

**ANTONIO VIRGÍLIO DA SILVA NETO**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES NO PARANÁ :  
UMA ANÁLISE DO GOVERNO JAIME LERNER ,  
1995 – 2002**

**Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.**

**Orientador: Prof.º Doutor Maurício Serra**

**CURITIBA - 2005**

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS E QUADROS.....	iv
LISTA DE SIGLAS .....	v
RESUMO .....	vi
ABSTRACT .....	vii
INTRODUÇÃO.....	8
1 POLÍTICAS PÚBLICAS – CONCEITOS, MODELOS E METODOLOGIAS .....	11
1.1 CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	11
1.2 MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO.....	16
1.3 CONSTRUÇÃO DA AGENDA E ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS .....	18
1.4 IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS .....	21
1.5 VISÕES DO ESTADO E ANÁLISE POLÍTICA .....	24
1.6 O PAPEL DO ESTADO.....	28
1.7 BREVES CONSIDERAÇÕES .....	34
2 A IMPORTÂNCIA DO SETOR DE TRANSPORTES .....	36
2.1 OS MODAIS DE TRANSPORTE NO BRASIL.....	36
2.1.1 MODAL RODOVIÁRIO .....	38
2.1.2 MODAL PORTUÁRIO.....	40
2.1.3 MODAL HIDROVIÁRIO .....	42
2.1.4 MODAL FERROVIÁRIO.....	44
2.1.5 MODAL AEROPORTUÁRIO.....	47
2.2 O SETOR DE TRANSPORTE NO PARANÁ.....	48
2.3 BREVES CONSIDERAÇÕES .....	51
3 A ESTRUTURAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO PARANÁ .....	53
3.1 CONCEITOS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL.....	53
3.2 ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES .....	57
3.3 PLANO PLURIANUAL E ORÇAMENTO PÚBLICO .....	61
3.4 FORMA DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA.....	63

3.5 ATUAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES INDIRETAS.....	64
3.6 BREVES CONSIDERAÇÕES .....	67
4 AS POLÍTICAS DE TRANSPORTES NA ADMINISTRAÇÃO LERNER.....	68
4.1 OS PROGRAMAS DE PRIVATIZAÇÕES E DE CONCESSÕES FEDERAL.....	68
4.2 A TRAJETÓRIA DE JAIME LERNER.....	73
4.3 A MUDANÇA DE RUMO NO PARANÁ .....	77
4.4 AS CONCESSÕES E AS PRIVATIZAÇÕES NO PARANÁ.....	81
4.5 AS POLÍTICAS DE TRANSPORTES NO PARANÁ.....	85
4.6 ANÁLISE DOS BALANÇOS GERAIS DO ESTADO – 1995/2002 .....	95
4.7 BREVES CONSIDERAÇÕES .....	117
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	119
BIBLIOGRAFIA.....	127

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

FIGURA 1	– MATRIZ DE TRANSPORTE (CARGAS) – 2000.....	38
FIGURA 2	– ANEL DE INTEGRAÇÃO- 2000.....	49
FIGURA 3	– ORGANOGRAMA DA SETR- 2005.....	58
FIGURA 4	– ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PORTO DE PARANAGUÁ – 2000.....	90
FIGURA 5	– REDE FERROVIÁRIA PARANAENSE – 2000.....	92
FIGURA 6	– REDE HIDROGRÁFICA DO PARANÁ – 1994.....	95
QUADRO 01	– MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL PAVIMENTADA – 2000.....	39
QUADRO 02	– PORTOS DO BRASIL (CARACTERÍSTICAS) – 1998.....	42
QUADRO 03	– REDE HIDROVIÁRIA BRASILEIRA (BACIAS E EXTENSÃO) – 1998.....	43
QUADRO 04	– MALHA FERROVIÁRIA FEDERAL (POR ESTADO) – 1998.....	45
QUADRO 05	– DADOS ECONÔMICOS E DE TRÁFEGO TOTAL – 1999.....	47
QUADRO 06	– SISTEMA RODOVIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ – 2002.....	86
QUADRO 07	– SERVIÇOS REALIZADOS PELA CONCESSIONÁRIAS – (1998/2002).....	87
QUADRO 08	– REALIZAÇÕES RODOVIÁRIAS – (1995/2002).....	88
QUADRO 09	– REDE AEROPORTUÁRIA DO PARANÁ – 2002.....	93
QUADRO 10	– INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES – (1995/2002).....	96
QUADRO 11-A	– TOTAL DA DESPESA DO ESTADO – (1995/1998).....	97
QUADRO 11-B	– TOTAL DA DESPESA DO ESTADO – (1995/1998).....	97
QUADRO 12-A	– INVESTIMENTOS TOTAIS DO ESTADO – (1995/1998).....	98
QUADRO 12-B	– INVESTIMENTOS TOTAIS DO ESTADO – (1995/1998).....	98
QUADRO 13-A	– INVESTIMENTO NA FUNÇÃO TRANSPORTE – (1995/1998).....	100
QUADRO 13-B	– INVESTIMENTO NA FUNÇÃO TRANSPORTE – (1995/1998).....	100
QUADRO 14	– CONSOLIDAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRABALHO – (1995/1998).....	103
QUADRO 15-A	– TOTAL DA DESPESA DO ESTADO – (1999/2002).....	107
QUADRO 15-B	– TOTAL DA DESPESA DO ESTADO – (1999/2002).....	107
QUADRO 16-A	– INVESTIMENTOS TOTAIS DO ESTADO – (1999/2002).....	108
QUADRO 16-B	– INVESTIMENTOS TOTAIS DO ESTADO – (1999/2002).....	108
QUADRO 17-A	– INVESTIMENTO NA FUNÇÃO TRANSPORTE – (1999/2002).....	109
QUADRO 17-B	– INVESTIMENTO NA FUNÇÃO TRANSPORTE – (1999/2002).....	109
QUADRO 18	– CONSOLIDAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRABALHO – (1999/2002).....	111
QUADRO 19	– SITUAÇÃO DAS RODOVIAS ESTADUAIS – (1995/2002).....	113
QUADRO 20	– CONSOLIDAÇÃO GERAL DOS PROGRAMAS – (1995/2002).....	115
QUADRO 21-A	– CONSOLIDAÇÃO GERAL DOS INVESTIMENTOS – (1995/2002).....	116
QUADRO 21-B	– CONSOLIDAÇÃO GERAL DOS INVESTIMENTOS – (1995/2002).....	116

## LISTA DE SIGLAS

ABIOVE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE ÓLEOS VEGETAIS  
ALL – AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA DO BRASIL S/A  
APPA - ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA  
BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO  
COPEL – CONPNHIA DE ENERGIA ELÉTRICA DO PARANÁ S/A  
CPPT - COORDENAÇÃO DE PLANOS E PROGRAMAS DE TRANSPORTES  
DER – DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM  
DFRM - DEPARTAMENTO DE FOMENTO RODOVIÁRIOS AOS MUNICÍPIOS  
DHAF - DEPARTAMENTO HIDRO-AERO-FERROVIÁRIO  
DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES  
DAC – DEPARTAMENTO DE AVIAÇÃO COMERCIAL  
FERROESTE - ESTRADA DE FERRO PARANÁ OESTE S/A  
GEIPOT - EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E TRANSPORTES  
INFRAERO – EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA  
LDO - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS  
LOA - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL  
MD – MINISTÉRIO DA DEFESA  
MT – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES  
PPA - PLANO PLURIANUAL  
RFFSA – REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S/A  
SETR – SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES

## RESUMO

A presente dissertação apresenta a análise das Políticas de Transportes do Paraná, no período de 1995 a 2002, quando esteve à frente do Estado o Governador Jaime Lerner, identificando quais foram as ações governamentais realizadas em seus dois mandatos para o setor. Examina as práticas políticas reais de tomada de decisão confrontando-as aos modelos de processos decisórios preceituados na literatura. Essa análise utilizou como referencial bibliográfico as mais recentes teorias acerca dos conceitos e processos decisórios que precedem a construção da agenda que leva a formulação de políticas públicas. O cenário para o exame da atuação governamental levou em conta as mudanças ocorridas relativas ao papel do Estado, no Brasil e no Paraná, selecionando o setor de transporte devido a sua relevância para o desenvolvimento econômico, no contexto nacional e regional. A infra-estrutura de transportes estadual é avaliada em suas deficiências e necessidades frente a escassez de recursos financeiros e humanos. Investiga as informações físicas e financeiras reproduzidas em registros contábeis e em relatórios e documentos oficiais. Demonstra que não foram desenvolvidas nem utilizadas metodologias para a elaboração e implementação de Políticas de Transportes no período e que esse fato facilitou o processo de transferência de parte do patrimônio público para a iniciativa privada através de concessões de rodovias, ferrovia e terminais portuários.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Setor de Transporte; Políticas de Transportes; Governo Jaime Lerner; Concessão.

## ABSTRACT

This present dissertation shows an Analysis of Transport Politics in Paraná State, from 1995 to 2002, when Mr. Jaime Lerner was heading the State Government, identifying wich governmental actions were achieved in his two term of office. It pinpoints the real political practices used in the decision process models recomended by current literature. That analysis took as reference the most recent teories from bibliografical articles refering to concepts and decision processes wich preced the formulation of schedules that conduct to formulations of public politics. The condition to examining governmental actions took in to considerations the changes happened, refered to Government roles in levels of state, in Brazil and Paraná State, choosing the transport sector due its importance for economic development in regional and national context. The State infrastruture of transports is evalueted in its deficiencies and necessities due shortage of financial and human resources. The process cheks physical and financial information put in accounting records, reports and official documents. This shows that methodologies were not developed to elaborate and implementing of transport politics in the period, (of time) and that this procedure allowed the transfer of part of public assets for private enterprises by processes of highway concessions, railways and port terminals..

Key-words: Publics Politics; Transports Secretariat; Transports Politics.

## INTRODUÇÃO

O setor de transporte no Brasil é responsável pela movimentação interna e externa de bens e pessoas e constitui fator de alta relevância para a vida nacional. Seu desempenho provoca impactos, amplos e profundos sobre a economia brasileira e sobre o bem-estar de todos os segmentos da população. Em um caráter mais geral, a área de transporte cumpre um papel estratégico de suporte às políticas globais de desenvolvimento.

Diante dos desafios lançados pela globalização e das mudanças econômicas ocorridas na última década provocadas pelo predomínio do pensamento neoliberal que alteraram profundamente o papel do Estado, as demandas do setor público necessitam ser programadas em conformidade com técnicas modernas de planejamento que levem em conta como os processos de elaboração, implementação, avaliação e análise de políticas públicas são construídas. Nesse sentido, a preocupação das autoridades governamentais em formular políticas de transportes deve ser prioritária, pois é somente através dessa tarefa de caráter permanente que é possível atender as demandas futuras do setor e responder com a presteza às necessidades presentes.

Para o Estado do Paraná, que responde por cerca de 25% da safra brasileira de grãos, a importância desse setor fica ainda mais realçada, pois é através das rodovias, ferrovias e portos em território paranaense que é possível escoar essa produção agrícola. Além disso, o Paraná possui uma situação geoeconômica privilegiada - fica no centro dos maiores pólos industriais da América do Sul, formado pelos triângulos São Paulo – Rio de Janeiro – Belo Horizonte (Brasil), Buenos Aires – Córdoba (Argentina) - Montevideu (Uruguai), onde está concentrado aproximadamente 70% do PIB do Continente.

Para desenvolver as políticas de transportes, o Governo Estadual conta com a Secretaria de Estado dos Transportes (SETR), que executa suas ações através de suas entidades vinculadas: Departamento de Estradas de Rodagem (DER),

Estrada de Ferro Oeste do Paraná S/A. (FERROESTE) e Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA).

Portanto para cumprir com essa finalidade a SETR necessita de um modelo de elaboração de Políticas de Transportes que obedeça à todas as etapas necessárias na formulação de políticas públicas, da Construção da Agenda até a avaliação e, dessa forma, fornecer ao Governo do Estado instrumentos de planejamento e de integração dos modais que levem em conta as vocações regionais e as demandas presentes e futuras de transporte para o Paraná. Somente através de uma Política de Transporte, nascida da participação social, da discussão pública, aberta e democrática e respeitando as etapas necessárias do processo decisório que levam à formulação de políticas públicas é que é possível o Governo do Estado cumprir com o seu papel frente à sociedade de maneira eficaz.

Nesse contexto e levando em conta a importância do setor, essa dissertação objetiva analisar como se deu a formulação de políticas públicas para a área de transportes, no período de 1995 a 2002, dentro do Estado do Paraná. Através dessa análise poder-se-á identificar quais eram as políticas, como foram elaboradas e qual a eficácia em sua aplicação, bem como o papel desempenhado pela SETR na implementação dessas, e compará-las com os resultados efetivos ao final do período (1995-2002).

Para isso, o trabalho está estruturado em 5 capítulos, o primeiro aborda as teorias e conceitos de políticas públicas, apresenta alguns modelos de processo decisório, bem como as formas de elaboração, implementação, avaliação e análise encontradas em vasta bibliografia, conformando todo o referencial teórico que fundamenta os estudos demonstrados nos capítulos subsequentes. O segundo capítulo levanta a importância do setor de transportes no Brasil e no Paraná, situando-o como estratégico fundamental para o desenvolvimento nacional, pois é através dele que circula a produção nacional.

No terceiro capítulo é inserido a SETR, instituição pública que responde pela elaboração das políticas de transportes no Paraná, a legislação que regula o

setor e como funciona a sua estrutura burocrática. O quarto capítulo traz a análise feita sobre as políticas de transportes praticadas no período de 1995 a 2002, buscando estabelecer como essas foram construídas, que relação possui com as teorias apresentadas no capítulo um e de que forma se deu a utilização da estrutura burocrática do governo estadual para essa finalidade.

Finalmente, no quinto capítulo, estão registradas as conclusões baseadas na análise feita no capítulo quatro, sendo demonstrado de forma clara e sucinta, que políticas de transportes foram executadas e que efeitos produziram na infra-estrutura rodoviária, ferroviária e portuária do Paraná. Também serão feitas algumas sugestões e recomendações consideradas apropriadas para o aperfeiçoamento dos métodos de formulação de políticas públicas.

## CAPÍTULO 1

### 1 POLÍTICAS PÚBLICAS – CONCEITOS, MODELOS E METODOLOGIAS

Esse capítulo versa sobre conceitos e modelos decisórios que norteiam a formulação de políticas públicas. São apresentadas as teorias que fundamentam esses processos, considerando aspectos da construção da agenda, da elaboração e implementação, e a avaliação/análise das políticas públicas.

O objetivo do presente capítulo é o de fornecer o instrumental teórico necessário para facilitar a análise que será feita em capítulos subsequentes, demonstrando também de que forma se dá a interação entre os diversos atores no controle da agenda política e como se estabelecem as parcerias quando há objetivos comuns. Nesse sentido, será imprescindível, formular alguns conceitos sobre o papel do Estado e as visões políticas que o cercam, bem como as mudanças que nesse vem ocorrendo nos últimos anos, como o processo de desestatização ocorrido na última década.

#### 1.1 CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“Uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental.” (MENY;THOENIG, 1992, p. 89)

Todas as ações produzidas pelas autoridades públicas sejam elas de natureza executiva, legislativa ou judicial, causam efeitos de alguma maneira no indivíduo ou na sociedade, tanto nas questões de emprego e renda como nas de moradia e saúde, segurança e justiça, entre outras, e são denominadas de políticas públicas. Para entender como atuam essas autoridades e que reflexos produzem com suas ações dentro da sociedade é necessário conhecer alguns conceitos ligados às teorias das políticas públicas.

EASTON (1953, Apud DAGNINO, 2002, p. 2) “...considera uma política (*policy*) uma teia de decisões que alocam valor”. O uso, pelo autor, da palavra ‘teia’ reforça a idéia das interações sociais e políticas necessárias na definição de rumos que agreguem interesses dos mais variados. Também lembra a complexidade que existe em amarrar esses interesses, que são diferenciados e numerosos, num entrelaçado que seja capaz de produzir algum resultado. Portanto, a definição de políticas tem sua origem na interação entre diversos atores sociais, e compreende um conjunto de decisões inter-relacionadas fundamentado em objetivos comuns estabelece as metas e fornece os meios para atingi-las.

Segundo HECLO (1972, Apud DAGNINO, 2002, p. 2), “...o conceito de política (*policy*) não é auto-evidente. Ele sugere que uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (não-ação), mais do que decisões ou ações específicas.”

Esse conceito também é defendido por MONTEIRO (1982, p.8), “...uma política... é um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim.”

Para HECLO (1972) e MONTEIRO (1982) uma política é delineada pela ação governamental de maneira incisiva, mas sempre decorrente de processos pré-existentes que já estavam na agenda, aos quais somente está sendo dado continuidade ou então como consequência de algum fato social que tenha relevância nacional. No caso da inação, a *praxes* é deixar de resolver os assuntos que estão encobertos, é não fazer, não agir.

HAM e HILL (1993) vão um pouco além quando examinam os problemas decorrentes de que a política é mais um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão propriamente dita, chamando atenção para o fato que existe um alto teor de complexidade na rede de decisões, que tomadas em seu conjunto, definem mais ou menos o que é a política. Observam ainda que as políticas são mutáveis, o que cria problemas para a sua finalização e que o exame também das não-decisões é muito importante para ser deixado de lado, pelos efeitos em geral negativos que

essas causam.

Segundo HAM e HILL (1993), os que estão no poder, nos casos de inação, fazem uso direto ou velado da força para impedir que os pleitos passem pelo processo político (ex: o terrorismo), como também de questionamentos indesejáveis através da cooptação (ex: oferta de benesses). Além disso, apelam para valores superiores (ex: patriotismo, moralidade) no sentido de desviar ou anular contestação indesejada, invocar regras ou procedimentos, criando novos ou modificando os existentes como forma de bloquear reivindicações (ex: criar uma comissão) e por último dissuadir os agentes mais frágeis de agir, com alegações de reações contrárias que poderão surgir.

LUKES (1980) também se volta para o sentido do conceito de não tomada de decisão. Para o autor não decidir ou decidir não agir é manter encobertos os assuntos que não chegam a ser discutidos, não se tornarão parte de uma agenda e nem ao menos quer se tornará matéria a ser analisada. O autor se refere às situações em que o poder é utilizado de maneira abrangente, mas sem mostrar suas verdadeiras intenções. Usam de todas as sutilezas possíveis, com o único objetivo de evitar que os conflitos não manifestos e assuntos potenciais que poderiam entrar numa agenda se materializem.

Há outra situação em que o poder se manifesta quando os valores predominantes, as regras de ação, as relações de poder inter-grupos, não deixam que desacordos surjam e se tornem motivos de disputas que demandem decisões. Nesta situação, em que há um acordo para o consenso, não significa que o poder não é exercido, pois as pessoas estariam conformadas na comunidade em que vivem pela ação socializadora da educação, pela influência alienante da mídia, e até pela opinião das suas elites dirigentes, intelectuais e econômicas, mesmo no caso das ações serem muito diferentes de seus verdadeiros interesses (LUKES, 1980).

A contrariedade desses interesses, só poderia ser percebida como tal, dando margem a conflitos abertos ou mesmo encobertos, nas situações em que essas comunidades sobre as quais atua este processo de mobilização (manipulação),

possuísem um grau elevado de autonomia. Isso somente ocorrerá nos casos em que se possibilite acesso mais democrático ao conhecimento e às informações, aumentando a capacidade de análise crítica dos diversos atores sociais.

Para MONTEIRO (1982), há uma necessidade óbvia na análise de política pública, que é a delimitação no âmbito das atividades do governo, do que seja uma política. Essa delimitação é que estabelece o campo de ação da estrutura burocrática na definição e preparação dos meios necessários para cumprir os objetivos traçados pelas políticas.

É através do ato de fazer políticas (ação ou inação) que funciona a estrutura governamental. A esfera pública e estatal se encontra em todas as partes e através delas são realizadas as políticas, assegurando recursos e tomando medidas que atendam os objetivos estabelecidos. Essa ação de governo deve ser construída dentro de um processo que deve seguir algumas etapas (construção da agenda, formulação, implementação e avaliação) e também das relações que se estabelecem, de um lado, entre o governo e a sociedade, e de outro, entre os atores políticos envolvidos no processo.

“*Policy-making* aplica-se ao modo de operar do Estado e se traduz no ato de fazer políticas públicas” (VIANA, 1988).

O processo de construir políticas tem sido objeto da atenção de muitos estudiosos dessa área, no entanto, devido a crescente complexidade dos sistemas políticos e das sociedades modernas e suas conseqüências no modo pelo qual as políticas são produzidas, não existe um modelo pronto ou que seja aceito por todos para analisar o processo de decisão que leva a formação de políticas mas de variadas correntes de pensamento ou abordagens (LABRA, 1999).

MONTEIRO (1982) coloca que as políticas públicas são formadas por um conjunto de ações coesas que são desempenhadas por uma diversidade de planejadores de políticas, em diversos estágios do processo decisório.

Para que essas ações representem a gama variada de idéias dos formuladores de políticas, o compartilhamento das informações é essencial na

elaboração dessas na esfera de um governo, tarefa que depende essencialmente dos indivíduos que decidem partilhar o que sabem com outros. Para assegurar o carácter democrático desse processo, a sociedade deve ser conclamada a contribuir com suas reivindicações e auxiliar no estabelecimento das prioridades.

A partir da teoria das decisões de SIMONS (1991), encontra-se evidência de uma maior atenção ao aproveitamento do conhecimento detido pelo trabalhador. Essa teoria preconiza que uma organização, seja estatal ou não, é um sistema de decisões, pois em todos os seus níveis (institucional, intermediário e operacional) elas são tomadas racionalmente visando atingir objetivos. Portanto desenvolver ou restabelecer uma estratégia nítida no nível institucional depende essencialmente do compartilhamento das informações e de liderança no processo. É ela que assume a responsabilidade pela tomada de decisão e isso é fundamental para o processo de formulação de políticas na organização.

DRUCKER (1997) sugere que em uma organização que valoriza o conhecimento, o líder deve promover a verdadeira gestão participativa, compartilhar objetivos, ouvir sugestões, delegar poder, informar, debater, mobilizar esforços, transformar grupos em verdadeiras equipas. Em decorrência, incentivar o crescimento de pessoas torna-se pressuposto cada vez mais necessário, importante e valorizado.

Contudo o que se observa dentro das estruturas governamentais é justamente a falta de lideranças com esse tipo de visão. O que predomina são as intenções individualistas de promoção pessoal e de uso do poder para atingir objetivos eleitoreiros. Dessa forma, trabalha-se de maneira descoordenada, muitas vezes com a replicação de tarefas ocasionadas por um ambiente que não promove o compartilhamento das informações nem aceita sugestões.

O resultado é a ineficiência das ações, rendimentos pífios diante dos recursos aplicados. Muitas vezes, as vaidades ou interesses escusos dos governantes provocam o desperdício de capitais financeiros e humanos em projetos que não traduzem aumento do bem-estar social, sem deixar de levar em conta os desvios de

verbas, a corrupção e a má utilização no trato do escasso dinheiro público. Em função desses percalços poder-se-ia indagar quanto verdadeiramente são utilizadas as metodologias e técnicas existentes para elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Pode-se verificar a seguir nos modelos teóricos levantados, quais são os procedimentos e métodos que devem ser adotados e quais os cuidados que devem ser tomados na elaboração de políticas. Serão analisadas todas as fases do processo de elaboração de políticas públicas, da construção da agenda à formulação, da implementação à avaliação, para que possam subsidiar a análise de qual é a maneira adequada de construí-las e como devem ser aplicadas para alcançarem os objetivos e os impactos visados.

## 1.2 MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO

De acordo com LINDBLOM (1981) uma das estratégias metodológicas citada na abordagem do *policy-making* é a divisão desse em etapas diferenciadas, mas interdependentes: construção da agenda, elaboração, implementação e avaliação e distingue ainda a maneira como os temas entram na agenda política e os tipos de agenda.

Para VIANA (1988) as fases da formulação de políticas se classificam em: construção da agenda, especificação de alternativas (elaboração), escolha de uma alternativa (adoção), implementação, avaliação e reajuste, oriundas de quatro tipos de modelos de processo decisório. O Modelo de Processo Burocrático é o que identifica na estrutura organizacional a responsabilidade pela implementação das políticas delineadas, competindo a ela definir os objetivos a serem atingidos, estabelecer os papéis de cada um e qual a tecnologia será empregada. A implementação estaria propositadamente desenhada para atingir os objetivos de um ou diversos atores. Algumas das variáveis que enfraquecem o modelo, são a falta de levantamentos sobre a cultura organizacional, os conflitos de interesse entre as

organizações envolvidas na implementação de políticas, que abrangem mais de uma instituição e no próprio processo de tomada de decisão, que por muitas vezes não é suficientemente claro nos seus objetivos.

No Modelo de Recursos Humanos a característica mais importante é a interdependência. Através dela as pessoas percebem que a força de uma empresa ou de um grupo de pessoas, está na necessidade da cooperação e do consenso. Seu foco é a conjugação de esforços, aproveitando melhor os potenciais dos indivíduos, suas competências, habilidades e valores para atingirem objetivos coletivos. Como são as relações interpessoais e o consenso o aspecto forte do modelo, ele falha quando esses não são criados ou quando há conflitos gerados por divergências, pois ele não evolui no sentido de lidar com mitos ou símbolos (VIANA, 1988).

Para o Modelo Político, a troca e a barganha são o forte, através delas as pessoas ou empresas assumem compromissos mesmo quando os conflitos permanecem e não há consenso. Esse modelo enxerga as organizações como entidades políticas, pois essas também atuam como um sistema de indivíduos interagindo na busca da satisfação de diferentes interesses, demandas e ideologias utilizando o poder e outros recursos. O modelo peca justamente por não ter garantias de sucesso de uma política quando essa for de interesse geral, pois nos processos de troca o que se busca são sempre as vantagens individuais ou de grupos (VIANA, 1988).

O Modelo Anárquico ou Simbólico identifica que o importante em um evento é o significado dele, determinado mais pelas maneiras como as pessoas o interpretam do que pela realidade que se apresenta. Grande parte dos acontecimentos gerados nas organizações são ambíguos e carregados de incertezas que enfraquecem o foco racional de análise. Os governos em geral são identificados dentro desse modelo, pois suas agendas são por diversas vezes alteradas a partir da repercussão que têm determinados assuntos na sociedade, como quando a saúde ou a segurança pública apresentam problemas de proporções alarmantes. Isso não significa que não exista um planejamento nesses governos, no entanto, o caráter

desse será apenas formal para atender os ditames jurídicos obrigatórios (VIANA, 1988).

### 1.3 CONSTRUÇÃO DA AGENDA E ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS

A construção da agenda acontece em cima dos assuntos que chamam a atenção do governo e do cidadão, ou seja, somente serão inclusos os temas que de alguma forma afetam a ordem pública. Não existe nesse processo nenhuma característica que possa ser chamada de participativa ou popular, no entanto não deixa de ser democrática, pois ela sofre as pressões legítimas de grupos organizados.

Esta etapa é influenciada por situações que provocam o destaque de alguns temas e pela participação ativa de alguns entes tanto governamentais (*staff* administrativo, parlamentares, funcionários de carreira) como não governamentais (grupos de interesse, academia, partidos políticos e em alguns casos a mídia). A formação de assuntos e interesses públicos compreenderia o momento em que surgem os problemas, com pensamentos e opiniões envolvendo esses temas. Dessa forma constitui-se uma agenda política, contendo assuntos que merecem tratamento pelo Estado (VIANA, 1988).

Essas matérias entrariam na agenda política de várias maneiras: na ocorrência de crises (ex.: seca, desastres ecológicos, comprometimento do fornecimento de energia elétrica etc.); nas situações em que o Estado tem que estar permanentemente intervindo para atender a demanda (ex.: difícil acesso do cidadão ao Judiciário); através da previsão antecipada nos assuntos públicos de potenciais problemas e conflitos futuros (ex.: reformas previdenciária e tributária).

A fase de elaboração de políticas pode ser definida como a fase da escolha de alternativas de ação/intervenção de ordem pública em resposta a problemas que constem na agenda política. Esta etapa sofre influências de diversos atores de acordo com os interesses em jogo, contudo é executada ou deferida por autoridades com reconhecimento legal para tal.

Estão situadas na esfera política a origem de uma demanda social e das necessidades que supostamente expressam essa demanda, por isso para entender como são gerados os problemas que darão origem a uma intervenção pública é necessário distinguir dois estágios na elaboração de uma política, não necessariamente nessa ordem: o primeiro está vinculado à fase de definição de um problema, a identificação das demandas; e o segundo está ligado às estratégias de resposta desenvolvidas frente a elas (MENY;THOENIG, 1992).

No primeiro estágio da fase de elaboração de políticas públicas é que se dá, efetivamente, o início das análises, estudos e debates dos pontos e fatos existentes acerca dos problemas que se apresentam, momento em que é feito o diagnóstico. No segundo estágio os aspectos sociais, econômico-financeiros, políticos e jurídicos são discutidos para encontrar as melhores diretrizes e coordenadas na resolução da questão enfrentada, nesse momento é produzido o prognóstico.

Existem diversos procedimentos que deveriam ser utilizados para melhorar a maneira como o processo de elaboração de políticas se desenvolve no âmbito do Estado capitalista contemporâneo, subsidiando os construtores de políticas e os interessados em construir alternativas aos cursos de ação tradicionais, um conjunto de categorias e métodos de análise. Valores, princípios e leis, são examinados nessa fase. Igualdade, liberdade, legalidade, moralidade, solidariedade, participação e democracia são fatores que deveriam ser incorporados ao processo de discussão na elaboração de políticas.

Neste sentido, SEN (2002, p. 134) sublinha que: “A questão da discussão pública e da participação social é central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática.”

A elaboração de políticas se dá em três níveis: filtragem das demandas, seleção dos temas e controle da agenda. É nesse momento que ocorre um processo de enfrentamento entre os participantes na defesa dos seus interesses. Ele vai desde uma situação de conflito explícito, onde há uma seleção positiva das demandas que

se refere às funções que são necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica, como suporte à acumulação de capital e resolução de conflitos abertos até uma de não-tomada de decisão, que opera no nível negativo da exclusão dos temas que não interessam à estrutura capitalista (como a propriedade privada ou a reforma agrária), selecionando os que entram ou não na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas. É através das relações entre esses níveis, que se torna possível compreender o comportamento da comunidade política presente em uma área qualquer da política pública, e dessa forma estabelecer as características que estão no cerne de uma política (DAGNINO, 2002).

Para isso, há uma necessidade de esmiuçar os relacionamentos estabelecidos entre os diversos interesses, entender esse processo no nível superficial das instituições e no nível mais profundo da estrutura econômica. Na análise de uma política o primeiro passo seria o de identificar as organizações e os atores que têm maior destaque, conhecendo as interações que mantém entre si. Posteriormente seria necessário identificar as relações entre grupos de interesse internos com outros de organizações externas, onde se examinaria os padrões existentes, a formação de coalizões e de grupos de pressões, conhecendo melhor os interesses mútuos.

Através desse conhecimento, dessas relações entre instituições ou organizações, e na parceria que esses criam na defesa de questões comuns a ambos, é que se pode entender como as várias componentes do Estado, tanto as ideológicas, como as econômicas e financeiras, se associam e estabelecem relações com a sociedade.

De acordo com DAGNINO (2002) a maioria dos teóricos de políticas públicas prima em observar as dificuldades que existem num processo de elaboração perfeito, destacando que existem inúmeras restrições para isso, tais como:

- diferenças temporais entre a decisão, a formulação e o resultados;
- a dependência da avaliação da informação em tempo adequado;

- as diferentes visões políticas no decorrer dos processos;
- a desigualdade de poder na geração e implantação de políticas;
- diferenças de influências entre os diversos atores no controle dos recursos.

#### 1.4 IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

Implementação é a etapa em que a política formulada transforma-se em programa e obedece aos objetivos e diretrizes expressas em uma legislação de caráter geral e/ou em normas regulamentares. Essa etapa constitui-se em simples execução de ações previamente desenhadas mas, na prática, é marcada pela imprevisibilidade e renegociações, já que nenhum texto cobre completamente todas as contingências (LINDBLOM, 1981).

A abordagem na capacidade de lidar com fatos da prática gerencial leva ao reconhecimento que na vida real, o estabelecimento dos objetivos é quase sempre simultâneo e inseparável da definição de ações ficando claro que as decisões são tomadas, de forma muitas vezes isolada e configuram-se geralmente em um padrão na administração pública.

Esse fato permite distorções no rumo na política delineada. Estudos que abordam o período de implementação ressaltam a necessidade de superação da visão dessa fase do *policy-making* enquanto processo linear, administrativo e meramente executório. Segundo essa concepção, os implementadores cumpririam funções prescritas em obediência à normas e a uma hierarquia, buscando sempre a eficiência. A política seria executada de cima para baixo de forma organizada e hierárquica, não havendo qualquer tipo de interação ou atrito entre formuladores pertencentes à esfera política e implementadores funcionários da burocracia governamental (PEREZ, 1999).

Não passa de uma visão inocente da realidade esse enfoque da implementação de políticas de forma organizada, eficiente e obediente, um

mecanismo operativo perfeito, onde preponderaria a absoluta fidelidade no cumprimento do que seria proposto, desconhecendo totalmente o real funcionamento da burocracia da administração pública. Essa visão hierárquica da burocracia pública correspondente ao ideal weberiano é francamente idealizada. Ela está arvorada num ideal inexistente, onde é pressuposto que não faltam recursos, as regras são claras, todos se encontram envolvidos e há consenso além de legitimidade quanto ao programa ou política.

As dificuldades na implementação de programas governamentais têm sido uma das questões fundamentais para explicar o insucesso em atingir os objetivos estabelecidos nas políticas públicas, apresentando-se dessa forma como o elo que faltava para a eficiência e eficácia da ação governamental. A falta de visão sobre os potenciais problemas que poderão surgir durante a aplicação de programas ou políticas governamentais inevitavelmente resulta em paralisações, descontinuidades de ações e prejuízos. A implementação, portanto, possui a capacidade de orientar novas políticas além de poder também criá-las, pois ela própria se constitui em fonte de informação para a tomada de decisões e conseqüente reformulação de políticas (SILVA, 2000).

A implementação de uma política é a sua execução. Ocorre quando a política já está contida necessariamente em documentos normativos podendo implicar na criação de sub-políticas, para se conseguir o desdobramento da política-mãe. A execução da política envolverá órgãos governamentais que serão responsáveis pelo alcance dos fins e objetivos previamente traçados e isso poderá se dar de forma direta, ou indiretamente, utilizando-se da parceria com entidades filantrópicas, Organizações Não Governamentais e outras congêneres.

De acordo com MENY e THOENIG (1992, p.194), “A avaliação é um trabalho diário. Consiste em identificar e medir os efeitos próprios de uma ação.”

No entendimento de COTANDRIOPOULOS (1997, p.32), avaliar “...consiste fundamentalmente em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção, ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar

na tomada de decisões.” Para o autor, intervenção é o conjunto de meios organizados dentro de um determinado contexto e em um determinado tempo, para produzir bens e ou serviços, atendendo um objetivo de modificar uma realidade. Seus componentes são cinco: objetivos, recursos, serviços bens e/ou atividades, efeitos e contexto preciso em um dado momento.

Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas compreende a análise dos resultados da política executada. Preocupa-se em saber se o programa da política pública alcançou o objetivo pretendido dentro dos prazos e custos estimados, se os serviços ou bens foram entregues com presteza e qualidade, se houveram efeitos positivos ou negativos e em que contexto isso se deu. Dessa forma, a avaliação permite o *feed-back* para a continuidade das políticas se elas tiverem o caráter permanente, ou de mudanças se necessário, na busca de novas etapas a serem atingidas.

Essa avaliação dos resultados da aplicação de uma política determinada tem grande importância, pois serve para subsidiar o tomador de decisões a encontrar o caminho mais adequado, quando diante de situação que guarda semelhança com outra já previamente resolvida ou fracassada, ajudando-o a entender os motivos do sucesso ou insucessos anteriores, evitando que o mal se repita, ou aperfeiçoando o êxito alcançado, corrigindo os rumos de ação.

Para DAGNINO (2002) a avaliação de políticas ocorre quando se faz a comparação entre os objetivos pretendidos e os resultados alcançados. O autor entende que a fase de avaliação está intimamente ligada ao grau de racionalidade da formulação de uma política e ao estilo de sua implementação, pode-se dizer até que ela é dependente disso. As mudanças de determinadas situações somente ocorrem diante da avaliação, pois é ela que mostra os novos rumos a serem seguidos diante daquilo que tiver sido produzido ou alcançado, surgindo então proposições na busca dos novos cenários, aproximando-o do melhor possível.

A avaliação de políticas, considerada como a última fase do *policy-making*, significa análise crítica que apreende em que medida as metas estão sendo

alcançadas e também é entendida como forma de retro-alimentar o processo de produção de políticas (VIANA, 1988).

### 1.5 VISÕES DO ESTADO E ANÁLISE POLÍTICA

Segundo DAGNINO (2002) é de vital importância levar em conta a natureza do modelo que se emprega para entender as relações entre a Sociedade e o Estado na análise dos resultados obtidos ao formular e implementar uma política pública.

O modelo escolhido irá influenciar os resultados, portanto a visão selecionada como guia para a análise não será neutra. Genericamente pode-se destacar duas maneiras diferentes e antagônicas de enxergar o papel do Estado, visões que estão permanentemente em luta nas últimas décadas: a visão neoliberal e a visão estatizante.

Os neoliberais entendem que as políticas públicas que buscam regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista, são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. A intervenção do Estado representa uma intromissão indevida nos interesses e liberdades individuais, desequilibrando a livre iniciativa e a concorrência privada, o que acabaria retirando dos mercados os mecanismos capazes de gerar essa harmonia. Novamente o livre mercado é visto pelos neoliberais como o único capacitado a manter o equilíbrio nas relações entre os indivíduos e criar oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade (HÖFLING, 2004).

Em conformidade com seus postulados, os neoliberais não entendem que seja do Estado a responsabilidade de ofertar políticas sociais a todos os cidadãos em termos universais, de forma padrão. Se essa oferta fosse função do Estado, em última análise, se retiraria dos cidadãos, as possibilidades de fazerem suas próprias escolhas. A ação centralizada nas mãos do Estado provoca os gigantismos

conhecidos, criando unidades maiores do que o necessário e menos eficientes, além de aumentar o poder dos produtores de bens e serviços, reduzindo a capacidade dos consumidores de escolherem o que entendam como o melhor produto.

Para ampliar o rol de ofertas em relação a orientações e modelos de ação social e também para aliviar os setores da sociedade que contribuem através de impostos para o sistema público sem utilizá-lo necessariamente, as teorias neoliberais propõem que o Estado divida — ou transfira — suas responsabilidades com o setor privado. A passagem da responsabilidade de execução das políticas sociais que estão ao encargo do Estado, para a iniciativa privada, dentro de uma esfera de ação menos ampla, além de contribuir para os objetivos acima, é entendida como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e de reduzir os custos (HÖFLING, 2004).

DAGNINO (2002) entende que mesmo que as escolhas sejam ideológicas na maioria das vezes, a opção realizada não é simplesmente metodológica. Ele classifica as visões como: Visão Pluralista, Visão Elitista, Visão Corporativista e Visão Marxista.

A Visão Pluralista destaca toda a sorte de restrições que sujeitam o Estado aos grupos de pressão em diferentes áreas onde se formulam as políticas públicas, tornando-a um produto de suas preferências. O próprio Estado (ou seus integrantes) é considerado como mais um entre esses grupos. Na Visão Elitista a necessidade de superar as limitações da visão Pluralista, da qual é derivada, levou à aceitação da existência de elites, como pilar teórico principal. Ela evidencia o poder de um pequeno número de bem organizados interesses, e a competência dos mesmos para atingirem os seus propósitos. Na visão Corporativista se destacam os grupos de pressão (organizações de trabalhadores e patrões) que passam a se integrar ao Estado, sendo este um instrumento de controle de conflitos entre as partes, subordinando-as aos interesses nacionais num ambiente de concorrência e busca de competitividade. O fundamento dessa visão está na idéia que os indivíduos e categorias serão melhor representados através de federações, sindicatos ou outras

instituições de classe, do que através de partidos políticos. As unidades de categorias são reconhecidas pelo Estado como possuindo monopólio de representação (podendo assim ser por ele controladas) e responsabilizadas por funções administrativas em lugar do Estado. Na visão Marxista é ressaltada a ação dos agentes econômicos na defesa de seus interesses que utilizam o Estado como instrumento para a manutenção do 'status-quo' de uma classe social particular. Suas subdivisões são chamadas de escolas e as mais importantes destacadas dentre outras são: Instrumentalista, Estado como árbitro, Estruturalista, e da Lógica do Capital. (DAGNINO, 2002).

Definida pelo teórico marxista MILIBAND (1972) a Escola Instrumentalista, é aquela em que a classe capitalista controla o Estado, usando-o como instrumento de suas vontades, compelindo-o a tomar decisões que atendam as suas necessidades, é o chamado Estado Liberal. Muitos dos administradores públicos são recrutados pela classe capitalista, para aumentar o seu grau de cooptação, bem como para manter as relações de trabalho harmoniosas e para a rotinização dos conflitos.

Há uma parceria não declarada entre funcionários públicos, políticos e empresários que em virtude de suas afinidades comuns estão em primeiro lugar a serviço de si mesmos e depois da sociedade. Não é difícil encontrar exemplos recentes de como essa Escola se encaixa perfeitamente em governos eleitos com bandeiras ditas populares, no entanto, com ações distantes dos discursos de palanques, como foi o governo Collor.

Outro Marxista, teórico da Escola do Estado como Árbitro, POULANTZAS (1975) entende que, quando existe um certo desequilíbrio entre os atores sociais a burocracia estatal pode intervir impondo políticas harmonizadoras, que embora não sejam controladas pelos empresários, servem aos seus interesses de longo prazo. A atuação do Estado como árbitro entre as camadas de domínio se dá em situações normais e cotidianas e a sua atividade é vista como independente das classes empresariais.

Também nesse caso, pode-se enxergar como experiência não tão recente, mas presente na história do Brasil, a ditadura militar que a serviço do empresariado dirigiu o País por mais de 20 anos, auto intitulando-se Protetores da Nação.

No entender da Escola Estruturalista, concebida por ALTHUSSER (1980), o Estado é visto como força de execução e de intervenção repressiva a serviço das classes dominantes, e seu propósito é o de desorganizar as classes subordinadas através do uso de aparatos repressivos ou ideológicos, submetendo-as ao processo de exploração capitalista .

Essa visão de Estado, advinda da escola estruturalista, tem como exemplo prático o que ocorreu em todos os países da América do Sul que passaram por golpes de Estado, e o destaque mais bem acabado foi o ocorrido no Chile, onde o processo de repressão foi violento, a serviço das forças capitalistas internas e externas.

Para ALTVATER (1987), a Escola da Lógica do Capital deduz a necessidade funcional do Estado da análise do modo de produção capitalista. O Estado é entendido como um capitalista coletivo ideal que integra e organiza o trabalho, mantendo o sistema sob controle. Ele provê as condições materiais gerais para a produção, estabelece as relações legais genéricas, regula e suprime os conflitos entre capital e trabalho e protege o capital nacional no mercado mundial.

Segundo DAGNINO (2002) a visão marxista tem em sua essência uma crítica à formulação capitalista e sua proposta normativa transcende os limites do capitalismo, sendo que as visões Pluralista, Elitista e Corporativista combinam visões, interpretações e normas de organização social e econômica no capitalismo.

Incorporados à análise política, deveriam estar os fatores culturais, aqueles construídos em processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade. Muito do sucesso ou fracasso na aplicação dessas políticas públicas advêm da forma como se enxerga esses fatores culturais que, com freqüência, são ignorados pelos formuladores de políticas e que também explica as diferentes soluções e padrões

adotados para ações públicas de intervenção.

A interação entre sociedade e Estado, o distanciamento ou a aproximação, as formas de utilização ou não de canais de comunicação entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos é que delineiam as diferentes intervenções, que estabelecem o seu formato e são, em última instância, a chave para o sucesso ou para o fracasso de uma determinada política. Indiscutivelmente as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania (HÖFLING, 2004).

Em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados voltados àqueles que apesar de sua pretensa capacidade de escolhas individuais, não usufruem o progresso social. Dessa forma, caberia a ação estatal reduzir as disparidades sociais e de oportunidades entre indivíduos, porém tais ações não objetivam mudar as relações estabelecidas na sociedade e não tem o poder de alterar o *status-quo*.

No caso de uma administração pública consciente de seu papel social e investida de capacidade crítica relativa as suas funções, considera sua responsabilidade servir à sociedade, não aumentando privilégios estabelecidos, não se subordinando aos interesses do poder econômico, estabelecendo como prioritários programas de ação de alcance geral, que atinjam as camadas mais necessitadas, incorporando conquistas sociais que revertam o desequilíbrio social.

## 1.6 O PAPEL DO ESTADO

Para HAM e HILL (1993) as políticas públicas agem sobre o conjunto da sociedade, sobre as relações econômicas e sociais e provocam efeitos de tal monta, que não há teorias que as expliquem sem explicar também as inter-relações entre

Estado, política e sociedade.

Dessa forma, essas relações serão analisadas principalmente em função das mudanças radicais que ocorreram nos últimos 15 anos. Os debates a cerca da reforma do papel do Estado vem assumindo destaque na agenda pública brasileira a partir dos anos 80, resultado de fatores externos e internos que condicionaram essa transformação e traz a necessidade de superação do impasse da convivência de uma cultura política de padrões de decisão centralizados e práticas clientelistas na formulação de políticas públicas. Uma nova dinâmica que impõe a presença em menor proporção do Estado e a necessidade de sua modernização, onde a busca de eficiência passa a ser o ponto chave para a nova imagem.

Segundo TAPIA (1996, p. 2-3):

Ao longo da década de oitenta houve uma larga difusão de propostas de corte neoliberal e uma inequívoca preponderância de suas teses sobre como resolver a crise econômica e social vivida pelos países latino-americanos. Nesse período, os diagnósticos e as ênfases nos aspectos e propostas sofreram deslocamentos expressando, ao mesmo tempo, tanto diferentes momentos da adoção de programas de ajuste como modificações na percepção de processos econômicos e sociais globais, notadamente aqueles ligados à reestruturação produtiva. O núcleo das propostas neoliberais encontrado nos documentos elaborados pelo Banco Mundial, na segunda metade da década de oitenta, enfatiza a necessidade de desregulamentação e privatização dos mercados, e privatização e desregulamentação do Estado. Esse conjunto de propostas "policy-oriented" passou a ser conhecido como Consenso de Washington.

Os anos 90 são dominados pelos ideais de mudanças políticas que alteram profundamente o Brasil. O panorama internacional é marcado pela globalização mundial, influenciando fortemente as mudanças estruturais que se seguiriam sob a bandeira neoliberal.

Segundo BELLUZZO (2003) são três as dimensões da crescente liberalização ou desregulação que se abateu sobre a economia brasileira: a abertura financeira, a abertura comercial e a reformulação do papel do Estado na economia, da qual as privatizações têm a primazia absoluta.

Para efeitos desta dissertação serão concentrados os maiores esforços nessa última dimensão que trata das mudanças na forma de atuar do Estado, no seu

desmonte em defesa do processo privatista e terceirizante.

As primeiras tendências de mudanças de nítida vocação liberal seriam a de concentrar as ações do Estado naquelas funções típicas, a exemplo de segurança, saúde e educação de forma a suprir com qualidade as demandas sociais básicas. Outras diziam respeito a sua forma de atuação, onde parecia irreversível a tendência da evolução de um papel de executor do atendimento das demandas sociais para o de gestor (BRASIL, 1997).

No entanto, as discussões que se levantariam a partir desse processo de mudança se deram sem uma efetiva participação social, isso ficou a cargo principalmente dos teóricos de viés liberal que estão sempre a serviço das elites.

O entendimento de TAPIA (1996, p. 3) é que, “Do ponto de vista social, as sugestões eram no sentido de uma reestruturação das políticas ancorada na redução do gasto social, concentrando o papel do Estado, na área social, na saúde e no ensino básico, na assistência social às camadas mais carentes e transferindo ainda atividades e funções para a órbita privada.”

A esse cenário soma-se as características da República Federativa do Brasil, onde na verdade há uma concentração de poderes na esfera federal, tornando dessa forma a burocracia estatal distante das reais necessidades da população.

Segundo DRAIBE (1989) aumenta consideravelmente a centralização do poder de decisão no Governo Federal, deixando os Estados e Municípios sem instrumentos de intervenção social. Isso se dá de três maneiras: concentração de recursos financeiros na esfera federal, estabelecimento de normas gerais aplicáveis às políticas sociais e submeter à decisões da União qualquer repasse de verba federal.

Nessa visão, o Estado Nacional é caracterizado fortemente pela centralização política e financeira de recursos no nível federal, enfraquecendo os governos estaduais e municipais em sua atuação, criando complexos organizacionais como intermediários para os repasses de verbas. O lado perverso dessa situação está na falta de integração nos objetivos dos governos, que se tornam incapazes de

enxergarem que uma ação deve compreender o conjunto de suas políticas, pois não se pode falar em desenvolvimento social se não ligar uma política à outra, ou seja, ações de saúde estão ligadas às questões de saneamento, que por sua vez estão também ligadas às questões de moradia.

De acordo com DRAIBE (1989) a proliferação de órgãos governamentais como fundações, institutos e outros foi a resultante da concentração de poder no Governo Federal. Esse fator somente aumentou a confusão na ação dessas instituições, com excessiva burocracia e replicação de funções, causando um enorme prejuízo à organização do Estado e abrindo dessa forma espaço para a ação de interesses privados. Outros efeitos negativos também vieram à tona, tais como: o bloqueio à formulação e implantação de planos gerais para cada setor da política social nacional, a falta de instrumentos públicos de controle, a superposição de programas demonstrando inequivocamente a falta de integração institucional.

Diante desse quadro confuso e extremamente burocrático fica fortalecida a idéia de um Estado menos executor e mais formulador e regulador das políticas públicas e, por conseguinte, há uma forte expansão do espaço público não-estatal. Na prática, porém, a indefinição institucional, típica desse momento de transição, leva o Estado a assumir papéis e funções nem sempre compatíveis com as características desejáveis da mesma forma que induz a superposição de atuação ou, ainda, omissão em áreas estratégicas.

De acordo com DRAIBE (1993, p. 27),

O movimento de centralização e de fragmentação de tipo burocrático e autoritário suprimiu ou evitou a participação de sindicatos, partidos e movimentos sociais, tanto onde havia anteriormente tal tradição quanto nos novos setores, tecnocraticamente concebidos e geridos. Dessa forma, estiveram suprimidos todos os mecanismos de controle público, levando o sistema de proteção social a apresentar no início dos anos 80 todas as formas de desordem institucional, desorganização administrativa, fraudes, corrupção.

Consequentemente o modelo do aparelho estatal burocrático do Governo Brasileiro, como base para a sustentação das políticas públicas estava superado,

condenado pelo excesso de centralização e pelo seu gigantismo. A fragmentação institucional, o burocratismo, o tecnocratismo, as indevidas autonomizações e o custo caro da máquina, produzem os sabidos efeitos funestos pela falta dos meios de controle público. Além desses aspectos de dificuldades da sociedade frente a um Estado perdulário, ineficiente e fundamentalmente antidemocrático na formulação de suas políticas públicas, fatores externos somaram-se acentuando ainda mais a gravidade do problema, como as crises financeiras provocadas pelo endividamento externo e pelo predomínio das idéias equivocadas sobre a globalização.

A partir disso aumenta consideravelmente o confronto de ideologias entre os que defendem um Estado promotor do bem público e dos interesses gerais da Nação da forma como se processou desde a implantação do modelo urbano-industrial, e os que desejam um Estado mínimo para apenas atender as questões institucionais e legais de garantias do livre funcionamento das forças de mercado, e de suas atividades exclusivas como a justiça, as relações diplomáticas, etc.

Os primeiros enxergam a atuação do Estado como sendo a mesma da época em que imperava a política de substituição de importações sendo o nacionalismo e o desenvolvimentismo seu foco central, portanto uma visão tradicional de desenvolvimento. Atribuem-no a responsabilidade pelo atendimento de todas as demandas da sociedade entendendo-o como único capaz de promover o bem-estar coletivo, criando políticas que levem a diminuição dos desequilíbrios sociais através da redistribuição de renda, não permitindo o predomínio das forças mais organizadas sobre as mais desprotegidas, beneficiando as camadas menos privilegiadas da população. Na outra ponta ideológica estão aqueles que consideram que reduzir o Estado à sua dimensão mínima seria a solução ideal, defendem a idéia de que o mercado por ser mais eficiente na distribuição de recursos escassos entre diferentes usos é o mecanismo ideal no fornecimento de bens e serviços. Caberia ao Estado ofertar poucos serviços públicos objetivando compensar disparidades sociais, e mesmo nesse caso sua atuação se daria através de organizações privadas sob contrato do Estado (CASTOR, 2000).

Às pressões internas por reformas do aparato estatal somaram-se exigências de adequação por parte dos organismos financiadores internacionais, que induziram à adoção de um programa ou estratégia seqüencial de transformação em três fases – estabilização macroeconômica, com prioridade absoluta para a formação de superávit fiscal primário (revisão das relações fiscais entre níveis de governo e reforma da previdência social); reformas estruturais (abertura comercial, liberalização do sistema financeiro, desregulamentação de mercados e privatização do setor produtivo estatal); e retomada dos investimentos e crescimento econômico (FIORI, 1997).

No plano do funcionamento da administração pública e de sua capacidade de intervenção isso significou um processo efetivo de contração do gasto público, um redimensionamento e redefinição do aparato estatal na direção consoante com a nova estratégia. Forte ênfase foi dada à adoção de medidas variadas de contenção de custo, tais como: redução do tamanho das estruturas estatais de intervenção, incentivo a planos de aposentadoria, planos de demissão compulsórios ou voluntários, proibição ou congelamento temporário de novos contratos e investimentos, eliminação de direitos e garantias aos servidores públicos, contenção de salários e outras (SILVA, 1998).

Os propósitos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado elaborados durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso concernentes à atuação do governo, fundamentavam-se no estabelecimento de limitações dos poderes e responsabilidades do Estado, onde o Estado Burocrático cederia lugar ao Estado Gerencial. Caberia a esse apenas aquelas funções exclusivas não delegáveis, como a segurança pública, e as funções não-exclusivas, seriam repassadas às entidades não estatais, retirando-se dessa forma das atividades empresariais em que teria se inserido no período desenvolvimentista. No entanto os resultados dessa nova filosofia gerencial de governo, foram a diminuição brutal do capital humano dos quadros de pessoal, com aposentadorias precoces e desvalorização do funcionalismo, desmontando a capacidade administrativa e

comprometendo os recursos fiscais, deixando os programas sociais no completo abandono. (CASTOR, 2000)

Sem dúvida alguma, diante das experiências que muitas nações passaram na aplicação de modelos de 'Estado mínimo' apregoados pelas vertentes neoliberais e seus resultados, não poderia deixar de ocorrer em tempos atuais uma mudança no sentido contrário que não os conduzisse a uma dinâmica competitiva desenfreada, ao sabor do mercado.

Para SILVA (1998, p. 14), :

...ficou patente que, quando existem, os fatores responsáveis pela retomada sustentada do desenvolvimento foram outros e implicaram na criação de condições sistêmicas de competitividade, onde a ação efetiva de um aparato estatal transformado - que atua como elemento de intervenção seletiva, catalisador, facilitando ações, induzindo e complementado as atividades do setor privado e dos grupos sociais, buscando, enfim, gerir estrategicamente o processo de desenvolvimento - foi e continua sendo um elemento essencial. O próprio Banco Mundial em um dos seus relatórios - World Development Report, 1997 - reconheceu essa realidade: A História tem demonstrado de forma repetida que um bom governo e uma administração pública eficaz não são um luxo, mas uma necessidade vital. Sem a ação de um Estado efetivo o desenvolvimento sustentado, econômico e social, é impossível.

## 1.7 BREVES CONSIDERAÇÕES

Com base em todo o referencial apresentado neste capítulo pode-se verificar que existem inúmeras teorias para explicar como são formuladas as políticas públicas, compreendendo desde a construção da agenda até o processo de avaliação, da complexidade das relações entre os diversos atores que influenciam essas políticas até o descaso de autoridades governamentais nos chamados processos de não decisão ou inação premeditada. Pode-se entender também, o processo de definição de políticas públicas como o retrato não somente dos conflitos de interesses mas também dos arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.

Além das teorias mencionadas a respeito dos processos decisórios que levam a formulação e implementação de políticas este capítulo abordou a questão

das transformações no papel do Estado. De fato, as mudanças sociais e políticas ocorridas desde a última década têm afetado o papel tradicional do Estado, provocadas por grupos de interesses que o desejavam ‘mínimo’, e que conseguiram prevalecerem suas idéias diante do conjunto da sociedade, que raramente é chamada para participar das decisões que afetam o destino de todos.

No capítulo subsequente, é demonstrada a importância do setor de transportes, no Brasil e no Paraná, como parte fundamental da infra-estrutura nacional, sendo apresentado as suas diversas modalidades e as políticas de transportes executadas pelos Governos Federal e Estadual, destacando os projetos mais importantes executados nos anos de 1995 a 2002, onde predominou um período de grandes transformações econômicas e políticas influenciadas pelo conhecido como ‘globalização’.

## CAPÍTULO 2

### 2 A IMPORTÂNCIA DO SETOR DE TRANSPORTES

Esse capítulo objetiva mostrar a importância do setor de transportes para desenvolvimento nacional e regional. Para tanto, as várias modalidades desse setor, tanto no âmbito federal quanto no estadual, são abordadas com o intuito de destacar seu caráter estratégico cujo desempenho acarreta impacto amplo e profundo sobre a economia brasileira e sobre o bem-estar de todos os segmentos da população.

Na realidade, o setor de transportes cumpre um papel estratégico de suporte às políticas globais de desenvolvimento e desempenha uma importante função no processo de planejamento econômico e social nas esferas federal e estadual.

Nesse sentido o presente capítulo apresenta o setor de transportes com maiores detalhes, destacando cada um dos modais e o que representam em termos de tamanho e importância econômica e social. Além disso, as transformações ocorridas em cada um dos modais, provocadas pelas correntes neoliberais que se instalaram nos governos do Estado do Paraná e do Brasil na última década são abordadas.

#### 2.1 OS MODAIS DE TRANSPORTE NO BRASIL

Responsável pela movimentação interna e externa de bens e pessoas no País, o setor de transportes constitui fator de alta relevância para a vida nacional. Seu papel deve ser reconhecido pelos seus aspectos específicos e gerais.

No caráter mais específico o transporte de cargas e de passageiros são estratégicos. O transporte de cargas tem sua importância destacada pelos seguintes fatores: competitividade dos produtos nacionais dentro e fora do País, confiabilidade para sustentar as políticas de produção de alimentos básicos e produtos industriais, sustentação das frentes de expansão da economia e promoção do desenvolvimento

regional.

O órgão responsável pelas políticas de transportes do Governo Federal é o Ministério dos Transportes (MT) que possui em sua estrutura o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) principal braço executor no setor rodoviário, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) que são empresas reguladoras desses setores, a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) para elaboração de estudos e pesquisas, as Companhias Docas em vários Estados da Federação cujos portos são administrados diretamente pelo Governo Federal e a Rede Ferroviária Federal (RFFSA).

Quanto ao setor aeroportuário, as ações são desenvolvidas através da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), empresa pública federal vinculada ao Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa (MD).

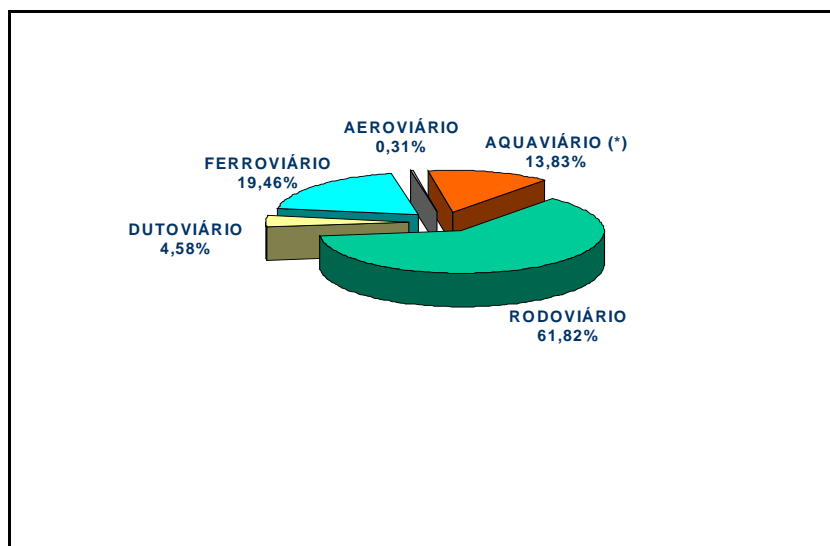
De acordo com os dados do MT (2000), o transporte de cargas se dá predominantemente pelas rodovias, demonstrando que a opção histórica do Brasil foi a política do rodoviarismo, o que repercute hoje nos altos custos dos fretes em função da dependência da matriz energética externa. Os percentuais de distribuição de cargas das várias modalidades de transporte estão representados na Figura 1.

O plano de governo Brasil em Ação (1996-1999) previa alocação de recursos em 42 projetos que compunham o Plano Plurianual (PPA) do período envolvendo investimentos de cerca de R\$ 79 bilhões de reais em todas as áreas do Governo Federal. O plano seguinte a esse seria denominado de Avança Brasil (2000-2003) e continha 365 projetos com investimentos na ordem de R\$ 327 bilhões de reais em infra-estrutura, a serem desenvolvidos através de parcerias chamadas de público-privadas.

Na área de infra-estrutura ambos os planos tiveram como estratégia a concentração dos investimentos em projetos capazes de reduzirem os custos de transportes, chamado “Custo Brasil”, objetivando tornar rodovias, portos, hidrovias,

ferrovias e aeroportos cada vez mais integrados física e operacionalmente.

FIGURA 1 - MATRIZ DE TRANSPORTES (CARGAS) –2000



FONTE: MT, 2000

A realidade dos dias atuais deixa claro que tais planos não alcançaram esses objetivos, basta acessar o *site* do próprio Governo Federal ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)) para verificar o quão distante ficaram não apenas os valores investidos como também os poucos resultados nas ditas parcerias público-privadas.

Infelizmente essa tendência de elaboração de planos monstruosos batizados com o nome do País, continuam, pois o PPA do Presidente Lula e sua equipe tem o nome de Plano Brasil Para Todos (2004-2007) e contém os mesmos vícios dos governos anteriores, inúmeras obras que ficarão apenas no papel e muita ‘parceria’ com a iniciativa privada financiada por recursos do tesouro nacional.

### 2.1.1 MODAL RODOVIÁRIO

O principal modal de transportes do Brasil é o rodoviário que, de acordo com o MT (2005), responde por cerca de 90% do transporte de passageiros e 61% do transporte de cargas, com uma malha rodoviária pavimentada de 53,8 mil

quilômetros distribuídos pelos Estados (Quadro 1) e, segundo os relatórios do DNIT (2005), a conservação dessas são classificadas como sendo: 12% excelente, 25% bom, 32% regular, 17% mau, 7% péssimo e 7% não considerado.

QUADRO 1 - MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL PAVIMENTADA – 2000

Estado	Extensão (Km)
Acre	456,6
Amapá	159,7
Amazonas	498,2
Pará	845,5
Rondônia	1.253,80
Roraima	687,7
Tocantins	808,2
Alagoas	722,5
Bahia	4.243,20
Ceará	2.065,70
Maranhão	2.373,30
Paraíba	1.220,60
Pernambuco	2.475,90
Piauí	2.139,40
Rio Grande do Norte	1.306,50
Sergipe	318,8
Espírito Santo	766,8
Minas Gerais	9.712,20
Rio de Janeiro	1.581,00
São Paulo	1.146,20
Paraná	3.141,80
Rio Grande do Sul	4.986,70
Santa Catarina	2.108,00
Distrito Federal	162,2
Goiás	2.850,50
Mato Grosso	2.625,50
Mato Grosso do Sul	3.189,50
Total	53.846,00

FONTE: MT/DNIT, 2000

Essa situação resultante da falta de investimentos em conservação de rodovias tem como conseqüências: a redução do nível de segurança aos usuários; o aumento dos custos com acidentes, vítimas e internações hospitalares; e a baixa competitividade dos produtos nos mercados interno e externo, pois encarece a comercialização.

Entre as obras de maior vulto previstas originalmente no Plano Brasil em Ação (1997) estavam a duplicação da rodovia Fernão Dias e as melhorias nas rodovias que formam o Corredor do Mercosul.

Diante das dificuldades de obtenção de recursos públicos para viabilizar todos os investimentos em rodovias, o governo FHC já em seu primeiro mandato adotou como alternativa a política de concessão. Pretendia-se implementar em 4 anos, no período de 1997 a 2001, programas de restauração, transferência aos Estados e concessão da exploração ao setor privado de rodovias federais.

A idéia seria transferir à iniciativa privada a responsabilidade pela manutenção das condições de trafegabilidade das rodovias, o aumento de capacidade com a construção de obras de duplicação, contornos e a prestação de serviços através de socorro de guincho e atendimentos hospitalares prévios, mediante a cobrança de uma taxa de uso, o pedágio.

### 2.1.2 MODAL PORTUÁRIO

Segundo HOSBAWM (1981, p.87):

As greves das docas, como as greves ferroviárias, podem causar perdas financeiras maciças ou ruptura de um grande setor de economia – especialmente em áreas dependentes do comércio de ultramar – atrasando o transporte de mercadorias e matérias primas. A mão de obra do cais é poderosa porque sua capacidade de fazer greve é poderosa, e em geral os sindicatos portuários têm uma forte tradição de militância. De Santos a São Francisco, de Sidney a Liverpool, a ameaça de greve de estivadores é ainda considerada extremamente séria.

Essa era a realidade na década de 80 onde as classes trabalhadoras, principalmente em função da atuação forte de seus sindicatos, tinham grande poder de mobilização. Entretanto, a partir dos anos 90 essa situação se modificaria radicalmente.

As mudanças que atingiram o Setor Portuário Brasileiro a partir da lei de modernização dos portos tinham por objetivo modificar profundamente as relações de trabalho nos portos, entre os governos e os sindicatos, de forma a diminuir

consideravelmente o poder que esses possuíam na administração portuária.

Em 1993 foi promulgada a Lei dos Portos (Lei nº 8.630/93)<sup>1</sup> que trouxe uma profunda reformulação nos conceitos postos em prática na vida portuária brasileira, notadamente no que diz respeito à exploração das instalações, à prestação dos serviços, à relação capital-trabalho, à Administração e à participação do Estado nesse setor de transporte.

Desde então até os dias atuais a automação e a terceirização das operações portuárias modificaram o perfil dos portos nacionais. Essa lei abriu definitivamente os portos públicos brasileiros à iniciativa privada, prevendo em seus artigos a privatização da exploração dos portos via concessão, o arrendamento das instalações portuárias e a privatização dos serviços portuários.

Criou também o Conselho da Autoridade Portuária (CAP), composto por burocratas da administração pública e empresários representantes de federações e associações privadas, transferindo a esses, atribuições antes governamentais, tais como: baixar regulamento de exploração do porto, homologar horário de funcionamento, entre outras.

Segundo dados do MT (2005), os operadores privados respondem por nada menos que 77% da movimentação total de cargas. Nos últimos 3 anos um terço do investimento feito nos portos públicos brasileiros vieram da iniciativa privada, o que demonstra que a economia de mercado está tomando mais espaço no setor portuário. Até 1996 havia 1,4 milhões de quilômetros de áreas arrendadas. Dois anos depois, houve um incremento de 521% com destaque para terminais nos portos de Santos, Rio de Janeiro, Sepetiba, Vitória, Itaquí, Paranaguá e Rio Grande.

O quadro 2, apresenta as características de todos os portos marítimos do Brasil, como também a região onde se localizam.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias. In: Coletânea de Legislação e Jurisprudência. São Paulo: LEX Editora S/A., 1993.

QUADRO 2 - PORTOS DO BRASIL (CARACTERÍSTICAS) – 1998

REGIÃO E PORTO	ÁREA M <sup>2</sup>	CANAL DE ACESSO		CAIS ACOSTÁVEL	
		LARGURA	PROFUNDIDADE	COMPRIMENTO	PROFUNDIDADE
<b>NORTE</b>					
Manaus (AM)	34.000	500	35	2.226	35-45
Belém (PA)	22.864	90	9-10	1.935	2,5-9,2
Santarém (PA)	10.400	1.800	15	520	10-16
<b>NORDESTE</b>					
Itaqui (MA)	16.000	1.800	30	710	9-11
Fortaleza (CE)	35.072	100	10-11	1.054	10
Natal (RN)	4.677	150	5-8	400	6-7
Cabedelo (PB)	13.667	150	9	602	7,5-9
Recife (PE)	48.070	260	10	3.060	8-10
Maceió (AL)	2.800	80	10-15	750	10
Aracaju (SE)	-	120	10,6	324,8	10,6
Salvador (BA)	46.996	200	8,2	2.092	7-10
Ilhéus (BA)	-	200	10	433	10
<b>SUDESTE</b>					
Vitória (ES)	70.000	75-120	8-11	1.970	5-11,5
Rio de Janeiro (RJ)	137.536	1.150	20-37	7.420	6-12
Angra dos Reis (RJ)	21.040	1.100-1.500	14	400	9
Santos (SP)	221.186	300-700	14	11.350	5-14
São Sebastião (SP)	48.000	2.000	17-25	-	-
Sepetiba (RJ)	10.000.000	200	1,89-18	1.873	2 -15
<b>SUL</b>					
Paranaguá (PR)	2.350.000	900	12 - 14	2.616	8-13
Antonina (PR)	290.000	100	4,8- 8,0	60	6 - 8
São Francisco do Sul (PR)	36.000	150-180	10	375	5-10
Itajaí (SC)	-	100	8	750	8
Imbituva (SC)	39.300	-	-	577	7,5-9
Porto Alegre (RS)	-	85	5-14	8.000	4-6
Rio Grande (RS)	-	100-300	5-15	5.760	4-14

FONTE: MT, 1998

### 2.1.3 MODAL HIDROVIÁRIO

A navegação fluvial no Brasil tem uma posição inferior em relação aos outros sistemas de transportes. É o sistema de menor participação no transporte de mercadorias no Brasil e ocorre devido a vários fatores. Muitos rios do Brasil são de planalto, por exemplo, apresentando-se encachoeirados dificultando a navegação sendo o caso dos rios Tietê, Paraná, Grande, São Francisco. Outros fatores são os

rios de planície facilmente navegáveis (Amazonas e Paraguai) mas se encontram afastados dos grandes centros econômicos do Brasil.

O Brasil possui uma rede hidrográfica de aproximadamente 42,8 mil quilômetros de extensão, compreendendo os rios navegáveis e potenciais (Quadro 3).

QUADRO 3 - REDE HIDROVIÁRIA BRASILEIRA (BACIAS E EXTENSÃO) – 1998

BACIA	ESTADO	EXTENSÃO (Km)			RIO
		Navegável	Potencial	Total	
Amazônica	AM, PA, AC, RO, RR e AP	18.300	723	19.023	Amazonas, Solimões, Negro, Branco, Madeira, Purus, Juruá, Tapajós, Tele Pires e Guaporé.
Nordeste	MA e PI	1.740	2.975	4.715	Mearim, Pindaré, Itapecuru, Paranaíba e Balsas.
Tocantins/ Araguaia	TO, MA e GO	2.200	1.300	3.500	Tocantins, Araguaia e Das Mortes.
São Francisco	MG, BA, PE e SE	1.400	2.700	4.100	São Francisco, Grande e Corrente.
Leste	MG, ES e RJ		1.094	1.094	Doce, Paraíba do Sul e Jequitinhonha
Paraná	SP, PR e SC	1.900	2.900	4.800	Paraná, Tiête, Paranaíba, Grande, Ivaí e Ivinhema.
Paraguai	MT, MS e PR	1.280	1.815	3.095	Paraguai, Cuiabá, Miranda, São Lourenço, Taquari e Jauru.
Sudeste	RS	600	700	1.300	Jacuí, Taquari, Lagoa dos Patos e Lagoa Mirim.
Uruguai	RS		1.200	1.200	Uruguai e Ibicuí.
TOTAL		27.420	15.407	42.827	

FONTE: MT, 1998

Os trechos hidroviários mais importantes do ponto de vista econômico encontram-se no Sudeste e no Sul do País. O pleno aproveitamento de outras vias navegáveis depende da construção de eclusas, pequenas obras de dragagem e, principalmente, de portos que possibilitem a integração intermodal.

Entre as principais hidrovias brasileiras destacam-se duas: Hidrovia Tietê-Paraná (São Paulo) e a Hidrovia Taquari – Guaíba (Rio Grande do Sul). Nos últimos anos o Governo Federal realizou várias obras com o intuito de tornar os rios brasileiros navegáveis.

Eclusas são construídas para superar as diferenças de nível das águas nas barragens das usinas hidrelétricas. É o caso da eclusa de Barra Bonita no rio Tietê e da eclusa de Jupia no rio Paraná que estão prontas.

Conforme dados da Secretaria de Estado dos Transportes de São Paulo – SETR/SP (2004), o custo médio do quilômetro de implantação de uma hidrovia é muito menor que o de outras modalidades: US\$ 34.000 por quilômetro de hidrovia, US\$ 440.000 por quilômetro de rodovia, US\$ 1.500.000 por quilômetro de ferrovia.

A Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – ABIOVE (2004) estima, que 60% do transporte de soja no Brasil é feito através de rodovias, o que torna a tonelada transportada mais cara que na Argentina e nos Estados Unidos. No caso da Argentina, apesar de 82% do transporte da soja ser rodoviário, as distâncias médias até o porto ficam entre 250 e 300 km o que torna-o viável.

Nos Estados Unidos cujas distancias médias como no Brasil ficam acima de 1.000 km, 61% do transporte de soja é feito em hidrovias. O resultado é a diminuição da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional e a diminuição da renda dos produtores, em função dos preços dos fretes rodoviários serem bem mais elevados do que no transporte hidroviário. (ABIOVE, 2004)

#### 2.1.4 MODAL FERROVIÁRIO

As vantagens da estrada de ferro podem ser decisivas para um País de dimensões continentais como o Brasil, que possui uma rede de 29 mil quilômetros de ferrovias (Quadro 4).

Com modernos sistemas de transporte ferroviário podem ser oferecidos menores custos na variável referente a fretes, parcela representativa da composição

dos preços finais das mercadorias. Sobre os trilhos é predominante a movimentação de cargas de grande volume e tonelagem. As mercadorias têm origem nos centros de produção primária e destino nos terminais marítimos de exportação e locais de transformação industrial.

QUADRO 4 - MALHA FERROVIÁRIA FEDERAL - 1998

ESTADO	EXTENSÃO(Km)
Amapá	194
Pará	256
Alagoas	377
Bahia	1.564
Ceará	1.156
Maranhão	1.290
Paraíba	685
Pernambuco	1.042
Piauí	537
Rio Grande do Norte	600
Sergipe	303
Espírito Santo	489
Minas Gerais	5.518
Rio de Janeiro	1.266
São Paulo	5.726
Paraná	3.121
Rio Grande do Sul	2.303
Santa Catarina	1.369
Distrito Federal	58
Goiás	642
Mato Grosso do Sul	1.209
Total	29.705

FONTE: MT/DNIT, 1998.

Os principais entraves das ferrovias brasileiras são: material rodante ineficiente, custos elevados de instalação e manutenção, incompetência de pessoal empregado, diferença de bitolas, prioridade de investimentos em rodovias e escassez de combustíveis e de vias eletrificadas.

As medidas mais adequadas para uma recuperação das ferrovias seriam: estímulos fiscais para empresas abandonarem o transporte rodoviário e usarem o

ferroviário, aumento de investimento em composições e estradas de ferro, investimentos maciços na modernização e ampliação das redes e remodelação imediata nos modelos de administração

Para justificar sua ação privatista nessa área, o governo Fernando Henrique Cardoso utiliza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entrando em campo financiando grupos privados para assumirem mais de 29 mil quilômetros de ferrovias, um patrimônio que levou mais de um século para ser construído.

Com o pretexto de tornar o setor mais dinâmico e poder oferecer melhorias consideráveis na qualidade dos serviços fornecidos, reduzindo custos de produção com fretes mais baratos, as ferrovias brasileiras são entregues a grupos privados através de um processo de concessões, financiados pelos organismos de fomento do próprio Governo Federal. A questão que se apresentava para o Governo Federal era a de garantir que, junto com a transferência da operação para o setor privado fossem atraídos investimentos. Nesse sentido BASTOS (1999, p.93), sublinha que:

É com pesar que se constata a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social neste processo, uma vez que foi através dele que foram fornecidos os argumentos e o financiamento para as privatizações. O estudo do caso da Privatização da rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, corrobora, em particular, com o acontecido na privatização brasileira em geral. Com destaque para o fato de que um patrimônio líquido estimado em aproximadamente US\$13 bilhões foi privatizado através de regime de concessão por 30 anos, renováveis por mais 30 anos, pela irrisória quantia de R\$1,52 bilhões de Reais a preços de maio de 1999, dos quais apenas foram pagos de imediato uma entrada de 10 a 15% desse valor, sendo que o restante será pago em 30 anos, sem correção monetária para o saldo devedor, isto é, com a atualização apenas das prestações trimestrais.

Os novos concessionários privados obtiveram inexpressivas elevações nos níveis de produção de transportes medidos em Tonelada Útil por Quilômetro com relação aos apresentados pela RFFSA, não tendo conseguido atingir as metas estabelecidas nos contratos de privatização, bem como não foi alcançada a meta de reduzir o número de acidentes por trem/km percorrido na malha BNDES (1999).

## 2.1.5 MODAL AEROPORTUÁRIO

A infra-estrutura aeroportuária brasileira é composta por 164 aeroportos com tráfego regular de aeronaves (Quadro 5). Nesse tipo de tráfego são consideradas somente operações com empresas aéreas prestadoras de serviços de transporte comercial, no âmbito doméstico e/ou internacional.

QUADRO 5 - DADOS GEOECONÔMICOS E DE TRÁFEGO AÉREO TOTAL - 1999

REGIÃO	UF	ÁREA (%)	PIB POR REGIÃO 1996 (%)	DENS. DEMOG (HAB./KM²)	AEROPORTO COM OPERAÇÃO REGULAR	TOTAL DE PASSAG. (EMBARQUE + DESEMBARQUE.) EM MILHÕES		CARGA+MALA POST. (CARGA+DESCAR.)	
						1997	%	1997 (MILHÕES DE KG)	%
Norte	7	45,3	3,5	3,07	46	3,1	6,0	106,9	9,6
Centro-Oeste	3	18,8	5,9	6,82	23	4,9	9,8	65,4	5,9
Nordeste	9	18,2	12,5	29,40	29	7,2	14,3	135,9	2,2
Sudeste	4	10,9	63,0	74,37	35	30,2	60,1	725,2	65,2
Sul	3	6,8	15,1	41,85	31	4,9	9,8	79,0	7,1
BRASIL	26	100,0	100,0	18,94	164	50,3	100,0	1.112,4	100,0

FONTE: MD, 1999

A rede aeroportuária brasileira em 2004 é formada por 65 aeroportos e 83 estações de navegação a cargo da administração federal e 104 sob a responsabilidade dos governos estaduais e municipais INFRAERO (2004).

Segundo FORNI (2002, p. 1):

No Brasil, em 2001, foram transportados aproximadamente 75 milhões de passageiros, entre embarques e desembarques. Calcula-se que cerca de 10 a 12 milhões de pessoas no País utilizam o transporte aéreo. Ainda é pouco para um País de 170 milhões de habitantes. O que se vê a cada ano é a incorporação de novas levas de passageiros, pois nos últimos anos esse setor tem crescido a taxas de 8% ao ano, o dobro da média mundial. Existem alguns problemas que ainda fazem, no Brasil, o transporte aéreo significar transporte da elite: preços altos das passagens, acessos difíceis aos aeroportos e baixa renda da maioria da população. Esse *gap* só poderá ser superado com a conjugação de esforços de todos os grupos interessados, principalmente o segmento turístico. Se o transporte aéreo pudesse suprir a demanda que existe por viagens, com os assentos vazios dos aviões de carreira, certamente todo o sistema sairia beneficiado.

A fim de desenvolver novos mercados e atender devidamente à demanda dos usuários foi assinado, em 1996 um acordo entre os governos do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile. O objetivo do acordo é permitir a realização de novos serviços aéreos regionais regulares estimulando o desenvolvimento dessa importante modalidade de transporte, em rotas diferentes daquelas efetivamente operadas nos termos de acordos bilaterais.

Apesar do setor aeroportuário representar uma importante modalidade de transporte não houve um avanço de empresas privadas no sentido de açambarcar a empresa federal que opera os aeroportos brasileiros (INFRAERO) e talvez a maior razão disso não acontecer tenha sido o forte vínculo que essa área sempre teve com o MD e também o fato que apenas 7 dos 65 aeroportos sejam superavitários (CAMPOS, 2003).

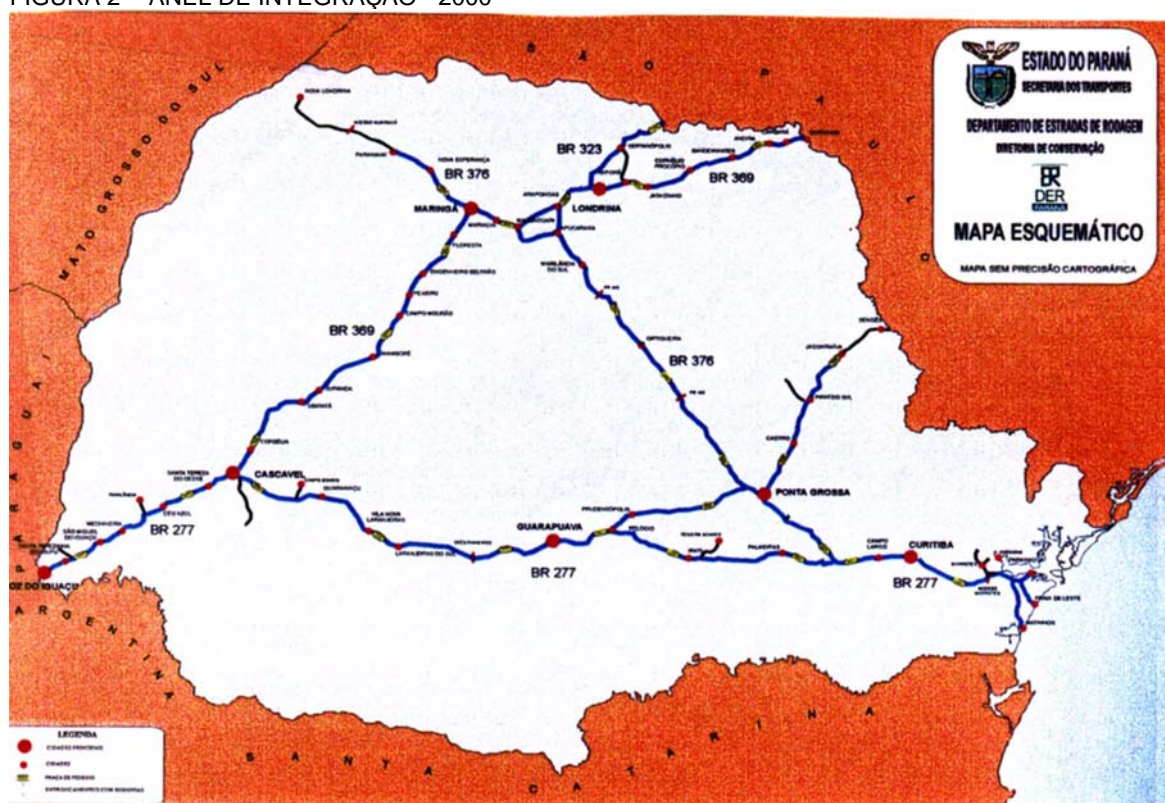
## 2.2 O SETOR DE TRANSPORTE NO PARANÁ

O transporte de mercadorias no Estado ainda é predominantemente agrícola. O Paraná responde por 24,48% da safra brasileira de grãos, com destaque na produção de soja, trigo, algodão, milho, feijão, cevada, centeio. Com o aumento da produção agrícola ocorrido nas últimas décadas, o setor público foi induzido a investir em infra-estrutura viária. Seus maiores investimentos foram direcionados para o setor de transportes, principalmente, nos modais rodoviário e ferroviário (SEAB/DERAL, 2000).

Para desenvolver as atividades do setor de transportes, o Governo Estadual conta com a SETR, que executa as ações no setor utilizando suas entidades vinculadas: DER, FERROESTE, APPA.

O plano de desenvolvimento de transporte no Paraná, para os períodos de 1996-1999 e 2000-2003, contemplava programas de concessões de rodovias e ferrovias bem como arrendamento de áreas portuárias. O Governo Estadual buscou a participação direta da iniciativa privada através de um processo de concessão para exploração e operação de rodovias estaduais e federais delegadas à administração estadual constituindo o que seria denominado de Anel de Integração (Figura 2) e também no trecho ferroviário Guarapuava – Cascavel, construído inteiramente com recursos do Estado.

FIGURA 2 - ANEL DE INTEGRAÇÃO - 2000



FONTE: SETR, 2000.

Os trechos viários selecionados nos programas formam o Anel de Integração. Polígono constituído pelas rodovias que interligam as cidades de Ponta

Grossa, Londrina, Maringá, Campo Mourão, Cascavel e Guarapuava com eixos para Curitiba, Paranaguá e Foz do Iguaçu, com o intuito de viabilizar a implantação de um moderno sistema de transportes e consolidar o Paraná como principal ponto de acesso e de movimentação do Mercosul. O principal objetivo era ordenar as atividades econômicas dirigindo-as para as proximidades dessa infra-estrutura viária, onde as cidades possuem melhores suportes de energia e telecomunicações, universidades e hospitais. Nenhuma das cidades paranaenses ficaria a mais de duas horas de distância das chamadas “cidades pólo” desse traçado.

Outro aspecto importante ocorrido no Paraná após 1990 é a mudança do perfil econômico do Estado, que passou por um processo de transformação resultante da política de atração de indústrias praticadas durante o período do governo Jaime Lerner, com base numa guerra fiscal entre os Estados, subsidiando instalações e infra-estrutura e isentando ou protelando o pagamento de impostos. Essa atuação pode ser mensurada no período de 1995 à 2000 pelo volume de investimentos industriais de US\$ 21,48 bilhões, resultante de valores aplicados e protocolados estabelecidos entre o governo e empresas privadas (SEIM, 2005).

O redimensionamento do sistema viário estadual potencializa o Paraná como importante centro logístico e multimodal. Tanto no âmbito nacional quanto no do Mercosul é fundamental para a circulação e entrada e saída de mercadorias, sendo rota obrigatória entre os maiores produtores e consumidores. Possuidor de uma situação geoeconômica privilegiada, o Paraná está no centro dos maiores pólos industriais da América do Sul formado pelos triângulos São Paulo – Rio de Janeiro – Belo Horizonte (Brasil), Buenos Aires – Córdoba (Argentina) - Montevideú (Uruguai). Também é ponto central para o Mercosul, que representa na América do Sul cerca de 70% do território, 64% da população, 60% do PIB (SEIM, 2005).

A integração dos modais de transportes do Paraná é fundamental para dar ao mercado condições de planejar com eficiência através da logística e multimodalidade. Contando com uma estrutura de rodovias, ferrovias e portos que necessitam de investimentos em melhorias e ampliações, pois o atendimento das

demandas de transporte é precário principalmente nos quesitos segurança rodoviária e conservação da malha.

Com relação aos modais hidroviário e aeroviário, o Estado não possui uma estrutura adequada em função das limitações geográficas para a exploração de navegação em rios e da opção feita em prol do rodoviarismo em uma época em que os derivados de petróleo eram muito baratos.

Um dos direitos elementares do homem é a liberdade de ir e vir, incluindo-se nessa, o acesso ao local de trabalho. Neste sentido, o transporte de passageiros cumpre importante função social, destacadamente nas regiões metropolitanas, onde as despesas com o item transporte são consideráveis. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), parcela considerável de trabalhadores compromete na média 16,05% de seus orçamentos familiares com essa despesa (IBGE, 2003).

### 2.3 BREVES CONSIDERAÇÕES

Este capítulo abordou questões relativas a importância que o setor de transportes têm no conjunto da sociedade, firmando-o como fundamental estratégico para o desenvolvimento nacional, pois é através das rodovias, ferrovias, aeroportos, hidrovias e portos marítimos que circulam a produção nacional. Por essa rede capilar trafegam as riquezas do País e é também por onde chegam os alimentos consumidos pela população que foram produzidos no campo.

Com base nas informações contidas no primeiro capítulo, onde foram tratadas questões ligadas à formulação de políticas públicas, é possível entender neste segundo capítulo, o quanto elas são importantes para o planejamento eficiente das políticas públicas. Nesse sentido, pode-se afirmar que todos os governos, sejam eles de qualquer vertente ideológica, sem nenhuma exceção, deveriam considerar o quanto estratégico é o setor de transportes para a economia, para a sociedade, e por isso mesmo jamais prescindir de elaborar políticas de transportes através de critérios

que não sejam os de melhorias do bem estar da população.

Dessa forma, no capítulo a seguir são abordados aspectos relativos ao funcionamento do setor de transportes dentro das instituições públicas do Paraná, responsáveis tanto pela formulação das políticas como pela execução dessas. São levantadas também questões ligadas ao planejamento orçamentário do Estado do Paraná e as legislações e regulamentos pertinentes a essa área de Governo Estadual.

## CAPÍTULO 3

### 3 A ESTRUTURAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO PARANÁ

Este capítulo tem por objetivo apresentar como é efetuado o processo de formulação e implementação de políticas de transportes no Estado do Paraná. Nesse sentido o foco central da análise é a SETR sendo necessário conhecer qual é o seu papel institucional na formulação dessas políticas, sua forma de atuação, as entidades envolvidas no planejamento e na execução além da própria legislação que regula o setor no Estado.

Torna-se importante sublinhar a importância de se conhecer essa estrutura para entender como ocorrem os processos de tomada de decisão para a elaboração de suas políticas de transportes e que modelos ou metodologias são adotados, bem como se conforma a estrutura hierárquica e a sua diversidade de atribuições. Para tanto, alguns conceitos, tais como o de Estado, Administração Direta e Indireta, Planos Plurianuais e Orçamento Público, são aqui explicitados.

#### 3.1 CONCEITOS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

A SETR é o órgão responsável pelas ações do Governo Estadual no setor de transportes. Para entender como ela atua é de fundamental importância compreender a origem da competência das Secretarias de Estado. Com esse objetivo os esforços foram centralizados na conceituação de Estado, Administração Pública e Poder Executivo. Fica claro que a intenção não é esgotar o assunto, mas sim contextualizar a ação pública.

De acordo com CRETELLA (1978), compreende-se Estado como sendo uma Nação politicamente organizada e independente, dotada de capacidade de exercer e controlar o uso da força sobre um determinado grupo de pessoas em um determinado território.

Existe para assegurar a todos o modo de ser democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil.

Estão dentro do Estado todas as entidades estatais abrangendo seus prolongamentos administrativos. A vontade estatal se apresenta e se manifesta através dos denominados Poderes de Estado.

Os Poderes são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário que atuam independentes e harmônicos. A função do Poder Legislativo é normativa, do Executivo é administrativa e a do Judiciário é judicial.

Governo pode ser descrito como sendo o grupo de pessoas que exerce a autoridade e controla o poder físico sobre o Estado e os habitantes. O Governo Estadual é o governo instituído nos estados federados, onde o chefe do poder executivo é designado governador que age em simetria com a administração federal e atenta ao mandamento constitucional (CRETELLA, 1978).

Após a organização soberana do Estado, com a instituição constitucional dos três poderes que compõem o Governo e a divisão política do território nacional, segue-se a organização da Administração, ou seja, a estruturação legal das entidades e órgãos<sup>2</sup> que irão desempenhar suas funções, através de pessoas físicas eleitas ou não, para servirem a sociedade.

A Administração Pública é um conjunto de organizações que forma o Estado e/ou age em nome dele. É todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas de modo direto ou imediato. Essa organização se faz normalmente por lei<sup>3</sup> e,

---

2 Órgãos são unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. H.L.MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro, p.41.

3 Lei é a declaração solene da norma jurídica feita pelo poder competente. Cretella JÚNIOR, Dicionário de Direito Administrativo, p 177.

excepcionalmente, por decreto<sup>4</sup>.

Subordinada diretamente ao Poder Executivo, alcança o complexo de funções que este órgão exercita no desempenho de atividades, que interessam ao Estado e ao seu povo. A Administração Pública Estadual se relaciona com os serviços ou negócios públicos administrados pelo Estado. Compreende uma dimensão jurídica expressa no relacionamento harmônico do três poderes, e uma dimensão funcional, correspondente à necessária integração do Estado com o Governo Federal e os Municípios.

O Poder Executivo, como agente do sistema de administração pública estadual, tem como missão conceber e implantar programas e projetos que traduzam, de forma ordenada, as metas e os objetivos emanados da Constituição e de leis específicas, em estreita articulação com os demais Poderes e com outros níveis de governo. É o responsável pela correta aplicação dos meios e recursos que mobilizar na sua ação executiva.

Cabe ao Governador exercer o Poder Executivo, auxiliado por Secretários de Estado. Variam as Secretarias em número, denominação e atribuições, mas todas elas constituem órgãos dirigentes da administração estadual, cabendo aos respectivos Secretários funções de supervisão, através de orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados, como ocorre com os Ministros. As Secretarias de Estado são órgãos de primeiro nível hierárquico para o exercício do planejamento, comando, coordenação, fiscalização, execução, controle e orientação normativa da ação do Poder Executivo. Esse Poder compreende dois conjuntos organizacionais permanentes representados pela administração direta e pela administração indireta, e são integrados segundo setores de atividades relativos às

---

<sup>4</sup> Decreto é o ato do Poder Executivo que estabelece as condições e a maneira como a lei deve ser cumprida; ou ainda fixa medidas de natureza administrativa. De Plácido e SILVA, Vocabulário Jurídico, p 483.

metas e objetivos, que devem conjuntamente, buscar atingir.

A Administração Direta é o conjunto de órgãos a que se acham afetos os serviços sob a responsabilidade do Estado. Compreende serviços estatais dependentes, encarregados das atividades típicas da administração pública: Unidades de assessoramento e apoio direto ao Governador, Secretarias de Estado e Órgãos de Regime Especial.

Administração Indireta é o conjunto de órgãos que compreendem categorias dotadas de personalidade jurídica própria. Executam serviços instituídos para limitar a expansão da administração direta ou aperfeiçoar sua ação executiva no desempenho de atividades de interesse público, de cunho econômico ou social, usufruindo, para tanto, de independência funcional controlada a saber: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

Em decorrência da SETR possuir na sua estrutura duas Autarquias e uma empresa de economia mista será apresentado apenas os conceitos dessas formas de organização.

Autarquias são entidades de personalidade jurídica de direito público, criadas por lei e organizadas por ato do Poder Executivo. Possuem patrimônio e receita própria, sem capital, desempenhando atividades típicas da administração pública que não traduzem resultados comerciais ou industriais. Funcionam sob tutela administrativa de Secretarias de Estado e com autonomia de gestão.

Sociedades de Economia Mista são entidades de personalidade jurídica de direito privado, instituídas por autorização de lei e organizadas por estatutos. Contam com patrimônio próprio, capital representado por ações de posse majoritária do Estado e fins declaradamente lucrativos.

Essas entidades da administração indireta vinculam-se às Secretarias de Estado, sujeitando-se à fiscalização e ao controle, que, não infringindo o teor da autonomia caracterizada nos seus respectivos atos de criação, permitam, eficazmente, a avaliação do seu comportamento econômico e financeiro e a análise periódica dos seus resultados em contexto com os objetivos do Governo Estadual.

As administrações direta e indireta devem desenvolver suas ações em estreita sintonia para cumprir a missão do órgão como um todo. Essa atuação em conjunto precisa ser uma prática contínua na busca do melhor desempenho da organização.

### 3.2 ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES

A SETR foi instituída em 6 de maio de 1969 pela Lei nº 5.939, para o trato no âmbito estadual de assuntos concernentes a transportes. A diretriz governamental para o setor visa possibilitar o estabelecimento da infra-estrutura de um sistema de transporte integrado em todas as suas modalidades, levando em conta o desenvolvimento econômico e social do Estado, que atenda primordialmente ao bem estar da população paranaense.

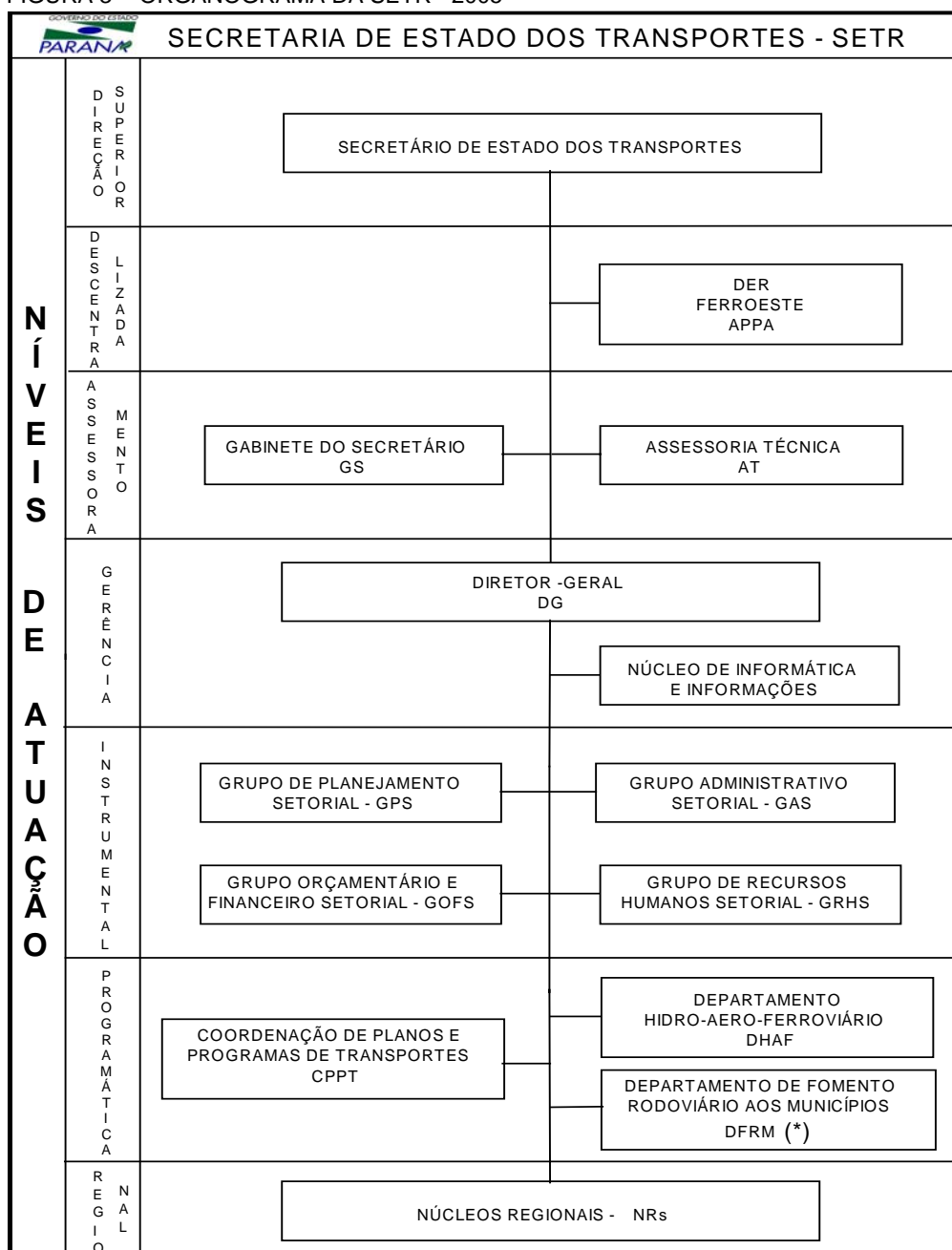
Sua atuação está estabelecida em Regulamento, aprovado pelo Decreto Estadual nº 3.921/98, do qual integra seu organograma (Figura 3).

Os setores ferroviário, hidroviário e aeroportuário apesar de existirem em sua estrutura, têm suas atividades em âmbito estadual muito reduzidas, sendo sua vinculação mais acentuada no Governo Federal, que é de fato quem realiza os maiores investimentos nessas áreas. No Regulamento da SETR estão fixadas as condições e a maneira como a Lei Estadual nº 8.485/87<sup>5</sup> deve ser cumprida no que diz respeito ao setor de transportes.

---

<sup>5</sup> A Lei Estadual nº 8.485, 3 de junho de 1987, aprovada pela Assembléia Legislativa, reorganiza a estrutura básica do Poder Executivo no Sistema de Administração Pública do Estado do Paraná. As estruturas e as linhas de ações são por setores específico de prestação de serviços à população, sendo educação, saúde, segurança e transportes. As instituições do Governo têm suas atribuições explicitadas em Regulamentos, aprovados por decretos do Governador do Estado.

FIGURA 3 - ORGANOGRAMA DA SETR - 2005



LEI Nº 8.485 DE 03 - 06 - 87  
 DECRETO Nº 3.921, DE 05-01-98  
 Diário Oficial Nº 5.186, DE 06-02-98

(\*) DECRETO Nº 2.457, DE 14-08-2000  
 Diário Oficial Nº 5.806, DE 15-08-2000

FONTE: SETR/1998

De acordo com o Decreto Estadual Nº 3.921/98 (1998), as atribuições da SETR estão consubstanciadas em seu regulamento interno e abrangem tanto a orientação normativa quanto a execução, através de seus órgãos especializados de administração direta (normativa) ou indireta (executiva), constituindo seus objetivos

básicos:

- planejamento da ação do Governo Estadual no setor de transportes, exprimindo-a em planos, programas e projetos em consonância com as diretrizes gerais de planejamento do Estado;
- promoção das medidas para a implantação da política estadual de viação, propiciando a integração das diversas modalidades de transportes;
- promoção de estudos, planificação, acompanhamento, execução, controle e fiscalização das concessões no setor de infra-estrutura de transportes;
- integração do esforço de desenvolvimento do Estado com as iniciativas do Governo Federal no setor de transportes, mediante a adequação de programas que melhor atendam às necessidades e aspirações estaduais;
- programação de investimentos na infra-estrutura de transportes, visando à minimização dos custos operacionais das diversas modalidades;
- promoção de medidas visando à maximização da aplicação dos investimentos nas diferentes modalidades de transportes;
- controle e administração da aplicação dos recursos no setor;

A SETR responde pelo setor de transportes através de suas instituições direta e indireta e atua com investimentos diretos do Governo Estadual e em parceria com a iniciativa privada nos modais, rodoviário, portuário, aeroportuário e hidroviário para a melhoria, a ampliação e a integração modal e intermodal da infraestrutura de transportes do Paraná. De acordo com o Relatório de Atividades da SETR (1995-2002), a média anual de investimento público foi de R\$ 116 milhões e a de investimento privado R\$ 175 milhões, compreendendo um total médio anual de investimentos de R\$ 291 milhões.

No entanto, é a análise dos Balanços Gerais do Estado que de fato indica quanto são verdadeiras essas informações. O levantamento de dados e a análise dos

números, consta no capítulo 4, onde estão relacionados os valores investidos nos dois mandatos de Jaime Lerner, na área de transportes, separados por modal e por tipo.

É da Administração Direta da SETR a responsabilidade pelas ações do Governo Estadual nos modais aeroportuário, hidroviário e ferroviário, atividades que se encontram a cargo do Departamento Hidro-Aero-Ferrovário (DHAF) e a elaboração de planos e programas relativos ao Sistema Estadual de Transportes se dá por meio da Coordenação de Planos e Programas de Transportes (CPPT).

Na Administração Indireta as ações são desenvolvidas através do DER, entidade autárquica que responde pelo modal rodoviário, da FERROESTE, Empresa de Economia Mista criada para construir e operar o trecho ferroviário entre Guarapuava e Cascavel e os ramais para Foz do Iguaçu, Guaíra e Dourados - Guaíra e da APPA, autarquia que desenvolve as atividades portuárias no Estado.

O papel estratégico da SETR é definir e implantar a política do setor de transportes do Paraná, responsável por desenvolver ações necessárias para o cumprimento dessa missão. Essa responsabilidade está explicitada na legislação que ampara a atuação da Secretaria. A definição da política é de fundamental importância para que a SETR aplique melhor os recursos públicos e torne mais representativa as ações da administração pública, atendendo os anseios da sociedade.

O papel estratégico da SETR é definido em duas legislações básicas que são as seguintes:

Lei Estadual nº 8.485, 03-06-87:

Art. 36 – O âmbito de ação da Secretaria de Estado dos Transportes compreende: a promoção das medidas para a implantação da política estadual de viação, o controle operacional e formal da aplicação dos recursos federais no setor de transportes no Estado; a integração da programação setorial com as demais iniciativas de fortalecimento e expansão da infra-estrutura econômica do Estado; o controle e fiscalização dos custos operacionais do setor e a promoção das medidas visando à maximização dos investimentos do Estado nas diferentes modalidades de transporte; a perfeita articulação com entidades federais do setor; o controle e fiscalização da concessão de serviços dos padrões de segurança e de qualidade no setor; outras atividades correlatas.

Decreto Estadual nº 3.921, de 05-01-98:

Art. 2º - O campo de ação da Secretaria compreende: na área econômica, a definição das políticas de transportes do Estado e a implantação, a ampliação, a melhoria e a integração da respectiva infra-estrutura e, na área institucional, a assistência técnica aos municípios de modo a possibilitar a melhoria das suas infra-estruturas de transportes e a compatibilização de suas iniciativas aos programas de desenvolvimento do Estado.

Para que a SETR cumpra seu papel é necessário gerenciar as informações estratégicas para a organização. Esse gerenciamento é imprescindível para o eficiente suporte nas tomadas de decisões em sua área de competência, que é o setor de transportes.

### 3.3 PLANO PLURIANUAL E ORÇAMENTO PÚBLICO

Através do PPA são definidas as políticas para o setor público para serem executadas pelas diversas áreas de atuação do Governo Estadual e devem constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). As ações são desenvolvidas em consonância com a Constituição do Estado através de leis estabelecidas por iniciativa do Poder Executivo e decretadas pela Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

O PPA consiste num instrumento de planejamento no qual o Governo Estadual estabelece seus programas para um período de 4 anos, vigorando do segundo ano do governo que o estabeleceu até o primeiro ano de seu sucessor.

Segundo o Art. 133 § 1º da Constituição Estadual (1990), a lei que instituir o Plano estabelece de forma regionalizada para o quadriênio, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual direta e indireta, abrangendo os programas de manutenção e expansão das ações de Governo Estadual.

Foi a Lei Estadual nº. 12.824/99 que aprovou o PPA do Estado do Paraná para o período de 2000 a 2003. Nessa lei, no que diz respeito ao setor de transportes, a meta do Governo Estadual era incentivar o crescimento equilibrado de todas as regiões do Estado, promovendo a integração e a melhoria da infra-estrutura de transportes com o objetivo de aumentar a competitividade das regiões. Tendo

como base, o desenvolvimento de ações no Anel de Integração, que se compõe de um cinturão de infra-estrutura que liga o polígono integrado pelas cidades-pólo de Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Cascavel e Guarapuava e define uma matriz básica de vida e trabalho no Estado, à qual todas as regiões poderão ter rápido acesso.

A LDO, de caráter anual, conforme o Art. 133 § 3º da Constituição Estadual (1990), é documento obrigatório e importante que antecede a elaboração da lei orçamentária. Para cada exercício orçamentário é editada uma LOA, elaborada em consonância com os PPA's respectivos, estabelece as metas e prioridades da administração pública. Um dos processos fundamentais de gestão do Estado é a elaboração, aprovação e execução do Orçamento Público (OP), mediante o qual a sociedade determina as maneiras pelas quais os recursos públicos devem ser geridos.

Dentro da LOA estão consubstanciados os objetivos e metas do Governo Estadual, na forma de programas, subprogramas, projetos e atividades. Instrumentos de classificação orçamentária nos quais as receitas e despesas do governo são detalhadas e alocadas nos órgãos. O orçamento é elaborado anualmente, respeitando as diretrizes e premissas do PPA e da LDO. O Art. 133 da Constituição Estadual (1990) estabelece que:

§ 6º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - orçamento fiscal, fixado as despesas referentes aos poderes estaduais, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, estimando as receitas do Estado, efetivas e potenciais, aqui incluídas as renúncias fiscais a qualquer título;

II - orçamento próprio da administração indireta, compreendendo as receitas próprias e as receitas de transferências do Estado e suas aplicações relativas às autarquias e às fundações;

III - orçamento de investimento das empresas públicas e daquelas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Os valores alocados anualmente para o setor de transportes são considerados volumosos dentro do universo do orçamento do Estado do Paraná. No entanto, nos últimos anos os valores previstos em orçamento não são realizados em razão da indisponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado e de outros fatores que serão apropriadamente analisados no terceiro capítulo.

### 3.4 FORMA DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Compete a administração direta da SETR, de acordo com o seu Regulamento, a orientação técnica especializada, o planejamento, a coordenação, a fiscalização, o controle e a execução das atividades do setor de transportes no Estado.

Em função dos objetivos deste trabalho, serão mencionadas apenas as unidades encarregadas das atividades fins da administração direta, consubstanciadas em programas e projetos ou em missões de caráter permanente constantes do Regulamento da SETR.

A CPPT integra a estrutura direta da SETR conforme o Decreto Estadual n.º 3.921/98, tendo como principais atribuições a elaboração e a coordenação de planos e programas de transportes e a elaboração, o acompanhamento e a atualização de Plano Estadual de Transporte.

Essa Coordenação objetiva dar suporte às ações estratégicas e gerenciais da SETR. Sua atuação deve ser de forma integrada com as administrações direta e indireta no desenvolvimento de planos e programas voltados ao setor de transportes do Estado. A SETR ainda não dispõe de um Plano Estadual de Transportes, considerado como sendo um importante instrumento para o planejamento das ações do setor.

No entanto, com esse objetivo de apoiar na elaboração de um futuro Plano Estadual de Transportes, o Paraná por meio da SETR atuou em conjunto com os Estados do: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, e Mato Grosso do Sul, sob a coordenação do GEIPOT na elaboração do Plano Diretor de Transportes Intermodal do Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL), que teve como objetivo a estruturação de um sistema integrado e articulado de transportes nos Estados membros que o compõem, os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul e da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino Litoral (CRECENEA/LITORAL), constituída pelas

províncias de Misiones, Corrientes, Entre Rios, Santa Fé, Chaco e Formosa.

As atribuições do DHAF, definidas no Decreto Estadual n.º 3.921/98, compreendem a elaboração e a execução de estudos, projetos e programas hidroviários, aeroviários e ferroviários, de acordo com os planos e programas estaduais de transportes. Essas atribuições no entanto, em função do procedimento governamental na definição das políticas para o setor de transportes, o planejamento integrado das modalidades não é priorizado concentrando as ações somente no modal aeroportuário.

O Departamento de Fomento Rodoviário Municipal (DFRM), instituído na estrutura da SETR pelo Decreto Estadual n.º 2.457/2000, tem como principal atribuição o gerenciamento de planos e programas de fomento rodoviário aos municípios do Estado. Através desse Departamento o Governo Estadual objetiva dar continuidade ao apoio rodoviário aos municípios, atividade que vinha sendo desenvolvida pelo DER. Coube à SETR a atuação ao nível de gerenciamento da atividade, ficando a execução a cargo do município ou do DER, de acordo com as características dos programas a serem implementados.

### 3.5 ATUAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES INDIRETAS

As entidades da administração indireta, em consonância com a Lei Estadual n.º 8.485/87, devem se relacionar diretamente com a SETR em função da vinculação, dela recebendo orientação normativa para consecução de suas finalidades. As administrações indiretas da SETR são representadas pelo DER e APPA, entidades autárquicas, e pela FERROESTE, empresa de economia mista, hierarquicamente vinculadas à SETR, fazem parte da organização como um todo, mas, atuam de forma setORIZADA e com pouca integração.

Apesar de terem sido criadas para agilizar as ações do Governo Estadual, na prática enfrentam as mesmas dificuldades causadas pela burocracia inerente ao setor público. Esse modelo de gerenciamento tem se mostrado ineficaz.

O DER é uma entidade autárquica vinculada à SETR. Foi criado em 1946 pelo Decreto-Lei Estadual n.º 547, sendo dotado de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receita próprios, com autonomia administrativa, técnica e financeira.

Cabe ao DER a atribuição de executar o programa rodoviário de acordo com diretrizes gerais e específicas que regem a ação governamental, programar, executar e controlar todos os serviços técnicos e administrativos concernentes a estudos, projetos, obras, conservação, operação e administração das estradas e obras de arte rodoviárias compreendidas no Plano Rodoviário Estadual, em planos complementares, e programas anuais especiais definidos pela SETR.

Atuando nas rodovias estaduais, no apoio aos municípios em suas malhas viárias e nas situações de emergências em rodovias federais, o DER desenvolve a sua ação através da sede administrativa em Curitiba e 5 Superintendências Regionais que contam com o apoio de 14 Escritórios Regionais, unidades descentralizadas das Superintendências.

Em 1997 o DER passou por um processo de reestruturação, que culminou com a publicação do seu novo Regulamento aprovado pelo Decreto Estadual nº 2.458/2000. Esse processo foi desencadeado em três linhas. A primeira, foi o Programa de Desenvolvimento Gerencial, objetivando incentivar os funcionários das diversas áreas a refletir sobre a necessidade de implantar um novo modelo de gestão, dentro de uma nova visão da missão do DER. A segunda linha diz respeito a informatização do Departamento, implantando modernos recursos de equipamentos e diversos sistemas para áreas prioritárias. A terceira linha engloba o aprimoramento de pessoal pelo Centro de Treinamento do Departamento e melhoria da estrutura física.

A FERROESTE nasceu como empresa pública e transformou-se em empresa de economia mista em 15 de março de 1988, com controle acionário do Governo do Estado do Paraná e detentora de concessão do Governo Federal, por

meio do Decreto Federal nº 96.913/88<sup>6</sup>, para construir e operar uma ferrovia no trecho Guarapuava, Estado do Paraná a Dourados no Estado do Mato Grosso do Sul, com ramificação para Foz do Iguaçu, no oeste do Estado e divisa com Paraguai e Argentina e os ramais para Foz do Iguaçu, Guaíra e Dourados – Guaíra.

O Governo do Paraná construiu o trecho Guarapuava – Cascavel com recursos próprios em parceria com o Exército Brasileiro. Com a mudança de governo em 1995, e dentro da nova visão claramente neoliberal, privatista e terceirizante, passou a operação da ferrovia para a iniciativa privada. Realizou para tanto, leilão público em 1996 e contratou por 30 anos empresa habilitada a efetuar o transporte de cargas nesse trecho.

Além da fiscalização da sub-concessão operada pela Ferrovia do Paraná S/A (FERROPAR), a FERROESTE está realizando estudos e projetos de prolongamento da ferrovia para Foz do Iguaçu e Guaíra, visando a integração do sistema de transporte ferroviário na área do Mercosul.

Autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, técnica e financeira, a APPA é uma entidade vinculada à SETR e está sujeita à política nacional de portos do MT. Conforme seu atual Regulamento, aprovado pelo Decreto Estadual nº 7.447/90, tem por objetivo a exploração comercial e industrial dos Portos de Paranaguá e Antonina.

Os Portos de Paranaguá e Antonina são administrados pelo Governo do Estado, numa concessão do Governo Federal, cujo contrato foi renovado em 2002, possui uma infra-estrutura para o suporte e atendimento das demandas de navegação, movimentação e armazenamento de mercadorias.

Por força da Lei Federal Nº8.630/93, chamada de Lei de Modernização dos Portos Brasileiros, o tráfego e operação portuários estão sob jurisdição de uma

---

<sup>6</sup>Decreto Federal nº 96.913/88, o Presidente da República outorga concessão à Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A - FERROESTE, para construção, uso e gozo de: 1) uma estrada de ferro na direção geral leste – noroeste, estendendo a malha ferroviária do Estado do Paraná a partir da região de Guarapuava até a região de Cascavel; 2) um ramal ferroviário partindo da região de Cascavel até a região de Dourados, no Estado do Mato Grosso do Sul; 3) ramais necessários à viabilidade da ferrovia.

Autoridade Portuária, formada por todos os segmentos privados que compõem o setor, além da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina e os Governos Federal, Estadual e Municipal, usuários e trabalhadores.

Dentro de uma nova visão do Governo Estadual, o Porto de Paranaguá também vem repassando à iniciativa privada muitas de suas atividades, como já citado anteriormente. Houve também o aparelhamento para adaptação do perfil de terminal exportador de grãos para uma maior operação também de outros segmentos, como importação/exportação de automóveis e uma maior movimentação de *containers*, através da criação de um terminal privado. O complexo do Porto de Antonina é composto pelo Terminal Portuário Ponta do Félix, construído e operado pela iniciativa privada, e pelo Terminal Portuário Barão do Tefé, revitalizado em parceria com a iniciativa privada.

### 3.6 BREVES CONSIDERAÇÕES

Neste capítulo foram apresentadas as instituições públicas responsáveis pela formulação e execução de políticas de transportes no âmbito estadual e foi destacada a legislação que regula o setor dentro do Paraná.

O caráter burocrático dessas instituições ficou evidenciado, pois apesar de estarem embasadas em inúmeras legislações e regulamentos, possuem Departamentos e Empresas públicas, a realidade cotidiana da formulação de políticas está mais vinculada às vontades dos governantes do momento do que utilizarem a estrutura disponível para isso.

No próximo capítulo é feita a análise que verifica concretamente quanto as políticas de transportes elaboradas e executadas durante as duas gestões de Lerner, seguiram os padrões metodológicos constantes do capítulo 1, que importância deu para o setor de transportes ressaltada no capítulo 2 e, finalmente, se cumpriu a legislação e regulamentos e de que forma utilizou a estrutura estatal disponível, constantes do capítulo 3.

## CAPÍTULO 4

### 4 AS POLÍTICAS DE TRANSPORTES NA ADMINISTRAÇÃO LERNER

Neste capítulo o objetivo é apresentar a análise das mudanças ocorridas no Paraná em função da eleição de Jaime Lerner como Governador no período de 1995 a 2002 e de suas políticas para o setor de transportes planejadas e implementadas durante o seu mandato. Dessa forma, é inserido um breve relato sobre o processo de transformações econômicas ocorridas no Brasil, depois, a trajetória política de Lerner e, em seguida, algumas observações sobre as mudanças de rumos influenciadas pelo pensamento neoliberal no âmbito estadual concentrando-as no processo de concessão de rodovias e na privatização dos portos.

Por último é verificada a realidade das práticas políticas no setor e suas conseqüências através da análise dos balanços gerais do período indicado. A política de transporte estadual constante nos documentos oficiais está relacionada por modais, bem como os dados físicos e financeiros, de forma analítica, a fim de contribuir para a discussão de como foram construídas e que resultados efetivos alcançaram.

#### 4.1 OS PROGRAMAS DE PRIVATIZAÇÕES E DE CONCESSÕES FEDERAL

Com o processo de globalização desencadeado no final dos anos 80, ganha corpo o discurso que apregoa a necessidade de um novo modelo de atuação do Estado. Um modelo na verdade recorrente sempre em sintonia com as elites dominantes, que em algumas ocasiões defendem ferozmente a desestatização da economia e em outras o protecionismo estatal, convenientemente ao sabor da necessidade. De fato, FIORI (1995, p.12) destaca que:

Quase sempre, nas horas de crise da economia brasileira, determinadas periodicamente pelo seu padrão de financiamento, baseado no endividamento externo público e privado, nosso empresariado converteu-se ferozmente às teses liberais. Mas, com a mesma

regularidade, ainda que talvez sem o mesmo entusiasmo ideológico, uma vez superada a crise, seguiram pilotando ou usufruindo a crescente presença estatal no comando de nossa industrialização.

De acordo com o projeto de reforma advindo do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o gigantismo e o descontrole da máquina pública era um dos agravantes para o atraso no desenvolvimento nacional, em razão disso tornava-se necessário um novo modelo de atuação do Estado. Um modelo que se pretendia mais ágil, mais desembaraçado e mais competente, com a modernização e a descentralização em todas as esferas. Nessa nova forma de atuar o governo deixaria de ser o principal executor dos serviços públicos não essenciais e deveria assumir o lugar de indutor do desenvolvimento econômico e social (MARE, 1997).

Segundo TAPIA (1996, p. 25):

O núcleo da reforma neoliberal do Estado era a diminuição de seu tamanho, liberando-o de um conjunto de responsabilidades produtivas e de fornecimento de serviços. Dessa maneira, acreditava-se que se poderia obter uma maior racionalidade nas suas funções reguladoras, evitando intervenções perturbadoras do mercado. Na tradição liberal, supunha-se que as energias e recursos estatais poderiam concentrar-se no cumprimento adequado de suas funções essenciais em política interna e externa, justiça, defesa, entre outras.

Como consequência há um aumento considerável da participação da iniciativa privada em investimentos em infra-estrutura promovidos pelos programas de privatizações e de concessões ou na prestação de serviços terceirizados no Governo Federal, nos Estados e nos Municípios. O Governo Federal buscou assim elevar os níveis de investimento na infra-estrutura do País. As estruturas institucionais começam a ser desmontadas ou esvaziadas em suas funções a pretexto de modernizá-las e descentralizá-las.

As ações de investimentos passam a ser desempenhadas pelos diversos níveis do setor público em parceria com o setor privado. Essa tendência que marcaria profundamente o futuro de nossas gerações era embasada pela vertente neoliberal que prevaleceria primeiro com Fernando Collor de Mello, e depois com

Fernando Henrique Cardoso, que em sintonia com as mudanças que ocorriam mundo afora, defendiam a diminuição do Estado em tamanho e em poderes passando a idéia que isso tornaria o Estado mais ágil, mais desembaraçado e mais competente. Deveria também ser descentralizado em todas as esferas, mesmo que para isso fosse necessário desmontá-lo para depois reconstruí-lo menor, com o objetivo de não permitir que viesse atrapalhar as forças de mercado que deveriam atuar livremente. Nessa nova forma de atuação o governo deixaria de ser o principal executor dos serviços públicos não essenciais o que lhe acarretaria o abandono do seu papel de indutor do desenvolvimento econômico e social, o que caracterizou de certa maneira, o fim do Estado desenvolvimentista (BASTOS, 2003).

Com a eleição de Fernando Collor de Mello, primeiro governante civil brasileiro eleito por voto direto desde 1960, se inicia esse processo de mudança, extinguindo-se inúmeros órgãos governamentais a pretexto de serem ineficientes e conclama-se a iniciativa privada para atuar nos vazios criados pelo desmonte da máquina estatal. Entre suas promessas de campanha estavam a moralização da política e o fim da inflação. Assume o seu mandato e edita o Plano Collor, confiscando provisoriamente cadernetas de poupanças, contas correntes e investimentos, extinguindo cargos públicos causando demissão de funcionários e privatizando estatais. Para os grupos econômicos e para as elites, ofereceu a transformação do País, com a modernização econômica derrubando barreiras alfandegárias a pretexto de ‘sacudir’ a indústria nacional de seu atraso, tudo em conformidade com os ideários neoliberais.

Prometeu a redução do papel do Estado, a eliminação dos controles burocráticos da política econômica, a abertura da economia e o apoio às empresas brasileiras para se tornarem mais eficientes e competitivas perante a concorrência externa. Em 16 de agosto de 1990 é regulamentado o Programa Nacional de Desestatização (PND) e a USIMINAS é a primeira estatal a ser privatizada, através de um leilão em outubro de 1991. Depois mais 25 estatais foram privatizadas até o final de 1993, quando Itamar Franco já estava à frente do Governo Brasileiro, com

grandes transferências patrimoniais do setor público para o setor privado e em andamento estava também o processo de privatização dos setores petroquímicos. Na mesma época que se inicia a negociação do setor de telecomunicações e elétrico, há uma tentativa de limitar as privatizações à construção de grandes obras e à abertura do capital das estatais, mantendo o controle acionário pelo Estado (RUIZ, 2003).

A eleição de Fernando Henrique Cardoso nos anos seguintes é o coroamento dessa estratégia, com o avanço da privatização de empresas estatais e o domínio completo dos ditames proferidos pelo chamado 'mercado'. Político paulista que nunca ocupara um cargo eletivo no poder executivo, cuja única experiência nessa área foi a de Ministro das Relações Exteriores na equipe do Governo Itamar Franco. Chamado para exercer um cargo tampão de Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso se sobressai com o programa de estabilização econômica criado na época, denominado de Plano Real. Diante do sucesso do plano em abaixar a inflação é lançado candidato à Presidência da República disputando com Lula a campanha presidencial de 1994, apresentando-se como um dos principais idealizadores do Plano Real e vence a eleição no primeiro turno.

No campo político, esforçou-se para ampliar sua base parlamentar no Congresso Nacional e conseguir a aprovação de suas propostas de Emendas Constitucionais. As reformas foram apresentadas como essenciais à modernização do País e à estabilização e retomada do crescimento econômico. Fernando Henrique Cardoso também dá continuidade ao Plano Real e ao longo dos meses, promoveu alguns ajustes na economia como o aumento da taxa de juros, para desaquecer a demanda interna, e a desvalorização do câmbio, para estimular as exportações e equilibrar a balança comercial (DUBEUX, 2001).

Nesse sentido, a privatização é vertiginosa, espalha-se pelo Brasil tão rápido quanto uma 'epidemia virulenta' como ocorreu por exemplo com o setor elétrico que vem passando a geração e distribuição de energia para as mãos da iniciativa privada, transformando a maioria das empresas estaduais de energia elétrica, que eram públicas, em empresas privadas, a exemplo do que já aconteceu

com o setor de telecomunicações, totalmente repassado ao setor privado.

Durante o governo Fernando Henrique, as mudanças que mais se destacam são a quebra dos monopólios do petróleo e das telecomunicações, a liberação da pesquisa e lavra do subsolo do País a empresas de qualquer nacionalidade, e a alteração do conceito de empresa nacional, no sentido de não discriminar o capital estrangeiro. Sancionou a Lei das Concessões, alargando o alcance do (PND), que assim poderia não só vender estatais, mas fazer licitações para exploração de serviços públicos. O disposto na Lei nº 9.074/95, permitiu ainda a transferência ao setor privado de concessões para exploração de serviços públicos. O Governo Federal intensifica a política de privatização através de um novo conjunto de empresas, para leiloar novas linhas de atividade. O Decreto nº 1.481/95, inclui no PND as empresas Eletronorte, Eletrosul, Furnas, Chesf e a própria Eletrobrás. Remarcou todos os leilões suspensos no governo de Itamar Franco, inclusive os de oito petroquímicas. No governo Fernando Henrique confirmou-se os leilões da Light, RFFSA, Escelsa e Meridional. Incluiu-se 31 portos brasileiros na lista do PND e sancionou-se a Lei Nº 9.295/95. Esta última abriu ao capital privado a telefonia celular, o transporte de sinais por satélite e outros segmentos de telecomunicações. Finalmente, em maio de 1997, o Governo Federal, desconsiderando movimentação nacional de protesto, levou a cabo a entrega da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), vigésima privatização feita neste período e a maior estatal já vendida no Brasil (BASTOS, 2003).

A política neoliberal praticada por Fernando Henrique e a estabilidade da moeda conseguida através do controle inflacionário, ancorada na atração de divisas advindas de capitais voláteis, buscava a recuperação de fontes externas de financiamento, viabilizando o retorno das discussões relativas ao novo Sistema Nacional de Viação. Aliado a esse fator, a lei sobre transporte multimodal, aprovada em 1998 pelo Congresso Nacional, tem em seu cerne que a modernização do setor passaria inevitavelmente por um processo de parcerias com a iniciativa privada, que seriam conhecidas pela população com a implantação de pedágios pelo Brasil todo.

No entender de SILVEIRA (2003, p.1):

Vários fatores contribuíram para que isso acontecesse, como: 1) o período de crise da economia mundial, a partir principalmente das crises do petróleo de 1973 e de 1978; 2) o fortalecimento das políticas neoclássicas ou neoliberais, agravadas na presente crise, desencadeando a escassez de recursos do Estado, o esgotamento do crédito brasileiro no mercado internacional e a incapacidade do mesmo em aumentar excessivamente a carga tributária; 3) a falta de percepção do Governo Federal que, na década de 1990, provocou um encadeamento de privatizações e concessões falhas do ponto de vista do interesse da reconstrução da Nação Brasileira, como venda de empresas supercapitalizadas (Embratel), estratégicas (hidroelétricas e as termoelétricas, a Companhia Vale do Rio Doce, etc.) e; 4) erro político e jurídico no que tange o modelo de concessão Fernando Henrique e os contratos de concessões. Esses forneceram poucas formas de controle ao Estado, ou seja, o Estado exerce com pouco rigor o papel de poder concedente. Assim, todas as concessões realizadas até então contribuíram pouco para o desenvolvimento macroeconômico.

#### 4.2 A TRAJETÓRIA DE JAIME LERNER

Jaime Lerner construiu sua carreira política no início dos anos 70 quando foi nomeado Prefeito de Curitiba, de forma indireta, para o período 1971-1975 tornando-se a partir daí uma estrela em ascensão na política paranaense.

A escolha de Jaime Lerner para ser prefeito partiu da influência que este obteve trabalhando no Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) primeiro como arquiteto e depois como Diretor nos projetos de reestruturação da cidade, onde por mais de 4 anos examinou inúmeras alternativas de implementação e meios de viabilização dessas, o que lhe forneceu a liderança efetiva sobre o *staff* daquele Instituto, cujos participantes tornaram-se membros-chaves de um grupo grande e politicamente poderoso, intitulado de “Grupo Lerner” (SCHWARTZ, 2004).

Em 1974 o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), elegeu a administração do então Prefeito de Curitiba como a melhor do Brasil qualificando-a como um modelo e exemplo a ser seguido. No mesmo ano, o Ministério do Interior (MI) onde estavam os principais órgãos federais ligados à política urbana, encomendou um estudo de caso junto ao Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro

(IUPERJ), para explicar o sucesso daquela proposta urbanista de Curitiba. Em 1979, Jaime Lerner assume pela segunda vez a Prefeitura de Curitiba, novamente nomeado de forma indireta, cumprindo mais um mandato de Prefeito sem o voto popular até 1982. Dessa vez, além da atuação nas tradicionais áreas de transporte e meio ambiente, a gestão se caracterizou pela importância que deu a área cultural, com a revitalização de espaços tradicionais da cidade, implantação de salas de espetáculo, cinemas construídos pelo poder público e a instalação de centros comunitários (OLIVEIRA, 2000).

A implementação do projeto de reestruturação da cidade fez que opositores de Jaime Lerner questionassem suas idéias urbanísticas em confronto à falta de atenção aos serviços sociais, que em 1980 padeciam de maiores investimentos. Esse fato levou a que a oposição ocupasse aquele espaço político e assumisse o comando da prefeitura por duas ocasiões, em 1983 com Maurício Fruet e em 1985 com Roberto Requião.

Após a derrota em 1985 para Roberto Requião, quando pela primeira vez Jaime Lerner se submete ao voto popular, numa disputa acirradíssima onde a diferença não ultrapassou 20.000 votos, houve quem declarasse o ‘enterro definitivo do lernismo em Curitiba’. Ledo engano, pois em 1988 em uma campanha de apenas 12 dias, Jaime Lerner é eleito já no primeiro turno, pela primeira vez de forma direta.

Em seu terceiro mandato como Prefeito de Curitiba, gestão que vai de 1989-1992, frente ao esgotamento do Plano Diretor da cidade se caracteriza em “...relegando em segundo plano os discursos e as práticas afetas ao planejamento urbano, enfatizou as realizações de ordem estética e uma política de caráter setorial: aquela voltada para o meio ambiente. Dificilmente se poderia exagerar o impacto que ambas causaram nacional e internacionalmente.” (OLIVEIRA, 2000, p. 59)

Como um verdadeiro ‘prestigitador’ Jaime Lerner convence a sociedade curitibana com inovações urbanísticas que apelavam para o ‘belo’ para os ‘efeitos especiais’ relegando em último plano as políticas sociais. A mídia brasileira

projetava nacional e internacionalmente o seu nome a cada obra realizada, numa parceria no mínimo estranha para um prefeito de uma capital fora do circuito tradicional de poder nacional. No entender de OLIVEIRA (2000, p. 60):

E, de fato, espetáculos não faltaram no urbanismo curitibano sob a última gestão de Lerner. Realizações de curto, ou curtíssimo, tempo de execução, apelando para novas tecnologias e sempre de grande impacto visual foram uma constante, levando um autor a escrever que “as inovações urbanísticas se tornaram uma rotina”. Destas as principais foram a Ópera de Arame, o Jardim Botânico, a ‘reforma’ do tradicional Mercado Municipal, a Rua 24 Horas, etc. Mesmo um projeto da área de transportes como os ônibus Linha Direta ( o popular Ligeirinho) recebeu destaque da imprensa contemporânea muito mais em função da concepção estilística das suas estações tubulares e do visual futurista dos ônibus do que dos supostos ganhos de eficiência na operação das linhas.

Seu grupo político se prepara para novos rumos e estabelecem planos para fora do Paraná, contando com o prestígio que o ex-prefeito tinha construído nacional e internacionalmente. Portanto não era de se espantar, que o lernismo se enraizasse ainda mais na política paranaense, pois Jaime Lerner não apenas fez o seu sucessor na Prefeitura de Curitiba na eleição seguinte (1992), como foi lançado candidato a Governador do Estado, dois anos depois.

O fato de ter sido considerado a sua época o mais conhecido prefeito do Brasil, alça-o à condição de postulante do cargo de presidente do Brasil, no entanto Lerner não estava convencido dessa idéia e não quis ser candidato a presidente na eleição de 1994, mas é encorajado a se candidatar a governador do Paraná (SCHWARTZ, 2004).

Eleito em 1994, Jaime Lerner assume o Governo do Estado carregando a experiência de várias administrações da capital paranaense e alguns ex-auxiliares da Prefeitura. O plano de governo de Jaime Lerner constava apenas de informações retiradas das ‘promessas’ feitas durante a campanha eleitoral e ainda estava sendo traçado pois o que existia de fato era o orçamento anual do governo derrotado nas eleições, que tinha sido elaborado no exercício anterior.

Naquele período a onda do momento era a globalização e as diretrizes desse discurso vinham do Governo Federal, que prometia fundos para os Estados

que participassem da nova política. Apenas alguns Estados mostraram interesse nesse processo, mas isso se modificaria rapidamente em virtude das medidas adotadas pelo governo de Fernando Henrique.

Segundo BASTOS (2003, p. 22):

Esta participação começou a crescer depois que o Governo Federal agregou à legislação do processo de privatização um outro programa, o da antecipação de receita de privatização para Estados que prometessem vender suas estatais, com o assentimento garantido de suas Assembléias Legislativas. Com as dificuldades financeiras neles existentes, catorze deles logo aderiram ao programa, recebendo antecipações sujeitas a multas caso os leilões demorassem.

Os ideais liberais de um Estado mínimo seriam a premissa das mudanças que se seguiriam. Era preciso privatizar e, se vender não pudesse, então conceder. Os primeiros a participar financiando esse processo foram os grandes conglomerados nacionais e os fundos de pensão dos funcionários das maiores estatais brasileiras.

De acordo com CROCETTI (1997), o governo Lerner efetivamente implementou um novo 'paradigma' de Estado, representado principalmente no sucateamento dos serviços públicos ocasionados pela insuficiência de recursos, desmotivação e desqualificação do funcionalismo. Diante da crise provocada pela ausência da ação pública, abriu espaço para a transferência de serviços públicos para a iniciativa privada através dos processos de privatizações e concessões. Lerner propõe também parceria com o empresariado para a execução de muitas das atividades públicas que não foram concedidas ou privatizadas, através do processo de terceirização.

No plano econômico, o paradigma de Lerner também se altera em relação aos governos passados. Os governos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), bem ou mal, orientavam-se por uma política intervencionista, que propunha uma visão global de Estado e um modelo de desenvolvimento que desse suporte a diversidade econômica das diversas regiões como o apoio direto aos diferentes segmentos de renda. O governo Lerner propõe que o estímulo estatal se

volte para setores definidos e determinados pelo mercado, portanto, o centro orientador dos investimentos estatais não são mais definidos pelo planejamento do conjunto do Estado e nem pela capacidade política das lideranças regionais, mas pelas determinações do mercado globalizado e nacional em vias de globalização (CROCETTI, 1997).

#### 4.3 A MUDANÇA DE RUMO NO PARANÁ

No Brasil, uma das características da administração pública, desde o período imperial que perdura até hoje é a adoção do modelo burocrático como forma de administrar. Surge com a preocupação de combater os excessos do modelo patrimonialista, caracterizado pela confusão entre o interesse público e o privado: o Estado, nessa visão, era quase que uma extensão da família real e tinha como atribuição fundamental administrar os bens da realeza.

As conseqüências inevitáveis dessa abordagem foram principalmente a corrupção, o clientelismo e o fisiologismo. No sentido de combater essa lógica ingrata do patrimonialismo, o sociólogo alemão Max Weber foi o primeiro a analisar o modelo burocrático como forma de desenvolvimento da sociedade capitalista, a partir de suas reflexões sobre as formas de expressão da autoridade, definindo os atributos da organização racional-legal. Esses atributos estão voltados para a garantia da funcionalidade: a impessoalidade, a formalização, a divisão do trabalho, a hierarquização e a competência técnica baseada no mérito (RAMOS, 1966).

De acordo com RAMOS (1966, p. 254):

Weber foi quem, pela primeira vez conferiu à burocracia o significado de elemento característico de sistemas sociais relativamente avançados, a partir da definição de que é o agrupamento social que rege o princípio da competência definida mediante regras, estatutos, regulamentos, da documentação, da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor na repartição durante determinado período de tempo, e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas.

No passado, baseado num ambiente de razoável estabilidade, o modelo burocrático atendia às necessidades já que seus princípios eram compatíveis com a

lógica determinante dos processos orçamentários de boa parte das instituições públicas. Hoje, num ambiente caracterizado por um ritmo acelerado de transformações - a mudança é a norma - e, além disso, há a imprevisibilidade com relação às mudanças.

Nessa perspectiva, o rigor no cumprimento do ritual burocrático dificulta o alcance dos objetivos institucionais. A velha lógica perde suficiência como embasamento dos processos de gestão: o sucesso no passado não garante o êxito no futuro. O novo recurso estratégico, diferenciador das organizações de sucesso, é a capacidade de reação veloz frente à mudança. As organizações para sobreviver nesse contexto precisam desenvolver a capacidade de antevisão e, além disso, necessitam de agilidade e flexibilidade para adaptar-se às novas condições e demandas externas.

Diante desse quadro e partindo de uma lógica bastante convincente, iniciou-se um movimento que buscava alterar a situação vigente que desse ao Estado mais 'flexibilidade' e menos 'entraves'. O ambiente no início de 1990 era propício para que efetivamente se realizassem mudanças na estrutura do Estado, era necessário discutir, ainda que simplificada, as tendências de transformação dos papéis e formas de atuação do Estado. No entanto, o exame das experiências daquele momento indicavam que as reformas empreendidas, tanto no contexto nacional quanto no internacional, não eram reformas voltadas simplesmente para a melhoria da capacidade de execução do Estado, elas tinham como objetivo central ampliar a política do 'Estado Mínimo', bandeira maior do neoliberalismo, que se aproveitou dos anseios de mudanças para convencer uma sociedade pouco esclarecida.

Conforme enunciado por TAPIA (1996), à página 27 do capítulo 1, as propostas de nítida vocação neoliberal apresentavam algumas 'soluções' para resolver a crise econômica que se abatia sobre as nações latino-americanas. O núcleo dessas propostas, registradas em documentos do Banco Mundial, destaca a necessidade de desregulamentação e privatização dos mercados e privatização e desregulamentação do Estado

Não se pode afirmar contudo que Jaime Lerner fosse um porta-voz dessa

vertente ou que tivesse alguma ‘cor’ partidária, pois a sua história é conhecida de apaniguado de governos militares em um momento e ser eleito por um partido de esquerda em outro.

O avanço dessa ‘visão’ liberal dentro do governo Lerner é explicado mais pelas oportunidades de negócios com o Estado que deveriam ser abertas a todos os grupos de pressão e dominação que financiaram as campanhas eleitorais de Jaime Lerner, nas imposições ditadas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) em consonância com o processo de globalização que se propagava pelo mundo e também pelo servilismo dos governos brasileiros, federal e estadual, a esses ditames.

Esse controle da Agenda pelos grupos financiadores das campanhas de Lerner encontra explicação em DAGNINO (2002), no primeiro capítulo, quando esclarece a forma como se dá a filtragem das demandas que irá embasar a formulação das políticas públicas. A sociedade que elegeu esses governantes, tanto no âmbito federal quanto no estadual, pouco foi chamada a participar de qualquer papel nas mudanças que se seguiriam. A venda das estatais era a premissa básica do novo modelo que se instalava e para isso não faltaram medidas para iludir a população.

As privatizações, as concessões, o aumento da dívida interna e externa, o descontrole das contas do governo, a falta de um projeto de desenvolvimento nacional, o desemprego, as crises cambiais e toda sorte de sortilégios que sabe-se hoje, foram resultado da aplicação de uma política elitista e entreguista, aliada a falta de conhecimento da população, em geral, alheia a esses fatos. Esse quadro, aparentemente caótico, fornece aos neoliberais nacionais os melhores argumentos para as mudanças relativas ao papel do Estado, conforme demonstrado por HOFLING (2004) no primeiro capítulo.

O desmonte do Estado promovido por Collor e depois por Fernando Henrique é o resultado prático de como o processo de representação política no Brasil é muito pouco democrático apesar de existirem eleições no País. De acordo

com BASTOS (2003, p. 34):

A manobra seguinte de desmonte do Estado, digna de nota no planejamento estratégico do governo Fernando Henrique Cardoso, foi a de alterar a Constituição Federal de 1988, através de Emendas Constitucionais (EC). Foram trinta e cinco ao todo nos dois mandatos, que praticamente descaracterizaram a Constituição Federal do Brasil de 1988, modificando sensivelmente o papel do Estado, notadamente da administração pública.

Não se trata de ser contra uma coisa ou outra, privatista ou estatista, e sim do descontrole do processo de mudanças. O importante para o cidadão não é essa questão que é de arranjo interno do aparato estatal, se fazer diretamente no âmbito central ou local, ou fazer indiretamente através de parcerias com organizações não governamentais ou ainda através do setor privado não é a questão central. O importante é fazer garantindo qualidade, quantidade e equidade na prestação desses serviços e mais importante que isso ainda, fazer com a participação da sociedade de forma ampla e democrática.

No entanto a realidade daqueles dias de 1995 dentro do Paraná era a mesma que corria no Brasil, advinda do final dos anos 80, a liberalização da economia e o desmonte da estrutura administrativa e funcional do Estado era irreversível. Houve momentos que era nítida a tentativa de convencimento da população através de programas de televisão e de jornais, de que tudo que fosse feito pelo Estado, era mais caro e menos eficiente, que a iniciativa privada poderia fazer melhor e mais barato.

É nessa linha de raciocínio que BIONDI (1999, p.21) ressalta que:

Sem sombra de dúvida, os meios de comunicação, com seu apoio incondicional às privatizações, foram um aliado poderoso. Houve a campanha de desmoralização das estatais e a ladainha do “esgotamento dos recursos do Estado”. Mais ainda: a sociedade brasileira perdeu completamente a noção – se é que a tinha – de que as estatais não são empresas de propriedade do “governo”, que pode dispor delas a seu bel-prazer. Esqueceu-se de que o Estado é mero “gerente” dos bens, do patrimônio da sociedade, isto é, que as estatais sempre pertenceram a cada cidadão, portanto a todos os cidadãos, e não ao Governo Federal ou Estadual. Essa falta de consciência coletiva, reforçada pelos meios de comunicação, repita-se, explica a indiferença com que a opinião pública viu o governo doar por 10 o que valia 100.

As estatais deveriam ser vendidas e o desinteresse popular e até uma certa

apatia, abre espaço cada vez maior para o império das idéias liberais, que prega um maior afastamento do Estado na regulação econômica e financeira e que volte-se mais para as funções básicas, como saúde, educação e segurança. Conforme foi enunciado no capítulo primeiro, HÖFLING (2004), chama a atenção para os postulados liberais que procuram justificar essa mudança como benéfica ao conjunto da sociedade devido ao gigantismo estatal e o caráter perdulário dos governos em geral.

No entanto essas três áreas continuam sendo as mais problemáticas e as mais abandonadas, tanto pelo volume de recursos necessários para resolver os problemas existentes como pela escassez desses. Somente se tem notícia de alguma ação política por parte dos governos quando surgem fatos que tornam a realidade que é cotidiana, em notícia divulgada amplamente na mídia, principalmente a televisiva.

#### 4.4 AS CONCESSÕES E AS PRIVATIZAÇÕES NO PARANÁ

Na SETR do Estado do Paraná, a concessão de rodovias, ferrovia e a privatização dos terminais de cargas do Porto de Paranaguá passam a ser política predominante do novo Governo Estadual. É criado nas dependências da SETR um grupo especialmente designado para estudar a forma mais eficiente de se atingir esses objetivos, denominado de Grupo de Apoio e Planejamento para Infra-estrutura de Transportes (GAPIT).

Entretanto esse grupo nunca foi formalizado oficialmente, apesar de tomar inúmeras medidas no sentido de contratar estudos que viabilizassem o modelo de concessões que viria a ser implantado. Suas ações sempre foram levadas avante, utilizando-se de outros setores departamentais, esses sim, oficiais, no entanto subordinados a uma estrutura extra-oficial.

Na prática, esse grupo era formado por alguns engenheiros liderados por um auxiliar de Lerner advindo da Prefeitura Municipal, com o intuito claro de dar os

primeiros passos rumo ao pedagiamento das estradas no Paraná, sendo essa estratégia explicada pela chamada Visão Instrumentalista, explanada por MILIBAND (1972) no primeiro capítulo, que procura através da cooptação de alguns funcionários, aplicar as práticas liberais de dominação harmoniosa do Estado, diminuindo os conflitos potenciais que poderiam ser gerados. O fato é que todo esse processo foi montado nas dependências do DER, utilizando-se dos funcionários dessa Autarquia, mas com toda orientação provinda externamente por consultoras privadas.

Dessa forma, a mais importante ação do governo Jaime Lerner em rodovias, concentra-se no chamado Anel de Integração. São 2.035,5 quilômetros de rodovias concedidos à iniciativa privada, dos quais 1.691,6 quilômetros são rodovias federais delegadas ao Estado e 343,9 quilômetros estaduais. Foram também incluídos no programa de concessão 308,29 quilômetros de rodovias de acesso não pedagiadas, que ficaram sob a responsabilidade de manutenção das concessionárias (SETR, 2002).

Segundo o governador REQUIÃO (2004, p.2) :

A origem do pedágio no Paraná está muito mais vinculada às iniciativas e pressões de grupos privados do que à legítima ação de agentes públicos. Assim foi que se idealizou, em 1996, um programa de concessões rodoviárias abrangendo vultosos investimentos em obras e serviços com financiamento garantido e seguro: a cobrança compulsória do pedágio. A montagem do programa foi conduzida pelos interesses privados, mantendo à margem o Estado e seus agentes, sufocando assim a defesa do interesse público.

O pedágio é instalado em junho de 1998 e os valores elevados praticados nas 26 praças do sistema se tornam os principais motivos das queixas de todos os usuários, com a alegação de que tornando os fretes mais caros, isso iria afetar todos os consumidores, mesmo àqueles que não se enquadram como usuários de rodovias. No mês seguinte do mesmo ano, o governador Jaime Lerner decide baixar as tarifas de pedágio pela metade, em um ato unilateral, rompendo os contratos existentes mas agradando o eleitorado que o reelege governador por mais uma gestão. Esse tipo de atitude se enquadra perfeitamente no enunciado de MONTEIRO (1982), descrito no

primeiro capítulo, onde o governante toma medidas movidas pelas circunstâncias, que àquela época eram a proximidade das eleições e a ‘gritaria’ geral contra os altos preços dos pedágios, caracterizando na realidade, não a solução, e sim o protelamento dos problemas.

As concessionárias, por decisão judicial, ficaram desobrigadas da execução de obras e outros serviços aos usuários, cabendo-lhes apenas a conservação das rodovias. A SETR, responsável pela área, passa a partir daquele ano a ter uma única preocupação, administrar os conflitos do pedágio, e nos quatro últimos anos do governo Lerner dedicam-se quase que exclusivamente a isso. Outras áreas como o transporte coletivo e a manutenção de rodovias não pedagiadas, que totalizam 10.060,31 quilômetros, não fizeram parte das prioridades (SETR, 2002).

Ao término do governo Lerner, seu sucessor, eleito defendendo a moralização da questão ‘pedágio’, tem-se debatido nas esferas judiciais para encontrar uma solução que seja a menos onerosa para a economia paranaense. Nesse sentido SILVEIRA (2002, p.1) salienta que:

No Paraná, o Governo do Estado luta para acabar/amenizar com o efeito negativo das concessões rodoviárias, expressa pelos pedágios, sobre sua economia, entretanto, os contratos são extremamente favoráveis às concessionárias e o modelo geral de concessão possui uma legislação que privilegia a essas empresas. Nesse caso, os contratos de concessão afrontam os interesses da sociedade brasileira e se resumem somente em benefícios para alguns poucos setores da iniciativa privada.

Para a área portuária, o Governo Estadual concede a operadores privados a operação de terminais de cargas e grandes cooperativas passam a administrar seus próprios terminais. Investimentos públicos em dragagem e ampliação do ancoradouro diminuem à medida que se delineia o quadro de um porto privado, que não se completa até o final dos dois governos, pois os novos investimentos que viriam de capitais privados diminuiriam em função da crise cambial e conseqüente fuga de capitais externos em 1998.

Na área ferroviária, o trecho de 247 km entre Cascavel e Ponta Grossa, construído inteiramente com recursos do Estado, é concedido para exploração por 30

anos a um grupo de empresas que venceu a licitação, sob o compromisso de realização de investimentos que garantissem o aumento da tonelagem transportada por ferrovia gradativamente. Novamente, os compromissos assumidos não são cumpridos e o rol de obras que deveria ser realizado é postergado ano a ano até o final do período Lerner (SETR, 2002).

Praticamente em todas as áreas da SETR, com exceção do Porto de Paranaguá e do Anel de Integração, houve um abandono, pois nenhuma política efetivamente existiu para elas. O setor hidroviário, o aeroportuário, o transporte coletivo intermunicipal, a construção de novas rodovias, a área de projetos de engenharia, de estudo de solos, entre outras, perdiam recursos e pessoal qualificado, dentro de um quadro de pouco incentivo por parte do Governo Estadual.

De acordo com VIANA (1988), esse esvaziamento técnico das instituições que cuidavam da formulação de políticas dentro do governo Lerner se coaduna com o Modelo Anárquico ou Simbólico, onde os governos em geral são identificados, pois suas agendas são alteradas apenas nas situações de grande repercussão, caso contrário, o que se observará é o planejamento mínimo, apenas o suficiente para não chamar demais a atenção da sociedade para os negócios que realmente acontecem à sua margem. O desmonte da estrutura facilita o ingresso dos ‘espertos de plantão’, para justificarem com facilidade todos os seus projetos.

Na verdade o modelo citado, para efeitos deste trabalho, se identificou bem com o governo Jaime Lerner, pois a característica marcante em seus dois mandatos a frente do Estado, foi o planejamento desestruturado, sem metodologia apropriada para a elaboração e avaliação de políticas de transportes, e também sem futuro, com ações voltadas inteiramente para as questões imediatistas que oferecessem boas oportunidades aos grupos políticos coligados e para espetáculos com efeitos ligados ao imaginário da população, como a promoção de Olimpíadas da Natureza, destacando-se na mídia interna e externa, como um grande ‘planejador’ e um grande ‘urbanista’. Através dos orçamentos anuais e plurianuais, dos Balanços Gerais do Estado, bem como dos relatórios de atividades, do período que vai de 1995 a 2002,

documentos oficiais do Governo Estadual, pode-se fazer um comparativo entre o que se pretendeu investir e o que de fato ocorreu. Dessa forma ficará claro, com transparência e imparcialidade, quais foram as reais políticas de transportes praticadas pela gestão Lerner.

#### 4.5 AS POLÍTICAS DE TRANSPORTES NO PARANÁ

O Modal Rodoviário no Paraná está estruturado em três níveis distintos: federal (4,4 mil quilômetros), estadual (13,3 mil quilômetros) e municipal (102,7 mil quilômetros), que constituem o Sistema Rodoviário do Estado. Totalizando 122,2 mil quilômetros, dos quais 18,1 mil quilômetros são pavimentados essa rede básica de rodovias representada no quadro 6, liga as principais zonas de produção com o terminal marítimo de Paranaguá e com os principais centros do País e da América Latina (SETR, 2002).

As rodovias pavimentadas conservadas pelo Governo Estadual, totalizavam em 1995, 10.060,31 quilômetros, sendo 45% de estradas em ótimo ou bom estado de conservação e 55% de regular a péssimo (SETR, 2002). As principais causas dessa situação foram: a elevada idade média dos pavimentos, o desgaste causado pelo tráfego de caminhões com excesso de carga e a indisponibilidade de recursos financeiros para conservação e restauração.

Diante da incapacidade, ou da falta de vontade do Governo do Estado de prover os recursos necessários para manter as estradas em melhores condições e de investir na construção de novas estradas, foram realizados estudos para tornar efetiva a mais importante ação do governo Jaime Lerner no setor de transportes, a concessão dessas para a iniciativa privada.

QUADRO 6 - SISTEMA RODOVIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ - 2002 (EM KM)

SITUAÇÃO REDE	NÃO PAVIMENTADA	PAVIMENTADA			EM OBRAS			TOTAL GERAL
		Pista Simples	Pista Dupla	Total	Pista Simples.	Pista Dupla	Total	
Federal	162,90	2.631,24	426,60	3.057,84	37,90	110,20	148,10	4.416,84
Estrada Transitória	358,40	1.322,13	1,40	1.323,53	-	-	-	1.681,93
Estadual	1.495,61	8.450,89	116,89	8.567,78	343,72	-	343,72	13.313,65
Acesso	-	161,08	8,10	169,18	-	-	-	169,18
Municipal	95.367,65	4.937,34	-	4.937,34	2.392,92	-	2.392,92	102.697,91
<b>TOTAL</b>	<b>97.384,56</b>	<b>17.502,68</b>	<b>552,99</b>	<b>18.055,67</b>	<b>2.774,54</b>	<b>110,20</b>	<b>2.884,74</b>	<b>122.279,51</b>

FONTE: SETR, 2002

Com prazo contratual de 24 anos as rodovias federais sub-delegadas ao Governo Estadual passam ao controle de seis consórcios de empresas que assumem o compromisso de restaurar e manter o pavimento, melhorar e ampliar a capacidade (duplicações e terceiras faixas) e implantar infra-estrutura para serviços de operação (manutenção do tráfego e atendimento ao usuário) em troca de uma tarifa, o pedágio. Após esse prazo, as rodovias deverão ser revertidas ao Poder Público com todas as benfeitorias e serviços nelas realizados. Do início da concessão em 1998 até o final de 2002, foram investidos pelas concessionárias R\$ 976,5 milhões em diversos tipos de serviços, conforme demonstrado no quadro 7. As principais obras concluídas pelas concessionárias, no período de 1998 a 2002, foram as duplicações de trechos das rodovias BR-376 (Mauá da Serra, Iguatemi, Floresta) , BR-277 (Cascavel, Medianeira) e PR-151 (Castro). Além disso concluíram também os Contornos de Campo Mourão e Ibiporã, o Trevo de Prudentópolis e o Viaduto sobre a BR-277 em São José do Pinhais (SETR, 2002).

QUADRO 7 – SERVIÇOS REALIZADOS PELAS CONCESSIONÁRIAS – 1998/2002

Tipo de Serviço	Quantidade
Restauração de rodovias	907,74 Km
Duplicação de rodovias	131,06 Km
Execução de contornos rodoviários	34,41 Km
Construção de terceiras faixas	79,87 Km
Construção de vias marginais	6,08 Km
Construção de passarelas	38 und
Construção de interseções	6 und
Intervenções em pontes	35 und
Construção de postos de fiscalizações	7 und
Atendimentos aos usuários	1.177.190 at

FONTE: SETR, 2002

Entre as obras realizadas pelo Governo do Estado merece destaque a construção das pontes de Guaíra e de Porto Camargo. A Ponte de Guaíra, denominada Ponte Ayrton Senna, faz a transposição do Rio Paraná, ligando o município de Guaíra (PR) ao município de Mundo Novo (MS), perfazendo um total de 3.598,60 metros de extensão, sendo um prolongamento da rodovia BR-163 (SETR, 2002). Na sua execução recebeu investimentos de R\$ 32 milhões. Inaugurada em janeiro de 1998, a maior ponte fluvial do Brasil desempenha um papel estratégico na integração do sistema de transporte do MERCOSUL, onde o Paraná é rota obrigatória para os maiores mercados consumidores do Cone Sul. Também abre a possibilidade de uma ligação bioceânica, entre o Atlântico e o Pacífico (SETR, 2002).

O complexo de Porto Camargo é formado por cinco pontes, interligadas por uma rodovia, a BR-487. A extensão total, entre pontes e aterros, chega a 16 quilômetros e recebeu investimentos de R\$ 155 milhões. Realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem - DER e inaugurada em março de 2002, a obra incorporou as mais modernas técnicas de engenharia do mundo. No período de 1995 a 2002, através do programa Adequação de Estradas, o Governo do Paraná investiu R\$ 17,45 milhões na realização de 2.590 km de adequação de estradas

rurais que, beneficiaram a população rural paranaense, garantido condições de tráfego nas regiões (SETR, 2002).

Entretanto, as rodovias sob jurisdição estadual não receberam um tratamento adequado de manutenção. Em consequência, as rodovias estaduais começaram a apresentar um quadro crítico de trafegabilidade. Some-se a isso, os estragos causados pelos caminhoneiros que para fugirem do alto custo do pedágio, desviam suas rotas por rodovias não pedagiadas e que não estavam preparadas para receberem tamanho aumento no tráfego de caminhões. As condições precárias das rodovias não concessionadas é reflexo da sobrecarga da fuga ao pedágio e dos escassos investimentos aplicados nos últimos cinco anos na conservação e restauração.

Os prejuízos também atingem a agricultura paranaense. Os transportadores da safra de grãos deixam aproximadamente R\$ 60 milhões nas praças de pedágio anualmente (OCEPAR, 2003).

De 1995 a 2002 o Governo do Estado (Quadro 8) investiu R\$ 738,4 milhões nas atividades de construção, restauração, recuperação de rodovias e pontes e adequação de estradas, com destaque para as seguintes realizações (SETR, 2002):

QUADRO 8 – REALIZAÇÕES RODOVIÁRIAS – (1995-2002)

REALIZAÇÃO	QTDE	UNID.	PLANEJADO R\$ MILHÕES	REALIZADO R\$ MILHÕES
Restauração de rodovias estaduais	2.200	Km	153,9	153,9
Pavimentação de rodovias estaduais	514,2	Km	216,8	216,8
Construção de pontes em rodovias estaduais	842	m	9,3	9,3
Duplicação da BR 376 (Curitiba - Divisa PR/SC)	68	Km	30,4	30,4
Complexo de pontes – Porto Camargo (Rio Paraná)	16,2	Km	155,0	155,0
Ponte de Guaíra (Rio Paraná)	3,6	Km	32,0	32,0
Adequação de estradas municipais	4.845	Km	37,9	17,45
Recuperação de estradas municipais	11.887	Km	19,7	19,7
Pavimentação de estradas municipais	900	Km	69,1	69,1
Pavimentação poliédrica em estradas municipais	696,4	Km	13,1	13,1
Construção de 628 pontes municipais	8.639	m	17,1	17,1

FONTE: SETR, 2002

Como o custo médio do quilômetro de restauração estimado em R\$ 450 mil reais (SETR, 2002), basta realizar um cálculo bem simples para desmontar qualquer propaganda oficial, no que diz respeito as suas realizações. A informação

que consta no quadro 8 registra que foram gastos R\$ 153,9 milhões em restauro de rodovias estaduais, o que significa realizar de acordo com o custo apresentado anteriormente apenas 432 km. Portanto a matemática do governo não é aquela normal que todos conhecem, pois está registrado que foram restaurados 2.200 Km e para realizar essa quilometragem, o Governo Estadual precisaria ter injetado nessa atividade cerca de R\$ 1 bilhão de reais.

O Modal Portuário no Paraná é composto pelos Portos de Paranaguá e de Antonina sendo referência na exportação de produtos agrícolas, posicionando-se como o Porto Brasileiro com maior movimentação de grãos.

Assim como as rodovias paranaenses por onde correm 75% do tráfego de transporte estadual, os terminais de carga foram entregues para a exploração da iniciativa privada, através do processo de concessão. O Porto de Paranaguá foi submetido a um processo de privatização de suas atividades, permitindo que aproximadamente 90% das operações de movimentação de cargas sejam efetuadas pela iniciativa privada (SETR, 2002).

Em decorrência disso e em conformidade com a Lei dos Portos, foi criado uma figura denominada de Autoridade Portuária, composta por agentes públicos e agentes privados, cujo objetivo é a orientação e a fiscalização das atividades desenvolvidas, mas que na prática não passa de um conselho que representa os interesses dos investidores privados no porto.

A área de abrangência do Porto de Paranaguá é de mais de 800 mil quilômetros quadrados (Figura 4), movimentando atualmente cargas provenientes do Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, São Paulo, Rio Grande do Sul, e também da Bolívia, Argentina e Paraguai. Além do Porto de Paranaguá, o complexo portuário paranaense conta com o Porto de Antonina (Barão de Tefé), que possui 60 metros de cais público (cais de Antonina) e 360 metros de cais privado (cais da Ponta do Félix).

A operação no cais público, especializado na importação de fertilizantes, é realizada por empresa concessionária que utiliza o sistema de transbordo por

barcaças. O terminal Ponta do Félix, construído pela iniciativa privada sob o regime de permissão de uso, inaugurado em 2001 é uma das maiores estruturas destinada à exportação totalmente automatizada de cargas frigorificadas, bem como de carga geral (SETR, 2002).

FIGURA 4 - ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PORTO DE PARANAGUÁ - 2000



FONTE: SETR/APPA, 2000.

No ano de 1998 o Governo do Paraná arrendou área para a iniciativa privada implantar e operar o terminal de *containers* e veículos. Em operação desde 1999, o Terminal de Containers de Paranaguá (TCP), investiu 128 milhões de reais para modernizar sua infra-estrutura. O TCP, com os novos equipamentos que entraram em operação em 2002, realizam até 50 movimentos por hora, tornando-se um dos mais ágeis e bem equipado do País, atingindo neste ano a marca de 285 mil TEU's (medida equivalente a *containers* de 20 pés) (SETR, 2002).

Foram investidos pela iniciativa privada R\$ 173 milhões. Com a dragagem realizada em 2001, o canal de acesso passou para 10 metros de calado permitindo a navegação de navios de maior porte, proporcionando uma movimentação de 700 mil

toneladas em 2002, 10% a mais que no ano de 2001 (SETR, 2002).

No período de 1995 a 2002 a APPA investiu R\$ 50 milhões em serviços de sinalização e dragagem de manutenção e restabelecimento de calados do canal de acesso, bacia de evolução e berços de atracação. Visando o restabelecimento dos calados oficiais estabelecidos nas normas de tráfego marítimo dos Portos de Paranaguá e Antonina, foram contratados serviços de dragagem de manutenção, para o período de 2000 a 2005 (SETR, 2002).

O investimento público realizado nesse período de 1995 a 2002 nos Portos de Paranaguá e Antonina foi de apenas R\$ 21,2 milhões de reais contra R\$ 379,6 milhões da iniciativa privada (SETR, 2002).

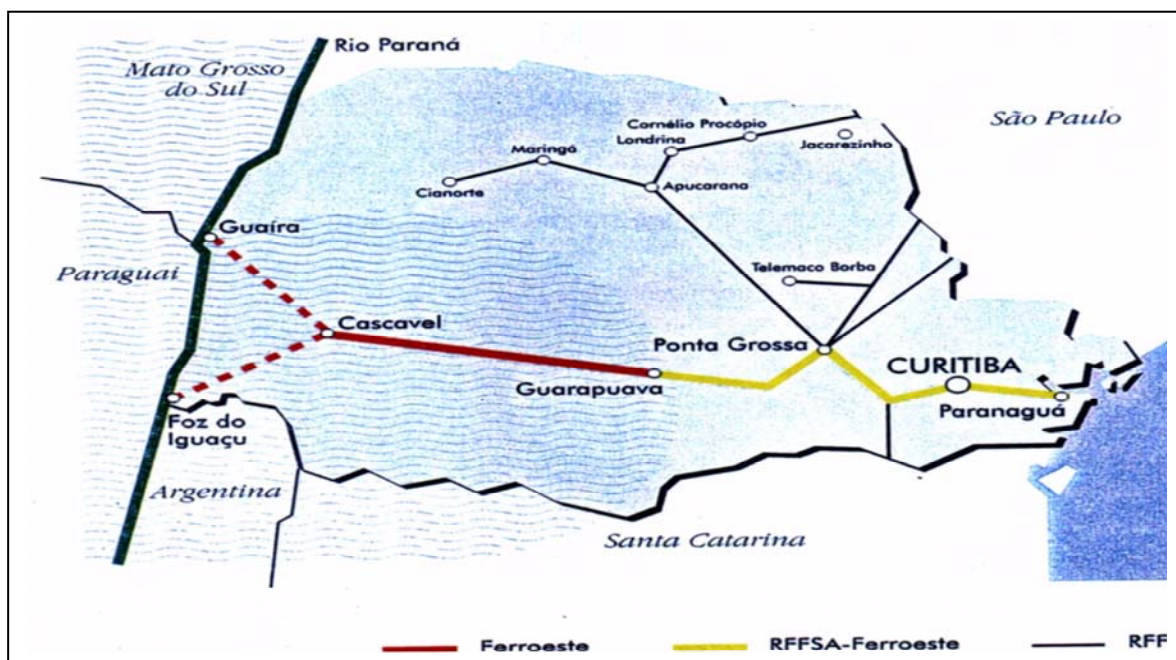
Como se pode perceber os investimentos realizados da iniciativa privada foram maiores que os investimentos públicos, que aproveitou o completo abandono do Governo do Estado na questão portuária e avançou sobejamente sobre os terminais que eram públicos e sobre as operações portuárias que estavam sob a administração do porto, controlando-o de tal forma que pôde impor regras a outros usuários sem a intromissão do governo.

O Modal Ferroviário no Paraná (Figura 5) totaliza 2.286 quilômetros de extensão. São 2.038 quilômetros de ferrovias federais e 248 quilômetros estaduais. Essas ferrovias tiveram suas operações privatizadas. A malha federal tem como concessionária a América Latina Logística do Brasil S/A - ALL. As linhas operadas pela ALL ligam os pólos de produção do norte e noroeste do estado ao porto de Paranaguá (Tronco Norte) e ao Estado de Santa Catarina (Tronco Sul).

As linhas do Tronco Norte apresentam estado de conservação regular, com alguns trechos próximos do limite da capacidade de transporte. As linhas do Tronco Sul têm conservação relativamente boa e folga de capacidade operacional. A distância entre os trilhos de um metro e o traçado das linhas fazem com que a velocidade dos comboios seja lenta e, por consequência, o tempo de transporte muito mais elevado em comparação com o transporte rodoviário. Esse fato leva a considerar a rede ferroviária paranaense mais adaptada ao transporte de mercadorias

que ao de pessoas (SETR, 2002).

FIGURA 5 - REDE FERROVIÁRIA PARANAENSE - 2000



FONTE: SETR/DHAF, 2000

Em 1988 o Estado do Paraná obteve junto ao Governo Federal a concessão para construir e operar o trecho ferroviário entre Guarapuava e Cascavel (248 quilômetros) e os ramais para Foz do Iguaçu (171 quilômetros), Guaíra (169 quilômetros) e Guaíra - Dourados (270 quilômetros). Para cumprir com essa missão foi criada a FERROESTE, empresa estatal paranaense. A única e exclusiva ação do governo Lerner nessa área foi sub-concessionar esse trecho inteiramente construído com recursos do tesouro do Estado à Ferrovia do Paraná S/A (FERROPAR).

De acordo com o governador REQUIÃO (2003, p. 2):

A ferrovia custou perto de US\$ 340 milhões, o equivalente a quase R\$ 1 bilhão em valores atuais, e foi paga totalmente com recursos dos paranaenses, o que exigiu um enorme esforço do Governo do Estado na época e foi considerado um marco para a história ferroviária brasileira. Em 1996, enquanto os agricultores e empresários do Oeste ainda comemoravam a conquista, o ex-governador Jaime Lerner resolveu “torrar” a ferrovia e entregá-la para que fosse explorada pela iniciativa privada. Foi um golpe cruel contra os agricultores. O leilão organizado pelo governo Lerner para vender o

direito de exploração da FERROESTE foi um desastre, para se dizer o mínimo.

O Transporte Aéreo Regional promove a integração das várias regiões, facilitando o processo de interiorização e o desenvolvimento econômico. A distribuição dos aeroportos em todas as regiões do Paraná facilita a ligação entre as principais cidades, com os demais Estados e outros países.

No Estado do Paraná, estão localizados 43 terminais homologados pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), demonstrados abaixo (Quadro 9), dos quais 37 têm pistas com pavimento asfáltico.

QUADRO 9 - REDE AEROPORTUÁRIA DO PARANÁ – 2000

AEROPORTOS		Nº	TOTAL
Público	Pavimentado	37	43
	Não Pavimentado	6	
Privado	Pavimentado	4	35
	Não Pavimentado	31	

FONTE: SETR/DHAF, 2000

As principais regiões contam com aeroportos dotados de pistas de pouso e decolagem pavimentadas com mais de 1,4 mil metros de extensão, o que possibilita a operação com aeronaves de médio porte. Estão sendo realizados melhorias e projetos de novos aeroportos nas cidades pólo do Anel de Integração. Os aeroportos públicos são mantidos e administrados pelas prefeituras municipais, com exceção dos aeroportos de Curitiba, Bacacheri, Foz do Iguaçu e Londrina, administrados pela INFRAERO.

O aeroporto Afonso Pena é o maior do Estado. Está localizado na região metropolitana de Curitiba, a 80 quilômetros do Porto de Paranaguá, opera com vôos

internacionais e com conexões para toda a América. É um importante entreposto de carga e descarga de grandes empresas que se instalaram recentemente no Paraná. Além desse aeroporto, o de Foz do Iguaçu, na fronteira com o Paraguai, opera como aeroporto internacional. Os aeroportos de Londrina, Maringá, Cascavel, Pato Branco, Toledo e Guarapuava são atendidos por vôos regulares de rota comercial, operando visual e por instrumentos em vôos noturnos e diurnos.

No setor de aeroportos o Governo do Paraná aplicou R\$ 24,68 milhões no período de 1995 a 2002, com destaque para: construção do novo aeroporto de Maringá em parceria com o DAC e o 5º Comando Aéreo (V COMAR) e Prefeitura Municipal de Maringá, desapropriação de áreas para instalação no aeroporto Afonso Pena do Sistema de Aproximação Visual (ALS) e ações em diversos aeroportos administrados pelos municípios. Em 2002 foi executada a ampliação da pista de pouso e decolagem do aeroporto de Guarapuava, passando de 1.500 para 1.620 metros de comprimento, obra executada em Convênio com o Departamento de Aviação Civil – DAC/ V COMAR e Prefeitura Municipal de Guarapuava, com investimentos de R\$ 381 mil reais do Governo do Estado (SETR, 2002).

Para o Modal Hidroviário no Paraná, a bacia hidrográfica (figura 6) do Estado é bastante ampla, no entanto, a maioria dos rios não é naturalmente navegável, sendo necessárias algumas obras de vulto para viabilizar o transporte fluvial. Essa limitação aliada ao grande potencial energético existente influenciou decisivamente na opção de Governo Estadual pelo investimento em hidrelétricas, inviabilizando a exploração dos rios como via de transporte, pois a construção de eclusas exigiria um grande volume de recursos.

Os principais rios do Paraná, como o Paranapanema, o Tibagi, o Ivaí, o Piquiri e o Iguaçu, correm para o interior do Estado e formam um grande complexo hidrográfico com enorme potencial energético. Somente a bacia do Rio Iguaçu, que nasce ao lado de Curitiba e deságua no Rio Paraná, na fronteira com o Paraguai, que segundo a Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL) tem um potencial hidrelétrico no Estado para 9 mil megawatts. O Estado desenvolveu estudos para



em suas duas gestões, nas várias modalidades de transporte foram os seguintes:

QUADRO 10 - INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES - (1995-2002)

MODAL/SETOR	Investimento Público (R\$ milhões)	Investimento Privado (R\$ milhões)	Investimento Total (R\$ milhões)
Rodoviário	738,40	976,50	1.714,90
Portuário	73,00	379,60	452,60
Ferrovário	80,10	44,80	124,90
Aeroportuário	24,68	-	24,68
<b>TOTAL INVESTIMENTOS</b>	<b>928,51</b>	<b>1.400,90</b>	<b>2.329,41</b>

FONTE: SETR/2002

Os investimentos privados efetuados nos modais foram maiores do que os investimentos públicos e as diferenças que mais se destacam são precisamente nas duas áreas de transportes que permitiam um retorno que não necessitasse de longo tempo de maturação em relação aos valores investidos. O investimento privado não é objeto de análise desta dissertação, pois os dados fornecidos não são confiáveis já que são oriundos das próprias concessionárias sem possibilidades de confirmação em outras fontes e não ser esse investimento feito pelo governo Lerner. Em contraponto à informação do quadro 10, pode ser verificado nos Balanços Gerais desse período onde de fato fica registrada a contabilidade do Estado, que novamente os números não correspondem à realidade, e que os relatórios oficiais são manipulados para apresentarem números considerados mais adequados, mais favoráveis ao governante de plantão.

Nos quadros a seguir estão registrados os números financeiros levantados através dos Balanços Gerais do Estado no período que vai de 1995 a 2002, correspondendo as duas gestões de Jaime Lerner frente ao executivo estadual.

Os quadros 11-A e 11-B apresentam a Despesa Geral do Estado (DG). No quadro 11-A estão registrados na primeira coluna os valores em reais nominais retirados dos Balanços Gerais do Estado do ano de 1995, sendo que na segunda coluna estão registrados os mesmos valores convertidos em dólares ao preço do último dia do ano respectivo. Na terceira coluna estão os percentuais

correspondentes a relação entre a Despesa Realizada (DR) e a Despesa Fixada Inicial (DI) e os demais anos do período seguem a mesma sistemática.

O quadro 11-B tem as mesmas informações do quadro 11-A mas com os valores a preços constantes de 2002. Na primeira coluna estão os valores relativos ao ano de 1995 corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), na segunda coluna estão os mesmos valores corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Demanda Interna (IGP-DI) e na terceira coluna estão os percentuais correspondentes a relação entre a Despesa Realizada (DR) e a Despesa Fixada Inicial (DI) sendo que os demais anos do período seguem também a mesma sistemática

QUADRO 11-A – TOTAL DA DESPESA DO ESTADO – (1995/1998)

DESPESA	1995			1996			1997			1998		
	R\$M	US\$M	%DRDI	R\$M	US\$M	%DRDI	R\$M	US\$M	%DRDI	R\$M	US\$M	%DRDI
FIXADA INICIAL	5.020.055	5.162.026	100,00%	7.571.256	7.280.0538	100,00%	7.723.799	6.918.487,1	100,00%	12.161.282	10.057.2864	100,00%
TESOURO	4.107.838	4.223.997,9	100,00%	5.485.884	5.274.888,5	100,00%	6.508.393	5.829.803,8	100,00%	10.553.653	8.744.745,9	100,00%
REC. PRÓPRIOS	912.227	938.028,6	100,00%	2.085.372	2.054.165,4	100,00%	1.215.406	1.088.683,3	100,00%	1.597.629	1.322.540,6	100,00%
FIXADA FINAL	5.089.677	5.233.601,0	101,39%	7.622.580	7.329.403,8	100,68%	7.770.555	6.960.368,1	100,61%	12.191.466	10.092.273,2	100,25%
TESOURO	4.107.837	4.223.996,9	100,00%	5.485.884	5.274.888,5	100,00%	6.508.393	5.829.803,8	100,00%	10.553.653	8.744.745,9	100,00%
REC. PRÓPRIOS	981.840	1.009.604,1	107,63%	2.136.696	2.054.515,4	102,46%	1.262.162	1.130.564,3	103,88%	1.627.813	1.347.527,3	101,89%
REALIZADA	3.468.681	3.556.484,3	68,90%	4.552.555	4.377.465,6	60,13%	5.637.688	5.049.881,8	72,99%	8.316.201	6.909.106,8	68,63%
TESOURO	3.140.012	3.228.804,1	76,44%	4.152.906	3.993.178,8	75,70%	5.235.664	4.669.774,3	80,44%	7.839.129	6.489.345,2	74,21%
REC. PRÓPRIOS	318.669	327.680,2	34,93%	399.649	384.306,7	19,17%	402.024	380.107,5	33,08%	507.072	419.761,6	31,74%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1995 - 1998

QUADRO 11-B – TOTAL DA DESPESA DO ESTADO – (1995/1998)

DESPESA	Valores em R\$ ML a Preços de 2002											
	1995			1996			1997			1998		
	IPCA	IGP-DI	%DRDI	IPCA	IGP-DI	%DRDI	IPCA	IGP-DI	%DRDI	IPCA	IGP-DI	%DRDI
FIXADA INICIAL	8.973.175	11.565.823	100,00%	11.691.004	15.701.445	100,00%	11.153.954	14.843.427	100,00%	17.018.389	22.496.839	100,00%
TESOURO	7.342.604	9.464.126	100,00%	8.470.918	11.376.752	100,00%	9.398.783	12.507.686	100,00%	14.782.681	19.541.427	100,00%
REC. PRÓPRIOS	1.630.571	2.101.697	100,00%	3.220.085	4.324.692	100,00%	1.755.170	2.335.741	100,00%	2.235.708	2.955.412	100,00%
FIXADA FINAL	9.097.604	11.726.204	101,39%	11.770.254	15.807.882	100,68%	11.221.474	14.933.282	100,61%	17.060.628	22.552.676	100,25%
TESOURO	7.342.603	9.464.124	100,00%	8.470.918	11.376.752	100,00%	9.398.783	12.507.686	100,00%	14.782.681	19.541.427	100,00%
REC. PRÓPRIOS	1.755.002	2.262.080	107,63%	3.299.336	4.431.129	102,46%	1.822.691	2.425.595	103,85%	2.277.947	3.011.249	101,89%
REALIZADA	6.182.261	7.968.521	68,90%	7.029.783	9.441.255	60,13%	8.141.397	10.834.385	72,99%	11.679.599	15.439.420	68,63%
TESOURO	5.612.682	7.234.333	76,44%	6.412.627	8.612.392	75,70%	7.560.833	10.061.784	80,44%	10.970.007	14.501.401	74,21%
REC. PRÓPRIOS	569.609	734.188	34,93%	617.156	828.864	19,17%	580.564	772.601	33,08%	709.592	938.019	31,74%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1995 - 1998

É possível observar que existem grandes diferenças entre o previsto inicial

e a despesa efetivamente realizada, mas mais importante que isso é constatar o crescimento da despesa de 1995 até 1998, praticamente 142% de aumento em termos nominais e 88,9% em termos reais.

Portanto se a análise das despesas globais do governo Lerner ficasse apenas no seu primeiro mandato, seria adequado tentar levantar em que modalidade de despesas esses recursos vultuosos foram aplicados já que os funcionários públicos não vem recebendo aumentos salariais a mais de 10 anos, no entanto como esse assunto não é objeto dessa dissertação, ela se concentrará apenas no investimento realizado na função transporte.

Os quadros 12-A e 12-B possuem as mesmas características dos quadros 11-A e 11-B, sendo que a diferença está na modalidade de despesa que é a relativa ao Investimento Total do Estado (IE), ou seja, o investimento feito em todas as áreas de Governo Estadual.

QUADRO 12-A – INVESTIMENTOS TOTAIS DO ESTADO (1995/1998)

DESPESA	1995			1996			1997			1998		
	R\$ MI	US\$ MI	% IE/DG	R\$ MI	US\$ MI	% IE/DG	R\$ MI	US\$ MI	% IE/DG	R\$ MI	US\$ MI	% IE/DG
FIXADA INICIAL	1.779.420	1.829.737,8	35,4%	2.321.418	2.232.132,7	30,7%	2.187.789	1.959.682,0	28,3%	5.507.394	4.559.101,0	45,3%
TESOURO	1.448.045	1.488.992,3	35,3%	1.723.591	1.657.299,0	31,4%	1.945.202	1.742.388,0	29,9%	5.166.150	4.276.614,2	48,9%
REC. PRÓPRIOS	331.375	340.745,5	36,3%	597.827	574.833,7	28,7%	242.587	217.294,0	20,0%	341.244	282.486,8	21,4%
FIXADA FINAL	1.168.024	1.201.053,0	22,9%	1.898.694	1.825.667,3	24,9%	2.213.516	1.982.726,6	28,5%	5.333.863	4.415.449,5	43,8%
TESOURO	837.972	861.667,9	20,4%	1.309.600	1.259.230,8	23,9%	1.952.976	1.749.351,5	30,0%	5.022.247	4.157.489,2	47,5%
REC. PRÓPRIOS	330.052	339.385,1	33,6%	589.094	566.436,5	27,6%	260.540	233.375,1	20,6%	311.616	257.960,3	19,1%
REALIZADA	426.795	438.863,8	12,3%	665.220	639.634,6	14,6%	1.273.672	1.140.874,2	22,6%	2.938.218	2.432.299,7	35,2%
TESOURO	376.828	387.483,8	12,0%	588.604	565.965,4	14,2%	1.218.678	1.091.614,1	23,3%	2.875.714	2.380.557,9	36,7%
REC. PRÓPRIOS	49.967	51.379,9	15,7%	76.616	73.669,2	19,2%	54.994	49.260,1	13,7%	62.504	51.741,7	12,3%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1995 - 1998

QUADRO 12-B – INVESTIMENTOS TOTAIS DO ESTADO (1995/1998)

DESPESA	Valores em R\$ ML a Preços de 2002											
	1995			1996			1997			1998		
	IPCA	IGP-DI	% IE/DG	IPCA	IGP-DI	% IE/DG	IPCA	IGP-DI	% IE/DG	IPCA	IGP-DI	% IE/DG
FIXADA INICIAL	3.180.646	4.099.640	35,4%	3.584.571	4.814.210	30,7%	3.159.390	4.204.445	28,3%	7.706.998	10.187.985	45,3%
TESOURO	2.588.325	3.336.178	35,3%	2.661.449	3.574.423	31,4%	2.809.070	3.738.246	29,9%	7.229.464	9.556.727	48,9%
REC. PRÓPRIOS	592.320	763.461	36,3%	923.123	1.239.787	28,7%	350.320	466.198	20,0%	477.534	631.258	21,4%
FIXADA FINAL	2.087.799	2.691.033	22,9%	2.931.830	3.937.555	24,9%	3.196.543	4.253.886	28,5%	7.464.160	9.866.974	43,8%
TESOURO	1.497.843	1.930.620	20,4%	2.022.193	2.715.879	23,9%	2.820.297	3.753.186	30,0%	7.028.087	9.250.524	47,5%
REC. PRÓPRIOS	589.955	760.413	33,6%	909.638	1.221.677	27,6%	376.246	500.700	20,6%	436.073	576.450	19,1%
REALIZADA	762.880	983.301	12,3%	1.027.186	1.379.549	14,6%	1.839.312	2.447.715	22,6%	4.111.716	5.435.333	35,2%
TESOURO	673.566	868.181	12,0%	908.881	1.220.661	14,2%	1.759.895	2.342.029	23,3%	4.024.248	5.319.709	36,7%
REC. PRÓPRIOS	89.314	115.120	15,7%	118.305	158.888	19,2%	79.417	105.686	13,7%	87.468	115.625	12,3%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1995 - 1998

Também nessa situação é possível observar que os planejadores de orçamento dos diversos órgãos do Governo Estadual realizam bem menos do que aquilo que foi consignado inicialmente em orçamento. Que poderá se dizer então daquilo que de fato necessitavam, pois as propostas orçamentárias são montadas levando em conta os chamados ‘tetos orçamentários’ estipulados pelas Secretarias de Planejamento e de Fazenda do Estado, que limitam os dispêndios ao tamanho da receita estimada.

O investimento total do Estado, apresentou um significativo crescimento no período, sendo último ano de governo 6 vezes maior que o primeiro ano em termos nominais e 439% de incremento em termos reais, indicando que o Estado estava investindo mais, no entanto, ao apurar os números de balanço pode-se observar no quadro acima que o maior percentual está concentrado no último ano do primeiro mandato de Lerner, exatamente no ano em que a Justiça obrigou o Estado a inscrever o precatório relativo à Ferrovia Central do Paraná, que chegou ao montante de R\$ 1,9 bilhão de reais.

Essa despesa realizada foi contabilizado no balanço como investimento, e ao indagar os técnicos da fazenda do Estado sobre por que aquele tipo de despesa ser classificada como investimento, não houve quem pudesse explicar, já que se tratava de uma dívida controversa de décadas passadas com a empreiteira do conhecido empresário paranaense, Cecílio do Rego Almeida (PARANÁ, 1998).

Os quadros 13-A e 13-B apresentam a despesa com a Função Transporte, rubrica Investimento, portanto os mais interessantes para a análise dos investimentos realizados pelo Governo Lerner no seu primeiro mandato. No quadro 13-A estão registrados na primeira coluna os valores nominais retirados dos Balanços Gerais do Estado do ano de 1995, sendo que a segunda coluna estão registrados os mesmos valores convertidos em dólares ao preço do último dia do ano respectivo. Na terceira coluna estão os percentuais correspondentes à parcela que essa modalidade de aplicação de recursos na função transporte (Investimento em Transporte – IT),

representa no total de geral de despesa do Estado (Despesa Geral – DG). Os demais anos do período seguem a mesma sistemática.

QUADRO 13-A – INVESTIMENTO NA FUNÇÃO TRANSPORTE – (1995/1998)

DESPESA	1995			1996			1997			1998		
	R\$MI	US\$MI	%IT/DG	R\$MI	US\$MI	%IT/DG	R\$MI	US\$MI	%IT/DG	R\$MI	US\$MI	%IT/DG
FIXADA INICIAL	354.459	364.482,3	7,06%	741.289	712.777,9	9,79%	375.517	336.364,2	4,86%	1.068.217	884.285,6	8,78%
TESOURO	342.085	351.768,6	8,33%	460.339	442.633,7	8,39%	369.737	322.229,5	5,53%	1.021.697	845.775,7	9,67%
REC. PRÓPRIOS	12.363	12.712,6	1,36%	280.950	270.144,2	13,47%	15.780	14.134,7	1,30%	46.520	38.509,9	2,91%
DER	286.432	294.531,6	5,71%	636.889	670.085,6	9,20%	275.470	246.748,5	3,57%	913.138	755.908,9	7,51%
APPA	62.400	64.164,5	1,24%	30.888	29.700,0	1,33%	23330	20.897,5	1,07%	18.528	15.337,7	0,15%
AD. DIRETA	5.627	5.786,1	0,11%	13.512	12.992,3	0,18%	76.717	68.718,2	0,99%	136.551	113.088,9	1,12%
FIXADA FINAL	187.039	192.389,7	3,68%	557.048	545.238,5	7,44%	365.483	327.385,3	4,70%	947.687	784.517,4	7,77%
TESOURO	178.735	183.789,2	4,35%	284.898	273.940,4	5,19%	301.332	269.914,0	4,63%	885.757	741.520,7	8,48%
REC. PRÓPRIOS	8.363	8.599,5	0,85%	282.149	271.297,1	13,20%	26.961	24.149,9	2,14%	51.940	42.966,7	3,19%
DER	174.132	179.066,0	3,42%	535.781	515.174,0	7,03%	304.963	273.166,4	3,92%	874.433	723.868,4	7,17%
APPA	9.480	9.748,1	0,19%	17.808	17.123,1	0,23%	23.300	20.897,5	0,30%	18.528	15.337,7	0,15%
AD. DIRETA	3.487	3.585,6	0,07%	13.459	12.941,3	0,18%	37.200	33.321,4	0,48%	54.736	45.311,3	0,45%
DESP. REALIZADA	72.548	74.599,5	2,10%	152.533	146.666,3	3,35%	141.970	127.167,7	2,52%	269.308	222.937,1	3,23%
TESOURO	68.781	70.726,0	2,19%	148.154	142.455,8	3,57%	134.564	120.533,9	2,57%	247.692	205.043,0	3,16%
REC. PRÓPRIOS	3.767	3.873,5	1,18%	4.379	4.210,6	1,10%	7.406	6.633,8	1,84%	21.616	17.894,0	4,26%
DER	69.245	71.203,1	2,00%	142.719	137.229,8	3,13%	133.197	119.309,4	2,39%	239.711	198.466,3	2,87%
APPA	189	194,3	0,01%	132	126,9	0,00%	3.218	2.882,5	0,08%	3.012	2.483,4	0,04%
AD. DIRETA	3.114	3.202,1	0,09%	9.682	9.309,6	0,21%	5.555	4.975,8	0,10%	26.555	22.007,5	0,32%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1995 - 1998

QUADRO 13-B – INVESTIMENTO NA FUNÇÃO TRANSPORTE – (1995/1998)

DESPESA	Valores em R\$ MIL a Preços de 2002											
	1995			1996			1997			1998		
	IPCA	IGP-DI	% IT/DG	IPCA	IGP-DI	% IT/DG	IPCA	IGP-DI	% IT/DG	IPCA	IGP-DI	% IT/DG
FIXADA INICIAL	633.582	816.645	7,06%	1.144.647	1.537.302	9,79%	542.285	721.660	4,86%	1.494.853	1.976.067	8,78%
TESOURO	611.482	788.159	8,33%	710.823	954.662	8,39%	519.497	691.335	5,53%	1.429.754	1.890.011	9,67%
REC. PRÓPRIOS	22.098	28.483	1,36%	433.823	582.641	13,47%	22.788	30.326	1,30%	65.100	86.056	2,91%
DER	511.986	659.916	5,71%	1.076.087	1.445.224	9,20%	397.807	529.392	3,57%	1.277.837	1.689.190	7,51%
APPA	111.538	143.765	1,24%	47.695	64.056	1,33%	33.691	44.835	1,07%	25.928	34.274	0,15%
AD. DIRETA	10.058	12.964	0,11%	20.864	28.021	0,18%	110.787	147.433	0,99%	191.088	252.602	1,12%
FIXADA FINAL	334.432	431.061	3,68%	875.596	1.175.957	7,44%	527.809	702.396	4,70%	1.326.199	1.753.120	7,77%
TESOURO	319.482	411.791	4,35%	439.920	590.828	5,19%	435.154	579.093	4,63%	1.253.514	1.657.038	8,48%
REC. PRÓPRIOS	14.949	19.268	0,85%	435.675	585.127	13,20%	38.934	51.813	2,14%	72.684	96.082	3,19%
DER	311.254	401.186	3,42%	827.316	1.111.115	7,03%	440.398	586.071	3,92%	1.223.674	1.617.591	7,17%
APPA	16.945	21.841	0,19%	27.498	36.931	0,23%	33.691	44.835	0,30%	25.928	34.274	0,15%
AD. DIRETA	6.233	8.034	0,07%	20.782	27.912	0,18%	53.721	71.490	0,48%	76.597	101.255	0,45%
DESP. REALIZADA	129.677	167.145	2,10%	235.531	316.326	3,35%	205.019	272.835	2,52%	376.867	498.186	3,23%
TESOURO	122.943	158.466	2,19%	228.769	307.245	3,57%	194.324	258.602	2,57%	346.618	458.199	3,16%
REC. PRÓPRIOS	6.733	8.679	1,18%	6.762	9.081	1,10%	10.695	14.233	1,84%	30.249	39.987	4,26%
DER	123.773	159.535	2,00%	220.377	295.974	3,13%	192.350	255.975	2,36%	335.449	443.435	2,87%
APPA	338	435	0,01%	204	274	0,00%	4.647	6.184	0,06%	4.215	5.572	0,04%
AD. DIRETA	5.566	7.174	0,09%	14.950	20.079	0,21%	8.022	10.675	0,10%	37.203	49.179	0,32%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1995 – 1998

Somente estão apresentados os números referentes à categoria econômica,

denominada de investimento, na função transporte, tanto na administração direta como na indireta, separando nesse caso por autarquias. Serão também apresentados os montantes aplicados por programa. A FERROESTE, por se tratar de empresa de economia mista, é apresentada separadamente, já que contabilmente os valores aplicados nesse empreendimento são tratados como integralização de capital do Governo do Estado.

A primeira conclusão que facilmente pode ser tirada é a de que a montagem dos Orçamentos Públicos padecem de maior precisão na quantificação dos recursos, pois a diferença entre o que foi autorizado e o realizado é enorme, significativamente maior do que qualquer planejador amador incorreria.

Na apreciação dos números é possível verificar que a despesa realizada pelo Estado na função transporte - rubrica investimento em 1995 é de apenas 20,47% do que foi alocado no orçamento autorizado inicial, insignificante portanto para as demandas rodoviárias, isto é, construção de novas estradas e pontes, duplicações e outras obras, que atendam o sistema como um todo.

O percentual correspondente à participação da função transporte – rubrica investimento na Despesa Geral do Estado, sofre oscilações intercaladas entre os anos, subindo no segundo ano de governo para cair novamente no terceiro ano, recuperando-se apenas no último ano, demonstrando com isso a variabilidade nos repasses de recursos. Mesmo assim, esse item tem um crescimento que representa 281% de aumento nominal do último para o primeiro ano e 190,6% em termos reais considerando-se o IPCA e 198% considerando o IGP-DI. Esse aumento é explicado em parte pela entrada dos recursos advindos de financiamento externo, provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), atendendo ao programa de restauração de rodovias denominado de Programa BID IV.

Um aspecto que demonstra o quanto os orçamentos montados são obras de pura ‘fantasia’ é a gritante diferença entre o que se pretendeu investir inicialmente e o que de fato foi realizado. Na média, a despesa realizada é de cerca de 1/4 daquilo que se projetou inicialmente, chegando a ser nos anos de 1995 e 1996 apenas 21 %

do pretendido e nos dois anos seguintes, 1997 e 1998, 29% e 26% respectivamente.

Saliente-se ainda que mesmo os valores que constam como orçado inicial, não representam a necessidade real de investimentos e sim aquilo que foi consignado pelo Governo Estadual dentro dos compromissos que seus órgãos de planejamento e fazendário entendiam como factíveis, frente a previsão de receita do Estado. Essas duas Secretarias de Estado, estipulam tetos orçamentários para as demais Secretarias, limitando-as quando formulam seus orçamentos.

O quadro seguinte (Quadro 14) registra as aplicações de recursos nos diversos programas que estão a cargo da SETR e suas vinculadas, incluindo-se aí não apenas despesas com investimento como também as despesas correntes. Os projetos e atividades inscritos no quadro pertencem em sua grande maioria ao DER, tendo em vista que os investimentos realizados pela administração direta são insignificantes diante do conjunto e também pelo fato do Porto de Paranaguá não ter realizado investimentos diretos significativos nesse período.

Alguns programas foram encerrados, como o programa de estradas coletoras que se inseria num grande programa conhecido como PRORURAL e o programa de Patrulhas Rodoviárias que consistia em emprestar equipamentos rodoviários aos municípios. O Programa de Apoio aos Municípios, que tinha como objetivo fazer repasses de recursos financeiros através de convênios, tem uma diminuição significativa do primeiro ao último ano do governo Lerner.

QUADRO 14 – CONSOLIDAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRABALHO – (1995/1998)

	DESPESA	1995			1996			1997			1998		
		R\$ Mil	US\$ Mil	% P/TP	R\$ Mil	US\$ Mil	% P/TP	R\$ Mil	US\$ Mil	% P/TP	R\$ Mil	US\$ Mil	% P/TP
PROGRAMA PARANÁ 12 MESES DER	Inicial		0,0	0,00%	416	400,0	0,04%	416	372,6	0,05%		0,0	0,00%
	Final		0,0	0,00%	416	400,0	0,05%	416	372,6	0,06%		0,0	0,00%
	Realizada		0,0	0,00%			0,00%			0,00%		0,0	0,00%
ADEQUAÇÃO DE ESTRADAS MUNICIPAIS PARANÁ RURAL/BIRD-DER	Inicial	16.236	16.695,1	2,31%	12.471	11.991,3	1,22%	12.471	11.170,7	1,39%	40.083	33.181,3	3,87%
	Final	16.236	16.695,1	2,95%	17.407	16.737,5	2,05%	17.407	15.592,1	2,40%	30.571	25.307,1	3,16%
	Realizada	4.734	4.867,9	1,80%	11.566	11.121,2	3,19%	11.566	10.360,1	4,39%	287	237,6	0,09%
GERENCIAMENTO DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS	Inicial		0,0	0,00%	4.905	4.716,3	0,48%	4.905	4.393,6	0,55%	100	82,8	0,01%
	Final		0,0	0,00%	4.905	4.716,3	0,58%	4.905	4.393,6	0,68%	100	82,8	0,01%
	Realizada		0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	50	41,4	0,02%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS	Inicial	233.679	240.286,9	33,24%	521.285	501.235,6	51,10%	521.285	466.933,9	58,01%	483.547	400.287,3	46,66%
	Final	119.279	122.651,9	21,69%	334.055	321.206,7	39,40%	334.055	299.225,2	46,09%	434.969	360.073,7	44,98%
	Realizada	48.422	49.791,3	18,46%	83.279	80.076,0	23,00%	83.279	74.596,0	31,62%	101.760	84.238,4	33,17%
ESTRADAS RURAIS CAMINHOS DA EDUCAÇÃO	Inicial		0,0	0,00%	4.598	4.421,2	0,45%	4.598	4.118,6	0,51%	244.514	202.412,3	23,59%
	Final		0,0	0,00%	35.163	33.810,6	4,15%	35.163	31.496,8	4,85%	260.240	215.430,5	26,91%
	Realizada		0,0	0,00%	2.508	2.411,5	0,69%	2.508	2.246,5	0,95%	75.521	62.517,4	24,62%
CONSERVAÇÃO DO SISTEMA RODOVIÁRIO ESTADUAL	Inicial	69.480	71.444,7	9,88%	27.860	26.788,5	2,73%	27.860	24.955,2	3,10%	38.010	31.465,2	3,67%
	Final	65.680	67.537,3	11,94%	27.260	26.211,5	3,21%	27.260	24.417,8	3,76%	44.510	36.846,0	4,60%
	Realizada	15.108	15.535,2	5,76%	14.420	13.865,4	3,98%	14.420	12.916,5	5,48%	16.089	13.318,7	5,24%
APOIO RODOVIÁRIO A MUNICÍPIOS	Inicial	24.000	24.678,7	3,41%	66.943	64.368,3	6,56%	66.943	59.963,3	7,45%	42.240	34.966,9	4,08%
	Final	24.100	24.781,5	4,38%	28.133	27.051,0	3,32%	28.133	25.199,7	3,88%	35.984	29.788,1	3,72%
	Realizada	16.887	17.364,5	6,44%	6.921	6.654,8	1,91%	6.921	6.199,4	2,63%	3.025	2.504,1	0,99%
PATRULHAS RODOVIARIAS	Inicial		0,0	0,00%	4.360	4.192,3	0,43%	4.360	3.905,4	0,49%		0,0	0,00%
	Final		0,0	0,00%	4.360	4.192,3	0,51%	4.360	3.905,4	0,60%		0,0	0,00%
	Realizada		0,0	0,00%	1.567	1.506,7	0,43%	1.567	1.403,6	0,60%		0,0	0,00%
RESTAURAÇÃO DE RODOVIAS CORREDORES DE TRANSPORTE BID IV	Inicial	81.614	83.921,9	11,61%	42.823	41.176,0	4,20%	42.823	38.358,1	4,77%	51.144	42.337,7	4,93%
	Final	83.414	85.772,8	15,17%	80.012	76.934,6	9,44%	80.012	71.669,7	11,04%	23.979	19.850,2	2,48%
	Realizada	17.123	17.607,2	6,53%	45.979	44.210,6	12,70%	45.979	41.185,1	17,46%	3.400	2.814,6	1,11%
ESTADUALIZAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS MAIS ANEL DE INTEGRAÇÃO	Inicial		0,0	0,00%	65.073	62.570,2	6,38%	65.073	58.288,2	7,24%	8.000	6.622,5	0,77%
	Final		0,0	0,00%	58.359	56.114,4	6,88%	58.359	52.274,3	8,05%	8.000	6.622,5	0,83%
	Realizada		0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	6.656	5.509,9	2,17%
GERENCIAMENTO DAS OPERAÇÕES E INVESTIMENTOS PORTUÁRIOS	Inicial	154.587	158.958,4	21,99%	147.804	142.119,2	14,49%	147.804	132.393,4	16,45%	128.753	106.583,6	12,42%
	Final	108.667	111.739,8	19,76%	134.724	129.542,3	15,89%	134.724	120.677,2	18,59%	128.753	106.583,6	13,31%
	Realizada	91.211	93.790,2	34,77%	97.120	93.384,6	26,82%	97.120	86.993,9	36,88%	99.991	82.774,0	32,59%
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS COLETORAS - PRORURAL	Inicial	480	493,6	0,07%		0,0	0,00%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Final	480	493,6	0,09%		0,0	0,00%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Realizada	0	0,0	0,00%		0,0	0,00%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
DEPARTAMENTO HIDRO AERO-FERROVIÁRIO	Inicial	7.052	7.251,4	1,00%	14.593	14.031,7	1,43%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Final	7.052	7.251,4	1,28%	14.593	14.031,7	1,72%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Realizada	3.104	3.191,8	1,18%	10.081	9.693,3	2,78%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
COORDENAÇÃO DE PLANOS E PROGRAMAS DE TRANSPORTE	Inicial	3.960	4.072,0	0,56%	8.904	8.561,5	0,87%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Final	3.960	4.072,0	0,72%	8.904	8.561,5	1,05%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Realizada	714	734,2	0,27%	7.415	7.129,8	2,05%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
DIRETORIA GERAL DIRETA	Inicial	1.396	1.435,5	0,20%	2.000	1.923,1	0,20%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Final	1.396	1.435,5	0,25%	2.000	1.923,1	0,24%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Realizada	1.200	1.233,9	0,46%	1.596	1.534,6	0,44%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
ADM GERAL DER	Inicial	4.7067	48.397,9	6,69%	50.668	48.719,2	4,97%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Final	5.6067	57.652,4	10,20%	52.268	50.257,7	6,16%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Realizada	3.8787	39.883,8	14,79%	3.8601	37.116,3	10,66%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
INTEGRALIZAÇÃO FERROESTE	Inicial	6.3524	65.320,3	9,04%	4.5361	43.616,3	4,45%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Final	6.3524	65.320,3	11,55%	4.5361	43.616,3	5,35%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
	Realizada	25.000	25.706,9	9,53%	41.000	39.423,1	11,32%		0,0	0,00%		0,0	0,00%
TOTAL GERAL	Inicial	703.075	722.956,3	100,00%	1.020.064	980.830,8	100,00%	898.538	804.853,1	100,00%	1.036.391	857.939,6	100,00%
	Final	549.855	565.403,6	78,21%	847.920	815.307,7	83,12%	724.794	649.224,3	80,66%	967.106	800.584,4	93,31%
	Realizada	262.290	269.706,9	37,31%	362.053	348.127,9	35,49%	263.360	235.901,1	29,31%	306.779	253.956,1	29,60%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1995 - 1998

O programa de Gerenciamento do Transporte Coletivo praticamente inexistiu durante essa gestão, pois obviamente, numa área que já é totalmente concedida à iniciativa privada há mais de 50 anos, não existiu o menor interesse das autoridades em efetivar qualquer controle sobre as empresas detentoras das linhas de transporte intermunicipal. A coluna de percentuais representa a relação entre a despesa do programa e o total dos programas.

Tendo em vista que no período se iniciou um programa de reestruturação no DER, que teve como um de seus objetivos acabar com o quadro de fiscais do Departamento de Serviços de Transporte Coletivo (DSTC) e repassar essa função às prefeituras, até os dias atuais não absorveram plenamente essa atividade.

De um total de 120 fiscais em 1995, formado por funcionários do quadro do Estado que tinham como função fiscalizar as empresas de ônibus, em 2000 baixou para apenas 3 fiscais, ocasionando o aumento significativo do transporte clandestino, as chamadas linhas piratas (SETR, 2002).

Esse quadro de desorganização e desmonte em relação a fiscalização do transporte coletivo no Estado talvez explique a informação constante do relatório de atividades da SETR (2002), onde se constata a diminuição do número de passageiros transportados anualmente pelo sistema, de 74 milhões para 63 milhões, apesar do número de linhas ter ficado estável e do crescimento populacional.

Essa estratégia governamental de inação relembra o enunciado de MONTEIRO (1982, p.8), “...uma política... é um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim.”, referindo-se às situações em que a política que se quer pelos grupos dominantes é a política do não fazer, não agir, deixar de resolver os assuntos que estão encobertos.

O programa de Conservação de Rodovias foi mantido praticamente estável durante esse período e o programa de Construção de Rodovias tem um significativo acréscimo de cerca de 110% no último ano em comparação ao primeiro. Outro programa que obteve recursos crescentes foi o programa denominado de Caminhos da Educação, criado durante o governo Lerner, que tinha como objetivo melhorar o escoamento da produção e o acesso das pessoas aos centros urbanos de serviços.

Nesse mesmo governo é encerrado também o programa Corredores de Transportes (BID IV), mas o que mais chama atenção é o decréscimo brutal no último ano da despesa realizada em relação ao ano anterior, apenas 6%, justamente onde seriam necessários recursos permanentes para evitar o aumento do grau de deterioração das estradas, sem o que torna a sua recuperação muito mais onerosa. A

explicação para o fato, além do término do financiamento do BID, foi o insucesso de levantar novo financiamento, haja visto que de acordo com os novos ‘ventos liberalizantes’ da época, o interesse era o de conceder as estradas à iniciativa privada.

Em contrapartida a novidade que surge, condizente com a corrente liberal do governo Lerner, é o programa chamado de Estadualização de Rodovias Federais, composto de recursos para realização de estudos e projetos e permitir o pagamento das empresas que viriam a fiscalizar as futuras concessionárias que montaram o hoje conhecido Anel de Integração, ou seja, pagar com recursos públicos para empresas privadas fiscalizarem outras empresas, privadas, cumprindo uma tarefa que na verdade deveria ser função do governo.

A APPA apesar de possuir receita própria advinda da arrecadação das tarifas portuárias e apresentar valores consideráveis que se mantém quase uniformes durante esse período não se destaque justamente pela falta de investimentos, pois a despesa realizada foi consumida integralmente com folha de pagamento e com manutenções no porto tais como: dragagens do canal de acesso, manutenção de equipamentos pesados e guindastes, entre outros. O investimento público no Porto de Paranaguá e Antonina, durante todo o período do primeiro governo de Lerner, foi de R\$ 6,6 milhões de reais, o que representou diante da despesa geral do porto apenas 1,8%.

A FERROESTE foi concedida à iniciativa privada em ‘leilão’ por R\$ 25,6 milhões sendo que apenas no período do primeiro governo de Lerner, o Estado investiu R\$ 66 milhões. É interessante ressaltar que o valor investido na FERROESTE somente durante o governo Lerner é 154% superior ao valor a ser pago pelo consórcio vencedor, a ser feito em 30 anos. Um grande negócio sem dúvida, mas não para o Estado do Paraná.

Em seu segundo mandato, eleito com grandes dificuldades devido aos desgastes naturais do seu primeiro governo, Jaime Lerner dá continuidade ao seu programa de ação, não alterando em nada o que já vinha fazendo. Pode ser

observado que a realidade dos números registradas nos balanços não modificaram a tendência que se apresentou anteriormente, no entanto quando for analisado em termos de Políticas de Transportes, poderá ser verificado posteriormente que a situação fica bastante agravada pela diminuição brutal de repasse dos recursos.

Seguindo a mesma sistemática dos quadros anteriores, os quadros 15-A e 15-B apresentam a Despesa Geral do Estado (DG) no período 1999 à 2002. No quadro 15-A estão registrados na primeira coluna os valores em reais nominais retirados dos Balanços Gerais do Estado do ano de 1999, sendo que na segunda coluna estão registrados os mesmos valores convertidos em dólares ao preço do último dia do ano respectivo. Na terceira coluna estão os percentuais correspondentes a relação entre a Despesa Realizada (DR) e a Despesa Fixada Inicial (DI) e os demais anos do período seguem a mesma sistemática.

O quadro 15-B tem as mesmas informações do quadro 15-A mas com os valores em reais a preços constantes de 2002. Na primeira coluna estão os valores relativos ao ano de 1999 corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), na segunda coluna estão os mesmos valores corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Demanda Interna (IGP-DI) e na terceira coluna estão os percentuais correspondentes a relação entre a Despesa Realizada (DR) e a Despesa Fixada Inicial (DI) sendo que os demais anos do período seguem também a mesma sistemática.

É possível observar que a Despesa Geral do Estado caiu significativamente durante o segundo mandato. Essa diminuição acontece em termos nominais tanto em valores absolutos (-13%) na relação do primeiro para o último ano de governo Lerner, como em valores dolarizados (- 46%), na mesma relação, ou seja, a despesa realizada em 1999 é praticamente 100% superior à despesa realizada em 2002.

No quadro 15-B, na coluna relativa ao IPCA é possível observar esse decréscimo com maior nitidez, sendo que a relação percentual entre o ano de 1999 e 2002 na despesa realizada é de (-34%) em termos de valores constantes.

QUADRO 15-A – TOTAL DA DESPESA DO ESTADO – (1999/2002)

DESPESA	1999			2000			2001			2002		
	RS Mil	US\$ Mil	% DR/DI	RS Mil	US\$ Mil	% DR/DI	RS Mil	US\$ Mil	% DR/DI	RS Mil	US\$ Mil	% DR/DI
FIXADA INICIAL	9.465.482	5.290.934,6	100,00%	10.361.017	5.298.668,8	100,00%	12.249.433	5.279.017,8	100,00%	7.294.587	2.524.777,4	100,00%
TESOURO	8.301.392	4.640.241,5	100,00%	9.277.874	4.744.744,8	100,00%	11.171.932	4.814.657,8	100,00%	5.853.089	2.025.851,1	100,00%
REC. PRÓPRIOS	1.164.090	650.693,1	100,00%	1.083.143	553.924,0	100,00%	1.077.501	464.360,0	100,00%	1.441.498	498.926,3	100,00%
FIXADA FINAL	14.689.246	8.210.869,8	155,19%	11.779.306	6.023.987,9	113,69%	12.463.544	5.371.291,2	101,75%	10.753.865	3.722.090,9	147,42%
TESOURO	13.506.092	7.549.520,4	162,70%	10.453.660	5.346.046,8	112,67%	11.171.932	4.814.657,8	100,00%	8.827.517	3.055.349,9	150,82%
REC. PRÓPRIOS	1.183.154	661.349,4	101,64%	1.325.646	677.941,1	122,39%	1.291.612	556.633,3	119,87%	1.926.348	666.741,0	133,64%
REALIZADA	11.218.392	6.270.761,3	118,52%	9.752.795	4.987.621,5	94,13%	8.992.012	3.875.199,1	73,41%	9.829.166	3.402.037,2	134,75%
TESOURO	10.703.483	5.982.941,9	128,94%	8.908.956	4.556.078,6	96,02%	8.059.352	3.473.259,8	72,14%	8.444.092	2.922.640,2	144,27%
REC. PRÓPRIOS	514.909	287.819,5	44,23%	843.839	431.542,9	77,91%	932.660	401.939,3	86,56%	1.385.074	479.397,1	96,09%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1999 - 2002

QUADRO 15-B – TOTAL DA DESPESA DO ESTADO – (1999/2002)

DESPESA	Valores em R\$ ML a Preços de 2002											
	1999			2000			2001			2002		
	IFCA	IGP-DI	% IEDG	IFCA	IGP-DI	% IEDG	IFCA	IGP-DI	% IEDG	IFCA	IGP-DI	% IEDG
FIXADA INICIAL	3.880.349	4.831.738	30,7%	1.880.986	2.203.681	14,6%	1.395.815	1.583.102	9,8%	1.882.325	1.882.325	25,8%
TESOURO	3.391.032	4.222.449	30,6%	1.572.506	1.842.279	13,6%	1.233.361	1.398.851	9,5%	1.523.041	1.523.041	26,0%
REC. PRÓPRIOS	489.317	609.289	31,5%	308.480	361.402	22,8%	162.453	184.251	12,9%	359.284	359.284	24,9%
FIXADA FINAL	3.500.575	4.358.851	17,9%	1.715.821	2.010.181	11,7%	1.503.396	1.705.118	10,3%	1.311.103	1.311.103	12,2%
TESOURO	3.022.074	3.763.030	16,8%	1.377.995	1.614.399	10,6%	1.289.593	1.462.627	9,9%	895.329	895.329	10,1%
REC. PRÓPRIOS	478.501	595.820	30,3%	337.826	395.782	20,4%	213.804	242.491	14,2%	415.774	415.774	21,6%
REALIZADA	727.926	906.400	4,9%	655.025	767.398	5,4%	813.769	922.958	7,8%	836.536	836.536	8,5%
TESOURO	660.557	822.514	4,6%	598.595	701.288	5,4%	717.518	813.793	7,6%	730.951	730.951	8,7%
REC. PRÓPRIOS	67.369	83.886	9,8%	56.430	66.110	5,4%	96.251	109.165	8,8%	105.585	105.585	7,6%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1999 - 2002

Novamente, como não é objeto dessa dissertação analisar essa modalidade de dispêndio, mas sem deixar de indicar uma possível causa, pode-se arriscar que isso se deveu à nova legislação que trata dos gastos dos governantes, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que pune severamente os ordenadores de despesa que a infringirem. Os quadros 16-A e 16-B, seguindo a mesma sistemática dos quadros anteriores, apresentam os números relativos ao investimento total do Estado, no período 1999 à 2002. A despesa realizada com investimentos em todas as áreas do Estado permaneceu estável durante os quatro anos do segundo mandato, no entanto, continuando sendo pouco significativas em relação à Despesa Geral do Estado apesar de apresentar no quadro um incremento na relação do último para o primeiro ano, pode ser verificado que a proporção em dólares na verdade é menor, como também quando se utiliza o IPCA e o IGP-DI.

QUADRO 16-A – INVESTIMENTOS TOTAIS DO ESTADO – (1999/2002)

DESPESA	1999			2000			2001			2002		
	R\$ MI	US\$ MI	% I/T/G	R\$ MI	US\$ MI	% I/T/G	R\$ MI	US\$ MI	% I/T/G	R\$ MI	US\$ MI	% I/T/G
FIXADA INICIAL	2.907.589	1.625.259,4	30,7%	1.508.732	771.572,1	14,6%	1.196.157	515.496,0	9,8%	1.882.325	651.503,9	25,8%
TESOURO	2.540.938	1.420.311,9	30,6%	1.261.301	645.034,8	13,6%	1.056.941	455.499,5	9,5%	1.523.041	527.149,7	26,0%
REC. PRÓPRIOS	366.651	204.947,5	31,5%	247.431	126.537,3	22,8%	139.216	59.996,6	12,9%	359.284	124.354,1	24,9%
FIXADA FINAL	2.623.020	1.466.193,4	17,9%	1.376.254	703.822,2	11,7%	1.288.350	555.227,5	10,3%	1.311.103	453.794,5	12,2%
TESOURO	2.264.474	1.265.776,4	16,8%	1.105.285	565.247,5	10,6%	1.105.129	476.266,6	9,9%	895.329	309.888,2	10,1%
REC. PRÓPRIOS	358.546	200.417,0	30,3%	270.969	138.574,7	20,4%	183.221	78.961,0	14,2%	415.774	143.906,3	21,6%
REALIZADA	545.443	304.887,1	4,9%	525.393	268.688,2	5,4%	697.367	300.537,4	7,8%	836.536	289.539,0	8,5%
TESOURO	494.963	276.670,2	4,6%	480.131	245.541,1	5,4%	614.884	264.980,5	7,6%	730.951	252.994,3	8,7%
REC. PRÓPRIOS	50.480	28.216,9	9,8%	45.262	23.147,2	5,4%	82.483	35.546,9	8,8%	105.585	36.544,7	7,6%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1999 - 2002

QUADRO 16-B – INVESTIMENTOS TOTAIS DO ESTADO – (1999/2002)

DESPESA	Valores em R\$ MIL a Preços de 2002											
	1999			2000			2001			2002		
	IFCA	IGP-DI	% I/EDG	IFCA	IGP-DI	% I/EDG	IFCA	IGP-DI	% I/EDG	IFCA	IGP-DI	% I/EDG
FIXADA INICIAL	3.880.349	4.831.738	30,7%	1.880.986	2.203.681	14,6%	1.395.815	1.583.102	9,8%	1.882.325	1.882.325	25,8%
TESOURO	3.391.032	4.222.449	30,6%	1.572.506	1.842.279	13,6%	1.233.361	1.398.851	9,5%	1.523.041	1.523.041	26,0%
REC. PRÓPRIOS	489.317	609.289	31,5%	308.480	361.402	22,8%	162.453	184.251	12,9%	359.284	359.284	24,9%
FIXADA FINAL	3.500.575	4.358.851	17,9%	1.715.821	2.010.181	11,7%	1.508.396	1.705.118	10,3%	1.311.103	1.311.103	12,2%
TESOURO	3.022.074	3.763.080	16,8%	1.377.995	1.614.399	10,6%	1.289.593	1.462.627	9,9%	895.329	895.329	10,1%
REC. PRÓPRIOS	478.501	595.820	30,3%	337.826	395.782	20,4%	213.804	242.491	14,2%	415.774	415.774	21,6%
REALIZADA	727.926	906.400	4,9%	655.025	767.398	5,4%	813.769	922.958	7,8%	836.536	836.536	8,5%
TESOURO	660.557	822.514	4,6%	598.595	701.288	5,4%	717.518	813.793	7,6%	730.951	730.951	8,7%
REC. PRÓPRIOS	67.369	83.886	9,8%	56.430	66.110	5,4%	96.251	109.165	8,8%	105.585	105.585	7,6%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1999 - 2002

Apesar de ter limitado a análise desta dissertação somente às Políticas de Transportes, não poderia deixar de concluir que Jaime Lerner não foi um grande investidor em obras públicas quando ocupou o cargo de Governador do Paraná no primeiro mandato, no entanto em seu segundo comparando-se ao primeiro, há um decréscimo significativo, sendo que a relação entre o total investido no segundo período comparando-se ao primeiro é de (-61%) em termos reais, utilizando-se o IPCA. O seu destaque como inovador e empreendedor, comentado até os dias de hoje continua sendo, as privatizações que fez, a tentativa de venda da Companhia Paranaense de Energia Elétrica S/A (COPEL), o acordo que entregou a administração da SANEPAR, nas mãos de grupos privados, a fechamento do Banco do Estado do Paraná (BANESTADO), e principalmente, o pedágio nas estradas paranaenses.

Nos quadros 17-A e 17-B constam os dispêndios em investimentos em transporte durante o período (1999-2002), seguindo a mesma metodologia da análise da primeira gestão do governo Lerner.

QUADRO 17 – INVESTIMENTOS NA FUNÇÃO TRANSPORTE – (1999/2002)

	1999			2000			2001			2002		
	R\$M	US\$M	%IT/G	R\$M	US\$M	%IT/G	R\$M	US\$M	%IT/G	R\$M	US\$M	%IT/G
FIXADA INICIAL	66668	389434,3	7,36%	297357	152069,7	2,87%	293950	126680,7	2,40%	558109	193170,8	7,65%
TESOURO	632649	353632,8	7,62%	233555	119446,1	2,52%	261078	112514,2	2,34%	508591	176031,8	8,69%
REC. PRÓPRIOS	64049	35801,6	5,50%	63792	32623,5	5,89%	32872	14166,5	3,05%	49518	17139,0	3,44%
DER	534018	298500,8	5,64%	258917	132411,3	2,50%	267631	115338,3	2,18%	530189	183507,2	7,27%
APPA	37900	21185,0	0,40%	15660	8008,6	0,15%	8992	3875,2	0,07%	7050	2440,1	0,10%
AD. DIRETA	124780	69748,5	1,32%	22780	11649,8	0,22%	17327	7467,2	0,14%	20870	7223,5	0,29%
FIXADA FINAL	619165	346095,6	4,22%	277672	142002,7	2,36%	371355	160039,6	2,98%	284658	98524,9	2,65%
TESOURO	555974	310773,6	4,12%	219335	112164,3	2,10%	330739	142535,3	2,96%	216567	74957,4	2,45%
REC. PRÓPRIOS	63191	35322,0	5,34%	58346	29833,4	4,40%	40617	17504,3	3,14%	68091	23567,4	3,53%
DER	538279	300892,6	3,66%	249991	127846,5	2,12%	342837	147749,1	2,75%	257615	89164,8	2,40%
APPA	7750	4332,0	0,05%	5110	2613,3	0,04%	11192	4823,3	0,09%	6750	2336,3	0,05%
AD. DIRETA	73135	40880,9	0,50%	22571	11542,9	0,19%	17327	7467,2	0,14%	20293	7023,7	0,19%
DESP. REALIZADA	136190	76126,3	1,21%	83999	42957,5	0,86%	167641	72246,6	1,86%	222422	76983,9	2,26%
TESOURO	113421	63399,1	1,06%	68411	34955,7	0,77%	146457	63117,1	1,82%	194010	67150,1	2,30%
REC. PRÓPRIOS	22769	12727,2	4,42%	15588	7971,8	1,85%	21184	9129,5	2,27%	28412	9833,9	2,05%
DER	129683	72489,1	1,16%	80464	41149,6	0,83%	149806	64500,4	1,67%	209769	72604,5	2,13%
APPA	2145	1199,0	0,02%	872	445,9	0,01%	8150	3512,3	0,09%	3530	1221,8	0,04%
AD. DIRETA	4362	2438,2	0,04%	2663	1361,9	0,03%	9655	4173,8	0,11%	9123	3157,6	0,09%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1999 – 2002

QUADRO 17 – INVESTIMENTOS NA FUNÇÃO TRANSPORTE – (1999/2002)

DESPESA	Valores em R\$ ML a Preços de 2002											
	1999			2000			2001			2002		
	IPCA	IGP-DI	%IT/DG	IPCA	IGP-DI	%IT/DG	IPCA	IGP-DI	%IT/DG	IPCA	IGP-DI	%IT/DG
FIXADA INICIAL	929.785	1.157.750	7,36%	370.725	434.325	2,87%	343.015	389.040	2,40%	558.109	558.109	7,65%
TESOURO	844.307	1.051.316	7,62%	291.193	341.149	2,52%	304.656	345.534	2,34%	508.591	508.591	8,69%
REC. PRÓPRIOS	85.477	106.435	5,50%	79.532	93.176	5,89%	38.359	43.506	3,05%	49.518	49.518	3,44%
DER	712.679	887.414	5,64%	322.800	378.179	2,50%	312.303	354.207	2,18%	530.189	530.189	7,27%
APPA	50.580	62.981	0,40%	19.524	22.873	0,15%	10.493	11.901	0,07%	7.050	7.050	0,10%
AD. DIRETA	166.526	207.355	1,32%	28.401	33.273	0,22%	20.219	22.932	0,14%	20.870	20.870	0,29%
FIXADA FINAL	826.312	1.028.909	4,22%	346.183	405.573	2,36%	433.341	491.486	2,98%	284.658	284.658	2,65%
TESOURO	741.980	923.900	4,12%	273.441	320.352	2,10%	385.945	437.730	2,96%	216.567	216.567	2,45%
REC. PRÓPRIOS	84.332	105.009	5,34%	72.742	85.221	4,40%	47.397	53.756	3,14%	68.091	68.091	3,53%
DER	718.365	894.495	3,66%	311.672	365.141	2,12%	400.062	453.741	2,75%	257.615	257.615	2,40%
APPA	10.343	12.879	0,05%	6.371	7.464	0,04%	13.060	14.813	0,09%	6.750	6.750	0,06%
AD. DIRETA	97.604	121.535	0,50%	28.140	32.968	0,19%	20.219	22.932	0,14%	20.293	20.293	0,19%
DESP. REALIZADA	181.754	226.316	1,21%	104.724	122.690	0,86%	195.623	221.871	1,86%	222.422	222.422	2,26%
TESOURO	151.367	188.479	1,06%	85.290	99.922	0,77%	170.903	193.834	1,82%	194.010	194.010	2,30%
REC. PRÓPRIOS	30.387	37.837	4,42%	19.434	22.768	1,85%	24.720	28.057	2,27%	28.412	28.412	2,05%
DER	173.070	215.503	1,16%	100.317	117.527	0,83%	174.811	198.267	1,67%	209.769	209.769	2,13%
APPA	2.863	3.564	0,02%	1.087	1.274	0,01%	9.510	10.786	0,09%	3.530	3.530	0,04%
AD. DIRETA	5.821	7.249	0,04%	3.320	3.890	0,03%	11.302	12.818	0,11%	9.123	9.123	0,09%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1999 – 2002

Para esse período, o investimento realizado na função transporte decresce em termos nominais do primeiro para o segundo ano de forma significativa, representando apenas 61% do realizado no ano anterior e, se considerar esses valores convertidos em dólares ao câmbio da época, o investimento realizado foi a metade do ano anterior. Em termos reais, utilizando-se o IPCA, a despesa realizada em 2000 representa apenas 52% da despesa realizada em 1999.

Nos dois anos seguintes acontece uma recuperação nessa função, mas apenas o suficiente para ficarem nos mesmos patamares do primeiro ano do governo de Lerner, em valores em dólares. O mesmo ocorre ao utilizar-se o IPCA, que resulta em (-25%) em termos de valores constantes de investimento total na função transporte no segundo mandato comparando ao primeiro.

Em proporção ao gasto geral do Estado, o investimento na função transporte aumentou no último ano de governo, contudo esse aumento é explicado pelo declínio da despesa total que cai do primeiro ao último ano do segundo mandato de Jaime Lerner.

A insuficiência de recursos para investimentos, principalmente em estradas levou à época, um movimento de deputados do governo a aprovarem uma lei na assembléia legislativa do Estado, onde se fixava uma parcela do imposto sobre combustíveis vinculada à construção e manutenção de estradas, no entanto, como nunca foi regulamentada, não houve qualquer aumento no repasse de recursos para a infra-estrutura de transportes.

O quadro 18 apresenta a despesa nos diversos projetos e atividades da SETR, período 1999 – 2002.

QUADRO 18 – CONSOLIDAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRABALHO – (1999/2002)

	DESPESA	1999			2000			2001			2002		
		R\$ Mil	US\$ Mil	% PTP	R\$ Mil	US\$ Mil	% PTP	R\$ Mil	US\$ Mil	% PTP	R\$ Mil	US\$ Mil	% PTP
PROGRAMA PARANÁ 12 MESES DER	Inicial	11265	6.296,8	1,37%	4119	2.106,5	2,09%	8274	3.565,8	2,92%	1658	573,9	0,46%
	Final	11265	6.296,8	1,41%	4119	2.106,5	2,09%	8274	3.565,8	2,92%	1658	573,9	0,46%
	Realizada	1065	595,3	0,42%	4119	2.106,5	2,09%	8274	3.565,8	2,92%	1658	573,9	0,46%
ADEQUAÇÃO DE ESTRADAS MUNICIPAIS PARANÁ RURAL/BIRD-DER	Inicial	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Final	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Realizada	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
GERENCIAMENTO DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS	Inicial	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Final	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Realizada	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS	Inicial	284.539	159.049,2	34,65%	51.745	26.462,6	26,19%	85.758	36.958,3	30,31%	86.368	29.893,4	23,89%
	Final	298.663	166.944,1	37,51%	51.745	26.462,6	26,19%	85.758	36.958,3	30,31%	86.368	29.893,4	23,89%
	Realizada	85.240	47.646,7	33,41%	51.745	26.462,6	26,19%	85.758	36.958,3	30,31%	86.368	29.893,4	23,89%
ESTRADAS RURAIS CAMINHOS DA EDUCAÇÃO	Inicial	149.374	83.495,8	18,19%	8.942	4.573,0	4,53%	20.496	8.833,0	7,24%	21.361	7.393,4	5,91%
	Final	151.560	84.717,7	19,04%	8.942	4.573,0	4,53%	20.496	8.833,0	7,24%	21.361	7.393,4	5,91%
	Realizada	25.990	14.527,7	10,19%	8.942	4.573,0	4,53%	20.496	8.833,0	7,24%	21.361	7.393,4	5,91%
CONSERVAÇÃO DO SISTEMA RODOVIÁRIO ESTADUAL	Inicial	21.500	12.017,9	2,62%	8.985	4.595,0	4,55%	25.480	10.980,9	9,01%	82.716	28.629,4	22,88%
	Final	22.475	12.562,9	2,82%	8.985	4.595,0	4,55%	25.480	10.980,9	9,01%	82.716	28.629,4	22,88%
	Realizada	12.516	6.996,1	4,91%	8.985	4.595,0	4,55%	25.480	10.980,9	9,01%	82.716	28.629,4	22,88%
APOIO RODOVIÁRIO A MUNICÍPIOS	Inicial	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Final	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Realizada	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
PATRULHAS RODOVIÁRIAS	Inicial	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Final	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Realizada	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
RESTAURAÇÃO DE RODOVIAS CORREDORES DE TRANSPORTE BID IV	Inicial	39.384	22.014,5	4,80%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	8.680	3.004,3	2,40%
	Final	37.198	20.792,6	4,67%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	8.680	3.004,3	2,40%
	Realizada	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	8.680	3.004,3	2,40%
OPERAÇÃO DO SISTEMA RODOVIÁRIO ESTADUAL CONCESSÃO E TERCEIRIZAÇÃO	Inicial	25.595	14.306,9	3,12%	7.711	3.943,4	3,90%	7.771	3.349,0	2,75%	11.061	3.828,4	3,06%
	Final	15.620	8.731,1	1,96%	7.711	3.943,4	3,90%	7.771	3.349,0	2,75%	11.061	3.828,4	3,06%
	Realizada	6.154	3.439,9	2,41%	7.711	3.943,4	3,90%	7.771	3.349,0	2,75%	11.061	3.828,4	3,06%
GERENCIAMENTO DAS OPERAÇÕES E INVESTIMENTOS PORTUÁRIOS	Inicial	145.085	81.098,4	17,67%	74.331	38.013,2	37,63%	92.397	39.819,4	32,66%	94.012	32.539,1	26,00%
	Final	114.935	64.245,4	14,44%	74.331	38.013,2	37,63%	92.397	39.819,4	32,66%	94.012	32.539,1	26,00%
	Realizada	72.267	40.395,2	28,32%	74.331	38.013,2	37,63%	92.397	39.819,4	32,66%	94.012	32.539,1	26,00%
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS COLETORAS - PRORURAL	Inicial	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Final	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Realizada	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
DEPARTAMENTO HIDRO AERO-FERROVIÁRIO	Inicial	44.649	24.957,5	5,44%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Final	44.649	24.957,5	5,61%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Realizada	3.910	2.185,6	1,53%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
COORDENAÇÃO DE PLANOS E PROGRAMAS DE TRANSPORTE	Inicial	20.733	11.589,2	2,52%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Final	20.733	11.589,2	2,60%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Realizada	450	251,5	0,18%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
DIRETORIA GERAL DIRETA	Inicial	16405	9.169,9	2,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Final	16405	9.169,9	2,06%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Realizada	3510	1.952,0	1,38%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
ADM GERAL DER	Inicial	52948	29.596,4	6,45%	40513	20.718,5	20,51%	42.773	18.433,5	15,12%	55.714	19.283,5	15,41%
	Final	52943	29.593,6	6,65%	40513	20.718,5	20,51%	42.773	18.433,5	15,12%	55.714	19.283,5	15,41%
	Realizada	43187	24.140,3	16,93%	40513	20.718,5	20,51%	42.773	18.433,5	15,12%	55.714	19.283,5	15,41%
INTEGRALIZAÇÃO FERROESTE	Inicial	9701	5.422,6	1,18%	1203	615,2	0,61%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Final	9701	5.422,6	1,22%	1203	615,2	0,61%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
	Realizada	872	487,4	0,34%	1203	615,2	0,61%	0	0,0	0,00%	0	0,0	0,00%
TOTAL GERAL	Inicial	821.178	459.015,1	100,00%	197.549	101.027,4	100,00%	282.949	121.939,8	100,00%	361.570	125.145,4	100,00%
	Final	796.147	445.023,5	96,95%	197.549	101.027,4	100,00%	282.949	121.939,8	100,00%	361.570	125.145,4	100,00%
	Realizada	255.161	142.627,7	31,07%	197.549	101.027,4	100,00%	282.949	121.939,8	100,00%	361.570	125.145,4	100,00%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1999 - 2002

Apenas alguns projetos e atividades são contemplados com recursos para atender despesas, contudo, sempre bem inferiores ao que foi fixado no início de cada exercício orçamentário, porém outros programas não chegam sequer a constar no orçamento estadual. Como exemplo, pode ser citado o programa de Gerenciamento do Transporte Coletivo Intermunicipal (DSTC), que nada recebeu durante o período inteiro do segundo governo. Somente após ter sido acionado pelo Ministério Público

Estadual (MPE) no ano de 1999, para cumprir a legislação tocante à nova licitação das linhas de todo o transporte intermunicipal de passageiros no Paraná é que o governo Lerner autorizou a realização de estudos com consultores privados e públicos para a modelagem do edital de licitação para a elaboração do Plano Diretor de Transporte Coletivo. Esse plano traçaria em linhas gerais, a forma de administrar o novo modelo de transporte intermunicipal, bem como apresentaria os controles que seriam necessários para a devida fiscalização. Ainda durante seu governo, Jaime Lerner realizou a licitação para contratação da consultoria em 2001, contudo as empresas de ônibus acionaram a justiça e, convenientemente, o governo se aquietou.

Cumpriu a decisão judicial sem maiores devaneios, no entanto não foi esse o seu comportamento quanto a cumprir as decisões relativas aos pagamentos de precatórios alimentares, motivo pelo qual ocorreram inúmeros processos nos tribunais superiores para intervenção federal no Governo do Paraná, que não deu em nada.

O programa responsável pela restauração de rodovias deixou de existir no mandato anterior, porém, o Governo do Estado sobre o comando de Jaime Lerner simplesmente continuou ignorando essa necessidade, não alocando um centavo sequer para aquela atividade. Desconheceu totalmente a situação precária que se encontrava a malha rodoviária (Quadro 19), principalmente em virtude dos desvios que os caminhoneiros começaram a fazer para fugirem dos altos preços dos pedágios.

Para uma malha rodoviária estadual de mais de 10.000 kms. e que representa um patrimônio estimado em R\$ 10 bilhões de reais, tão importante para o desenvolvimento regional como ficou evidenciado no capítulo dois, era necessário existir um programa de conservação preventiva e rotineira com um volume de recursos adequados para cumprir essa função. A deterioração dessa malha é agravada cada vez mais com o protelamento de serviços, que num primeiro momento tornaria a sua manutenção muito mais barata e mais efetiva, do que as ações emergenciais que foram necessárias posteriormente e que não resolveram os

problemas que se avolumavam, senão paliativamente. Essa é a prova mais contundente da falta de Políticas de Transportes dentro do Governo Lerner

QUADRO 19 - SITUAÇÃO DAS RODOVIAS ESTADUAIS – (1995-2002)

CONDIÇÃO/ SITUAÇÃO	1995 %	1996 %	1997 %	1998 %	1999 %	2000 %	2001 %	2002 %
Muito Bom	18	28	17	20	13	10	8	6
Bom	46	48	58	35	40	23	26	23
Regular	30	22	15	40	22	26	28	34
Ruim	5	2	5	3	10	29	27	27
Péssimo	1	0	5	2	15	12	12	10

FONTE: DER/DOP, 2003

Rodovias que tinham um fluxo estabelecido, quando foram construídas, passaram a receber um volume bem maior e, de transporte de carga com supercaminhões, para os quais as mesmas estavam despreparadas. Os percentuais apresentados revelam uma brutal diminuição na qualidade da malha nos quesitos muito bom e bom e, um significativo aumento nos percentuais considerados ruim e péssimo. Ao agregar as situações Ruim e Péssimo, verifica-se que em 1995 elas somavam 6% e em 2002, ao final do Governo Lerner passam a 37%, piorando essa situação em 6 vezes a posição inicial. O mesmo ocorre no sentido inverso ao se agregar as situações Muito bom e Bom, que em 1995 somavam 64% e em 2002 passam a 29%, ou seja menos da metade da posição inicial.

O segundo mandato de Lerner é que de fato representa melhor o estado de abandono que o setor de transportes passou, pois é a partir de 1999 que a situação da malha rodoviária apresenta um alto grau de deterioração. A APPA, seguindo o mesmo ritmo da gestão anterior, apesar de possuir receita própria, manteve as suas atividades rotineiras, investindo apenas 4,4% da sua despesa realizada total.

Empresa de economia mista, a FERROESTE, que continua existindo, é aquela que dá somente despesas ao Estado, contudo a partir do ano 2000, deixa de receber recursos do tesouro do Estado, se mantendo a partir daí com recursos que recebe das parcelas do concessionário que detém o controle sobre o trecho

construído pelo Estado.

Tudo indica que ao passarem os 30 anos de concessão, os valores recebidos tenham sido consumidos na manutenção de suas atividades e por cargos em comissão, tais como os das diretorias e da presidência que nunca deixaram de existir.

As unidades da Administração Direta CPPT e DHAF, não foram analisadas por que são insignificantes os recursos que receberam para projetos e investimentos e tampouco a unidade Administração Geral do DER, por se tratar de uma unidade que concentra despesas de folha de pagamento e custeios administrativos.

No quadro 20 são resumidos os quadros anteriores, juntando os dois mandatos de Lerner, com todos os programas estaduais de transporte do Estado do Paraná, aglutinados em primeiro e segundo governo e o somatório dos 8 anos de mandato.

A despesa realizada, durante os oito anos de mandato, alcançou o montante de US\$ 1,5 bilhão de dólares, mas quando forem retirados desse montante os US\$ 507 milhões de dólares que corresponderam às atividades do Porto de Paranaguá e que consumiu esses recursos durante o período quase que exclusivamente em manutenção de suas atividades e os US\$ 150 milhões de dólares da administração geral do DER, que também corresponderam a despesas de custeio e folha de pagamento, chega-se ao montante de US\$ 843 milhões de dólares, aplicados em programas de transporte.

Sem dúvida trata-se de um valor significativo, considerando um período de oito anos, sendo que a média anual é de pouco mais de US\$ 100 milhões de dólares, mas pode ser observado no quadro abaixo, que a despesa realizada é apenas 26,81% da despesa autorizada inicial, ou seja, um pouco mais de um quarto do que seria necessário em termos de investimentos na função transporte. É preciso também lembrar que nesses US\$ 843 milhões de dólares estão programas financiados pelo BID e pelo Banco Mundial (BIRD), no montante de US\$ 150 milhões de dólares,

que não saíram do caixa do tesouro estadual.

QUADRO 20 – CONSOLIDAÇÃO GERAL DOS PROGRAMAS – (1995/2002)

PROJETO OU ATIVIDADE	DESPESA	1º GOVERNO DE JAIME LERNER			2º GOVERNO DE JAIME LERNER			TOTAL DOS 8 ANOS DE GOVERNO		
		1995	A	1998	1999	A	2002	1995	A	2002
		R\$ Mil	US\$ Mil	% P/TP	R\$ Mil	US\$ Mil	% P/TP	R\$ Mil	US\$ Mil	% P/TP
Programa Paraná 12 Meses - DER	Inicial	832,00	772,63	0,02%	0,00	0,00	0,00%	832,00	772,63	0,02%
	Final	832,00	772,63	0,03%	0,00	0,00	0,00%	832,00	772,63	0,02%
	Realizada	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Adequação de Estradas Municipais	Inicial	81.261,00	73.038,48	2,22%	25.316,00	12.542,91	2,00%	106.577,00	85.581,39	2,16%
	Final	81.621,00	74.331,82	2,64%	25.316,00	12.542,91	2,06%	106.937,00	86.874,73	2,47%
Paraná Rural/BIRD-DER	Inicial	28.153,00	26.586,69	2,36%	15.116,00	6.841,40	1,70%	43.269,00	33.428,09	2,08%
	Realizada									
Gerenciamento do Transporte Intermunicipal de Passageiros	Inicial	9.910,00	9.192,71	0,27%	0,00	0,00	0,00%	9.910,00	9.192,71	0,20%
	Final	9.910,00	9.192,71	0,32%	0,00	0,00	0,00%	9.910,00	9.192,71	0,23%
	Realizada	50,00	41,39	0,00%	0,00	0,00	0,00%	50,00	41,39	0,00%
Construção de Rodovias	Inicial	1.759.796,00	1.608.743,61	48,11%	508.410,00	252.363,48	40,11%	2.268.206,00	1.861.107,10	46,05%
	Final	1.222.358,00	1.103.157,52	39,56%	522.534,00	260.258,40	42,43%	1.744.892,00	1.363.415,92	40,38%
	Realizada	316.740,00	288.701,65	26,52%	309.111,00	140.961,03	34,77%	625.851,00	429.662,68	30,04%
Estradas Rurais - Caminhos da Educação	Inicial	253.710,00	210.952,00	6,94%	97.894,00	47.124,10	7,72%	351.604,00	258.076,10	7,14%
	Final	330.566,00	280.737,82	10,70%	88.894,00	42.093,35	7,22%	419.460,00	322.831,17	9,71%
	Realizada	80.537,00	67.175,43	6,74%	69.469,00	31.235,33	7,81%	150.006,00	98.410,76	7,20%
Conservação do Sistema Rodoviário Estadual	Inicial	163.210,00	154.653,64	4,46%	138.681,00	56.223,10	10,94%	301.891,00	210.876,74	6,13%
	Final	164.710,00	155.012,61	5,33%	139.656,00	56.768,10	11,34%	304.366,00	211.780,71	7,04%
	Realizada	60.037,00	55.635,83	5,03%	129.697,00	51.201,30	14,59%	189.734,00	108.837,13	9,11%
Apoio Rodoviário a Municípios	Inicial	200.126,00	183.977,09	5,47%	0,00	0,00	0,00%	200.126,00	183.977,09	4,06%
	Final	116.350,00	106.820,28	3,77%	0,00	0,00	0,00%	116.350,00	106.820,28	2,69%
	Realizada	33.754,00	32.722,86	2,83%	0,00	0,00	0,00%	33.754,00	32.722,86	1,62%
Patrulhas Rodoviárias	Inicial	8.720,00	8.097,72	0,24%	0,00	0,00	0,00%	8.720,00	8.097,72	0,18%
	Final	8.720,00	8.097,72	0,28%	0,00	0,00	0,00%	8.720,00	8.097,72	0,20%
	Realizada	3.134,00	2.910,35	0,26%	0,00	0,00	0,00%	3.134,00	2.910,35	0,15%
Restauração de Rodovias	Inicial	218.404,00	205.793,68	5,97%	39.384,00	22.014,53	3,11%	257.788,00	227.808,21	5,23%
	Final	267.417,00	254.227,18	8,66%	37.198,00	20.792,62	3,02%	304.615,00	275.019,81	7,05%
Corredores de Transporte - BID IV	Inicial	112.481,00	105.817,40	9,42%	0,00	0,00	0,00%	112.481,00	105.817,40	5,40%
	Realizada									
Estadualização de Rodovias Federais Mais Anel de Integração	Inicial	138.146,00	127.480,96	3,78%	52.138,00	25.427,70	4,11%	190.284,00	152.908,66	3,86%
	Final	124.718,00	115.011,21	4,04%	42.163,00	19.851,96	3,42%	166.881,00	134.863,17	3,86%
	Realizada	6.656,00	5.509,93	0,56%	32.697,00	14.560,74	3,68%	39.353,00	20.070,67	1,89%
Gerenciamento das Operações e Investimentos Portuários	Inicial	578.948,00	540.054,60	15,83%	405.825,00	191.470,11	32,01%	984.773,00	731.524,71	19,99%
	Final	506.868,00	468.542,94	16,41%	375.675,00	174.617,12	30,51%	882.543,00	643.160,06	20,42%
	Realizada	385.442,00	356.942,76	32,27%	333.007,00	150.766,93	37,45%	718.449,00	507.709,69	34,48%
Conservação de Estradas Coletoras PRORURAL	Inicial	480,00	493,57	0,01%	0,00	0,00	0,00%	480,00	493,57	0,01%
	Final	480,00	493,57	0,02%	0,00	0,00	0,00%	480,00	493,57	0,01%
	Realizada	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Departamento Hidro-Aero-Ferrovário	Inicial	21.645,00	21.283,14	0,59%	0,00	0,00	0,00%	21.645,00	21.283,14	0,44%
	Final	21.645,00	21.283,14	0,70%	0,00	0,00	0,00%	21.645,00	21.283,14	0,50%
	Realizada	13.185,00	12.885,04	1,10%	0,00	0,00	0,00%	13.185,00	12.885,04	0,63%
Coordenação de Planos e Programas de Transporte	Inicial	12.864,00	12.633,52	0,35%	0,00	0,00	0,00%	12.864,00	12.633,52	0,26%
	Final	12.864,00	12.633,52	0,42%	0,00	0,00	0,00%	12.864,00	12.633,52	0,30%
	Realizada	8.129,00	7.864,00	0,68%	0,00	0,00	0,00%	8.129,00	7.864,00	0,39%
Diretoria Geral - Adm Direta	Inicial	3.396,00	3.358,55	0,09%	0,00	0,00	0,00%	3.396,00	3.358,55	0,07%
	Final	3.396,00	3.358,55	0,11%	0,00	0,00	0,00%	3.396,00	3.358,55	0,08%
	Realizada	2.796,00	2.768,55	0,23%	0,00	0,00	0,00%	2.796,00	2.768,55	0,13%
Adm. Geral - DER	Inicial	97.735,00	97.117,17	2,67%	0,00	0,00	0,00%	97.735,00	97.117,17	1,98%
	Final	108.335,00	107.910,13	3,51%	0,00	0,00	0,00%	108.335,00	107.910,13	2,51%
	Realizada	77.388,00	77.000,15	6,48%	0,00	0,00	0,00%	77.388,00	77.000,15	3,71%
Integralização da FERROESTE	Inicial	108.885,00	108.936,65	2,98%	0,00	0,00	0,00%	108.885,00	108.936,65	2,21%
	Final	108.885,00	108.936,65	3,52%	0,00	0,00	0,00%	108.885,00	108.936,65	2,52%
	Realizada	66.000,00	65.130,02	5,53%	0,00	0,00	0,00%	66.000,00	65.130,02	3,17%
TOTAL GERAL	Inicial	3.658.068,00	3.366.579,74	100,00%	1.267.648,00	607.165,94	100,00%	4.925.716,00	3.973.745,68	100,00%
	Final	3.089.675,00	2.830.520,02	84,46%	1.231.436,00	586.924,46	97,14%	4.321.111,00	3.417.444,48	87,73%
	Realizada	1.194.482,00	1.107.692,06	32,65%	889.097,00	395.566,72	70,14%	2.083.579,00	1.503.258,78	42,30%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1995 - 2002

Os quadro 21-A e 21-B apresentam os recursos em Investimentos na Função Transporte, em valores nominais e convertidos em dólares no primeiro quadro e corrigidos pelo IPCA e pelo IGP-DI no segundo, considerando-se os dois mandatos de Jaime Lerner, frente ao executivo estadual.

QUADRO 21-A – CONSOLIDAÇÃO DOS INVESTIMENTOS – (1995/2002)

	1º GOVERNO DE JAIME LERNER			2º GOVERNO DE JAIME LERNER			TOTAL DOS 8 ANOS DE GOVERNO		
	1995	A	1998	1999	A	2002	1995	A	2002
	R\$ MI	US\$ MI	% ID/DG	R\$ MI	US\$ MI	% ID/DG	R\$ MI	US\$ MI	% ID/DG
FIXADA INICIAL	2.539.482	2.297.910	7,82%	1.846.114	861.355	4,69%	4.385.596	3.159.265	6,10%
TESOURO	1.970.600	1.780.650	7,39%	1.356.998	628.414	3,92%	3.327.598	2.409.065	5,43%
REC. PRÓPRIOS	355.613	335.501	6,12%	283.298	125.020	5,94%	638.911	460.522	6,04%
DER	2.171.929	1.957.275	6,69%	1.580.755	729.758	4,04%	3.762.684	2.697.032	5,24%
APPA	135.146	130.100	0,42%	69.602	35.509	0,18%	204.748	165.609	0,28%
AD. DIRETA	232.407	200.536	0,72%	185.757	96.089	0,47%	418.164	296.624	0,58%
	0	0		0	0		0	0	
FIXADA FINAL	2.067.337	1.849.531	6,33%	1.558.986	749.307	3,14%	3.626.323	2.598.838	4,40%
TESOURO	1.605.986	1.423.853	6,02%	1.131.662	548.685	2,57%	2.737.648	1.972.538	3,88%
REC. PRÓPRIOS	369.413	347.043	6,15%	303.311	131.521	5,30%	672.724	478.555	5,73%
DER	1.889.309	1.691.265	5,78%	1.388.722	665.643	2,79%	3.278.031	2.356.908	3,98%
APPA	69.146	63.106	0,21%	36.937	16.749	0,07%	106.083	79.855	0,13%
AD. DIRETA	108.882	95.160	0,33%	133.327	66.915	0,27%	242.209	162.074	0,29%
	0	0		0	0		0	0	
DESP. REALIZADA	645.247	578.728	2,93%	610.252	268.314	1,53%	1.255.499	847.043	2,03%
TESOURO	567.051	511.775	2,78%	491.599	215.423	1,36%	1.068.650	727.198	1,87%
REC. PRÓPRIOS	37.168	32.612	2,28%	87.954	39.663	2,39%	125.122	72.275	2,36%
DER	584.872	526.179	2,66%	569.722	250.804	1,43%	1.154.594	776.982	1,87%
APPA	6.551	5.697	0,03%	14.697	6.379	0,04%	21.248	12.076	0,03%
AD. DIRETA	53.824	46.853	0,24%	25.833	11.132	0,06%	79.657	57.984	0,13%
	0	0		0	0		0	0	
FERRCESTE	80.879	77.854	4,97%	2.041	1.084		82.920	78.938	

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1995 – 2002

QUADRO 21-B – CONSOLIDAÇÃO DOS INVESTIMENTOS – (1995/2002)

DESPESA	1º GOVERNO DE JAIME LERNER			2º GOVERNO DE JAIME LERNER			TOTAL DOS 8 ANOS DE GOVERNO		
	1995	A	1998	1999	A	2002	1995	A	2002
	IPCA	IGP-DI	% DR/DI	IPCA	IGP-DI	% DR/DI	IPCA	IGP-DI	% DR/DI
FIXADA INICIAL	3.815.367	5.051.674	100,00%	2.201.633	2.539.224	100,00%	6.017.000	7.590.898	100,00%
TESOURO	3.271.556	4.324.166	100,00%	1.948.748	2.246.590	100,00%	5.220.303	6.570.756	100,00%
REC. PRÓPRIOS	543.809	727.506	100,00%	252.886	292.634	100,00%	796.695	1.020.140	100,00%
DER	3.263.717	4.323.723	100,00%	1.877.971	2.149.989	100,00%	5.141.688	6.473.712	100,00%
APPA	218.852	286.930	100,00%	87.647	104.805	100,00%	306.498	391.735	100,00%
AD. DIRETA	332.798	441.021	100,00%	236.016	284.430	100,00%	568.814	725.451	100,00%
FIXADA FINAL	3.064.036	4.062.535	80,31%	1.890.494	2.210.625	85,87%	4.954.530	6.273.160	82,34%
TESOURO	2.448.070	3.238.750	74,83%	1.617.933	1.898.548	83,02%	4.066.003	5.137.298	77,89%
REC. PRÓPRIOS	562.242	752.290	103,39%	272.562	312.077	107,78%	834.804	1.064.367	104,78%
DER	2.802.641	3.715.963	85,87%	1.687.714	1.970.993	89,87%	4.490.355	5.686.956	87,33%
APPA	104.062	137.881	47,55%	36.524	41.905	41,67%	140.586	179.786	45,87%
AD. DIRETA	157.333	208.690	47,28%	166.256	197.728	70,44%	323.589	406.418	56,89%
DESP. REALIZADA	947.094	1.254.492	24,82%	704.523	793.300	32,00%	1.651.617	2.047.792	27,45%
TESOURO	892.655	1.182.512	27,29%	601.570	676.246	30,87%	1.494.225	1.858.758	28,62%
REC. PRÓPRIOS	54.439	71.980	10,01%	102.953	117.054	40,71%	157.392	189.033	19,76%
DER	871.949	1.154.919	26,72%	657.967	741.066	35,04%	1.529.916	1.895.985	29,76%
APPA	9.404	12.465	4,30%	16.990	19.155	19,38%	26.394	31.620	8,61%
AD. DIRETA	65.741	87.108	19,75%	29.566	33.079	12,53%	95.307	120.187	16,76%

FONTE: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado, 1995 – 2002

Pode-se observar que os valores realizados de US\$ 847 milhões de dólares

no quadro 21-A estão coerentes com aqueles apresentados no quadro anterior após as considerações feitas. Na verdade esse quadro representa melhor a realidade já que se trata de aplicação de recursos em investimentos na função transporte e inclui os montantes que as próprias autarquias aplicam com suas receitas próprias

Além das análises feitas no capítulo terceiro que continuam sendo válidas, para o presente quadro, pois esse apresenta os mesmos valores só que de forma resumida é necessário destacar o percentual dessa função em relação ao montante geral do Estado, considerando o conjunto de cada período governamental, bem como o total após 8 anos.

O primeiro governo apresenta uma participação na função transporte, rubrica investimento de 2,93% do dispêndio total e, mesmo sendo uma participação insuficiente se comparada com o que foi consignada no orçamento inicial, ela cai praticamente pela metade no governo seguinte 1,53%, demonstrando nesse caso que o segundo mandato foi muito pior que o primeiro e que todo o esforço que Lerner teve para se reeleger resultou ser extremamente prejudicial ao Estado. Os recursos são insuficientes e a política corriqueira de cortes orçamentários que pode ser percebida durante todos os 8 anos, comparando a despesa fixada inicial com a realizada, representa na verdade a irresponsabilidade e o descaso que o governo de Lerner teve com o setor de transportes.

#### 4.7 BREVES CONSIDERAÇÕES

Foi apresentado nesse capítulo, um resumo das transformações políticas ocorridas no período de 1995 a 2002, onde ocorreu transformações radicais na estrutura e funcionamento do Estado. Influenciado pelo processo de globalização que se espalhou pelo mundo e pelas correntes neoliberais nacionais e estaduais, que sobejamente souberam se apropriar dessa bandeira, o Brasil e o Paraná passam por um processo de privatização e concessão de serviços públicos à iniciativa privada, que alteram de forma definitiva o cotidiano de todos os brasileiros.

Também foram demonstradas através de levantamento de informações nos documentos oficiais, quais foram as políticas praticadas durante o governo Jaime Lerner. Pode ser constatado nos registros contábeis descritos nos balanços gerais do Estado do Paraná, qual foi o montante de recursos aplicados no setor de transportes durante os oito anos de mandato. Além disso, foi constatado que durante todo o período de 1995 a 2002 há um esvaziamento técnico significativo dos melhores quadros do Estado, através de aposentadorias que não são repostas e pela falta de estímulo provocado por um processo de desvalorização do servidor público, acarretando dificuldades enormes para a formulação e implementação de políticas através das estruturas que estavam disponíveis. As análises feitas embasada nos balanços gerais do Estado permitiu formar um retrato de cada modalidade de transporte, por projeto/atividade e por tipo de despesa para apresentar a situação ocorrida no período, resultado dos interesses políticos do governante da época.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta dissertação em sua introdução inicial deixou registrado como seu principal objetivo analisar as políticas de transportes dentro do Estado do Paraná, focando o período de 1995 a 2002. Para isso, foi realizada extensa pesquisa bibliográfica, documentada no primeiro capítulo, reunindo diversas teorias sobre modelos de processos decisórios que levam à formulação de políticas públicas subsidiando os estudos e análises feitos nos capítulos posteriores.

Esse período, compreendido por dois mandatos consecutivos de Governador exercidos por Jaime Lerner, foi escolhido pelas transformações ocorridas, influenciadas pelo neoliberalismo, que mudaram profundamente o papel do Estado, no Brasil preliminarmente e no Paraná fundamentalmente.

Foi selecionado o setor de transportes não apenas pela sua importância para o desenvolvimento nacional e estadual, mas principalmente pela precariedade dos investimentos que passou essa importante função de governo, ocasionando o deterioramento de uma infraestrutura construída por muitas gerações. Patrimônio de valor incalculável, a infra-estrutura de transporte é refém das vontades políticas de grupos de interesse que não representam a maioria da população.

A importância desses levantamentos e das análises que permeiam essa dissertação está no conhecimento que ficará acessível aos atuais e futuros planejadores e formuladores de políticas de transportes no Paraná, da relevância de suas responsabilidades para com a sociedade e das cobranças que estarão sujeitos em função dos resultados que produzirem.

Portanto, considerando as informações levantadas nos quadros que compõem o quarto capítulo, concernentes à análise dos balanços gerais, e os recursos que foram destinados em orçamento e efetivamente aplicados em transportes, durante os dois mandatos de Jaime Lerner, pode-se concluir que as práticas adotadas por esse governo para a execução de Políticas de Transportes não foram eficazes e tampouco apresentaram resultados condizentes para essa

importante função de governo.

O que predominou foram as intenções de grupos de pressões que utilizaram-se do Estado para benefício próprio, caracterizando dessa forma a Visão Elitista de Estado, enunciada por DAGNINO (2002) no primeiro capítulo, pois Lerner é representante de uma elite Curitibana que “...evidencia seu poder em um pequeno grupo de bem organizados interesses, e a competência dos mesmos para atingirem seus propósitos”. Com o Estado capturado por esse grupo, sua ação passa a se dar de maneira descoordenada em outras áreas em que esse grupo não tinha interesse, gerando falta de planejamento, de integração inter-setorial, muitas vezes replicando tarefas, sem o compartilhamento das informações, e também sem ouvir sugestões. A ineficiência foi o resultado dessas ações, rendimentos pífios diante dos recursos aplicados.

Muitas vezes a vaidade ou interesses escusos do governo em questão provocou o desperdício de capitais financeiros e humanos em projetos que não traduziram aumento do bem-estar social. Os desvios de verbas, a corrupção e a má utilização no trato desses recursos divulgada pelos meios de comunicação à época de acordo com BIONDI (1999) leva a fazer a indagação do quanto as metodologias e técnicas existentes para elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas são verdadeiramente utilizadas na esfera pública.

A dura realidade é que em 8 anos de governo Lerner o setor de transportes teve um desempenho sofrível principalmente a partir do segundo mandato, conforme ficou demonstrado pelo estado de deterioração das rodovias estaduais no quadro 19, mesmo se comparado aos governos anteriores, que também não primaram por essa importante área de infra-estrutura. É visível, o quanto decaiu a qualidade das rodovias estaduais, adotando-se os cinco critérios consagrados internacionalmente para avaliar a situação da malha.

Em 1995, a malha rodoviária estadual apresentava-se com 46% em bom estado, e terminou em 2002, com exatamente a metade desse percentual. As condições, ruim e péssimo que em 1995 perfaziam 6%, passam em 2002 para 37%.

Esses percentuais nada mais são do que a expressão do abandono que houve com as rodovias que não detinham os ‘atrativos’ necessários para serem pedagiadas e, evidentemente, serem distribuídas aos grupos de amigos do poder. Um patrimônio de mais de 10.000 km. de rodovias pavimentadas não pedagiadas, construídas com dinheiro público ao longo de décadas, foi deteriorado gradativamente pela falta de atenção do governo Lerner, pelas suas políticas equivocadas que propagaram a substituição do público pelo privado em nome de uma pseudo eficiência e de grupos de pressão que defendem a diminuição do Estado, cujo resultado prático é a desarticulação da máquina pública para atingirem seus propósitos.

As elites, não satisfeitas com apenas o *mignon* das estatais, avançam também sobre as estradas, mas somente sobre aquelas que potencialmente fossem muito lucrativas, em função do seu alto tráfego. Jaime Lerner é o promotor-mor desse interesse, juntamente com toda uma equipe que durante anos administraram Curitiba, que reuniram experiência suficiente para colocar em prática agora no Governo do Estado, as transformações necessárias que permitiram a todos aqueles que sempre o apoiaram, obter o retorno inevitável aos financiadores de campanhas.

O implante do pedágio no Paraná apresenta essas características, pois os 6 lotes concedidos são justamente para empresas reconhecidamente próximas do poder (C.R.ALMEIDA, CASTILHO, TIBAGI, IVAÍ, CESBE) e o processo de concessão se deu de forma tão distante da sociedade, que teve de existir uma decisão do supremo tribunal federal para que o contrato firmado entre as partes viesse a público.

O descaso, o desinteresse, a falta de visão comprometida com o futuro do povo paranaense é demonstrada sobejamente nas informações registradas nos balanços gerais do Estado do Paraná (Quadros 11 a 21 do capítulo 4), que apresentam a insignificância do repasse de recursos, frente ao valores aprovados no orçamento inicial, alocados para tão importante função de governo, e se as justificativas apresentadas à época eram da falta desses recursos, por que não

apresentaram alguma idéia criativa para novas fontes, como a que se apresentou para justificar o pedágio?

Evidentemente esse quadro foi montado em consonância com um ideário de governo que compartilhou da onda globalizante que se espalhou pelo mundo, com nítida vocação neoliberal que aproveitando-se da pouca informação da maioria da população, convenceu-a apoiada pela mídia, conforme demonstrado por BIONDI (1999), a retirar do Estado a sua capacidade de intervir nas questões econômicas e de desenvolvimento. Assim, sucederam-se políticos nacionais e estaduais, provocando a maior transformação que esse País já passou, onde o patrimônio público é transferido sem o menor pudor à empresas privadas, nacionais e multinacionais.

A prioridade dos investimentos em infra-estrutura deveria também ser dirigida ao setor hidroviário, para diminuir o preço do frete no escoamento da produção agrícola, no entanto, em função da conjunção da falta de recursos públicos e de uma política distorcida que somente enxergou ao longo dos anos o rodoviarismo, essa importante modalidade ficou abandonada, conforme demonstrado no capítulo dois é o setor que apresenta o menor custo médio por quilômetro implantado entre todas as modalidades de transporte.

No transporte coletivo intermunicipal e setores portuário, aeroportuário e ferroviário houve um quadro de baixo investimento apresentado no quarto capítulo, insuficiente para cumprirem suas funções básicas, abrindo espaço definitivamente para a entrada de capitais privados, que vêm não para suprir essas deficiências, mas para se apropriarem de algumas áreas que lhes dessem retornos consideráveis diante dos valores que investiram.

Fica claro pelas informações retiradas do relatório de atividades SETR (2002) apresentado no quarto capítulo, que a iniciativa privada se apropriou dos terminais de cargas do Porto de Paranaguá, conseguida através de um processo licitatório que apresenta indícios de irregularidades. A partir disso determinaram os rumos dos investimentos portuários, levando em conta apenas seus interesses em detrimento das necessidades da sociedade, que em nenhuma ocasião foi chamada a

se pronunciar.

A iniciativa privada, como exposto anteriormente, também recebe a concessão de trechos de rodovias que representam cerca de 70% do total de tráfego, a concessão da operação da única ferrovia construída com recursos paranaenses, perfazendo um quadro que mais representa um balcão de negócios que virou o setor de transportes do que trazendo os benefícios que foram tão propalados pelas mídias estaduais e nacionais.

Não há dúvida que diante dos números apresentados extraídos dos balanços gerais do Estado, no período que 1995 a 2002, constantes nos quadros 11 a 20, do capítulo 4, o governo Jaime Lerner não teve uma política pública para o setor de transportes. Além disso, os recursos aplicados, pouco significativos diante das necessidades registradas nos orçamentos iniciais para o setor, tinham destino certo com compromissos assumidos anteriormente ao seu mandato, como o caso da integralização de mais de US\$ 60 milhões de dólares feita na FERROESTE no início do primeiro governo, e do programa de restauração de rodovias financiado pelo BID, também iniciado antes do seu governo.

Os investimentos na infra-estrutura de transportes é que permitiria a transformação do Paraná em centro de negócios do Mercosul viabilizando-o como porta de acesso a outros mercados globalizados. As ações do Governo do Estado deveriam atender às modalidades de transportes, a partir de uma visão integrada entre setores públicos e privados, como também considerar a interação do Paraná no contexto nacional e internacional, montando um moderno conceito multimodal de transportes para a composição de fretes econômicos, que permitam menores preços finais das matérias-primas e das mercadorias em geral. Sem isso estará se condenando a amargar custo cada vez mais alto do transporte de cargas, acarretando perda de competitividade internacional entre outros prejuízos.

Como fazer isso sem contar com pessoal especializado detentor das capacidades necessárias ao desenvolvimento de planos diretores de transporte?

Esse é outro aspecto do governo Lerner a ser considerado, que não envolve

investimentos em obras, mas em pessoas, já que uma de suas políticas foi esvaziar os melhores quadros técnicos em suas duas principais autarquias, DER e APPA, não oferecendo condições de trabalho razoáveis que fossem, pois o congelamento de salários se deu durante todo o período, e cursos de aperfeiçoamento ou outros de natureza técnica foram proibidos em nome da contenção de despesas. Essa atitude política de Lerner de não valorização do quadro técnico estadual, encontra explicações nos enunciados de SILVA (1998) e de CASTOR (2000), no primeiro capítulo, e em CROCETTI (1997), no quarto capítulo.

À SETR, como organização responsável pela implementação das ações do setor de transportes no âmbito estadual, conforme ficou evidenciado no capítulo 3, caberia definir, implantar e acompanhar estratégias de atuação do setor, contemplando o desenvolvimento e a integração das diversas modalidades de transportes. Essa integração deveria ser primeiro internamente, com suas autarquias e entidades vinculadas, depois com órgãos federais, estaduais e municipais que tratam dessa matéria

No entanto, o resultado de oito anos de governo Lerner invalidaram essa possibilidade, já que suas principais autarquias perderam gradativamente o seu acervo técnico, representado nas pessoas que detinham conhecimentos preciosos para melhor administrar e controlar as atividades do setor, seja através de aposentadorias precoces ou de saída provisória ou permanente dos quadros do Estado. Não existiu integração entre as áreas técnicas dos vários modais, e tampouco isso foi estimulado, pois a quem interessaria um quadro técnico competente e integrado, que poderia se contrapor ao ideário neoliberal reinante e até sair em defesa de rodovias livres de pedágios e ou de portos e ferrovias públicas?

Em função disso, as elaborações de políticas não se originam mais de formulações, estudos e levantamentos técnicos, pois não há quadros capazes, inexistindo metodologias apropriadas para isso, tornando dessa forma os orçamentos montados em verdadeiras peças de ficção como ficou evidenciado nas diferenças apresentadas entre a despesa fixada inicial e a despesa realizada, no quarto capítulo.

Como responder atualmente ao desafio de reconstruir a capacidade técnica suprimida nos anos anteriores? Como recuperar os conhecimentos técnicos abandonados? Como tornar mais efetiva a capacidade do Estado em novamente servir ao público e não ao privado? Sem dúvida essas e outras indagações abrem uma perspectiva de muitas possibilidades e compete às autoridades que recebem um mandato popular resgatar o papel do Estado às suas devidas proporções, caso contrário se verificará em algum momento que a sociedade dará um basta, não suportando mais continuar pagando por tanto desserviço.

Os modernos conceitos de análise e metodologias de elaboração de políticas estabelecidos no primeiro capítulo, DAGNINO (2002) e outros como VIANA (1988) e MENY (1992), bem como as mudanças relativas ao papel do Estado, TAPIA (1996) e CASTOR (2000), devem guiar o processo de formação da agenda das políticas de transportes dentro do Paraná. Urge necessário construir um modelo para ser implementado na SETR, mas com aplicação prevista para qualquer outra organização, levando em conta as variáveis políticas e técnicas, de forma participativa e democrática, para mudar radicalmente os processos vigentes, elitistas e antidemocráticos.

Para a SETR um dos fatores que mais precisam ser considerados quando da aplicação de um novo modelo, refere-se a cultura organizacional, conforme destaca VIANA (1988) ao explicar o Modelo de Processo Burocrático, no primeiro capítulo, pelo fato dela ser uma administração pública com modelo de gestão burocrático ainda predominante. É preciso tomar consciência e repensar os valores e práticas adquiridas e ou inerentes aos técnicos e aos políticos que trabalham com a organização, processo esse que suscitará muitas discussões, que será provavelmente moroso, mas extremamente necessário.

Essa mudança, envolve a migração de um modelo hierarquizado e moroso, conforme enunciado por RAMOS (1966), no capítulo 1, onde as pessoas simplesmente executam suas tarefas, onde se fomenta práticas que não garantem eficiência ao processo de tomada de decisão e respondam às demandas da sociedade

com eficácia, para um modelo atuante e moderno que reconhece a importância da dinâmica social, e em conjunto com essa constrói uma parceria sólida e permanente de inclusão social.

Não existem respostas fáceis, nada é simples em se tratando de política, todavia, algo precisa ser feito, cabe a sociedade participar mais ativamente dessa discussão, não fazer papel passivo diante dos descabimentos dos governos, e tampouco aceitar que as regras do mercado estão acima das regras de humanidade. Em matéria de políticas públicas, os governos geralmente tem ‘notas baixas’, e não é a falta de modelos metodológicos ou de teorias a causa disso, pois elas existem em grande quantidade.

Nesse cenário, o ideal seria concluir a discussão sobre os papéis e funções do Estado que a sociedade deseja envolvendo-a nesse processo de maneira ampla e democrática para, em seguida, iniciar o movimento de mudança, promovendo os ajustes necessários. Porém, nem sempre é possível esse caminho, porque a discussão sobre papéis é uma discussão interminável e onde as demandas ocorrem simultaneamente. Pensa-se sobre o futuro e age-se sobre o dia-a-dia, como consequência, surgem ambigüidades e conflitos que precisam ser administrados.

É evidente que é preciso mudar, e urgentemente. A sociedade precisa encontrar os meios para se fazer ouvir, além de votar de vez em quando. Somente a construção de instrumentos que forneçam subsídios para efetivamente opinar e controlar os rumos políticos, econômicos e sociais da Nação, é que fornecerá o passaporte para o futuro, soberano e justo. Isso permitirá a formulação de políticas de transportes sustentáveis, que satisfaçam às necessidades de mobilidade das pessoas, no acesso aos bens e serviços, ao emprego, à educação, ao lazer ou à informação, em condições de segurança, em harmonia com a saúde das populações, com os ecossistemas, e no respeito pelo compromisso entre gerações.

## BIBLIOGRAFIA

ABIOVE. *Diretrizes para uma Política Hidroviária Nacional*. Brasília: Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais- Quadro Matriz de Transporte no Agronegócio Soja, 2004

ALTHUSSER, Louis. *Posições II*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

ALTVATER, Elmar. *História do Marxismo: O capitalismo se organiza*. - Vol. VIII. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.

BASTOS, F. de M. *O Projeto Neoliberal e a Privatização no Brasil: O Caso da Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN*. Fortaleza: PETRAN, UFC, 2000.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BELLUZZO, Luiz G. *Globalização e Integração Perversa*. Boletim Política Econômica em Foco –1, Unicamp – Maio/Agosto, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. 11. ed.*, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Caderno MARE da Reforma do Estado, c. 6).

\_\_\_\_\_. Lei Federal Nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. *Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, e dá outras providências*. São Paulo: Lex, p. 143, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei Federal Nº 9.074/95. *Regula a transferência ao setor privado de concessões para exploração de serviços públicos*. São Paulo: Lex, p. 225, 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 96.913, de 3 de outubro de 1988. *Outorga concessão à Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A. – FERROESTE para construção, uso e gozo da estrada de ferro que menciona, e dá outras providências*. São Paulo: Lex, p. 855, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Federal Nº 9276 de 09 de maio de 1996. *Plano Plurianual de Investimentos (1996 – 1999) – Brasil Em Ação*. Brasília: Diário Oficial da União, Governo Federal, 1996.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual de Investimentos (2000 – 2003) – Avança Brasil*. Brasília: Diário Oficial da União, Governo Federal, 1999.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual de Investimentos (2004 – 2007) – Brasil Para Todos*. Brasília: Diário Oficial da União, Governo Federal, 2003.

CAMPOS, Carlos Wilsom. *Palestra no Seminário Infra-Estrutura Logística Como Fator de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Site de Internet: <http://infraero.gov.br/>, JUL/2003.

CASTOR, Belmiro V. J. *O Brasil não é para amadores*. Curitiba: Ebel:IBQP-PR, 2000.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ: 1989. Curitiba: Departamento de Imprensa Oficial do Estado, 1999.

COTANDRIOPOULOS, André-Pierre. *A avaliação na área de Saúde: Conceitos e Métodos*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 1997.

CROCETTI, Zeno S. *Globalização, tecnologia, neoliberalismo e poder*. Curitiba: Revista Paranaense de Geografia n.º 02, p. 31-39. Editora: Letra das Artes, 1997.

DAGNINO, Renato. *Gestão Estratégica da Inovação: Metodologias para análise e implementação*. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002.

DAGNINO, Evelina. *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense S/A, 1994.

DECRETO FEDERAL Nº 83.785, DE 30 DE JULHO DE 1979. *Dispõe sobre a adoção de medidas iniciais na execução do Programa Nacional de Desburocratização*. Brasília: Diário Oficial da União, Governo Federal, 1979

DNIT. *Situação das Rodovias Federais*. Brasília: Disponível na Internet. <http://www.dnit.gov.br/>, Jan/2005

DUBEUX, Rafael. *História da República do Brasil*. São Paulo: Página Nota 10 Escola Net, 2001. Site de Internet: <http://elogica.br.inter.net/crdubeux/historia.html>

DRAIBE, Sônia Miriam. *Há tendência e tendências: com que Estado de bem estar social conviveremos neste fim de século*. São Paulo: Unicamp-Nepp, 1989. (Caderno de pesquisa, n. 10).

DRAIBE, Sônia Miriam. *O Welfare State no Brasil : Características e Perspectivas*. São Paulo: Unicamp-Nepp, 1993. (Caderno de pesquisa, n. 8).

DRUCKER, Peter F. *A organização do futuro: como preparar hoje as empresas de amanhã*. São Paulo: Futura, 1997.

EASTON, D. *The political system*. New York: Willey, 1953.

FIORI, José Luiz. *Os moedeiros falsos*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 1995.

\_\_\_\_\_, José Luiz. *O vôo da coruja – Um leitura não liberal da crise do Estado Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 1995.

FORNI, João José. *Transporte Aéreo no Brasil acompanha crescimento do País*. Brasília, Diretor de Logística da INFRAERO. Artigo publicado durante o Congresso de Aviação Comercial . Disponível na Internet. <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty>, 2002.

GOVERNO do Estado. *Plano de intervenção para o desenvolvimento integrado da infraestrutura portuária de armazenagem e transporte no Estado do Paraná - Brasil*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, 1992.

HAM, Cristopher; HILL Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993

HARTZ, Zulmira M.A. *Dos modelos conceituais à prática na Análise de Implantação de Programas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

HECLO, H. *Review article: policy analysis*. British Journal of Political Science. 1972

HÖFLING, Eloísa de Mattos. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. Artigo publicado na Internet, 2004

HOSBAWM, Eric. *A era das revoluções*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

IBGE. *Pesquisa sobre Orçamentos Familiares*. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, Disponível na Internet: <http://www.ibge.gov.br/>, Jan/2005.

JÚNIOR, José Cretella. *Dicionário de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

LABRA, M. E. *Análise de políticas públicas, modos de policy-making e intermediação de interesses. Uma revisão*. PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva - 9, 1999.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora da Univ. de Brasília, 1981

LUKES, S. *Poder*. London: Macmillan, 1980.

MARIOTTO, F. L. “*Mobilizing Emergent Strategies*”. São Paulo: Série Relatórios de Pesquisa do Núcleo de Pesquisas e Publicações da Escola de Administração de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. Relatório N° 10/2000.

MEDINA, Ana Maria. *Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas*. São Paulo: Fundação João Pinheiro, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MENY, Yves, THOENIG Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A, 1999.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MINISTÉRIO da Defesa. Instituto de Aviação Civil. *Demanda detalhada dos aeroportos brasileiros*. Rio de Janeiro, 1999.

MONTEIRO, Jorge Viana. *O processo decisório da política pública: fundamentos da política públicas*. Rio de Janeiro, IPEA, 1982.

NAZÁRIO, Paulo R. S. *Intermodalidade: importância para a logística e estágio atual no Brasil*. Rio de Janeiro:[s.n], 2000.

OFFE, Claus. *Algumas contradições do Estado Social Moderno. Trabalho & Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*, vol. 2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

\_\_\_\_\_, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Allan Claiton. *A receita dos países desenvolvidos*. Artigo do Boletim Eletrônico de Notícias – Economianet – Disponível na Internet: <http://www.economiabr.net>. Agosto, 2001.

OLIVEIRA, Dennison. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora da UFPr, 2000.

PARANÁ. Lei n. 12.895, de 06 de julho de 2000. *Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias do Estado para o exercício financeiro de 2001*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 5779, p. 1-7, 2000.

PARANÁ. Lei n. 12.825, de 14 de janeiro de 2000. *Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2000*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 5660, p. 1-352, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.824, 28 de dezembro de 1999. *Aprova o Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 5649, p. 1-408, 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.921, de 05 de janeiro de 1998. *Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado dos Transportes – SETR*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 5182, p. 4-8, 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.447, de 22 de novembro de 1990. *Aprova o Regulamento da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 3396, p. 3-13, 1990.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.449, de 27 de julho de 1989. *Aprova o Regulamento e a Estrutura Organizacional Básica do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 3070, p. 1-6, 1989.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.485, de 03 de junho de 1987. *Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo no Sistema de Administração Pública do Estado do Paraná*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 2540, p.1-23, 1987.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual n. 2.458, de 14 de agosto de 2000. *Aprova o Regulamento do Departamento de Estradas de Rodagem. DER*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 5806, p 9-19, 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual n. 2.457, de 14 de agosto de 2000. *Institui o Departamento de Fomento Rodoviário aos Municípios, no âmbito da Secretaria de Estado dos Transportes*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 5806, p. 8-9, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.249, de 10 de novembro de 1971. *Integra as Administrações dos Portos de Paranaguá e Antonina em uma Entidade Autárquica única, vinculada à Secretaria de Estado dos Negócios dos Transportes e dá outras providências*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 182, p.1-23, 1971.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.939, de 6 de maio de 1969. *Dispõe sobre a constituição da Secretaria de Estado dos Negócios dos Transportes*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, nº 52, p.1-2, 1969.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 547, de 25 de dezembro de 1946. *Cria o Departamento de Estradas de Rodagem e dá outras providências*. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, n. 811, p.1-2, 1946.

\_\_\_\_\_. *Balanco Geral do Estado - 1995*. Curitiba: Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 1995.

\_\_\_\_\_. *Balanco Geral do Estado – 1996*. Curitiba: Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 1996.

\_\_\_\_\_. *Balanco Geral do Estado - 1997*. Curitiba: Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 1997.

\_\_\_\_\_. *Balço Geral do Estado – 1998*. Curitiba: Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 1998.

PARANÁ. *Balço Geral do Estado – 1999*. Curitiba Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 1999.

\_\_\_\_\_. *Balço Geral do Estado - 2000*. Curitiba: Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 2000.

\_\_\_\_\_. *Balço Geral do Estado - 2001*. Curitiba: Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 2001

\_\_\_\_\_. *Balço Geral do Estado - 2002*. Curitiba: Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 2002

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Caderno MARE da Reforma do Estado, v.1).

PEREZ, J. R. R. *Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas*. In: *Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate*, São Paulo: Ed. Cortez, 1999.

POULANTZAS, Nicos. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

RAMOS, Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento: Elementos de uma sociologia especial da administração*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966

RONCAGLIO, Cynthia. *Das estradas às rodovias: meio século do rodoviarismo do Paraná*, Curitiba: DER: DEAP, 1996.

RUIZ, Manoel. *A história do Plano Collor*. São Paulo: Artigo publicado eletronicamente na Internet. <https://www.sociedadedigital.com.br>, 2003.

SEAB/DERAL, Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. *Comparativo de Safras – Nacional e Estadual*. Curitiba: Disponível na Internet: <http://www.pr.gov.br/seab/>, Jan/2005.

SECOM, Secretaria de Comunicação da Presidência da República. *Programa Brasil em Ação*. Brasília: Disponível na Internet: <https://www.planalto.gov.br/publi04/colecao/publica.htm>, 1997.

SEIM, Secretaria de Estado da Indústria do Comércio e Mercosul. *Levantamento Industrial*. Curitiba: Disponível na Internet: <http://www.pr.gov.br/seim/>, Jan/2005.

\_\_\_\_\_, Secretaria de Estado da Indústria do Comércio e Mercosul. *Mercosul*. Curitiba: Disponível na Internet: <http://www.pr.gov.br/seim/>, Jan/2005.

SETR. *Informações Institucional da SETR*. Curitiba: Disponível na Internet: <http://www.pr.gov.br/setr/>, Jan/2005.

\_\_\_\_\_. *Informações sobre aeroportos*. Curitiba: Disponível na Internet. <http://www.pr.gov.br/aeroportos/>, Jan/2005.

\_\_\_\_\_. *Informações sobre a FERROESTE*. Curitiba: Disponível na Internet. <http://www.pr.gov.br/ferroeste/>, Jan/2005.

\_\_\_\_\_. *Informações sobre o DER/PR*. Curitiba: Disponível na Internet. <http://www.pr.gov.br/derpr/>, Jan/2005.

SETR. *Informações sobre o porto de Paranaguá*. Curitiba: Disponível na Internet. <http://www.pr.gov.br/porto/>, Jan/2005.

\_\_\_\_\_. *Porto de Paranaguá: corredor de exportação*. Curitiba: Produção Editora Ecocidade, 2000.

\_\_\_\_\_. *Paraná – logística e multimodalidade*. Curitiba: Heads Propaganda Ltda, 1997.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades – 1995/2002*. Curitiba: Grupo de Planejamento Setorial, 2002.

\_\_\_\_\_. *Anel de integração*. Curitiba: Heads Propaganda Ltda, 1996.

\_\_\_\_\_. *Estudo de viabilidade do aproveitamento do baixo curso do rio Ivaí*. Curitiba: Departamento Hidro-Aero-Ferrovário, 1985.

\_\_\_\_\_. *I seminário nacional de hidrovias*. Curitiba: Departamento Hidro-Aero-Ferrovário, 1981.

\_\_\_\_\_. *Sistema de transportes no Estado do Paraná*. Curitiba: Coordenação de Planos e Programas de Transporte, 1980.

\_\_\_\_\_. *Anel de Integração – Mapa esquemático*. Curitiba: Heads Propaganda Ltda 2000.

\_\_\_\_\_. *Organograma da SETR*. Curitiba: Assessoria Técnica da Diretoria Geral, 1998.

\_\_\_\_\_. *Mapa da área de influência da APPA*. Paranaguá: Diretoria Técnica, 2000.

\_\_\_\_\_. *Mapa da FERROESTE*. Curitiba: Diretoria Técnica, 2000.

\_\_\_\_\_. *Mapa Aeroportuário*. Curitiba: Departamento Hidro-Aero-Ferrovário, 2000.

\_\_\_\_\_. *Mapa Hidroviário*. Curitiba: Departamento Hidro-Aero-Ferrovário, 1994.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda, 2002

SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, v. 4, 1973.

SILVA, Pedro Luiz Barros. *Reforma do Estado e Política Social no Brasil: Êxitos, Problemas e Desafios da Coordenação Intergovernamental*. São Paulo: Unicamp-Nepp, 1998. (Caderno de pesquisa, n. 31).

SILVA, Pedro Luiz Barros. *O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos*. São Paulo: Unicamp-Nepp, 2000. (Caderno de pesquisa, n. 48).

SILVEIRA, Márcio Rogério. *Concessões de Serviços Públicos à Iniciativa Privada e o Governo Lula – O caso Ferroviário*. Presidente Prudente: Artigo publicado durante o Encontro de Geógrafos da América Latina, em São Paulo/SP, com base na Tese de Doutorado em Geografia intitulada – *Estradas de ferro no Brasil: importância geoeconômica*. Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 2003.

SCHWARTZ, Hugh. *Urban Renewal, Municipal Revitalization – The Case of Curitiba, Brazil*. Alexandria, VA: Higher Education Publications, Inc., 2004

SIMONS, Robert. *Strategic orientation and top management attention to control systems*. Strategic Management Journal, Chichester. n. 1, Jan/1991.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. *Políticas Sociais na América Latina: diagnósticos e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 90*. São Paulo: Unicamp-Nepp, 1996. (Caderno de pesquisa, n. 28).

TELLES, Vera. *Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos*. São Paulo: Editora Brasiliense S/A, 1994.

VIANA, Ana Luiza. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. São Paulo: Unicamp-Nepp, 1988. (Caderno de pesquisa, n. 5).