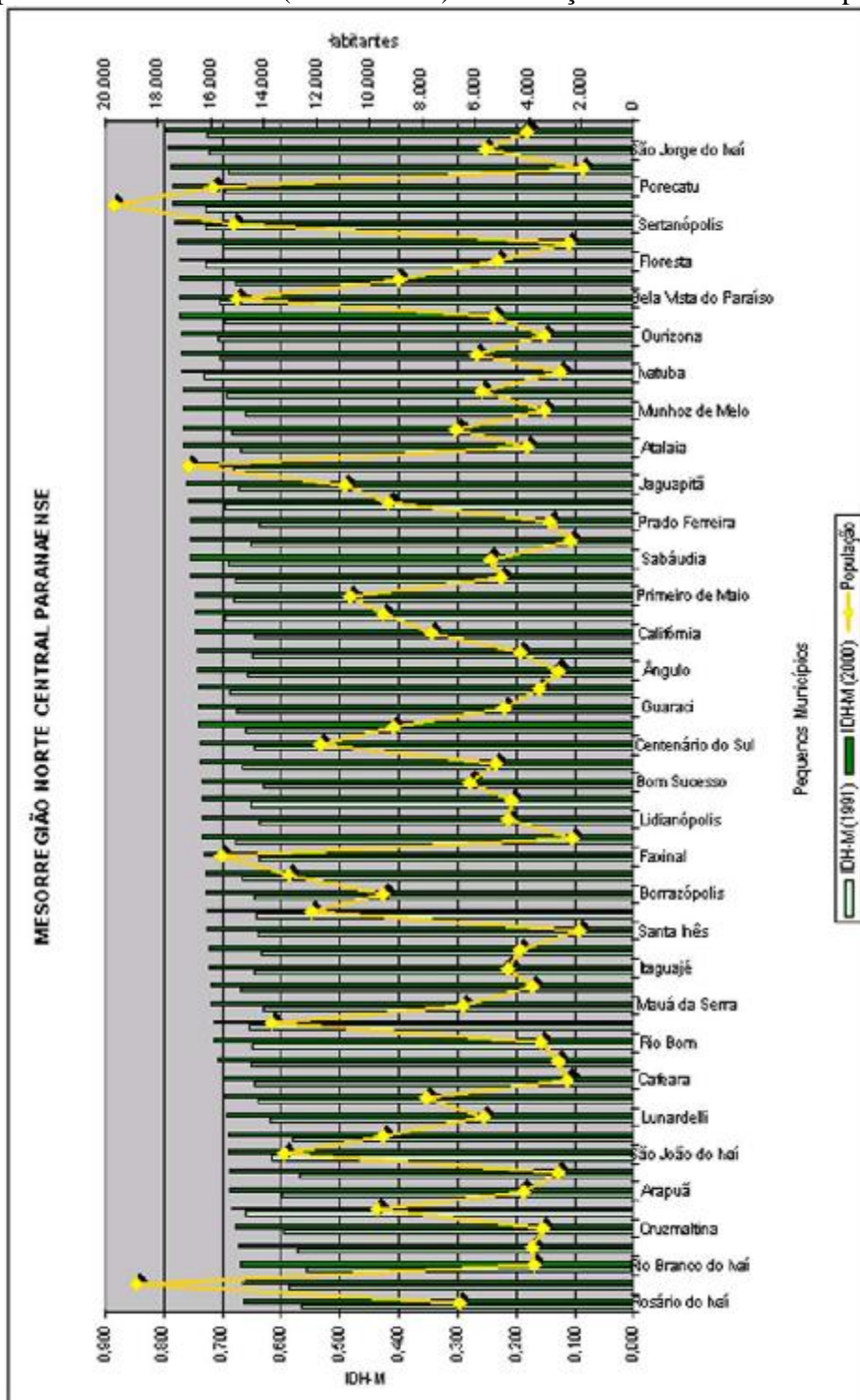
Comportamento do IDH-M (1991 e 2000) com relação ao Tamanho da População



Fonte: IBGE (2000) e ONU/PNUD (2000)

Org.: Tavares, M. M.

Comportamento do IDH-M (1991 e 2000) com relação ao Tamanho da População

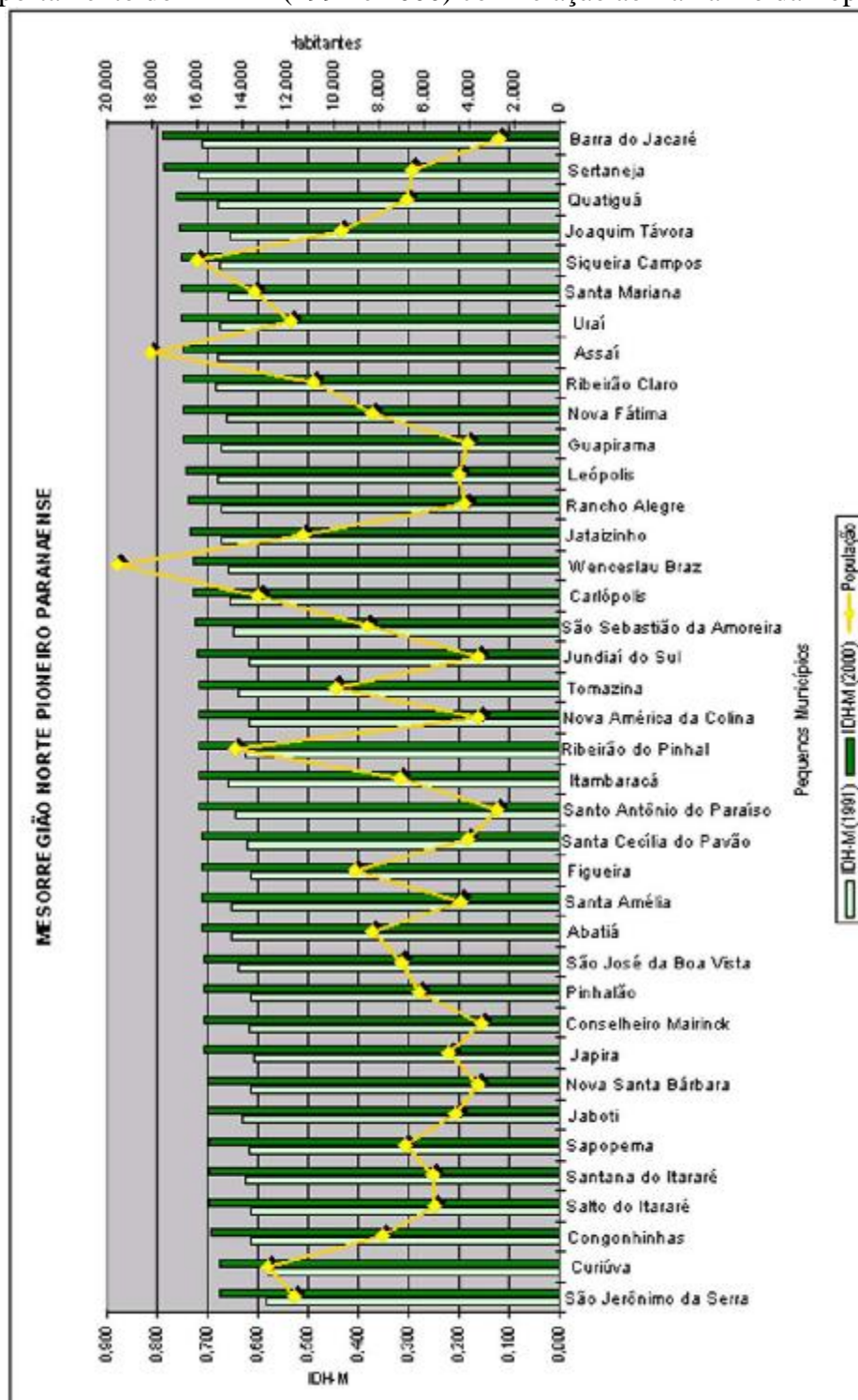


Fonte: IBGE (2000) e ONU/PNUD (2000)

Org.: Tavares, M. M.



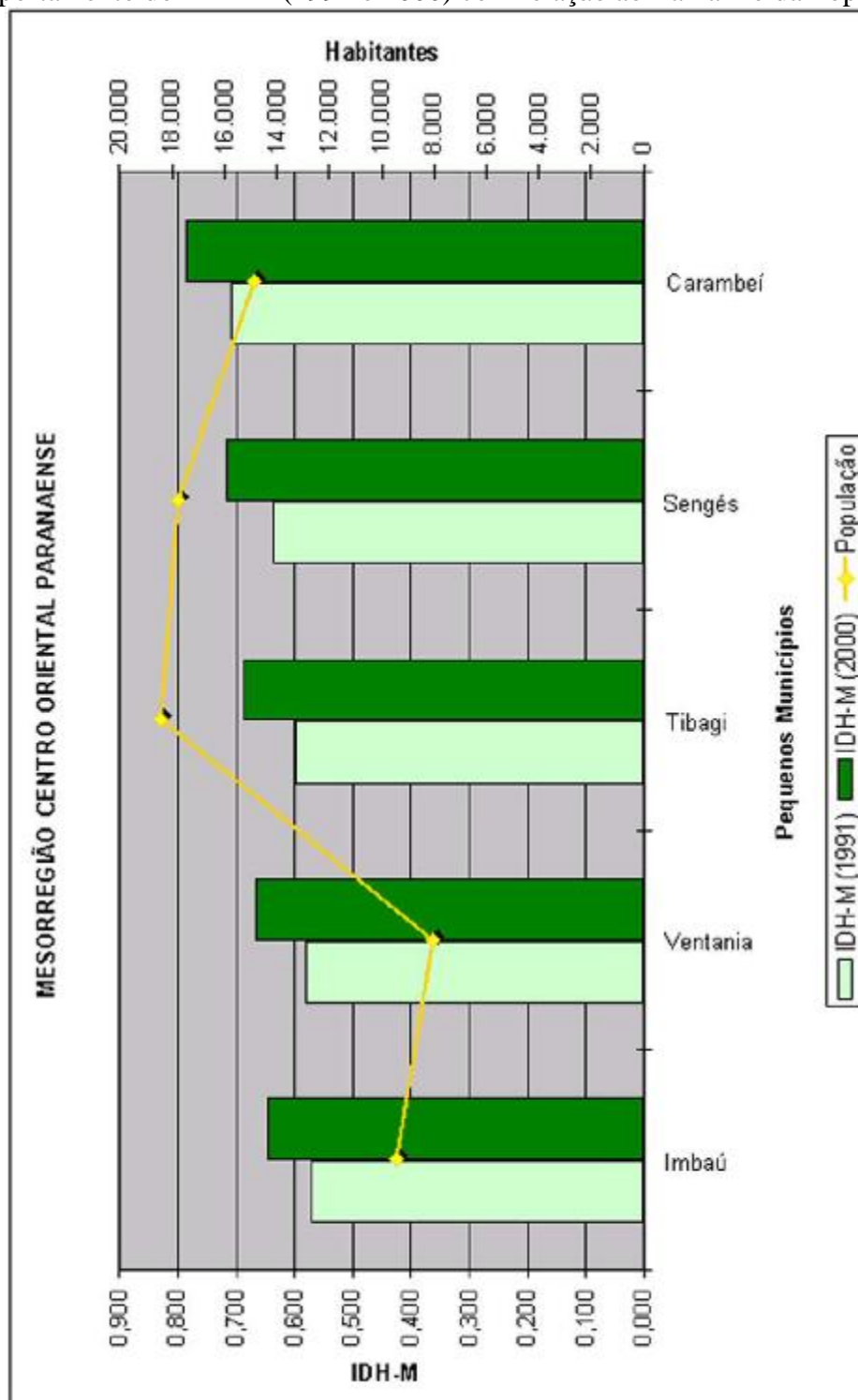
## Comportamento do IDH-M (1991 e 2000) com relação ao Tamanho da População



Fonte: IBGE (2000) e ONU/PNUD (2000)

Org.: Tavares, M. M.

## Comportamento do IDH-M (1991 e 2000) com relação ao Tamanho da População



Fonte: IBGE (2000) e ONU/PNUD (2000) Org.: Tavares, M. M.