

**CASCAVEL/PR: UMA REFLEXÃO SOBRE DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL ENDÓGENO DESDE O PLANEJAMENTO TERRITORIAL E A
TEORIA DO VALOR PÚBLICO**

Alessandra de Sant'Anna, PPGPPD/UNILA, alessandradesantanna@gmail.com
Erika Johanna Vacca Leon, PPGPPD, erin.vale05@gmail.com
Exzolvildres Queiroz Neto, PPGPPD, queiroz.neto@unila.edu.br
Gilson Batista de Oliveira, PPGPPD, gilson.oliveira@unila.edu.br

Resumo

O presente artigo busca refletir sobre o desenvolvimento territorial endógeno no município de Cascavel/PR, desde uma radiografia de seu território considerando tanto aspectos histórico quanto socioeconômicos. Cascavel está localizado na região do oeste paranaense que apresenta distintas cadeias produtivas no território e se converte em polo de desenvolvimento econômico da região com a instalação da maior hidrelétrica da América Latina. A sua constituição em cidade, os conflitos relacionados a ocupação e uso do território, o avanço da indústria e sua conversão em polo regional apontam para a necessidade de um novo posicionamento do governo local em relação às necessidades de crescimento econômico e àquelas relacionadas ao seu desenvolvimento. O estudo de abordagem qualitativa é realizado a partir da revisão da literatura onde se retomam os conceitos chave do trabalho que servem como subsídios para interpretar os dados estatísticos divulgados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), no primeiro semestre de 2019. Os resultados apontam para a necessidade de apropriação de instrumentos, pelo governo, que melhore a capacidade de gestão e governança do território.

Palavras-chave: Cascavel; Desenvolvimento Territorial Endógeno; Planejamento Territorial; Governança Estratégica.

INTRODUÇÃO

O município de Cascavel se localiza na região oeste do Paraná, no Brasil e tem sido percebido como um território com grande potencial de crescimento econômico. Antonelli et al. (2017) destacam que o município tem tido expressão como polo de desenvolvimento da agroindústria e do comércio regional. Ladoninsky e Ruschel (2019) destacam o papel dos Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico (PRDE) como instrumento importante para o estabelecimento de cadeias produtivas no território.

Ao mesmo tempo em que apresenta potencial para o crescimento econômico e a produção de riqueza através das diferentes vetores de produção (recursos naturais, comércio, indústria e agricultura familiar), o município apresenta baixo investimento em políticas públicas setoriais e um orçamento em que mais da metade são derivados de fontes externas o que significa uma necessidade de melhores mecanismos com a finalidade de reter estes investimentos e processá-los de modo a melhorar a sua competitividade e seu potencial de desenvolvimento.

O crescimento econômico deve ser diferenciado do crescimento (BOISIER, 1989; VAZQUEZ BARQUERO, 2001; OLIVEIRA, 2002; SANT'ANNA; OLIVEIRA, 2019), enquanto o primeiro se refere à capacidade de produzir riqueza o segundo requer o planejamento porque requer a atuação do Estado e da sociedade enquanto agentes indutores do desenvolvimento que desde a perspectiva da endogenia territorial seria derivado da capacidade empreender processos ótimos na alocação de recursos, participação social e políticas públicas elevando os níveis de satisfação e bem estar da população e estimulando os capitais presentes no território (PIACENTI, 2016).

Tais escolhas vão mitigar ou resolver as vulnerabilidades do território tanto em

relação à manutenção da vida das pessoas que residem nela quanto no desenvolvimento de suas capacidades produtivas de forma sustentável e gerando efeitos sobre o que Testa, Bertoni e Maffioni (2017) denominam como metabolismo territorial. Tomando como referência as cidades contemporâneas (CACCIARI, 2010; SASSEN, 2005) são construídas sobre uma lógica que é política, social e econômica se espalhando por diferentes países produzindo uma réplica de cidades bagunçadas.

As necessidades de crescimento da economia se fundem às necessidades das pessoas que criam espaços desprovidos de identidade e maior atenção ao espaço que está sendo ocupado, não só geograficamente, mas ambientalmente. do ponto de vista do ecossistema, as necessidades das cidades e das pessoas que apreciam estes espaços não são retiradas do seu metabolismo. Isso acontece com Cascavel em seu processo de expansão urbana e aumento da densidade populacional.

O estudo de abordagem qualitativa é realizado a partir da revisão da literatura onde se retomam os conceitos chave do trabalho que servem como subsídios para interpretar os dados estatísticos divulgados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), no primeiro semestre de 2019. Se organiza em três eixos, o primeiro aborda o território de Cascavel/PR desde o ponto de vista histórico e socioeconômico, em seguida, os conceitos de planejamento territorial, valor público e desenvolvimento econômico são visitados desde as ciências sociais aplicadas. Finalmente, buscou-se apresentar uma estratégia local que parece aportar planejamento territorial e valor público com vistas ao desenvolvimento.

1. O TERRITÓRIO DE CASCAVEL DESDE SUA HISTÓRIA E DADOS SOCIOECONÔMICOS

Cascavel é um município com uma área territorial de 2091,40 km² (IPARDES, 2019), localizado na região oeste paranaense do Brasil. Originalmente, foi incorporada a uma província de São Paulo com a qual tinha fortes laços econômicos que foram mantidos mesmo após sua dissociação. É o ciclo econômico do capim fosco (do século XV ao 1930) que possibilita a formação da cidade. A densidade populacional de Cascavel, como com as cidades de forma genérica, está ligada à economia (SOARES; DIAS, 2015). As mudanças econômicas fazem as pessoas se moerem nos territórios, as pessoas vão onde há melhores condições de sobrevivência para si e suas famílias. Gil e Cordovil, em seu estudo sobre a história das cidades e urbanismos, apontam que "várias estradas foram abertas através da criação de cruzamentos, um conhecido como encruzilhada [...] considerada geograficamente estratégica e a comunicação fronteiriça surge a ocupações espontâneas que deram origem à cidade "(2018, p. 3).

Soares e Dias (2015) relatam que o crescimento populacional no território ocorre no momento da industrialização de outros estados brasileiros (1930), a densificação populacional em Cascavel ocorre por meio da colonização e da migração e a lógica do território não é um afluxo, ou seja, nasce de um ponto que é central, mas todos os sistemas territoriais não convergem no mesmo ponto, mesmo no caso de um período mais recente da cidade (1970-1980).

Gil e Cordovil (2018) destacam que a expansão da cidade é feita horizontalmente, de forma irregular e dispersa. Tal fato demanda maiores esforços conectar as cadeias produtivas e potencializar os efeitos de crescimento econômico de modo a criar uma rede solidária que possa funcionar de forma concertada mitigando as debilidades e estimulando as capacidades e as oportunidades internas e externas nos mercados regionais.

A construção da Avenida Brasil permitiu a ampliação das atividades econômicas em Cascavel porque mudou a dinâmica territorial e permitiu outras formas de uso e ocupação

da terra. De acordo com Gil e Cordovil, "a madeira possibilitou a chegada de novos migrantes, a dinâmica comercial e a possibilidade de maior expansão urbana em Cascavel" (2018, p. 7). A instalação de Itaipu Binacional, a maior usina hidrelétrica de Latina, transforma a cidade em um centro regional fortalecendo dois eixos importantes, Foz do Iguaçu – Cascavel e Cascavel – Guaíra, na bacia hidrográfica del Paraná III.

Em 2018, há uma estimativa de 324.476 pessoas na cidade, indicando um aumento de 13,37% no número de habitantes no território, nos últimos 8 anos. Se mais pessoas ocupam o território de Cascavel, mais pessoas podem precisar de assistência em suas necessidades diretas e humanas, psicossociais, econômicas e políticas (como são cidadãos) nos diferentes equipamentos, serviços e bens distribuídos no especialmente as prestadas pela administração local no domínio das políticas públicas setoriais. O Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), em seu último censo (2010), mostrou uma população de 286.205 pessoas e uma densidade populacional de 136,23 habitantes/km².

A composição da população aponta elementos importantes para serem considerados desde a perspectiva do território e são de especial interesse para a gestão pública e o estabelecimento dos canais de governança. Também permite identificar nichos a serem explorados e possíveis inclinações produtivas presentes no território bem como inovações ou novas percepções acerca dos processos entre os indivíduos, as comunidades e seu entorno que permitam novas descobertas, pactuações e formas usos do território. Isso ocorre porque as pessoas que o ocupam levam consigo a sua história, saberes, culturas construindo uma identidade local que se refere na forma como os atores locais se inter-relacionam. Também é possível observar os interesses que serão mediados via atuação do Estado e que estarão em disputa em todos os processos decisórios.

O aprofundamento da indústria apresenta novas necessidades relacionadas ao planejamento urbano que necessita responder à nova dinâmica instaurada na relação entre

centro e periferia de Cascavel. Nesse contexto são desenvolvidas novas tecnologias que permitem compreender os movimentos no/do território e gerar conhecimentos que possam ser apropriados coletivamente. Há um avanço significativo no processo de edificação do território, que em função das necessidades de crescimento econômico e incremento na população passa a demandar a provisão de bens e serviços via políticas públicas. Atualmente, Cascavel possui oito distritos administrativos: Cascavel, São João D'Oeste, Juvinópolis, Rio do Salto, Sede Alvorada, Espigão Azul, São Salvador e Diamante Cascavel. Isso se traduz na expansão de equipamentos públicos em setores específicos sobretudo educação e saúde. Em sua reflexão sobre o crescimento populacional, Soares e Dias (2015) destacam que o município chega ao ano 2000 inicia um processo de metropolização e desponta como um polo regional. Brito et al. (2015) destacam que no ano de 2010, a cidade apresenta um índice de urbanização de 94,4%, segundo o IBGE.

Em relação à categoria trabalho e renda, seus efeitos incidem sobre a capacidade das pessoas proverem materialmente a si e às suas famílias, os dados disponibilizados pelo IBGE (2016) apresentam uma população ocupada na ordem de 36,9% da população, que representa 116.605 pessoas, com um salário médio (trabalhadores formais) de 2,5 salários mínimos, ou R\$ 2.495,00 (dois mil quatrocentos e noventa e cinco reais) com base neste ano de 2019. Sobre a vulnerabilidade relacionada à renda, existem 28,6% da população com renda até R\$ 499,00 (quatrocentos e noventa e nove reais) ou $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Em relação à natureza da ocupação, é possível observar a inserção da população nas seguintes atividades econômicas.

A ocupação tem como um dos seus determinantes o nível de escolaridade das pessoas residentes. A taxa de escolarização em Cascavel na faixa etária compreendida entre as idades de 06 a 14 anos é de 98,1% o que significa que as crianças e adolescentes concluem o ensino fundamental. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que verifica a qualidade do ensino em âmbito municipal apresenta 6,3 nos anos iniciais e 4,7 nos anos finais. Outro aspecto importante a ser considerado é o volume de matrículas no ensino fundamental e médio, o primeiro

contou com 41.150 matrículas na rede fundamental e 12.573 matrículas no ensino médio. Os dados relacionados ao ingresso no ensino público (da rede federal, estadual e municipal) e privado apresenta elevação.

Em relação à indicadores de crescimento econômico, o Produto Interno Bruto por pessoa – PIB per capita – é de R\$34.106, 93 (trinta e quatro mil, cento e seis reais e noventa e três centavos) e o município opera com 51,2% de receitas derivadas de fontes externas que seriam as arrecadações provenientes de recursos naturais do território, como royalties por exemplo. Há que se destacar o papel da agricultura e da pecuária no território, é um setor que oferece um retorno importante para a população e para a economia local. (ANTONELLI et al., 2017).

O valor arrecado pelos municípios, não decorre apenas das atividades econômicas que o território abarca, existem tributos, repasses e serviços prestados que geram receitas para o município (Tabela 02). Em 2017, o valor arrecado pelo município de Cascavel foi de R\$ 814.539.425,26 (oitocentos e quatorze milhões, quinhentos e trinta e nove mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e vinte e seis centavos).

Tabela 02: Receitas correntes do município de Cascavel (PR), segundo categorias – Ano Base 2017

CATEGORIAS	VALOR
Receita Agropecuária	87.753,49
Receita de Contribuições	54.991.118,84
Receita de Serviços	8.383.455,43
Receita Patrimonial	48.837.858,23
Receita Tributária	236.989.532,15
Receita de Transferências correntes	421.002.011,64
Outras receitas correntes	44.247.695,68
TOTAL	814.539.425,46

Fonte: IPARDES (2019).

O valor arrecadado é convertido na manutenção da administração pública, responsável pela geração de valor público e melhoria das condições devida das pessoas no território. Isso ocorre via manutenção os bens e serviços públicos e (re) investimento em

políticas públicas em diferentes setores do território, como aponta a abaixo.

Tabela 03: Despesas municipais de Cascavel por função – Ano Base: 2017

FUNÇÃO (1)	VALOR	FUNÇÃO (1)	VALOR
INTRAORÇAMENTÁRIA	42.503.698,59	Urbanismo	54.142.972,30
TOTAL (Exceto Intraorçamentária)	763.430.041,31	Habitação	302.527,61
Legislativa	16.762.815,48	Saneamento	-
Judiciária	-	Gestão Ambiental	54.961.124,89
Essencial à Justiça	4.295.522,34	Ciência e Tecnologia	1.481.800,00
Administração	71.418.338,50	Agricultura	11.590.333,59
Defesa Nacional	-	Organização Agrária	-
Segurança Pública	2.884.228,78	Industria	-
Relações Exteriores	-	Comércio e Serviços	669.749,91
Assistência Social	37.695.665,28	Comunicações	-
Previdência Social	73.802.798,79	Energia	-
Saúde	197.015.838,17	Transporte	83.301,00
Trabalho	-	Desporto e Lazer	10.918,447,77
Educação	201.782.831,49	Encargos Especiais	19.668,817,22
Cultura	3.952.760,19		
Direitos da cidadania	-	TOTAL	805.993.739,90

Fonte: IPARDES (2019).

O (re) investimento vai gerar efeitos sobre os índices de desenvolvimento no território. Cada um desses índices vai criar uma forma para cálculo do que poderia também ser denominado como nível desigualdade presente no território. A tabela 04 apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) considera três componentes: expectativa de vida, educação e renda. Os três últimos censos refletem uma melhora progressiva no desempenho de Cascavel.

Tabela 04 - IDHDM e seus componentes no Município de Cascavel – PR

IDHM e COMPONENTES	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,330	0,574	0,728
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	34,64	47,48	63,02
% de 5 a 6 a anos frequentando a escola	30,51	69,81	92,46

% de 11 a 13 anos frequentando a escola os anos finais da escola	57,89	79,78	91,68
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	27,98	66,07	74,32
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	12,79	36,77	54,84
IDHM Longevidade	0,726	0,803	0,846
Esperança de vida ao nascer (em anos)	68,58	73,17	75,74
IDHM Renda	0,671	0,718	0,776
Renda per capita (em reais)	522,11	695,48	1.003,38

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

Outro indicador importante para verificar o grau de desigualdade presente nos territórios é o Índice de GINI que em Cascavel mede 0,5206. Nele, a concentração da renda domiciliar per capita de na população de um determinado espaço geográfico é verificada por meio da variação. Quanto mais próximo de 1, maior é o nível de desigualdade na distribuição ou, em outras palavras, maior a concentração de renda (IPEA, 2019).

2. PLANEJAMENTO TERRITORIAL E CADEIA DE VALOR PÚBLICO: APROXIMAÇÃO COM A GOVERNANÇA TERRITORIAL

O que produz valor público é a política pública entendida como ação governamental sobre os problemas manifestados na sociedade que necessitam de formas de resolução. Di Giovanni (2009) destaca como fatores que atribuem importância às políticas públicas a limitação do liberalismo que leva à adoção de políticas keynesianas e seus efeitos sobre o pleno emprego; tensões que ocorrem no período pós-guerra com a tensão dos blocos socialista e capitalista; a nova concepção da sociedade e a noção de democracia ligada à participação social; e a realização dos direitos sociais através de ações estatais. As políticas públicas são, para Wu et al. (2013), ações dotadas de intenção que visa atender a objetivos integrados e articulados. Assim, podem ser entendidas como o principal vetor de valor

público do Estado.

A Teoria do Valor Público (TVP) aborda estratégias, expõe um debate sobre público e privado (também marcado por controvérsias). Abramovay (2012) tem uma reflexão importante sobre desigualdade no mundo moderno que constituem – em certa medida – o processo em que a TVP é desenhada. Por esse motivo, considera-se pertinente tomar alguns elementos do seu pensamento, pois ressalva uma medida ética ou uma dimensão ética dentro de um sistema que gera profundas desigualdades (NETO et al., 2011).

A TVP parece salvaguardar, em certa medida, o esforço para responder a essas desigualdades, preservando as singularidades dos espaços em relação à sua historicidade, a capacidade de produzir mediações entre atores. Em outras palavras, o espaço em que o valor público é mutável e complexo não estando sujeito ao controle que de certa forma a globalização propõe. A TVP está relacionada à ação do setor público sobre a desigualdade porque incentiva o governo a produzir bens e serviços que mudam positivamente a vida das pessoas.

A relação entre valor público e interesse público no pensamento de Bozeman se destaca em Ribeiro et al. (2013) apontando para o fato de que o valor público ganha materialidade por meio de políticas públicas, enquanto o interesse público faz parte do que é ideal ou utópico. Moore (2002) vê o valor público de três perspectivas: como a soma de satisfações individuais derivadas de políticas públicas ou sistemas sociais; como qualquer ação tomada pelo poder público como um agente de cidadania; e como ações que reduzem os efeitos dos desequilíbrios de mercado destinados a satisfazer as necessidades individuais dos membros de uma determinada comunidade. Decorre dessa abordagem que a gestão e a governança são dimensões vinculadas, onde este último dá sustentabilidade ao primeiro, o que ganha materialidade com as políticas públicas como formas de intervenção estatal em problemas que afetam os níveis de satisfação das pessoas ou, exercendo seus direitos de

cidadania.

A geração de valor público, então, teria um efeito sobre os diferentes tipos de capital presentes nas comunidades e, nesse sentido, estaria alinhado com algumas teorias do desenvolvimento territorial. Outro aspecto que é necessário e que indica a importância de pensar sobre a relação entre o público e o privado (BOBBIO, 2007) é devido ao fato de que "o conhecimento originado na administração da administração se desenvolve em um ambiente onde há clientes que estão disputadas por empresas, em batalhas cada vez mais ferozes" (RIBEIRO et al., 2013, p. 11). Enquanto a globalização traz essa cultura competitiva para os países e suas unidades subnacionais, no caso dos Estados que vivenciam a descentralização, a administração pública "é dedicada aos cidadãos que têm direitos garantidos pela Constituição Federal, e esses direitos vão muito além das preferências, desejos e necessidades dos clientes "(idem).

A teoria do valor público, de acordo com o CDD (2012), vai além dessa visão que o cidadão é um cliente, porque o termo cidadão cliente implica um modelo de cidadania regulamentada, não através do acesso ao trabalho, como Esping-Andersen (1991) colocá-lo, mas pela capacidade do indivíduo de consumir. O segundo diz respeito ao papel da democracia, intrinsecamente ligado à noção de cidadania, que fornece a base para pensar sobre a construção de valor público do ponto de vista da governança e governabilidade dos territórios.

A governança unifica a literatura sobre o gerencialismo e as políticas públicas (PAZ, 2014), pois tem impacto nos níveis de desconfiança e nos diferentes tipos de capital presentes nos territórios. A governança é uma dimensão do desenvolvimento da sociedade do conhecimento e, portanto, é uma ferramenta capaz de medir políticas públicas, programas e serviços. De caráter cooperativo, Paz assinala que a governança apresenta uma nova forma de estabelecer coordenação e cooperação em um cenário fragmentado.

O valor público seria uma ferramenta racional e prática gerada em um ambiente onde os sistemas de gestão e governança apresentam tensões "entre novas formas de coordenação e direção, por um lado, e o poderoso legado de canais e instrumentos de responsabilidade política pelo outro "(idem). Assume a utilização de recursos públicos para criar valor que transcende a esfera monetária, isto significa que os efeitos do crescimento económico devem ser utilizados para promover o desenvolvimento, percebida como bens e serviços públicos que podem ser reconhecidos pelos cidadãos, pois envolvem ter um efeito o reconhecimento da legitimidade do governo contra a sociedade. O valor é criado no espaço onde este setor atual é, como é na esfera pública que dá o "diálogo entre pessoas comuns e funcionários públicos de acordo com muitas questões e problemas que podem ser resolvidos através da convergência da participação desses atores na esfera pública "(Santillán, 2018, p. 185).

Moore (2002) destaca a importância de se considerar os seguintes aspectos: (a) o papel do governo é a criação de valor público, portanto, tem o papel central na gestão das relações baseadas no espaço público; (b) os funcionários públicos procuram criar, certificar e aconselhar o governo sobre a produção de valor público e a qualidade dos bens e serviços que atingem os cidadãos; e (c) as ferramentas e técnicas devem contribuir para os funcionários públicos no exercício das funções acima mencionadas, devem promover a adaptação dos novos processos governamentais de desenvolvimento de políticas públicas. Paz (2014) faz esta mesma associação enfatizando a função da democracia na TVP,

A governança territorial tem a função de distribuir poder na medida em que apresenta ações práticas e efetivas na vida das pessoas e nas políticas públicas, nesse sentido, emergem como mediadores dessas relações. A democracia é o componente mais ambíguo no conceito de valor público, uma vez que, na medida em que abre lacunas para os críticos da teoria, também abre oportunidades para a tomada de decisões em termos de qualidade e resultados.

A sustentabilidade, neste caso, refere-se à geração e ampliação de capacidades governamentais para garantir a sua legitimidade entre as pessoas que são eleitores e que exigem novos instrumentos de regulação na relação entre o Estado e sociedade. Parece necessário ter cuidado para não reduzir essa relação, uma vez que isso poderia limitá-lo à dimensão política mais orientada para os interesses individuais e coletivos, como a teoria das eleições públicas, que não é o objetivo desta reflexão. A criação de valor público estimularia a dimensão social que aumenta a economia, mas que não é limitada e não pode ser reduzida a ela. Hernandez enfatiza uma relação entre a produção desses bens e serviços públicos relacionados às capacidades governamentais, pois "as políticas geram valor público, transferem recursos, produzem bens e serviços que buscam pessoas para Eles podem ajustar suas atividades para as ordens que são criadas e detém "(2016, p. 5).

O planejamento é um espaço privilegiado para pensar sobre a formulação de políticas públicas e seu conteúdo permite conhecer sua cadeia de valor e seu comportamento no conjunto de políticas (tipologias) para conhecer o valor que pretende gerar. A política é um dos fatores que geram controvérsia sobre a teoria do valor público, porque "a política é uma atividade que afirma valores e, além disso, se compromete a fazê-los existir em uma realidade social, ordenando nossos comportamentos para que de um caminho e não outro "(HERNANDEZ, 2016, p. 2). Mudança de dinâmica social, mudança de valores sociais e necessidades sociais, seja por causa do agravamento dos problemas existentes ou do surgimento de novos problemas públicos ou dos efeitos positivos gerados pelas políticas públicas que necessitam uma nova abordagem para o problema.

A concepção de desenvolvimento territorial endógeno é orientada por outros fatores, não palpáveis, mas que são intrínsecos à sociedade local, que podem ser convertidos em vantagens comparativas para as regiões. Boisier (1996) acredita que a globalização destaca o desenvolvimento como um produto de competitividade e

individualismo, bem como aqueles relacionados à solidariedade e cooperação para a formação de novos blocos ou aumentar a capacidade de um dito território ou região. Outro aspecto importante é a cultura local como prova de por que algumas regiões desenvolvem mais do que outras (PIACENTI, 2016). É na dinâmica do território e na interlocução entre os atores que as eleições públicas serão capazes de convergir o crescimento econômico no desenvolvimento. Para Vázquez Barquero, "os sistemas de produção local são feitos de uma rede de agentes econômicos e sociais, com base em um sistema de relações econômicas, sociais, políticas e jurídicas capazes de estimular o crescimento e a mudança estrutural" (2001, 67).

Este paradigma, de baixo considerado como orçamentos básicos: (a) a falta de planejamento regional que responde aos efeitos negativos do crescimento é um fator determinante nas diferenças entre as regiões; (b) o desenvolvimento não ocorre imediatamente, é necessário considerar a temporalidade por isso é necessário conter os interesses imediatos do mercado e outras influências externas através da continuação da cultura local e da natureza das instituições; (c) a integração interterritorial elimina impedimentos para que as pequenas cidades estejam ligadas a outras regiões com taxas de desenvolvimento mais elevadas. Se houver um potencial presente nos territórios, mesmo em menor escala, os pactos nos permitem imprimir os impulsos necessários para a formulação e implementação do desenvolvimento com os acordos certos; (d) o desenvolvimento de um território não pode ter um fim em si mesmo, o planejamento territorial responde à necessidade de uma maior autodeterminação nacional e regional, expressa através do planejamento regional (STHOR; TAYLOR, 1981).

O planejamento regional é um caso de status gerencial, é um instrumento para superar as disparidades territoriais do ponto de vista geográfico, bem como do ponto de vista econômico, social e político. A desconexão entre o planejamento exige

reconhecimento de que existem mal-entendidos técnicos e conceituais que favorecem uma abordagem física ao território em detrimento de sua dimensão social. Exige ainda a apropriação de novos instrumentos capazes de melhorar a capacidade técnica, metodológica e de inovação presente no território e compreender que as respostas desenvolvidas necessitam de um caráter coletivo capaz não apenas de expressar e absorver a interesses dos diferentes segmentos dos atores locais, mas também o aprendizado e o conhecimento. Finalmente, um novo paradigma regional deve ser criado onde o território está sujeito ao processo de desenvolvimento.

3. METODOLOGIA

O estudo de abordagem qualitativa é realizado a partir da revisão da literatura no âmbito das ciências econômicas, políticas e sociais aplicadas onde se retomam os conceitos “desenvolvimento territorial endógeno”, “planejamento territorial” e “valor público” que servem como subsídios para interpretar os dados estatísticos divulgados pelo IPARDES, no primeiro semestre de 2019 sobre o município de Cascavel.

4. ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ENDÓGENO A PARTIR DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR

O estudo do território de Cascavel identificou um conjunto de ações realizadas pelos gestores locais que mantêm a interligação com o planejamento regional e com a opção de gestão para a promoção de políticas públicas capaz de gerar efeitos positivos no território e na população.

O adensamento da população sem a criação de infraestrutura via políticas públicas capazes de fechar brechas e melhorar os índices de desenvolvimento um problema para o município. Há que se construir canais viáveis de atender necessidades dos indivíduos,

grupos e comunidade e, ainda estabelecer uma relação de reciprocidade entre as necessidades de crescimento e as necessidades da sociedade as quais serão mediadas pelo Estado na figura do governo local (PIACENTI, 2016) Portanto, um aspecto a considerar é a adoção de um modelo de gestão claro e a incorporação de instrumentos de gestão de terras que surjam com o Estado da administração. Cascavel faz parte de um estado que adotou como marco o gestor e para isso a disseminação de um conjunto de leis e regulamentos que orientam como os municípios podem proceder em sua gestão. O estudo de Gil e Cordovil (2018) chama a atenção para a disparidade em relação à qualidade dos efeitos gerados pelo recurso alocado nesta política levando a discrepâncias entre planejado e que é executado por razões de fatores políticos não refletem os desejos das pessoas no território, fato observado a partir da análise dos gastos públicos com políticas setoriais ou não.

A dificuldade de estabelecer um elo entre as diferentes cadeias produtivas do território para drenar a produção interna e externa reforça a necessidade apontada por Wu et al. (2013) sobre a intencionalidade da ação do Estado no território que, no caso de Cascavel, deveria considerar que todas as cadeias são importantes para o fortalecimento da região e uma lógica estabelecida entre economia e espaço para entender os fenômenos do desenvolvimento (LADONINSKY, RUSCHEL, 2019). Esse entendimento requer o estabelecimento de processos ordenados que permitam o controle gerencial desses mesmos processos e de forma a manter e fomentar a suas vantagens comparativas.

Outro aspecto relevante e que aponta para a governança territorial é tomar os setores como atores locais e estabelecer mecanismos de participação com diferentes segmentos, a fim de construir acordos que possam melhorar os processos com o objetivo de gerar apoio mútuo e políticas públicas que potencializem os efeitos do crescimento econômico gerado por esses stakeholders (HERNANDEZ, 2016). A dificuldade de responder a conflitos territoriais em conformidade com a lei e aplicar efetivamente a ação do Estado, como no

caso de ações judiciais povos indígenas, está relacionada a ambos os valores que orientam as ações do governo como a sua capacidade de gestão do território e produção de consensos. E alocar estas pactuações no planejamento territorial, Sthor e Taylor (1981) apontam sobre a centralidade do planejamento territorial como instrumento de promoção de desenvolvimento porque permite adotar uma estrutura clara nos processos e pactuações e estabelecer um ordenamento lógico na construção do valor público de modo a criar ordenamentos claros para a gestão e para os atores locais. E com isso também é possível ampliar a captação de recursos do município que possui 51,2% de seu orçamento de fontes externas, o que limita sua capacidade de alocação.

Para garantir a racionalidade de seus processos e gestão, o município de Cascavel entendeu que era necessário implantar um Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP), cuja implantação decorre do estabelecimento de uma parceria público-privada entre o governo local e uma fundação corporativa que, além de desenvolver suas atividades econômicas no território, busca formar gestores para melhorar a qualidade através da ênfase no gerenciamento de projetos.

O acordo visa reduzir o volume de recursos públicos devolvidos devido a problemas relacionados à capacidade de gestão por meio da disseminação das melhores práticas de projetos aplicados à gestão pública. A metodologia adotada refere-se à capacitação de servidores públicos locais na gestão de projetos, oferecendo apoio na gestão de projetos e apoio no processo de implantação do EGO em uma estrutura interna da cidade. A proposta é criar um sistema regional de gestão de projetos (SRGP) com o objetivo de contribuir para a qualidade da gestão pública, governança territorial e integração de 56 municípios que cobrem o oeste paranaense, região onde funciona os negócios da empresa. O programa apoiado pela Fundação se concentra no desenvolvimento territorial dos 56 municípios que compõem a região com base na formação de municípios-chave que seriam

ligados a municípios menores, criando um eixo de desenvolvimento e fortalecimento da região. Espera-se que isso fortaleça outros municípios que possuem menores níveis de investimento em projetos públicos.

CONSIDERACIONES FINALES

O estudo que está sendo realizado analisa especificamente o processo de implementação do EGP e como se relaciona com a capacidade do município para gerar valor público e produzir desenvolvimento territorial endógeno.

As demandas relacionadas ao crescimento econômico acabam por guiar as escolhas dos gestores públicos que, enfim, enfraquecem a legitimidade de seu governo e têm impacto negativo na perspectiva do cidadão sobre o poder público e a gestão local. Ao mesmo tempo, há limites para a atuação do Estado, esse limite é a sua responsabilidade com os cidadãos. A noção de desenvolvimento territorial endógeno alinha a ideia de um Estado que deve gerar valor público. Para isso é preciso racionalizar a gestão inserindo instrumentos que melhorem o processo de tomada de decisão dos gestores locais e, também, melhorar as capacidades de planejamento estratégico do território, de governança e também de implementação das ações e projetos rumo aos objetivos que foram previamente pactuados.

Há muito a se estudar e investigar sobre o tema e espera-se que essa produção contribua para a luz de problemas de caráter público e, ainda assim, subsidie ações públicas que confrontem as necessidades do território de Cascavel.

REFERENCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Muito além da econômica verde. São Paulo: Editora Abril, 2012.

ANTONELLI, Thaís Alessandra; PEDROLLO, Carlos Alexandre; SILVA, Fabrício Assis; GOMES, Kaíque Ramon; MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. Cascavel e Toledo, uma competição que inibe o desenvolvimento. *Anais do V Simpósio de Sustentabilidade e*

contemporaneidade nas Ciências Sociais. Paraná: FAG, 2017. ISSN: 2318-0633

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores e desenvolvimento regional. Textos para discussão n^o 630. Brasília, IPEA, 1999.

BOISIER, Sérgio. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. HADDAD, Paulo Roberto (Org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB: ETENE, 1989.

BRITO, Susana S. et. al, Município de Cascavel: atualização cadastral e sua aplicação ao exercício de planejamento urbanístico. *Revista do Centro de Estudos de Arquitectura, Cidade e Território da universidade de Lisboa: Estudo Prévio*. p. 06, ep. 8, 2015.

CACCIARI, Massimo. La Ciudad. Barcelona: Editorial Gustavo gili

CENTRO PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO. *Valor público: una reflexión institucional. Documento de trabajo*. México: CDD: IFE, 2012.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. *Cadernos de Pesquisa n^o 82*. NEPP: UNICAMP, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três econômicas políticas do Welfare State, *Lua Nova*. n.24, São Paulo, set. 1991.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). Radar IDHM. ipea, 2019. disponível em: ,
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34682&Itemid=444> Acesso em 09/07/2019.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Cadernos Estatísticos dos municípios do Paraná: Município 85800*. Paraná: IPARDES. 2019. Disponível em: <
<https://www.google.com/search?q=ipardes+2019+cascavel&oq=ipardes+2019+cascavel&aqs=chrome..69i57j69i60.8400j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>>> Acesso em 01/07/2019.

GIL, Lissandra Guimarães; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. O planejamento urbano em Cascavel-PR: a formulação das influencias urbanísticas para a consolidação da Avenida Brasil. *Anais do XV Seminário de história da Cidade e do Urbanismo: a cidade o urbano e o humano*. Rio de Janeiro:XV SHCU, 2018.

HERNANDEZ, Daniel. El modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD/ONU) Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD: Gundação João Pinheiro: IPEA, 2013. Disponível em:
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/es/o_atlas/desenvolvimento_humano/> Acesso em 09/07/2019.

LADONINSKY, Veridiane; RUSCHEL, Andressa Caroline. Análise do município de

Cascavel – PR como polo regional. *Anais do XVIII ENANPUR*. Natal: ANPUR, 2019. ISSN: 1984-8781.

MOORE, Mark Harrison. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Letras & Expressões/ Brasília: ENAP, 2002.

NETO, Exzolvildres Queiroz; OLIVEIRA, Gilson Batista; BASSO, Dirceu; BELÉM, Regis da Cunha; SOARES, Cláudia Lucia Bisagio. Era das contradições: o direito ao espaço ou o fim da história das cidades? *Revista Orbis Latina*. v.1, n.1, jan./dez., 2011. ISSN 2237-6976.

PAZ, Enrique Conejero. Valor público: una aproximación conceptual. *3C Empresa*. v.1, n.1, feb./mai., p. 30-41, 2014. ISSN: 2254-3376.

PIACENTI, Carlos Alberto. *Indicadores do potencial de desenvolvimento endógeno dos municípios paranaenses no período de 1999/2013*. Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu, 2016

RIBEIRO, Agatha Justen Gonçalves; GURGEL, Claudio Roberto Marques; JORDÃO, Claudia da Silva;

SAAD, Maria ligia Migliorato. *Governos eficientes e serviços públicos efetivos: contribuições a partir da Teoria do Valor Público*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo: EGV, 2015.

SANT'ANNA, Alessandra de; OLIVEIRA, Gilson Batista. Os atores locais como promotores de Desenvolvimento Territorial Endógeno. *Colóquio: Revista de Desenvolvimento Regional*. FACCAT, Taquara/RS, v. 16, n.3, jul./dez., p. 35-59, 2019.

SANTILLÁN, José Fernández. Valor público, governanza y tercera vía. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*. N.78, sep./dec., pp. 175-93, 2018.

SASSEN, Saskia. *The Global City: introducing a concept*, 2015 Disponible in: <<http://www.saskiasassen.com/PDFs/publications/The-Global-City-Brown.pdf>> Acesso em: 09/04/2019.

SOARES, Karen Alessandra Solek; DIAS, Solange Irene Smolarek. Flexibilização Legislativa: uma experiência na aplicação da Lei 11.977/2009 MCMV – Regularização Fundiária na cidade de Cascavel-PR. *Revista Thêma et Scientia*. v. 5, n 2, jul./dez., p. 34-48, 2015.

STHOR, Walter B.; TAYLOR, D.R. Frasier. *Development from above or bellow? The dialectics of regional planning in Development countries*. New York: Willey, 1981.

TESTA, Joaquín; BERTONI, Marcelo; MAFFIONI, Julieta. (2017). Análisis de los ciclos de metabolismo urbano para una ciudad turística sustentable y competitiva, el caso de Miramar (Buenos Aires, Argentina). *VIII Simposio Internacional y XIV Jornadas Nacionales de Investigación en Turismo*. CONDET 2017, desafíos del turismo para el desarrollo sostenible. Buenos Aires, CONDET, 2017.