

NOVAS POLÍTICAS, VELHOS PROBLEMAS: O QUE OS MAPAS REVELAM SOBRE OS INVESTIMENTOS NO PARANÁ DE HOJE

MAURÍCIO POLIDORO

Graduando do Bacharelado em Geografia / Pós Graduando em Análise e Educação Ambiental em
Ciências da Terra – Universidade Estadual de Londrina
Técnico da DRZ Geotecnologia e Consultoria
mauricio@drz.com.br

MIRIAN VIZITIM FERNANDES BARROS

Doutora em Geografia
Professora Associada – Departamento de Geociências - Universidade Estadual de Londrina
vizitim@uel.br

RESUMO

Este artigo propõe uma reflexão inicial sobre os eixos de investimentos presentes na atual política do governo federal e estadual no âmbito do saneamento básico. Através da espacialização de dados do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC objetiva-se identificar as localidades onde as políticas públicas tem se concentrado no estado do Paraná contrapondo-se com a Política de Ordenamento Territorial do governo federal que visa, a priori, desenvolver e incentivar o crescimento de áreas periféricas. Com o auxílio do Sistema de Informações Geográficas – SIG foram espacializados dados de número de projetos, órgãos proponentes e valores investidos no território paranaense, possibilitando chegar a algumas reflexões sobre a questão proposta.

Palavras-chave: Geotecnologias, Políticas Públicas, Planejamento Regional.

ABSTRACT

This paper proposes a reflection on the axes of initial investments in the current policy of the federal government and state under sanitation area. Through the spatial data from the Growth Acceleration Program (*PAC, in Portuguese*) it aims to identify the locations where public policy has been concentrated in the state of Parana contrasting with the federal government's Policy of Territory Planning aimed at beginning, to develop and encourage the growth of peripheral areas. With the aid of Geographic Information Systems - GIS data it was possible to spatialize number of projects, proposing institutions and values invested in the Parana's territory, which come to some thoughts on the subject proposal.

Keywords: Geotechnologies, Public Policies, Regional Planning

1.INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

A partir da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal e a tendência de descentralização das políticas do governo federal para as esferas estaduais e municipais um novo horizonte no planejamento urbano e regional em diversas regiões brasileiras foi constituído. É também observado um acirrado processo de urbanização nesta época e novos eixos de integração no território nacional foram se delineando formando-se novas redes urbanas no país.

As aglomerações metropolitanas e regiões com fortes tendências a polarização tornaram-se alvo de eixos de integração caracterizados por fortes investimentos em infra-estrutura como rodovias. Moura (2001) aponta a partir de análises dos estudos do IBGE e IPEA que 12 aglomerações metropolitanas e 37 não-metropolitanas que juntamente com os 62 principais centros urbanos concentravam em 2000, 56,7% da população brasileira em 440 municípios o que corresponde a 7,9% dos 5.507 municípios brasileiros.

As políticas de desenvolvimento do território nacional, nas décadas de 1990 e 2000 foram apoiadas, [...] no conceito de eixos de desenvolvimento, e visava direcionar geograficamente os grandes investimentos infra-estruturais (públicos e privados); (MORAES, 2005). Outra linha desta política é o zoneamento ecológico-econômico numa ótica ambiental, não raro com um enfoque conservacionista.

O estabelecimento destes eixos de integração, formados principalmente pelo investimento em rodovias e transportes culminou na formação de inúmeras cidades no entorno destas rodovias delineando novas formas urbanas de acordo com Ojima (2007). Dessa forma, as cidades que concentram as melhores rodovias e infra-estrutura de transporte e logística instigam a aglomeração bem como os investimentos públicos em detrimento dos municípios localizados geograficamente fora dos eixos de integração.

Estes eixos constituídos contribuíram de acordo com Santos (2005) nas estratégias de desenvolvimento nacional, já que a urbanização se apresentava como pré-condição para a criação de oportunidades de desenvolvimento além do nível de subsistência, aproveitando-se das economias de aglomeração, condição fundamental para o almejado crescimento (SANTOS, 2005).

As regiões que não se localizam geograficamente nos eixos de desenvolvimento acabam por ser negligenciadas pelas políticas e investimentos públicos e privados formando o que Costa (2005) denomina de desigualdades socioespaciais em escalas diversas, ou seja, tanto no interior das regiões, como nos estados, nas metrópoles e nos centros urbanos de todos os portes. (COSTA, 2005).

Na atualidade o governo tem desenvolvido, teoricamente, projetos e políticas de ordenamento territorial traçadas principalmente a partir de 2005 com a Política Nacional de Ordenamento Territorial buscando distribuir melhor os investimentos em outras direções, priorizando além dos eixos já consolidados aqueles que estão na periferia da economia e do desenvolvimento social.

Surge daí um dos principais programas do governo federal no quadriênio 2007-2010 denominado de Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em janeiro de 2007 engloba investimentos em diversos setores do bloco econômico brasileiro. O principal alvo dos investimentos deste programa direciona-se para as áreas de infra-estrutura social como habitação, saneamento e transporte em massa.

De acordo com BRASIL (2009) o programa vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país e ainda acelerar o crescimento nas áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas. Estima-se o investimento de cerca de R\$ 170,8 bilhões de reais na área de infra-estrutura social e urbana.

A origem do capital a ser investido no programa é de empresas estatais, a União e a iniciativa privada.

A distribuição dos recursos financeiro federal e estadual para o desenvolvimento territorial é importante, pois agregam valores as cidades e as regiões do estado e do país, sua visualização a partir de cartogramas evidencia as discrepâncias quando existentes. É objetivo deste trabalho através de cartas temáticas representar como e onde estão sendo investidos o recursos do programa Programa de Aceleração do Crescimento PAC no Paraná e se estes investimentos são coerentes com a Política de Ordenamento Territorial, proposta pelo governo atual.

2.OS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS

As tecnologias dos sistemas de informações geográficas vêm se destacando em diversas áreas do conhecimento como uma ferramenta de trabalho extremamente útil devido a sua versatilidade e capacidade no tratamento de grande volume de dados espaciais, auxilia o planejamento e tomada de decisões que necessitem realizar análise espacial ou análise geográfica em diversas escalas.

A análise geográfica pode ser realizada em qualquer área que necessite compreender o espaço e a relação espacial entre objetos. É, portanto, utilizada na saúde; no planejamento urbano e rural; na otimização dos meios de transporte; em empresas objetivando organizar a distribuição de seus produtos, e em inúmeros outros lugares.

Neste contexto surgem os SIG's (Sistemas de Informação Geográfica), valiosas ferramentas computacionais que tornam possível a análise e tratamento de informações geográficas e a posterior disponibilização dessas, como suporte a tomada de decisões. Para Moura (2000), os SIGs são essenciais no processo de planejamento, pois, contribuem na sistematização de dados, já que ao buscar formas de trabalhar com as relações espaciais ou lógicas, tende a evoluir do descritivo para o prognóstico. Em lugar de simplesmente descrever elementos ou fatos, pode traçar cenários e simulações de fenômenos, com base em tendências observadas ou julgamentos de condições estabelecidas.

Aliado ao SIG surge a Cartografia Temática que é capaz de produzir diversos tipos de mapas através de inúmeras informações. De acordo com GUÉNIN, 1972; BÉGUIN & PUMAIN, 1994 (apud Menezes, 2003) esta pode ser dividida em três subclasses: Inventário; Estatística ou Analítica; e de Síntese. O primeiro restringe-se ao mapeamento qualitativo enquanto o segundo com características eminentemente quantitativas. Os tipos de mapas de síntese são mais complexos e é capaz de integrar inúmeras informações num mesmo espaço.

Neste trabalho o SIG foi utilizado para realizar mapas de estatística e analíticos, segundo as classes adotadas para representar a distribuição espacial dos recursos financeiros do programa em análise no estado do Paraná.

3.MATERIAIS E MÉTODOS

O mapeamento foi realizado no software ArcGIS 9.3 utilizando a base cartográfica do estado do Paraná (Divisão Político-Administrativa, de 2007) disponibilizada gratuitamente pelo Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) na internet. Os dados foram retirados do relatório do Programa de Aceleração do Crescimento¹ (PAC) com dados até dezembro de 2008.

As variáveis utilizadas na análise dos municípios foram: Número de projetos; Tipo de projetos; Órgão proponente e Valor do Investimento. Estes dados foram inseridos no banco e agregados a base cartográfica por meio do ArcCatalog, do ArcGIS. Na tabela de atributos, foi utilizado o procedimento de adicionar campo (*add Field*) sendo utilizado a linguagem (*data type*) *double* para os campos com números e letras e *text* para aqueles com apenas letras.

A partir destes dados, os mapas foram gerados através da *symbology*, sendo que as múltiplas informações contidas dentro do banco de dados foram alteradas para confecção de novos mapas por meio da alteração da coluna que a informação estava contida através do mecanismo *unique value*, dentro da opção citada anteriormente.

4.DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PAC NO PARANÁ

O Estado do Paraná localizado na região sul do Brasil com população estimada, segundo IBGE (2007) em 10.824.503 habitantes, é o sexto Estado mais populoso do país. Possui um índice de desenvolvimento humano de 0,820 e a taxa de analfabetismo é de 6,5% posicionando-se no sexto lugar no ranking nacional.

Existem 10 mesorregiões no estado segundo o IBGE. A Figura 1 mostra a divisão destas regiões e a população existente em cada divisão territorial.

¹ Disponíveis em: http://www.brasil.gov.br/pac/infra_estrutura/sul/



Figura 1. Divisão das mesorregiões paranaenses e sua população. (IBGE, 2009)

O Paraná passou por intensa urbanização na segunda metade do século XX, assim como no restante do país, sendo a tecnificação do campo e a diversificação da agropecuária uns dos principais responsáveis por este processo que reestruturou as regiões paranaenses.

De acordo com Moura (2004) poucas regiões conseguiram obter ou manter pequenos ganhos em sua participação (no valor adicionado ao fiscal do Estado) sendo que as maiores perdas ocorreram no Norte Central e Noroeste, que nos anos 1970 lideraram a economia paranaense.

A mudança nas características econômicas e das regiões produtivas do Estado, a formação de aglomerações urbanas e a intensificação do estabelecimento de Curitiba como área metropolitana central deu nova forma ao Estado, sendo essas aglomerações alvos tanto dos investimentos em infra-estrutura como dos processos migratórios dentro do Paraná, acentuando as discrepâncias de desenvolvimento, demonstrada nos níveis de centralidade e classes de centro presentes no Estado, Figura 2.

A rede urbana estabelecida está no eixo de Curitiba – Guarapuava – Cascavel – Foz do Iguaçu - Maringá e Londrina. Os níveis mais altos de centralidade estão na região metropolitana de Curitiba, firmando-se como metrópole nacional e nas cidades de Londrina como centro regional e Maringá como um centro sub-regional.

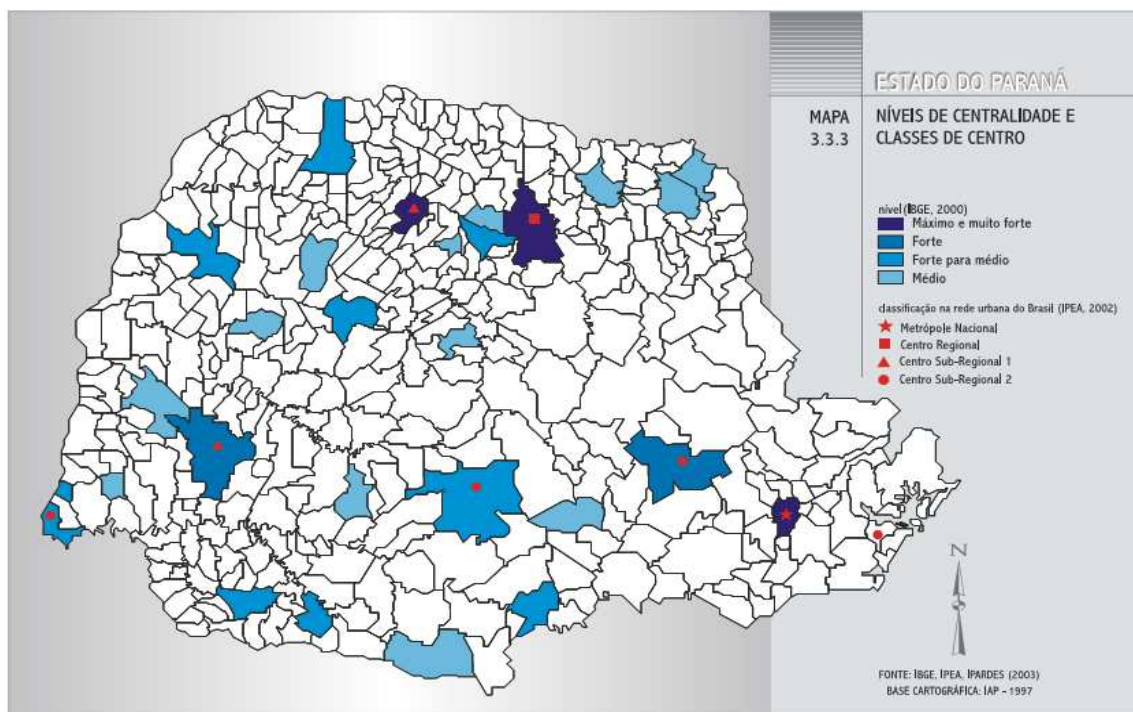


Figura 2. Níveis de centralidade e classes de centro do estado do Paraná.
Fonte: VÁRIOS PARANÁS (2004)

Objetivando analisar o investimento do programa PAC relativo ao programa de saneamento básico no Estado primeiramente verificou-se o número de projetos (Figura 3) por município. Do total de 399 municípios do Estado, 67% não possuem projetos neste programa. A distribuição concentra-se principalmente nos municípios da região metropolitana de Curitiba, concentrando-se no município de Curitiba seguido de Laranjeiras do Sul e Nova Laranjeiras (localizados entre Cascavel e Guarapuava), na região norte-central, nos municípios de Londrina e seus limítrofes da região metropolitana, além de Ortigueira, São Jerônimo da Serra, Marilândia do Sul e Califórnia. A região Noroeste do Estado é a que possui o menos índice de municípios com investimentos do programa.

Apesar do número de projetos ter uma alta variância entre si, Curitiba concentra maior parte do valor quantitativo, juntamente com Fazenda Rio Grande (15 projetos, inserida na Região Metropolitana de Curitiba), Guarapuava (6 projetos), Laranjeiras do Sul e Laranjeiras (com 8 e 5, respectivamente).

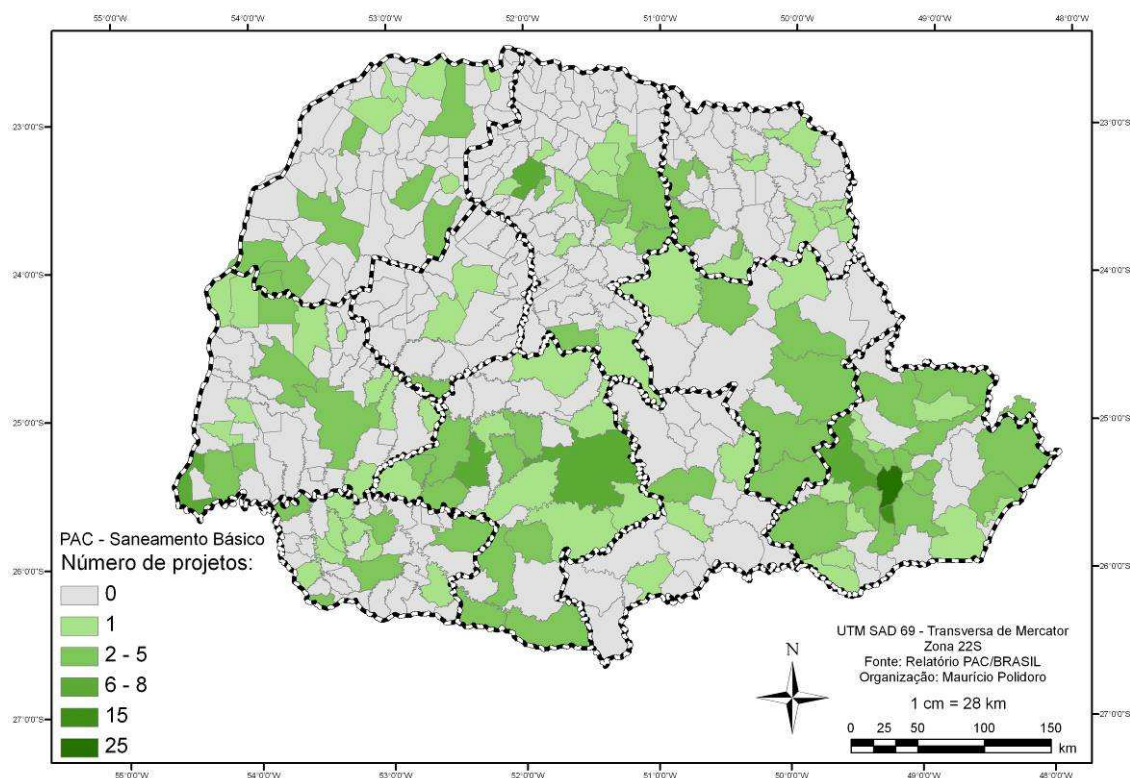


Figura 3. Número de projetos do PAC-Saneamento Básico.

A concentração de número de projetos somado ao valor dos investimentos reforça ainda mais a discrepante distribuição no Estado dos recursos do PAC (Figura 4). Observa-se que Foz do Iguaçu, Guarapuava e Curitiba concentram o maior capital de investimento na ordem de 39,7 a 344,5 milhões, sendo esta última classe de valor encontrado especificamente em Curitiba.

O município de Curitiba é o que concentra a maior diversidade de projetos que variam desde ampliação e melhoria no sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário (este presente na grande parte dos municípios com projetos do programa) até investimentos no desenvolvimento institucional (visto somente neste município) e programas de urbanização integrada.

Em Foz do Iguaçu, além do projeto nos setores de esgoto e abastecimento de água, é observado o investimento em projetos na área de recuperação ambiental e na implantação de consórcio intermunicipal de resíduos sólidos. Em Guarapuava os resíduos sólidos aparecem na construção do aterro controlado e as áreas quilombolas mostram recebimento de capital para construção de saneamento básico.

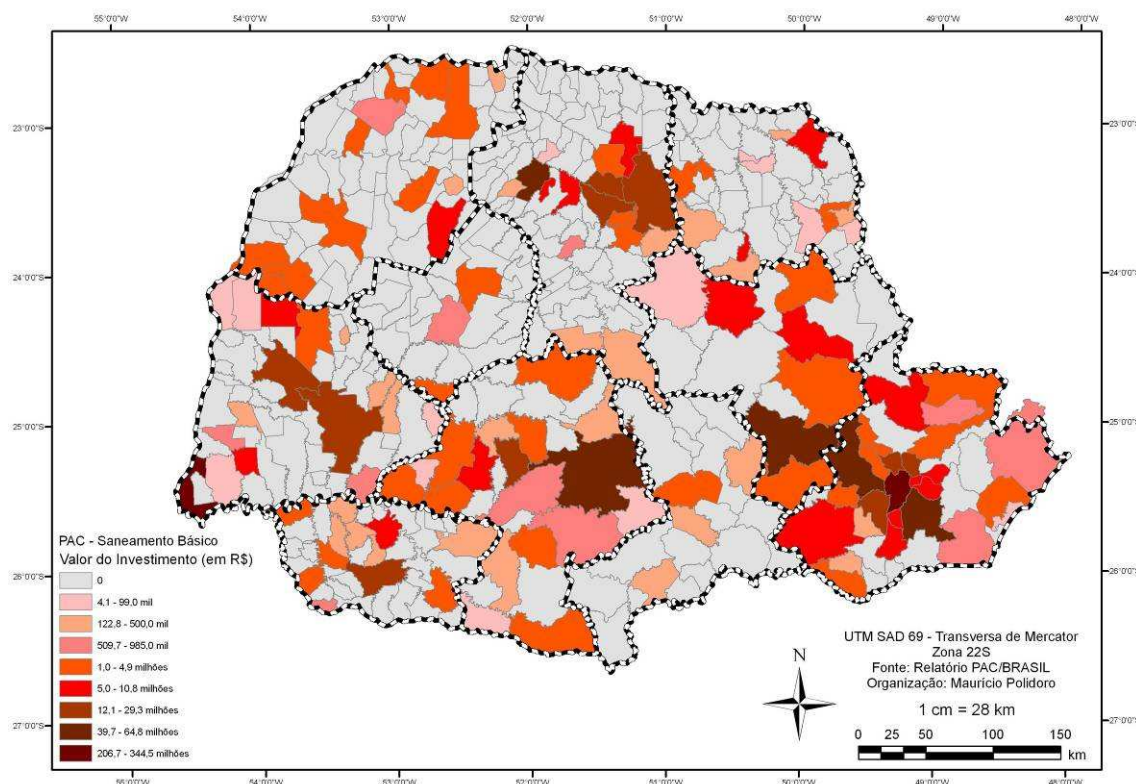


Figura 4. Valores, em reais, dos investimentos do PAC-Saneamento Básico.

No Noroeste Paraense, uma das regiões que maior concentram a carência no setor de habitação (especialmente no esgotamento sanitário e destinação de resíduos sólidos) o investimento observado mais proeminente é no município principal de Paranavaí que possui R\$1.879.200,000 para projetos de ampliação do sistema de esgotamento sanitário e melhorias nas unidades sanitárias domiciliares.

Na mesma região, apresentam capital para investimento os municípios de Loanda, Santa Izabel do Ivaí, Nova Londrina e Terra Rica. Os municípios de Porto Rico, Querência do Norte e São Pedro do Paraná que concentram os piores IDH-R - Índices de Desenvolvimento Humano na Renda (0,622; 0,646 e 0,648, respectivamente) (PNUD, 2003) não possuem projetos do programa federal.

As Mesorregiões Centro Oriental e Ocidental Paranaenses não são contempladas com investimentos deste Programa, apesar de serem carentes de infra-estrutura de saneamento. A Figura 5 mostra a divisão das mesorregiões do estado e auxilia na identificação dessas áreas.

Quando se analisa os órgãos proponentes dos investimentos, observa-se que a SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná, que é uma economia mista com ações em torno de 60% pertencente ao governo do Estado e o restante pertencente às empresas privadas Vivendi, Andrade Gutierrez, Opportunity e Copel (que juntas

formam o Grupo Dominó) se beneficiam com o maior número de projetos e capital para investimento dos projetos (Figura 5). A maior concentração de investimentos da Sanepar é na Região Metropolitana de Londrina e circunvizinhas e nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba.

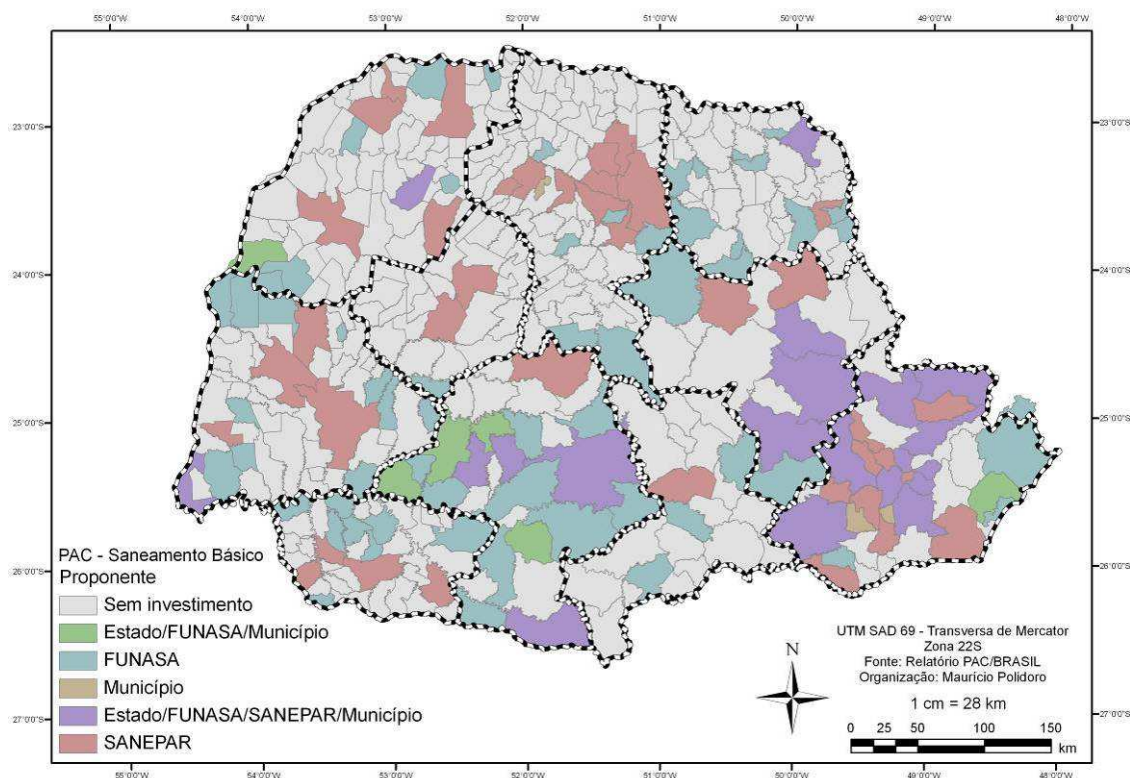


Figura 5. Órgãos proponentes dos investimentos do PAC-Saneamento Básico.

A Fundação Nacional da Saúde (Funasa) está presente no repasse das verbas e investimentos principalmente na melhoria de unidades sanitárias domiciliares e na parceria com os municípios na elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico contribuindo para o fortalecimento das políticas públicas urbanas nas regiões de influência (POLIDORO, 2009).

5. ALGUMAS REFLEXÕES

As informações obtidas nos mapas como subsídio para a análise da política de desenvolvimento encontrada no estado do Paraná de hoje mostraram-se fundamentais para guiar estudos de cunho crítico e analítico da temática urbana, principalmente no âmbito do saneamento, setor este fundamental para a manutenção da salubridade ambiental, habitação e saúde pública de qualidade.

Apesar das enormes cifras existentes nos valores dos investimentos do governo federal por meio do PAC objetivando desenvolver os municípios e regiões com infraestrutura já existente e fortalecendo os eixos de integração consolidados, nota-se que o programa não beneficia as regiões mais carentes e, portanto necessitadas.

As verbas deste programa concentram-se nas regiões polarizadoras da economia em detrimento dos pequenos municípios que ficaram renegados pelo Estado na década de 70, principal período da crise de muitos dos municípios paranaenses.

Desta forma, visualiza-se uma situação preocupante nessas regiões: o empobrecimento da população e a queda vertiginosa do número de seus habitantes, deixando um danoso legado social e econômico para o Estado.

Fica evidente a partir dos dados e de estudos já existentes como o do IPARDES (2004), que o Estado pouco releva as análises técnicas para o planejamento regional, sendo prioridade deste fortalecer principalmente aquelas regiões já consolidadas, contrário ao plano de ordenamento territorial do atual governo federal que planejava, o fortalecimento e a integração das regiões mais ricas sendo negligenciada as localidades mais deprimidas.

Outro fato relevante para a reflexão é os órgãos proponentes dos investimentos na temática analisada: aquelas instituições de economia mista mostram-se mais presentes no desenvolvimento de obras e planos que os municípios que possuem Autarquias responsáveis pelo saneamento.

Os mapas mostraram-se como ferramentas essenciais na visualização dos elementos analisados, e puderam contribuir para apontar a atual situação do Estado do Paraná, possibilitando uma possível projeção para onde o desenvolvimento caminhará, considerando que políticas públicas têm efeitos a curto, médio e longo prazo nas áreas que estas possuem.

6. AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Universidade Estadual de Londrina (UEL) pelo apoio cedido ao projeto “Região Metropolitana de Londrina ou Arco Norte? Uma Análise Cartográfica” registrado com nº 470220/2004-4.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/>. Acesso em 17 de julho de 2009.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ. **SANEPAR: Histórico.** Disponível em:

<http://www.sanepar.com.br/sanepar/calandrakbx/calandra.nsf/weHP/HPTInternetSanepar-0002>. Acesso em: 28 de julho de 2009.

COSTA, W. M. **Subsídios para uma política nacional de ordenamento territorial**. In: Para pensar uma política de ordenamento territorial. Ministério da Integração Nacional. p. 55-61. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativa populacional para 2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 de agosto de 2009.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Os vários Paranás: estudos socioeconômico-institucionais como subsídio ao plano de desenvolvimento regional**. Curitiba: IPARDES. 305p. 2005.

INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E GEOCIÊNCIAS. **Produtos cartográficos**. Disponível em: <http://www.itcg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=47>. Acesso em: 25 de junho de 2009.

MENEZES, P. M. L. Novas tecnologias cartográficas em apoio às geotecnologias e à análise geográfica. Disponível em: <www.geocart.igeo.ufrj.br/.../Cartografia_e_Novos_Paradigmas_2003.pdf>. Acesso em: 13 de julho de 2009.

MORAES, A. C. R. **Ordenamento territorial**: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: Para pensar uma política de ordenamento territorial. Ministério da Integração Nacional. p. 43-49. 2005.

MOURA, A. C. M. Novos rumos, velhas metodologias: questionamento do aproveitamento real das potencialidades dos Sistemas Informativos Geográficos. In: SEGEO, 1996, Rio de Janeiro. **Anais do 1o. SEGEO**. Rio de Janeiro : Sociedade Brasileira de Cartografia, 1996. v. 1. p. 115-130.

MOURA, R.; WERNECK, D. Z. Rede, Hierarquia e influência das cidades: um foco sobre a região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Número 100, jan/jun. p. 27-57. 2001.

MOURA, R. Paraná: meio século de urbanização. **Revista RAE' GA**. Número 8, p.33-44. Curitiba. 2004.

OJIMA, Ricardo. **Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas**

brasileiras. *Rev. bras. estud. popul.* [online]. 2007, vol.24, n.2, pp. 277-300. ISSN 0102-3098.

POLIDORO, M. A inserção do geógrafo na elaboração de instrumentos para a gestão urbana. **Geógrafos sem Fronteiras**. Disponível em: <http://www.gsf.org.br/?q=node/18>. Acesso em: 20 de julho de 2009.

SANTOS, T. C. **Algumas considerações preliminares sobre o ordenamento territorial**. In: Para pensar uma política de ordenamento territorial. Ministério da Integração Nacional. p. 49-55. 2005.
