



# **O PROBLEMA ECONÔMICO MUNICIPAL NO PARANÁ: O QUE FAZER? <sup>1</sup>**

**Jandir Ferrera de Lima<sup>2</sup>**

## **Resumo**

Esse artigo analisa dados estatísticos do valor adicionado fiscal para contextualizar o problema das disparidades econômicas municipais no Estado do Paraná e discutir ações endógenas e exógenas para minimizar o problema econômico municipal. Foi contextualizada a legislação paranaense em prol do desenvolvimento urbano e regional e seus mecanismos e foram apontadas suas fragilidades. Apesar do Estado do Paraná ter uma política de desenvolvimento urbano adequada e com instrumentos eficazes de estímulo, se faz necessário ações mais eficazes para fortalecer o capital humano e social e estimular o desenvolvimento pela base (endógeno). O apoio ao empreendedorismo, a qualificação profissional, a melhoria na frequência escolar e o fortalecimento das pequenas empresas se faz necessário para o desenvolvimento do território.

**Palavras-chave:** economia urbana; economia regional; política de desenvolvimento; economia paranaense.

## **THE MUNICIPAL ECONOMIC PROBLEM IN PARANÁ: WHAT TO DO?**

### **Abstract**

---

*Recebimento: 10/4/2017 • Aceite: 9/1/2018*

<sup>1</sup> Esse texto faz parte de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e Fundação Araucária (PR).

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional. Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Cascavel – PR, Brasil. E-mail: jandirbr@yahoo.ca

---

This paper analyzes the statistical data of fiscal value added to contextualize the problem of municipal economic disparities in the Paraná State in Brazil and discuss endogenous and exogenous actions to minimize the municipal economic problem. It was contextualized the legislation of Paraná in favor of urban and regional development and its mechanisms and pointed out its fragilities. Although the Paraná State has an adequate urban development policy and effective stimulus instruments, more effective actions are needed to strengthen human and social capital and to stimulate development on an (endogenous) basis. Support for entrepreneurship, professional qualification, improvement in school attendance and the strengthening of small enterprises are necessary for the development of the territory.

**Keywords:** Urban economy; regional economy; development policy; economy of Paraná State.

## Introdução

O termo “problema econômico municipal” está ligado às disparidades econômicas, ou seja, as diferenças tanto em termos de Produto Interno Bruto (PIB) quanto as diferenças em capacidade de adicionar valor entre os municípios paranaenses. Ambos se correlacionam com o emprego, pois mais produção estimula a expansão no emprego, que por sua vez tende a estimular os ramos de atividade produtiva ligadas ao espaço urbano. Da mesma maneira, a ampliação dos investimentos estimulados pelas oportunidades de negócios, o empreendedorismo e as expectativas quanto ao futuro da economia também ampliam o PIB, a criação de empregos e melhoram os indicadores sociais.

De certa maneira, o problema econômico municipal sempre existirá, pois, o processo de crescimento e desenvolvimento econômico em economias capitalistas é naturalmente desigual, tanto no espaço quanto entre a população. Além disso, o processo de crescimento e desenvolvimento econômico se dá em lugares específicos, com dimensões e intensidades diferenciadas. No entanto, o problema econômico municipal pode ser amenizado por políticas públicas e ações individuais e coletivas tomadas pelas comunidades regionais (KRUEGER; BUCKINGHAM, 2012).

Frente ao exposto, surgem alguns questionamentos: qual a dimensão do problema municipal no Paraná, em termos de valor adicionado? O que fazer para minimizar o problema municipal e estimular a economia das regiões periféricas? Para responder esses questionamentos, o objetivo desse texto é apresentar dados estatísticos do valor adicionado para contextualizar o problema das disparidades econômicas municipais no Estado do Paraná e discutir ações endógenas e exógenas para minimizar o problema municipal.

Por isso, esse texto se divide em duas sessões, além dessa introdução: na primeira se apresentou um conjunto de dados que demonstram e dimensionam o problema econômico municipal no Paraná. Para dimensionar o problema econômico municipal foram utilizados dados do Valor Adicionado Fiscal (VAF) de 2007 e 2013, como parâmetro de comparação. O VAF é um indicador econômico-contábil utilizado para estimar o índice de participação municipal no repasse de receita dos impostos relativos a circulação de mercadorias, serviços de transporte e comunicações e sobre produtos industrializados aos municípios. O VAF é apurado pela Secretaria de Estado de Fazenda. Pela lógica, quanto mais dinâmico o município, maior é sua arrecadação de impostos nos diversos ramos de atividade

e, conseqüentemente, maior a apuração do VAF e o retorno de impostos. Como os municípios são desiguais em termos de dimensão territorial e grandezas nominais foram estimadas a participação percentual do VAF dos municípios com a participação percentual do Estado do Paraná, por meio do Quociente Locacional (QL) e do Coeficiente de Especialização. O Quociente Locacional (QL) é expresso

$$QL_{ij} = \frac{E_{ij} / \sum_j E_{ij}}{\sum_i E_{ij} / \sum_i \sum_j E_{ij}}$$

pela equação , em que  $E_i$  representa o Valor Adicionado Fiscal (VAF) do município (i) do Estado do Paraná (j) no período de análise. A importância do município no contexto

regional, em relação ao setor estudado, é demonstrada quando o  $QL_{ij}$  apresenta valores maiores ou iguais a unidade (1). Como o QL é medido a partir de informações do VAF (E), pode-se inferir sobre os setores que são motores e a base da economia municipal. Já o Coeficiente de Especialização (CE) é expresso pela equação

$$CE = \frac{\sum_i \left( \left( \frac{E_{ij}}{\sum_i E_{ij}} \right) - \left( \frac{\sum_j E_{ij}}{\sum_i \sum_j E_{ij}} \right) \right)}{2}$$

, em que  $E_i$  representa o Valor Adicionado Fiscal (VAF) do município (i) do Estado do Paraná (j) no período de análise. Para os resultados iguais a 0 (zero), o município tem composição idêntica à do Estado. Em contrapartida, coeficiente igual ou a 1 demonstram um elevado grau de especialização ligado a uma determinada atividade produtiva, ou está com a estrutura do VAF totalmente diversa da estrutura do VAF estadual (HADDAD, 1977).

Cabe chamar a atenção para a ausência de dados sociais e ambientais. Apesar da sua importância para dimensionar de forma mais eficaz o problema econômico, a limitação de páginas exigiu um enfoque mais econômico, porém a importância do “elemento humano” é resgatada na segunda parte por meio de revisão de literatura. Assim, na segunda parte foram discutidas medidas para a redução das desigualdades econômicas municipais num contexto de ações exógenas (do alto para a base) e endógenas (a partir da base) em termos de políticas públicas e ações locais. Nesse caso, é contextualizada a legislação paranaense em prol do desenvolvimento urbano e regional e seus mecanismos.

Ao longo do texto foram referenciados autores teóricos que analisam a questão regional, como elemento de discussão aos dados apresentados. Optou-se por apresentá-los ao longo do texto para melhor contextualizar a temática ora apresentada. Considerações finais sumarizam essa análise.

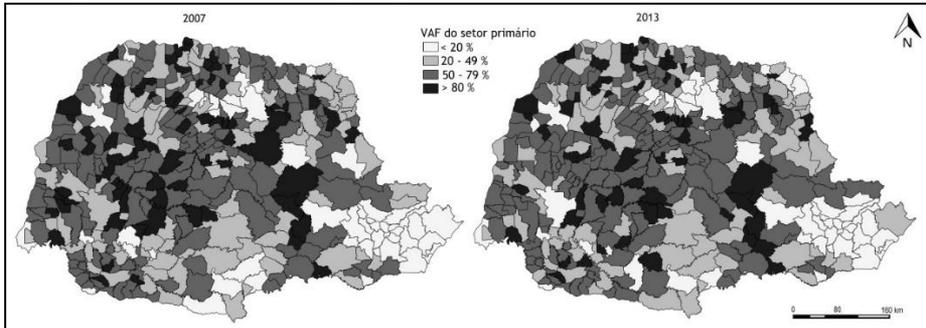
## **O Problema econômico municipal no Paraná: O que os dados demonstram?**

A virada do século XXI marcou a chamada fase do ciclo das *commodities*, ou seja, o preço das *commodities* agropecuárias e minerais teve uma valorização significativa no comércio mundial, puxado pelo crescimento chinês e o avanço das economias do terceiro mundo. Com isso, regiões produtoras de alimentos e extrativas de recursos naturais, como o Paraná, se beneficiaram com a valorização dos seus principais produtos de exportação e viram a expansão das atividades agroindustriais. Esse ciclo que se iniciou na virada do século se esgota a partir de 2013, com a retração da economia chinesa, conflitos que se acentuaram no oriente médio e a lenta e gradual recuperação da economia europeia e americana. Mesmo assim, uma parcela significativa de municípios paranaenses ainda depende do setor primário e da agroindustrialização para sustentar sua economia e manter as taxas de emprego.

## **O setor primário na economia paranaense**

Mais de 50% dos municípios paranaenses tem uma participação significativa do setor primário no Valor Adicionado Fiscal (VAF). A partir da figura 01 se percebe a diminuição no número dos municípios que tinham mais de 80% de participação no setor primário. Essa diminuição foi de 19% para 16% do total dos municípios paranaenses. Já na faixa de 50% a 79%, a participação aumentou de 43% para 46%. Praticamente, um total de 10 municípios diminuiu a participação do setor primário no VAF. Porém, o número de municípios com participação superior 50% continua significativo. Com exceção da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e do entorno dos municípios de Maringá e Londrina (Norte Central Paranaense), o restante do Paraná apresentou o setor primário como o “carro-chefe” das economias regionais e marcam o chamado “Paraná do agronegócio”. O Paraná do Agronegócio é um termo cunhado por Rolim (1995) e designa os municípios que não pertencem a Região Metropolitana de Curitiba.

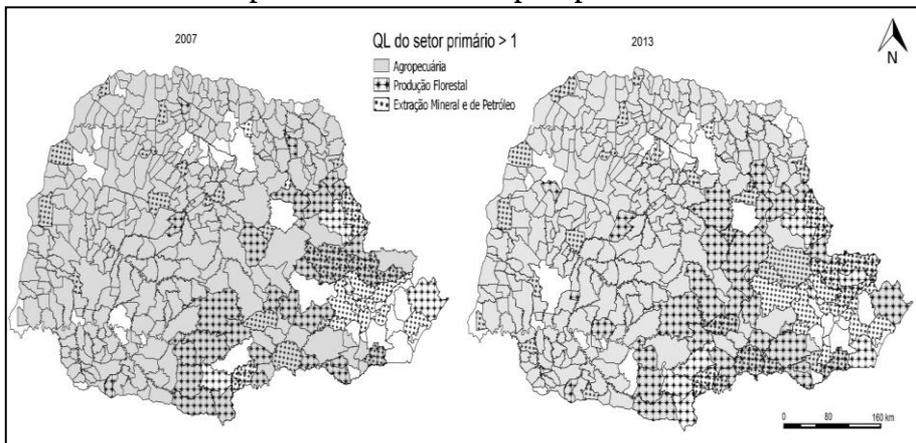
**Figura 1:** Participação percentual do Valor Adicionado Fiscal (VAF) do setor primário nos municípios paranaenses – 2007 e 2013.



Fonte: Resultados da Pesquisa a partir de dados do IparDES (2016).

Os dados da figura 01 também apontam a posição geográfica da dinâmica da economia paranaense, que se dá nas “bordas” do Estado. Praticamente, a maioria dos municípios localizados em áreas de fronteira interestadual e litorânea apresenta menor dependência do setor primário, em relação aos municípios do centro do Paraná. Nas “bordas”, as exceções ficam por conta dos municípios localizados no Norte Pioneiro, Sudoeste e o Noroeste paranaense. Esses dados também indicam as manchas de urbanização mais acentuada no Paraná, pois uma menor dependência do VAF do setor primário reforça a dependência das atividades terciárias e secundárias.

**Figura 2:** Perfil da Localização (QL) do Valor Adicionado Fiscal das atividades do setor primário nos municípios paranaenses - 2007 e 2013.



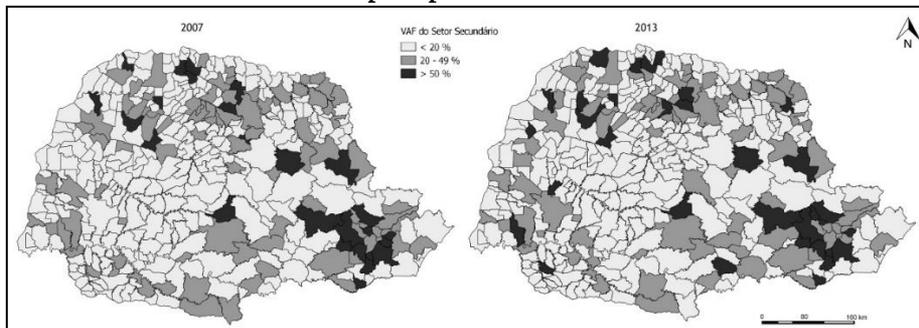
Fonte: Resultados da Pesquisa a partir de dados do IparDES (2016).

Apesar da posição geográfica dispersa do VAF do setor primário, quando se desmembra o setor primário em seus ramos de atividade e se observa os resultados do quociente locacional, se nota que a porção oriental do Paraná tem na exploração florestal e mineral sua atividade motriz (figura 02). Praticamente, a maioria dos municípios localizados a leste dos rios Tibagi e Iguaçu tem um perfil locacional (QL) do setor primário totalmente diverso da porção ocidental do Paraná, cuja geração de valor no setor primário é altamente focada na agropecuária, ou seja, a produção de proteína animal e vegetal. Enquanto a produção de celulose, papel e derivados da madeira se fortaleceu ao longo do período nas mesorregiões Centro Sul, Sudeste e Centro Oriental Paranaense, a conversão de proteína vegetal em animal e sua transformação ocorre nas mesorregiões Oeste, Sudoeste, Noroeste, Centro Ocidental e Norte Central Paranaense. Os municípios com  $QL > 1$  na agropecuária correspondem a 85% do total dos municípios paranaenses. Já os municípios com  $QL > 1$  na Produção Florestal correspondem a 13% do total dos municípios paranaenses. No caso, as bacias hidrográficas dos rios Tibagi, Iguaçu e Ribeira são os espaços da produção e beneficiamento da madeira, tanto para a produção moveleira quanto para derivados da celulose.

### **O setor secundário na economia paranaense**

Quando se apresenta a participação percentual do Valor Adicionado Fiscal (VAF) do setor secundário, há praticamente a inversão dos dados apontados na figura 01, que trata da participação do setor primário. As áreas de transformação do Paraná são bem pontuais e se dão nas “bordas” do Estado, deixando o centro do Paraná como um grande “vazio” em termos de industrialização e agregação de valor (figura 03).

**Figura 3:** Participação percentual do Valor Adicionado Fiscal (VAF) do setor secundário nos municípios paranaenses – 2007 e 2013.



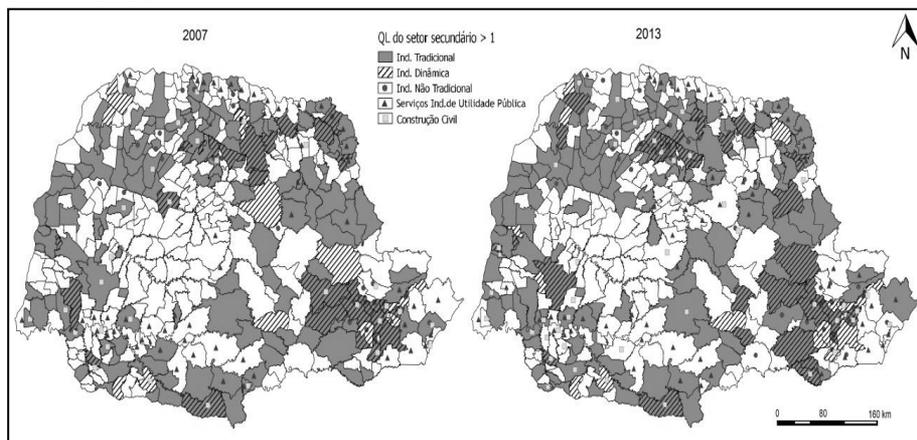
Fonte: Resultados da Pesquisa a partir de dados do IparDES (2016).

Entre 2007 e 2013, de fato ocorreu ganho regional e municipal em termos de participação no Valor Adicionado Fiscal (VAF) do setor secundário, capitaneado pela expansão da transformação na mesorregião Sudoeste paranaense e na mesorregião Noroeste paranaense. Enquanto as mesorregiões Oeste e o Norte Central Paranaense fortaleceram sua participação, o Sudoeste e o Noroeste Paranaense ampliaram o número de municípios com VAF superior a 20%. Mesmo assim, o Noroeste e o Sudoeste do Paraná tinham um número menor de municípios com a participação do VAF secundário superior a 20%. Em termos nominais, o número de municípios com VAF superior a 50% aumentou de 26 para 33. Isso representa em termos relativos uma representação de 6% para 8% do total de municípios do Estado do Paraná. O montante de municípios na faixa com participação menor que 20% no VAF secundário caiu passando de 284 para 278. Se de um lado o número de municípios com participação no VAF superior a 20% caiu, aumentou a participação dos que permaneceram nessa faixa demonstrando um reposicionamento das atividades de transformação em termos de geração de valor.

Os dados do perfil locacional (QL) confirmam a difusão espacial da industrialização no Paraná e as novas localizações da economia paranaense em termos de transformação industrial. Pela figura 04 se percebe o espraiamento da indústria tradicional, ligada a produção de alimentos, têxteis e mobiliário. A indústria da construção civil e os serviços industriais de utilidade pública, ligada à geração de energia, captação e distribuição de água potável, serviços portuários e produção de gás foram as únicas atividades que se posicionaram em municípios pouco expressivos em termos de setor secundário e localizados nas áreas mais periféricas do Paraná. Cabe observar a

significativa posição geográfica dos serviços industriais de utilidade pública nas bacias hidrográficas dos rios Paranapanema e Iguçu. Ou seja, os municípios periféricos, mesmo quando avançaram na geração do VAF secundário, se posicionaram ainda como fornecedores e transformadores de recursos naturais.

**Figura 4:** Perfil da Localização (QL) do Valor Adicionado Fiscal dos ramos produtivos do setor secundário nos municípios paranaenses - 2007 e 2013.



Fonte: Resultados da Pesquisa a partir de dados do IparDES (2016).

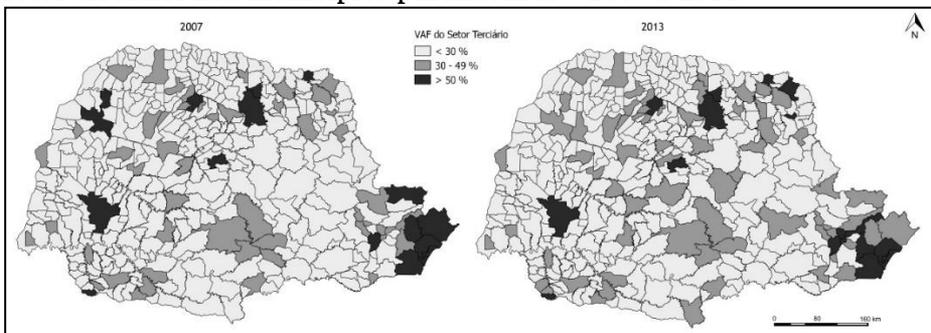
De modo geral, as mesorregiões Norte Central Paranaense, Metropolitana de Curitiba e Centro Oriental Paranaense fortaleceram suas posições e diversificaram seu perfil industrial, em especial nos ramos de atividade ligados a indústria dinâmica, mais intensiva em capital e tecnologia. Ao observar o perfil da localização dos ramos de atividade produtiva dos municípios que compõem essas mesorregiões, se nota que a expansão do setor secundário fortaleceu o setor terciário. Isso não significa que apenas as economias regionais industrializadas em atividades mais adensadas em capital aumentaram a urbanização e o espraiamento das cidades, mas em geral a capacidade de gerar valor adicionado e massa salarial dessas atividades tem rebatimentos junto a setor de serviços, em termos de geração de empregos e negócios. Mesmo com a expansão da participação de alguns municípios na transformação industrial (figura 04), a participação do setor terciário no VAF, com indicadores superiores a 50%, ainda é representativa em apenas 18 municípios (figura 05). A participação dos municípios com menos de 30% do VAF terciário caiu de 84% para 79%. Um percentual expressivo, o que reforça a presença de um continuum urbano-rural

nos municípios do Paraná. Outro dado que reforça essa perspectiva é o número de municípios com  $QL > 1$  na indústria tradicional: 214 em 2007; 224 em 2013. Mesmo com as melhorias visíveis na infraestrutura urbana e no espraiamento da indústria tradicional, o Paraná continua tendo sua base econômica mais rural do que nunca. Isso demonstra o desafio do espraiamento regional das atividades industriais mais adensadas em capital e conhecimento técnico, como instrumento para diminuir a dependência dos municípios paranaenses dos seus recursos naturais, minimizar impactos ambientais, estimular a formação de capital humano e ampliar a massa salarial.

### O setor terciário na economia paranaense

Ao se observar a participação percentual do setor terciário entre os municípios do Paraná, os dados chamam a atenção para o caso de Foz do Iguaçu, que apesar da participação do turismo na sua economia, o seu VAF mais significativo está ligado a geração de energia. Isso faz com que o município tenha presença no setor secundário e não no setor terciário, apesar do fluxo turístico e logístico da sua economia urbana. Porém, se o parâmetro fosse empregos formais, com certeza Foz do Iguaçu apresentaria um parâmetro diferenciado.

**Figura 5:** Participação percentual do Valor Adicionado Fiscal (VAF) do setor terciário nos municípios paranaenses – 2007 e 2013.

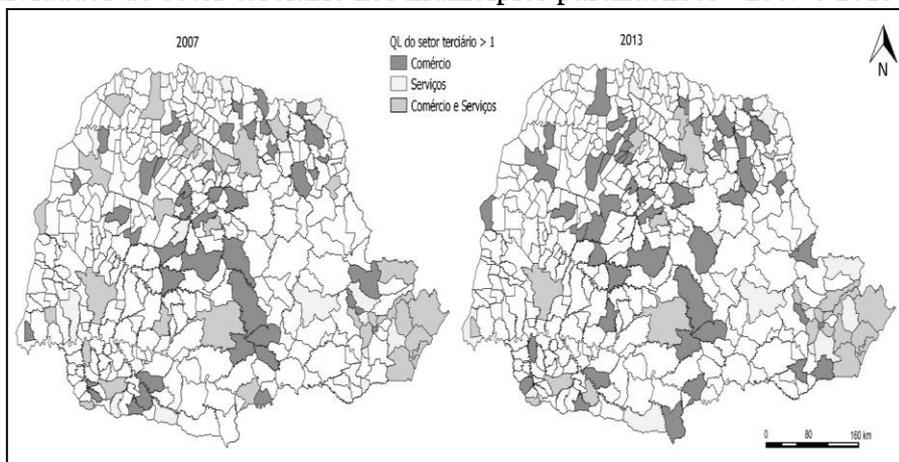


Fonte: Resultados da Pesquisa a partir de dados do IparDES (2016).

Em relação ao perfil locacional (figura 06), o número de municípios altamente especializados ( $QL > 1$ ) no ramo serviços caiu de 52 para 36, em 2013. O número de municípios que tem o comércio como atividade motora se manteve estável. Já os municípios com forte especialização em comércio e serviços, reforçando o papel do setor

terciário nessas econômicas caiu de 31 para 25. O setor terciário se posiciona favorável aos polos regionais e demonstra o quanto a dinâmica da economia urbana do Paraná é concentrada, apesar do espraiamento da indústria tradicional e da agropecuária.

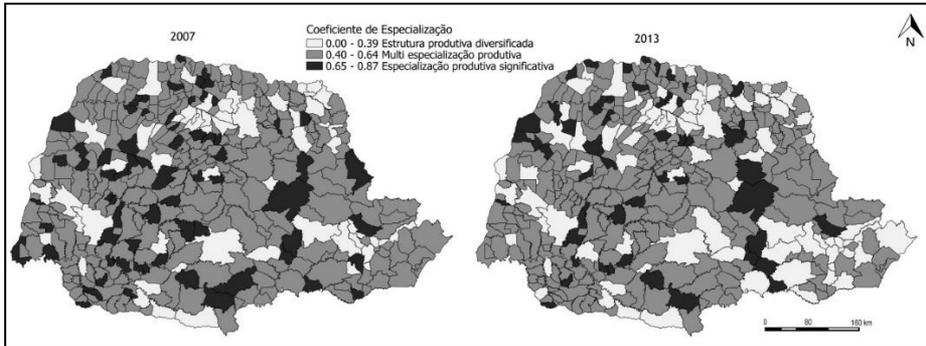
**Figura 6:** Perfil Locacional (QL) do Valor Adicionado Fiscal das atividades do setor terciário nos municípios paranaenses - 2007 e 2013.



Fonte: Resultados da Pesquisa a partir de dados do IpardeS (2016).

Apesar da melhoria no perfil espacial das atividades produtivas em termos de Valor Adicionado Fiscal, a economia paranaense demonstrou algumas particularidades: a primeira particularidade é o perfil de diversificação produtiva dos municípios mais ricos (figura 07). Praticamente, os municípios polos, em suas respectivas mesorregiões e microrregiões, têm a geração de VAF mais diversificada que os municípios do se entorno. Já os municípios periféricos ou são extremamente especializados (apenas agropecuária) ou são multi-especializados (agropecuária e comércio).

**Figura 7:** Especialização produtiva dos municípios paranaenses – 2007 e 2013.

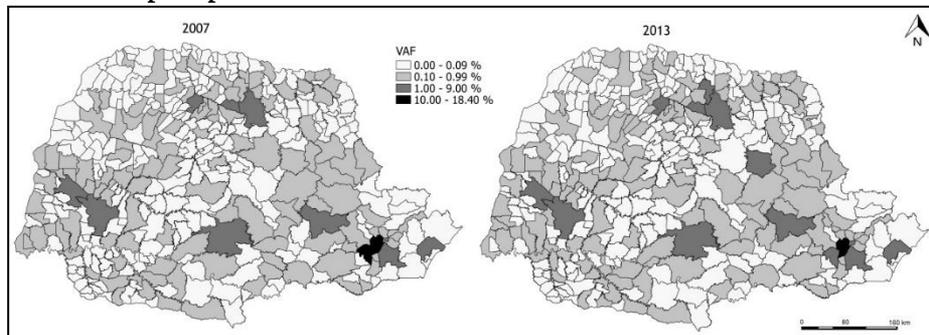


Fonte: Resultados da Pesquisa a partir de dados do Ipardes (2016).

A segunda particularidade da economia paranaense se refere a forma dual da sua economia regional: de um lado a economia paranaense ampliou o número de municípios que geraram VAF no setor secundário, mas de outro fortaleceu as aglomerações urbanas e o conjunto do setor terciário (comércio e serviços) de forma concentrada. Ou seja, os municípios que ganharam mais em termos de VAF ampliaram sua participação no conjunto do setor terciário, indiferente a dinâmica do setor primário e mesmo secundário.

A terceira particularidade é que no total da geração do Valor Adicionado Fiscal (VAF), a economia paranaense continua muito concentrada, apesar da dispersão espacial das atividades produtivas em atividades de transformação de proteína vegetal e conversão da proteína animal. Em termos de VAF, a figura 08 sintetiza o problema regional no Paraná: Do VAB total, apenas Curitiba detém mais de 10% de participação. Uma parcela significativa dos municípios paranaenses gera menos de 1% do VAF do Paraná.

**Figura 8:** Participação percentual do Valor Adicionado Fiscal (VAF) nos municípios paranaenses – 2007 e 2013.



Fonte: Resultados da Pesquisa a partir de dados do Ipadres (2016).

A forma como a especialização produtiva age na economia paranaense ainda carece de maiores estudos. Por exemplo, em 2007 o município de Pérola era altamente especializado na Agropecuária e na Indústria Têxtil. Mas, entre 2007 e 2013 fortaleceu significativamente o setor da Indústria Têxtil, que ela passou a compor 72 % do VAF da economia municipal. Da mesma maneira Antonina em 2007 apresentava a geração do VAF de forma bem diversificada, sendo a Agropecuária 10%; a Indústria de Alimentos 5 %; Serviços Industriais de Utilidade Pública 21 %; Comércio 36 %; e, Serviços 25 %. Em 2010, o Porto de Antonina passou por ampliações e melhorias, e em 2013 a participação dos Serviços Industriais de Utilidade Pública aumentou para 66 % da economia do município fortalecendo a especialização. Isso reforça a afirmação de que os municípios periféricos aos polos regionais se fortalecerem em atividades ligadas diretamente a extração e aproveitamento de recursos naturais. Atividades que exigem pouco de capacitação da mão-de-obra e geram poucos empregos remunerados acima da faixa de 2 salários mínimos.

### **O Que fazer? Ações e políticas públicas para o Estado do Paraná.**

Os dados brutos do VAF e do perfil locacional demonstram que apesar da melhora na distribuição espacial das atividades produtivas no Estado do Paraná, ainda há discrepâncias significativas em termos participação dos municípios e suas respectivas regiões na economia paranaense. Os dados também refletem o fortalecimento do caráter periférico dos municípios interioranos, cuja base motriz da economia é a extração e beneficiamento de recursos naturais.

Cabe lembrar que o período dos dados apresentados (2007 e 2013) no tópico anterior reflete o desempenho da economia brasileira no seu período de pujança, ou denominado ciclo das *commodities*. Via de regra, nos períodos de crise econômica o VAF e demais indicadores econômicos como Produto Interno Bruto e emprego tendem a ser bastante desfavoráveis às economias periféricas, em especial aquelas com pouca diversificação da sua base produtiva e dependente exclusivamente da extração de recursos naturais. Nesse sentido, tanto as comunidades locais quanto o poder público podem usar de medidas de política pública para fomentar as economias municipais e regionais e tentar criar um círculo virtuoso de crescimento e desenvolvimento socioeconômico.

A eficácia de uma política pública ou mesmo da capacidade das comunidades em avançarem no processo de desenvolvimento econômico possuem temporalidades diferentes (SORENSEN, 2010). Há locais em que a comunidade consegue dar respostas mais rápidas e eficazes aos seus problemas. Da mesma maneira, há comunidades nas quais a política pública consegue melhorar rapidamente os indicadores sociais e econômicos, enquanto em outras essas melhoras demandam mais tempo. Isso quer dizer que a reprodução de políticas públicas em lugares diferentes pode surtir efeitos e/ou resultados diferentes no mesmo período de tempo, porque a resposta de cada comunidade varia em função de elementos intangíveis e tangíveis. Isso ocorre porque as comunidades têm diferenças significativas em termos de capital humano e social e de capital físico.

O capital humano é a capacidade dos indivíduos em pensar e produzir. Ao longo do tempo os indivíduos adquirem conhecimentos por meio da sua vivência ou por meio das escolas, centros de formação e faculdades. À medida que os indivíduos agregam conhecimentos e são capazes de transpô-los para a estrutura produtiva, sob a forma de inovações ou melhoria da sua produtividade, as sociedades econômicas tendem a progredirem. Da mesma forma, essa agregação de conhecimentos pode ser usada em prol da comunidade por meio de inovações sociais. Já o capital social é a capacidade das comunidades em se associarem, cooperarem e interagirem de forma coletiva para resolverem seus problemas, tanto de ordem social e/ou econômica, e avançarem no processo de desenvolvimento socioeconômico (HADDAD, 2009).

O capital físico está ligado a existência de equipamentos urbanos e infraestrutura produtiva, tanto pública quanto privada. Algumas regiões, por exemplo, possuem capacidade de armazenagem de grãos e produtos perecíveis, o que lhes torna menos suscetível aos

ciclos econômicos das *commodities*. Porém, há outras regiões nas quais a capacidade de armazenagem é pouco significativa.

Frente a disparidades tanto tangíveis quanto intangíveis que afetam a dinâmica da economia paranaense e o perfil de desenvolvimento econômico dos seus municípios, o Estado do Paraná usa instrumentos de intervenção exógena, ou seja, de cima para baixo para tentar minimizar as disparidades municipais. Ou seja, o Estado possui instrumentos legais e organismos de Estado que atuam ou pelo menos deviam atuar em prol da diminuição das disparidades sociais. Os instrumentos exógenos são a transferência de recursos e investimentos, que são regulados pela legislação paranaense, e normatiza o uso de recursos públicos para melhorar as condições de infraestrutura dos municípios do Paraná e define a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional do Paraná, no caso a lei estadual 8.917 de 15/12/1988 e a lei estadual 15.229 de 25/07/2006, respectivamente, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU); e, os organismos de Estado que são: a SEDU, o Serviço Autônomo Paranaense e a Agência de Fomento Paraná (Fomento Paraná).

### **A ação exógena: a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional do Paraná**

Conforme a lei estadual 15.229 de 25/07/2006, a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná (PDU) se constitui da Política de Desenvolvimento Regional, da Política de Desenvolvimento Urbano e da Política de Desenvolvimento Institucional. No caso, a Política de Desenvolvimento Regional contempla as regiões deprimidas, identificadas pela SEDU como a área central do Estado do Paraná, o Vale do Ribeira, o Norte Pioneiro e o Noroeste paranaense. Já o Plano de Desenvolvimento Integrado tem por foco as regiões metropolitanas; o plano de desenvolvimento regional integrado tem como objeto regiões especiais definidas pelo interesse do Estado. Essa legislação exige que os municípios disponham de diagnóstico socioeconômico, disponham de diretrizes próprias para o desenvolvimento urbano e rural e para elaborar e implementar seus planos diretores municipais. Essa legislação também estabelece que “os municípios poderão financiar, junto ao Estado do Paraná, obras de interesse comum, constantes dos Planos de Desenvolvimento Regionais, em regime de consórcio, observada a legislação pertinente”.

Apesar da normatização da lei, praticamente o conjunto das regiões paranaenses não tem planos regionais de desenvolvimento formalizados e da mesma maneira não é hábito dos municípios paranaenses o financiamento de obras conjuntas, com interesse regional. Ou seja, não basta o texto da lei se não há condições ou vontade dos municípios e de órgãos da administração pública em implementar.

No caso, a Agência de Fomento do Paraná seria o instrumento primordial para estimular os consórcios municipais para obras públicas de cunho regional, fortalecendo a infraestrutura, ou seja, o capital físico. Cabe lembrar que a Agência de Fomento do Paraná S.A., denominada Fomento Paraná foi criada pela Lei Estadual nº 11.741 de 19/07/1997. No seu artigo terceiro, a Lei Estadual 11.741 versa “objeto social apoiar o desenvolvimento econômico e social do Estado do Paraná e a concessão de financiamento de capital fixo e de giro, associado a projetos no Estado, podendo praticar operações de repasse de recursos captados no País ou no exterior...” Apesar do seu objeto social, a Paraná Fomento não está necessariamente focada em diminuir as disparidades regionais no aspecto de investimento (FOMENTO PARANÁ, 2016a). Para tanto, o Governo Estadual do Paraná criou o Sistema de Financiamento aos Municípios – SFM. Nesse sistema, o objetivo primordial é reduzir as desigualdades sociais e regionais, por meio da melhoria dos serviços públicos e da infraestrutura. Para gerenciar o SFM, se estabeleceu que a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU) seria a responsável pelas diretrizes da política estadual de desenvolvimento urbano, por meio do Paranacidade, como agente técnico operacional, e a Fomento Paraná, como agente financeiro dos financiamentos junto às municipalidades.

Os projetos encaminhados e aprovados pela Fomento Paraná devem focar “fatores como a geração de emprego e renda, a inclusão social, melhoria da qualidade de vida da população e o desenvolvimento local e regional sustentável” (FOMENTO PARANÁ, 2016b). As condições para cobrança de juros e correção monetária variam de acordo com o tamanho os municípios e seguem o parâmetro exposto na Figura 08.

**Figura 8:** Condições do Sistema de Financiamento dos Municípios Paranaenses da Fomento Paraná – 2016.

Condição	Custo ao ano para o tomador		Municípios beneficiados *
	JUROS	INDEXADOR	
População de até 20 mil habitantes	4,25%	IPCA*	312
População acima de 20 mil, até 50 mil habitantes	5,50%	IPCA	55
População acima de 50 mil, até 100 mil habitantes	6,25%	IPCA	14
Município com mais de 100 mil habitantes	6,50%	IPCA	18

(\*) Quantidade de Municípios calculada segundo dados do IBGE/2010  
(\*\*) Índice Nacional de Preços ao Consumidor - Amplo, calculado mensalmente pelo IBGE

Fonte: Fomento Paraná, 2016b.

Considerando que no período de análise, o Paraná possuía em torno de 278 municípios com a participação do VAF do setor secundário abaixo de 20% do total do VAF e mais de 50% dos municípios paranaenses possuem uma participação do VAF do setor primário superior a 50% do VAF total, então o subsídio na taxa de juros proposta no Sistema Financeiro dos Municípios (SFM) é aceitável. No entanto, se os recursos do SFM são para dirimir as desigualdades regionais e melhorar a situação socioeconômica dos municípios periféricos fortalecendo a sua competitividade, os recursos do SFM deveriam ser específicos para municípios até 50 mil habitantes e também contemplar o financiamento da estrutura produtiva. Da mesma maneira o SFM deveria oferecer condições especiais para o deslocamento de atividades intensivas em capital em direção aos municípios interioranos. No caso da infraestrutura, se abriria exceção nos casos que contemplassem consórcios de municípios, pois as regiões paranaenses são fortemente polarizadas.

Infelizmente, tanto no *site web* da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU) quanto no site da Agência de Fomento do Paraná não há informações detalhadas sobre a distribuição de crédito, o perfil dos municípios atendidos e o perfil das contratações efetuadas. Assim, se torna complicado avaliar a efetividade dessa política.

Em 2015, para compor o marco regulatório da questão urbana no Paraná foram criadas por lei complementar as regiões Metropolitanas de Toledo, Apucarana Cascavel e Campo Mourão. Apesar de a lei estabelecer prazos para a elaboração de estudos técnicos e do ajuste conjunto de planos diretores e planos plurianuais, em 2016 ainda não se avançou na efetividade de ações e políticas conjuntas entre os municípios para as novas áreas metropolitanas.

### **A ação endógena: o problema municipal visto pela ótica do desenvolvimento territorial**

Nos últimos anos, frente à desigualdade crescente entre os espaços regionais, se fortaleceu o papel que as comunidades possuem em prol do seu processo de desenvolvimento. Nesse caso, as comunidades tomam a mão seu processo de desenvolvimento e geram novas territorialidades. Ou seja, o avanço do processo de desenvolvimento econômico dos municípios reflete o avanço do território enquanto espaço da vida vivida e expressão da ação dos grupos sociais que lhe habitam e fazem uso.

Porém, a capacidade de a comunidade agir no seu território e se apropriarem do seu processo de desenvolvimento depende do seu capital social. Além da capacidade de se associar e cooperar, Albagli e Maciel (2003) apontam o capital social como um ativo coletivo. Esse ativo representa os valores, crenças e conhecimentos geracionais que são compartilhados pela comunidade e definem sua socialização e seu consenso normativo, o que favorece o empreendedorismo, a inovação e a aprendizagem coletiva.

Assim, o avanço do município no processo de desenvolvimento econômico pela base está ligado ao seu capital social e na iniciativa dos indivíduos em inovarem ou empreenderem de forma coletiva. Como o capital social reflete crenças, valores e comportamentos coletivos, então o território é o meio inovador. Os comportamentos inovadores do território dependem dos elementos que fortalecem o capital social, como o capital humano (MAILLAT, 2002).

No caso do Paraná, num estudo de Viana e Ferrera de Lima (2009) se constatou que a variável que mais influencia o crescimento econômico paranaense é o capital humano seguido do capital natural, ou seja, da exploração dos recursos naturais. No caso, o capital humano foi considerado como a média de estudos da população acima de 25 anos de idade. E o capital natural foi considerado o valor adicionado da agropecuária. Os resultados apontaram que a expansão de 1% no capital humano ampliaria o Produto Interno Bruto em 1,28%.

A expansão de 1% no capital natural impacta em 0,47 no Produto Interno Bruto. Como uma parcela significativa dos municípios paranaenses possuem mais de 50% do seu VAF total gerado no setor primário, então sua capacidade de gerar crescimento é muito menor do que os municípios focados nos setores urbanos, que usam e forma mais intensiva o capital humano. Já no quesito capital social, os dados demonstraram que a maioria das regiões paranaenses não possui boa articulação entre seus agentes econômicos e políticos.

Também analisando o capital humano, Raiher e Dathein (2009) apontaram que nos últimos anos melhorou o estoque de capital humano do Estado do Paraná, porém os maiores vazios em 2006 estavam nas mesorregiões Norte Pioneiro e Centro Sul. Os melhores valores estavam nas bordas do Estado, contrastando com o perfil da distribuição espacial do VAF, apresentado no tópico 2 deste estudo.

Os estudos comentados remetem a necessidade de ampliar os investimentos em capital humano no Estado do Paraná, como forma de estimular o avanço do desenvolvimento econômico de forma endógeno nos municípios paranaenses.

## Conclusão

Esse artigo apresentou dados estatísticos do Valor Adicionado Fiscal para contextualizar o problema das disparidades econômicas municipais no Estado do Paraná e discutir ações endógenas e exógenas para minimizar o problema municipal. Os dados do Valor Adicionado Fiscal demonstraram o quanto um conjunto significativo de municípios paranaenses depende diretamente da agropecuária e da produção florestal. No caso da agropecuária, 85% dos municípios paranaenses a tem como atividade motora das suas economias. Os dados também demonstraram que houve uma melhora na dispersão espacial da indústria tradicional, ligada a produção de alimentos, ao mobiliário, a transformação do couro e de bebidas no Estado do Paraná. No entanto, a concentração industrial e o perfil da distribuição do VAF total pouco mudaram entre 2007 e 2013.

Com isso, fica patente a necessidade de uma política de estado para o desenvolvimento regional que estimule a desconcentração das atividades produtivas entre os municípios paranaenses e fortaleça o capital humano e social das municipalidades. Nesse contexto, o Governo do Estado do Paraná vem implementando mudanças na legislação estadual que trata dos investimentos em infraestrutura e fomento nos municípios paranaenses. Apesar da criação do Sistema Financeiro dos Municípios (SFM), com crédito subsidiado e parcelado

para investimentos em infraestrutura e modernização do serviço público, o Estado ainda carece de foco em termos de política de desenvolvimento. Esse foco significa que no tocante a crédito, ele tem de ser direcionado especificamente a municípios de mais baixa renda, estagnados e/ou baixo dinamismo. Para isso, o primeiro quesito é um diagnóstico detalhado da dinâmica das economias municipais, do perfil das cadeias produtivas e da forma de integração da economia desses municípios tanto na economia paranaense quanto nacional e internacional.

Cabe lembrar que os investimentos em infraestrutura são importantes, principalmente aqueles ligados as condições de mobilidade e estética urbana, mas o ideal é que ao longo do tempo se amplie o volume do Valor Adicionado Fiscal na economia urbana do Paraná. Já no tocante ao desenvolvimento regional, o SFM prevê a formação de consórcios municipais para discutir investimentos de interesse regional. Nesse caso, o diagnóstico municipal deve apontar em escala regional o conjunto de gargalos que diminuirão os custos de transação para o conjunto dos municípios. Se essa problemática não ficar bem clara, não se terá estímulos para a união de Prefeituras num projeto de desenvolvimento regional.

Além dos elementos citados, a SEDU e a Fomento Paraná precisam disponibilizar *on line* os dados do SFM e das operações contratadas, municípios e perfis dos investimentos. Infelizmente, tanto no Portal da Transparência do Estado do Paraná quanto no site da SEDU e da Fomento Paraná essas informações não estavam disponíveis.

Apesar do Estado do Paraná ter uma política de desenvolvimento adequada e com instrumentos eficazes de estímulo ao desenvolvimento municipal e regional, além da intervenção pelo alto (exógena) preconizada pelo Sistema Financeiro Municipal e as ações da Paraná Fomento, se faz necessário ações mais eficazes para fortalecer o capital humano e social e estimular o desenvolvimento pela base (endógeno). Nesse caso, o apoio ao empreendedorismo, a qualificação profissional, a melhoria na frequência escolar e o fortalecimento das micros e pequenas empresas se faz necessário para o desenvolvimento autônomo e focado no território.

Cabe lembrar que se utilizados dados sociais mais específicos, a amplitude do problema econômico municipal se amplia. Isso não foi feito nesse texto, haja vista a limitação de páginas, porém o Paraná possui *know how* em suas universidades estaduais, nas universidades federais, no Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social, além de outras autarquias de Estado. Nesse sentido, a

elaboração de um diagnóstico detalhado dos gargalos, fragilidades e potencialidades socioeconômicas e ambientais dos municípios paranaenses por regiões se torna mais fácil e confiável. Basta usar o que já se tem para se focar os instrumentos legais e os recursos públicos em ações mais efetivas para o desenvolvimento municipal a partir da ótica do desenvolvimento territorial e da desconcentração das atividades produtivas.

## Referências

ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Capital social e desenvolvimento local. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J.E.; MACIEL, M. L. (Orgs.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 423-440, 2003.

FOMENTO PARANÁ. **Estatuto social**. Disponível em: <http://www.fomento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=25>, consultado em maio de 2016a.

FOMENTO PARANÁ. **Sistema de Financiamento dos Municípios**. Disponível em: <http://www.fomento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=28>, consultado em maio de 2016b.

HADDAD, P. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**. Curitiba, vol. 35, nº 03, p. 119-146, 2009.

HADDAD, P. R. Padrões regionais de crescimento do emprego industrial de 1950 a 1970. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, vol. 39, nº 01, p. 03-45, 1977.

IPARDES. **Banco de dados estadual**. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br>, consultado em maio de 2016.

KRUEGER, R.; BUCKINGHAM, S. Towards a 'consensual' urban politics? Creative planning, urban Sustainability and regional development. **International Journal of Urban and Regional Research**, Cambridge, vol. 36, nº3, p. 486-503, 2012.

MAILLAT, D. Globalização, meio inovador e sistemas territoriais de produção. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Campo Grande, vol. 03, nº 04, p. 9-16, 2002.

RAIHER, A. P.; DATHEIN, R. Análise espacial e intertemporal do capital humano nas microrregiões paranaenses. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, nº116, p. 33-68, 2009.

---

ROLIM, C. F. C. O Paraná urbano e o Paraná do agribusiness: as dificuldades para a formulação de um projeto político. **Revista de Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, nº 86, 1995.

SORENSEN, T. The psychology of regional development. **Australasian Journal of Regional Studies**. Sidney, vol. 16, nº 01, p. 85-97, 2010.

VIANA, G.; FERRERA DE LIMA, J. Capital humano e crescimento econômico: o caso da economia paranaense no início do século XXI. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, nº116, p. 139-167, 2009.