

CILOS ROBERTO VARGAS

PARANÁ: DESENVOLVIMENTO E TRANSPORTES

CURITIBA

2005

CILOS ROBERTO VARGAS

PARANÁ: DESENVOLVIMENTO E TRANSPORTES

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Paraná, para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Econômico.

Área de Concentração: Políticas Públicas

Orientador: Fábio Dória Scatolin

CURITIBA

2005

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela família, amigos e oportunidades de crescimento que tenho tido em mais esta caminhada de experiência de vida.

Minha gratidão sincera também dedico à todos aqueles que tanto me ajudaram nesta tarefa:

À toda minha família: Rosália, Lucas, Luciana e Ricardo, aqui em Curitiba, e meus pais, irmãos e sobrinhos em Florianópolis, que me deram apoio, compreensão e paciência em todos os momentos da trajetória longa de pesquisa e escrita.

Ao Professor Fábio Dória Scatolin que, com seu conhecimento e experiência, me orientou com segurança e objetividade, e à todos os professores de Mestrado com quem muito aprendi.

Aos amigos e colegas de trabalho e de Mestrado, pela colaboração e palavras de incentivo.

SUMÁRIO

| | |
|--|------|
| SUMÁRIO | IV |
| LISTA DE TABELAS | VI |
| LISTA DE FIGURAS | VII |
| RESUMO | VIII |
| ABSTRACT | IX |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| 1 LOCALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TRANSPORTES – REVISÃO DA LITERATURA | 3 |
| 1.1 TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL | 3 |
| 1.1.1 Teorias clássicas da localização | 4 |
| 1.1.2 Teorias do desenvolvimento regional..... | 8 |
| 1.1.3 Teoria da base de exportação | 14 |
| 1.2 TRANSPORTES E DESENVOLVIMENTO | 16 |
| 2. FORMAÇÃO ECONÔMICA DO PARANÁ | 21 |
| 2.1 OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E CICLOS ECONÔMICOS | 21 |
| 2.1.1 Paraná tradicional..... | 21 |
| 2.1.2 Norte e noroeste do Paraná..... | 27 |
| 2.1.3 Sudoeste e oeste do Paraná..... | 34 |
| 2.2 O PARANÁ A PARTIR DE 1960..... | 37 |
| 2.2.1 Modernização da agricultura | 38 |
| 2.2.2 Transformações no setor industrial | 47 |
| 3. EVOLUÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE DO PARANÁ | 58 |
| 3.1 MODAL RODOVIÁRIO | 58 |
| 3.2 MODAL FERROVIÁRIO..... | 75 |
| 3.3 OUTROS MODAIS DE TRANSPORTES | 83 |

| | |
|---|-----|
| 3.3.1 Hidrovias | 83 |
| 3.3.2 Portos | 84 |
| 3.3.3 Aeroportos..... | 90 |
| 4. TRANSPORTES E DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX | 92 |
| 4.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO..... | 94 |
| 4.2 PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES NO PARANÁ | 97 |
| 4.3 AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O SETOR DE TRANSPORTES NO PARANÁ..... | 115 |
| CONCLUSÃO..... | 123 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 126 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| TABELA 1 – INFRA-ESTRUTURA E CRESCIMENTO ECONÔMICO | 18 |
| TABELA 2 – ÁREA COLHIDA, PRODUÇÃO E RENDIMENTO DE CAFÉ NO BRASIL E PARANÁ – 1950 A 1990 | 33 |
| TABELA 3 – EVOLUÇÃO DO PARQUE PARANAENSE DE TRATORES E COLHEITADEIRAS – 1960 A 1980 | 39 |
| TABELA 4 – POPULAÇÃO TOTAL, RURAL E URBANA E TAXAS DE CRESCIMENTO PARANÁ – 1940 A 2000 | 42 |
| TABELA 5 – VOLUME EXPORTADO E RECEITA CAMBIAL – 2003 – PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA – PARANÁ..... | 44 |
| TABELA 6 – COMPOSIÇÃO DO VALOR DA PRODUÇÃO DA AGRICULTURA DO PARANÁ – 1991 A 2001 | 47 |
| TABELA 7 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA RODOVIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ – 1956 A 2002 | 70 |
| TABELA 8 – PARTICIPAÇÃO DO DER NA DESPESA ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO DO PARANÁ – 1976 A 1998 | 71 |
| TABELA 9 – SISTEMA RODOVIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ - EXTENSÕES TOTAIS – 2004 | 75 |
| TABELA 10 – MOVIMENTAÇÃO DE MERCADORIAS PELOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA - 1960 A 2004..... | 87 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| FIGURA 1 – PLANO DE REFORMA E CONSTRUÇÃO DA REDE RODOVIÁRIA DO PARANÁ – 1932 | 62 |
| FIGURA 2 --REDE RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ – 1947 | 64 |
| FIGURA 3 --REDE RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ - 1958 | 66 |
| FIGURA 4 – MAPA DA REDE RODOVIÁRIA CONCEDIDA À INICIATIVA PRIVADA NO PARANÁ – 1998 | 73 |
| FIGURA 5 – REDE RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ – 2005 - MAPA ILUSTRATIVO | 74 |
| FIGURA 6 – REDE FERROVIÁRIA NO PARANÁ – 2005 - MAPA ILUSTRATIVO | 82 |
| FIGURA 7 – PORTO DE PARANAGUÁ – 2004 | 90 |
| FIGURA 8 – SITUAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA EM RELAÇÃO A OUTROS ESTADOS E PAÍSES - 1957..... | 99 |
| FIGURA 9 --PLANO QÜINQUENAL DE RODOVIAS DO GOVERNO LUPION: 1956 - 1960..... | 101 |
| FIGURA 10 – ANEL DE INTEGRAÇÃO – REDE RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ | 110 |
| FIGURA 11 – MAPA DA REDE RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ – 2003: ANEL DE INTEGRAÇÃO E ROTA DE FUGA DO PEDÁGIO | 111 |
| FIGURA 12 – CONDIÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA DO BRASIL E DO PARANÁ – PRINCIPAIS RODOVIAS | 114 |

RESUMO

A infra-estrutura de transporte se destaca como um dos principais elementos para o suporte das atividades econômicas regionais. No Paraná, a exemplo do que ocorre nas mais variadas regiões do país, a relação entre transporte e evolução econômica tem origem desde a ocupação territorial e formação da sua sociedade. O crescimento econômico do Paraná foi fortemente influenciado por investimentos em modernização e ampliação da infra-estrutura de rodovias, ferrovias e terminais portuários. Tais investimentos motivaram a expansão dos setores da economia e foram resultados do planejamento público realizado por governos estaduais e federais. Esta pesquisa investiga a relação entre os planos de governo, em especial do Governo Estadual, com o planejamento e execução de ações no setor de transporte, realizadas pelo poder público no Paraná, nas últimas cinco décadas. Procurou-se demonstrar a forte participação dos transportes no conjunto das políticas de desenvolvimento adotadas.

Palavras-chaves: Paraná, infra-estrutura, transporte, desenvolvimento econômico, planejamento.

ABSTRACT

The infrastructure of transport if detaches as one of the main elements for the support of the regional economic activities. In the Paraná, the example of that occur in the most varied regions of the country, the relation between transport and economic evolution has origin since in the territorial occupation and formation of its society. The economic growth of the Paraná strong was influenced by investments in modernization and increasing of infrastructure, mainly highways, railways and terminals of ports. Such investments had motivated the expansion of the sectors of the economy and had been resulted of the public planning carried through by state and federal governments. This research investigates the relation enters the government plans, in special of the state government, with the planning and execution of the actions in the transport sector, carried through for the public power in the Paraná, in last the five decades. It was looked to demonstrate the strong participation of the transports in the set of the adopted politics of development.

Key-words: Paraná, infrastructure, transport, economic development, planning.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento pressupõe o crescimento das atividades da economia. Esse crescimento necessita, dentre outros elementos, de sistemas de infra-estrutura adequados. Energia, telecomunicações e transportes, são fundamentais para a competitividade da produção regional e nacional e sua comercialização no mercado interno e externo.

Os sistemas de infra-estrutura têm importante participação na composição dos custos das atividades econômicas. Quando deficientes, forçam a elevação de preços, o que reduz a competitividade dos produtos no mercado interno e externo. Nesse contexto, os investimentos em transportes assumem grande importância para o sucesso das políticas de desenvolvimento econômico.

Ao longo do processo de formação econômica do Paraná, o crescimento e a distribuição espacial da população e atividades produtivas tiveram fortes relações com a formação e transformação da infra-estrutura de transporte. Desde a colonização, passando por vários ciclos econômicos e épocas de ameaça de perda de território, como foram os casos da criação e extinção do Estado do Iguazu e pressão pela criação do estado do Paranapanema, o Paraná teve na rede de transportes, em especial nas malhas ferroviária e rodoviária, o grande sustentáculo para o desenvolvimento e manutenção de seu território.

Mais recentemente, com a reestruturação produtiva e a globalização, o transporte tem se tornado cada vez mais decisivo para a competitividade econômica. O sistema de transporte é fundamental para regiões com intensiva produção de commodities agrícolas, como é o caso do Paraná, responsável por 24% da produção brasileira de grãos em 2003 (PARANÁ, 2003). Também interfere na competitividade dos demais setores, afetando diretamente os custos de produção e os preços finais.

O objetivo desta dissertação é investigar a evolução da infra-estrutura de

transporte no contexto da formação econômica do estado do Paraná, analisando a relação entre os planos de desenvolvimento e o planejamento para o setor de transporte, ocorrida a partir dos anos cinquenta do século XX.

A hipótese que se pretende demonstrar é que o transporte sempre esteve presente nos planos de governo no Paraná e que no planejamento elaborado por governos desenvolvimentistas ou liberais foram estabelecidas relações entre suas políticas para o desenvolvimento econômico com os investimentos no setor de infraestrutura de transporte.

Para tanto, o presente trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo traz uma revisão das teorias clássicas da localização e do desenvolvimento regional e apresenta o tema dos transportes em seu papel no desenvolvimento econômico.

No segundo capítulo é realizada uma investigação sobre a formação da economia paranaense, com ênfase na ocupação territorial, principais ciclos econômicos e desenvolvimento regional ocorrido na segunda metade do século XX.

O terceiro capítulo aborda a evolução dos modais de transportes no Paraná, sua formação e trajetória, e as ações neste setor a partir da década iniciada em 1950. São investigados os modais ferroviário, portuário, aeroportuário, hidroviário e, em especial, o rodoviário, por ter se tornado o mais estratégico do ponto de vista do desenvolvimento da economia local.

O quarto capítulo busca analisar o planejamento de transportes dentro das políticas de desenvolvimento econômico no Paraná. A pesquisa se dedicou a investigar a atuação dos governos no setor, analisando como o planejamento e a execução de transportes foram implementados nos planos de desenvolvimento para o estado. O texto busca avaliar o comportamento de cada governo no período das últimas cinco décadas, no que se refere à atuação na infra-estrutura de transporte, contribuindo para a análise das relações de desenvolvimento e transportes ocorridas no Paraná.

1 LOCALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TRANSPORTES – REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo está composto de duas seções. Na primeira seção é feita a apresentação das teorias clássicas de localização, são traçadas algumas considerações sobre as teorias do desenvolvimento regional de Perroux, Myrdal e Hirschman e introduzida uma visão sobre a teoria da base de exportação. A segunda seção compreende uma abordagem bibliográfica sobre as relações e a importância dos transportes para o desenvolvimento econômico. O objetivo do capítulo não é estender-se na discussão teórica. O texto busca focalizar aspectos centrais das teorias que auxiliam na análise do desenvolvimento do Paraná.

1.1 TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Segundo Ferreira (1989b, p.47) a economia regional pode ser definida como um campo de estudo da economia espacial que se dedica também a análise das semelhanças ou diferenças dos padrões de distribuição geográfica das atividades, procurando responder a perguntas como: “o que está?”, “onde está?” e “por que está?”. Para o autor a economia espacial pode ser dividida em duas abordagens:

- a) locacional: relacionada às decisões dos agentes econômicos de onde localizar uma unidade econômica pública ou privada em um espaço econômico contínuo. É considerada uma visão mais próxima da abordagem microeconômica;
- b) regional: relacionada a preocupação com agrupamentos ou aglomerações das atividades econômicas, sociais, políticas e administrativas inter-relacionadas e próximas, dentro de áreas geográficas que constituem subespaços contínuos do espaço regional. O estudo da economia regional possui uma abordagem macroeconômica que leva em consideração um conjunto de fatores e suas inter-relações.

A análise do desenvolvimento regional feita nesta dissertação desenvolve-se sobre duas teorias principais: A teoria da localização que fornece subsídios para que se possa entender o processo de distribuição geográfica das atividades econômicas, e a teoria do desenvolvimento regional que auxilia na compreensão das políticas regionais de desenvolvimento e suas implicações sobre a economia. Seus elementos são importantes para analisar o objeto pesquisado, permitindo estabelecer correlações entre transportes e desenvolvimento econômico no Paraná.

1.1.1 Teorias clássicas da localização

As teorias clássicas da localização são importantes instrumentos de análise das distribuições locais das atividades econômicas em regimes de concorrência perfeita e imperfeita. Contribuem para explicar os processos de distribuição da indústria, do comércio e da produção agrícola, principalmente das pequenas e médias empresas, e auxiliam na avaliação das vantagens e desvantagens das atividades sócio-econômicas que as regiões possuem para atrair empreendimentos. Seus modelos não podem ser descartados para a análise da sistemática de tomadas de decisões locais das empresas, das concentrações das atividades econômicas e dos condicionantes do desenvolvimento regional (FERREIRA, 1989).

“As teorias da localização se estruturam, essencialmente, na interpretação das decisões empresariais, em uma economia de mercado, sobre o melhor sítio onde localizar-se. Essas decisões visam a minimizar os custos operacionais e, fundamentalmente, os custos de transporte das matérias-primas e do produto final até o mercado consumidor, ou então maximizar o lucro. Por suas características, tais teorias, eventualmente denominadas teorias neoclássicas da localização e por sua importância e origens histórico-doutrinárias, são teorias clássicas.” (FERREIRA, 1989; p. 67).

Entre os autores dos chamados modelos clássicos da teoria da localização merecem destaque Johann Henrich Von Thünen (1842), Alfred Weber (1909), August Losch (1954) e Walter Isard (1956). Esses autores têm como ponto em comum a consideração da importância fundamental dos custos de transporte para a determinação

da localização ótima da firma contrabalançada pelos custos de mão-de-obra e pelo fator aglomerativo (ROLIM, 1998).

O modelo de Thünen se refere à localização da produção agrícola. Essa teoria busca identificar o que se deve produzir em determinada região e definir a distribuição adequada de um conjunto de atividades competitivas em um espaço geográfico. O autor elabora seu modelo para uma área geográfica isolada. Essa área é constituída de uma planície, com fertilidade e meio de transporte uniforme, e possui no centro uma cidade, que é o mercado dos produtos agrícolas da área. Nesse mercado há diversos consumidores que são abastecidos por várias unidades de produção agrícola, situadas no entorno da cidade. Em seu arcabouço teórico afirma que, se formam diversos “anéis” em torno das cidades - conhecidos na literatura como “anéis de Von Thünen” onde se produzem diversos tipos de culturas. A definição das culturas produzidas nos anéis se dá em função da renda das mesmas, considerando que o custo do transporte depende da distância e o valor da terra é mais elevado quando esta se situa próxima da cidade (FERREIRA, 1989).

Para Lemos (1988), como o modelo foi construído pensando em um centro urbano isolado e pressupondo fertilidade homogênea do solo, ele é insuficiente para explicar a dinâmica espacial.

Mais completo que o modelo de Thünen, a teoria da localização de Weber identifica três fatores que influenciam na decisão de localização: i) custo de transporte – que ocupa lugar de destaque no modelo; ii) custo de mão-de-obra; iii) forças de aglomeração e de desaglomeração. De acordo com esse autor, a indústria tende a se localizar onde o custo do transporte for mínimo. Existe uma relação forte entre localização, transporte e peso da matéria-prima. Weber demonstra em seu modelo que a mobilidade da indústria depende do peso a ser transportado. (FERREIRA, 1989).

Na teoria de Weber, os custos de transporte têm papel decisivo na definição de localização da indústria. As indústrias tendem a se localizar no ponto de custo de

transporte mínimo, que pode ser mais próximo ao mercado ou à matéria-prima, ou ainda em um ponto intermediário que atenda a condição de redução dos custos de transporte (FERREIRA, 1989).

O custo da mão-de-obra é considerado o segundo fator de localização regional. Para o autor a escolha da localização é definida pelos salários, somente quando a economia com a mão-de-obra for maior do que o custo de deslocamento apurado para a empresa sair de seu ponto mínimo de transporte (FERREIRA, 1989).

O terceiro fator compreende as forças de aglomeração e desaglomeração. Fatores aglomerativos, que segundo Ferreira (1989) não foram detalhados e analisados tecnicamente por Weber, resultam em economias de custos básicos devido à proximidade entre as indústrias e dessas com o mercado. O principal fator desaglomerativo que ocorre com a concentração das indústrias é o aumento da “renda da terra”.

O modelo de Weber considera as tarifas de transportes como sendo constantes e variando uniformemente de acordo com a distância. No entanto, esta não é uma realidade que se verifica empiricamente, tanto que Richardson (1981) sugere que esta hipótese de tarifas constantes de transportes seja modificada, pois no geral, para os trajetos maiores a tarifa por quilômetro é menor, e nos custos de transporte devem ser considerados os custos de embarque, desembarque e manobras efetuadas nos terminais.

Considerando as características da economia paranaense, sua expansão ao longo dos últimos 40 anos, a relação volume e peso das matérias-primas e de seus produtos e a grande participação do setor agrícola, as teorias de localização de Thünen e Weber podem ser úteis para análise do processo de desenvolvimento do Paraná. Porém, deve-se levar em consideração uma importante crítica a ser feita aos modelos de Weber e Thünen. Pelo fato de ambos terem sido formulados com base nos pressupostos de concorrência perfeita consideram nulos os custos de informação, além

disso, as decisões são tomadas num ambiente de disponibilidade total de informações, onde não existem riscos ou incertezas. Logo, é necessário levar em consideração essa limitação, entre outras dos modelos, na sua utilização (FERREIRA, 1989).

Meio século após Weber apresentar seu modelo, August Lösch (1954) apresenta sua teoria, onde tenta explicar como se localiza a produção, se determina os limites das áreas de mercado das empresas e se fixa o volume de produção e seus níveis de preços. De sua análise, Lösch obtém uma forma hexagonal como a mais eficiente para determinar as áreas de mercado para as empresas de uma indústria. As outras indústrias irão gerar áreas de mercado hexagonais, com tamanhos definidos em função da variação das economias de escala da produção e dos custos de transporte dos bens. Esta distribuição espacial tem a vantagem de reduzir os custos de transporte (FURIÓ, 1996).

O autor desenvolveu a teoria da organização das regiões tendo como hipóteses de sua análise que: as planícies são homogêneas, sem fronteiras e sem barreiras topográficas; a população é composta por indivíduos distribuídos de maneira uniforme no espaço e com idêntica renda e gosto; o conhecimento tecnológico é dado de forma igualitária; matéria-prima e insumos são ubíquos e; os custos de transportes são proporcionais à distância (FERREIRA, 1989).

Lösch considera que a escolha locacional deve se feita, na procura do maior lucro e não do menor custo. Introduce em sua teoria da localização a análise das variáveis espaciais de demanda e demonstra a importância dos custos de transporte na distribuição espacial. Apesar de inovar seus antecessores ao incluir as relações inter-regionais, se apóia num modelo de economia ideal com demanda igualmente distribuída, o que difere da realidade verificada (CLEMENTE e HIGACHI, 2000).

Além disso, o modelo é criticado por diversos autores pelas suas suposições de uniformidades de espaço, renda, gosto, distribuição da população, tecnologia, transporte e disponibilidade de matéria prima.

Já no modelo de Isard, a exemplo de Weber, se adota o custo de transporte como a principal explicação para a escolha locacional e para o padrão de distribuição espacial das atividades econômicas. De acordo com Rolim (1998), Isard deu grande contribuição na investigação das questões regionais, principalmente ao induzir os economistas a buscarem o diálogo com outras áreas das ciências sociais.

“Esse eixo (eixo da Teoria da Localização) foi sintetizado por Isard em sua obra de 1956, que de uma forma brilhante, através do conceito de insumos de transporte, possibilita equacionar o chamado “problema localizacional” nos moldes tradicionais das isoquantas e isocustos da teoria da produção. Mas por outro lado chegou-se também num impasse, pois havia uma área onde a localização não era definida, o que faz Isard considerar que a partir dali era necessário buscar a ajuda de outras ciências e nasce a *Regional Science*. Com todas as críticas que podem ser feitas à Isard e à *Regional Science*, há que se reconhecer que ela teve o mérito de obrigar os economistas a dialogar com outros cientistas sociais para avançar na compreensão das questões territoriais.” (ROLIM, 1998; p. 4)

Isard sintetiza as considerações teóricas de Weber, Von Thünen e Lösch, e com base nessas teorias trata da localização industrial e do conjunto das atividades econômicas. Seu modelo geral de minimização de custos incorpora a substituição de fatores em função de variações de preços relativos de insumos. Analisa as áreas de mercado, para considerar os elementos ligados às variações espaciais de receitas, integrando esses dois aspectos ao final. Classifica ainda, os fatores locacionais em três grupos, levando em conta apenas o lado dos custos: i) de transporte; ii) de transferência com base na distância, e iii) de outros custos de produção (CLEMENTE e HIGACHI, 2000).

1.1.2 Teorias do desenvolvimento regional

A hegemonia das teorias clássicas dentro da Ciência Econômica Regional começa a encontrar resistência na década iniciada em 1950. Outros conceitos de desenvolvimento regional passam a ter grande influência nos sistemas de planejamento que começam a ser implantados já a partir da década seguinte.

“Nos anos de 1950, as contribuições à teoria da localização estavam completamente

restritas a desenvolver os objetivos lógicos e metodológicos dos paradigmas neoclássicos de Weber e Lösch, mas a ênfase primordial era na empresa constituída por uma única fábrica em regime de concorrência perfeita. Nos anos de 1960, contudo, as atenções começaram a mudar na direção das explicações da dinâmica locacional das organizações constituídas por múltiplos estabelecimentos e de sistemas de produção em múltiplas localizações, na medida em que essas organizações se tornaram as formas dominantes das empresas industriais nas economias capitalistas.” (Stoper, 1985, *Apud* FERREIRA, 1989; p. 195)

A partir dessa época, surgem novas teorias de desenvolvimento regional que buscam superar as restrições das teorias tradicionais da distribuição espacial quanto à compreensão das decisões locacionais das empresas oligopolistas formadas por grandes conglomerados e das estruturas monopolistas e de concorrência monopolista, todas com grande importância sobre as tendências de concentração e dispersão das atividades sócio-econômicas de uma região (FERREIRA, 1989).

Três teóricos dessa linha tiveram destaque com seus trabalhos: Perroux (1955) com o conceito de “pólo de crescimento”, Myrdal (1957) com sua produção sobre “causação circular e cumulativa” e Hirschman (1958) com os encadeamentos produtivos “efeitos para frente e para trás”.

Diferente das abordagens tradicionais das teorias locacionais que se dedicam à análise da distribuição espacial da unidade de produção industrial, o economista francês François Perroux é mais abrangente na investigação do desenvolvimento regional. Em 1955, na sua obra *A economia do século XX* introduz o conceito de “pólos de crescimento”, segundo o qual “o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia.” (PERROUX, 1967; p. 164).

Perroux partiu das conclusões de Schumpeter (1911) sobre o papel das inovações na dinâmica capitalista, para explorar as relações entre as indústrias denominadas como localmente motrizes - aquelas que exercem sobre as outras empresas efeitos de expansão ou de paralisação, e indústrias denominadas como localmente movidas - aquelas que têm suas vendas variando em função das indústrias

motrizes. Para o autor o crescimento não ocorre de forma homogênea no espaço, mas em pontos ou pólos de crescimento e com intensidades variáveis, com diferentes efeitos sobre a economia.

A indústria motriz contribui com o crescimento próprio e global do produto, além de induzir o crescimento das indústrias movidas e de todo o ambiente econômico. Portanto, os pólos industriais dinâmicos podem modificar o contexto do desenvolvimento regional e até da economia nacional, através da intensificação das atividades econômicas (PERROUX, 1967).

A teoria de pólos de crescimento desenvolvida por Perroux, identifica conjuntos ativos e passivos. Conjuntos ativos são os pólos que efetivam a expansão de suas atividades e de um setor industrial anexo. Os conjuntos passivos só podem produzir o crescimento da atividade sobre certas condições. Em geral, os conjuntos ativos determinam a dinâmica de crescimento dos conjuntos passivos, no que chamaria de “efeito de dominação” (PERROUX, 1967).

Suas concepções exerceram grande influência sobre os formuladores de políticas regionais. Até pelo menos os primeiros anos da década de 1970 a confiança na análise de pólos de desenvolvimento de Perroux foi uma característica dominante do planejamento regional praticado nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. No entanto, a partir de meados daquela década, os pressupostos de Perroux passaram a ser severamente criticados. Grande parte das críticas referia-se ao fato de que fracassaram muitas das experiências de desenvolvimento regional, fundamentadas nesse conceito. Na maior parte delas, as indústrias motrizes implantadas não tiveram sucesso em difundir inovações tecnológicas para as indústrias movidas, enquanto que de outro lado, se verificou a intensificação da concentração regional das atividades econômicas (RICHARDSON, 1981).

Ainda durante a década de cinquenta o economista sueco Gunnar Myrdal (1957) se destacou na análise econômica com seus estudos sobre a natureza circular do

crescimento, onde sustenta que existe uma relação causal e circular nos fatores ligados a questão do desenvolvimento¹. Na contramão das teorias neoclássicas, de acordo com as quais haveria um processo natural de convergência de renda inter-regional nos países, Myrdal defende que o jogo das forças de mercado opera no sentido da desigualdade.

A heterogeneidade observada no desenvolvimento de países e também nas desigualdades regionais dentro de um país é explicada pelos efeitos do processo de *causação circular*. Diante dessa situação, o estado deve intervir para conter as forças de mercado, pois de outra forma, haverá uma tendência ao aumento dos níveis de desigualdade regional (MYRDAL, 1972).

"Se as forças do mercado não fossem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial, o comércio, os bancos, os seguros, a navegação e, de fato, quase todas as atividades econômicas que, na economia em desenvolvimento, tendem a proporcionar remuneração bem maior do que a média, e, além disso, outras atividades como a ciência, a arte, a literatura, a educação, e a cultura superior se concentrariam em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do país de certo modo estagnado." (MYRDAL, 1972; p. 51-52)

Dando continuidade a essa linha teórica, Hirschman (1958) defende que o crescimento é um processo espacialmente desequilibrado no qual o desenvolvimento de determinada área ocorrerá em detrimento de outras. O autor defende a idéia de que o surgimento de pontos de crescimento ou pólos de crescimento é uma condição necessária para o processo de desenvolvimento, pois as desigualdades internacionais e inter-regionais de crescimento são condições inevitáveis e concomitantes ao próprio processo de crescimento.

O processo de desenvolvimento é marcado pela presença de um dualismo que divide o mundo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Dentro dos países,

¹ O conceito de "causação circular e acumulativa" é atribuído ao economista sueco Gunnar Myrdal, que o abordou em sua obra "*Economic Theory and Underdeveloped Regions*" publicado em 1957. Porém, a natureza circular do problema do crescimento nos países em desenvolvimento já era um assunto tratado pelos economistas desde a terceira década do século XX.

esse dualismo é percebido na constatação de regiões avançadas e regiões atrasadas. De acordo com sua análise, existe uma tendência de manutenção desse quadro, pois as pessoas são avessas ao risco, o que limita o processo de inovação e faz com que haja uma concentração de investimento nas regiões progressistas, e uma conseqüente tendência de isolamento das regiões econômicas menos progressistas (HIRSCHMAN, 1961).

Para Hirschman a questão regional está bastante relacionada aos conceitos de efeitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*). Os efeitos para trás são a forma encontrada por Hirschman para expressar as externalidades decorrentes da implantação de indústrias que, ao aumentarem a demanda de insumos no setor a montante, viabilizariam suas escalas mínimas de produção na região determinada. Os efeitos para frente, por sua vez, resultariam da oferta de insumos, que tornaria viáveis os setores que se posicionassem a jusante. (HIRSCHMAN, 1961).

O autor defende que os recursos e as circunstâncias necessárias ao desenvolvimento econômico não são nem escassos nem tão difíceis de obter e que para seu alcance é necessário incentivar processos que mobilizem o maior número possível de recursos escassos, tais como capital e atividade empreendedora. Nesse sentido, faz a defesa da elaboração dos planos de desenvolvimento, adotando uma visão explicitamente intervencionista, ao argumentar que os países retardatários são forçados a um processo menos espontâneo e mais refletido do que aquele ocorrido nos países onde o desenvolvimento primeiro se efetivou. Enfatiza a necessidade de o governo investir em infra-estrutura nas regiões atrasadas, visando criar os atrativos ao capital que são disponibilizados nas regiões progressistas. A alocação regional dos investimentos públicos, feita em projetos de menor escala e distribuída entre as diferentes regiões, provocaria o “encadeamento de efeitos”, fazendo a política econômica influenciar as taxas de crescimento de forma regionalizada. Com isso, o governo pode contrabalançar em parte as conseqüências da polarização provocada

pelas forças de mercado. No entanto, o próprio Hirschman adverte que, devido à debilidade do empresariado das regiões atrasadas, talvez este não seja o melhor método de crescimento induzido, devendo ser considerado a necessidade de se dotar as regiões atrasadas de atividades econômicas continuadas e indutoras (HIRSCHMAN, 1961).

As teorias de desenvolvimento regional de Perroux, Myrdal e Hirschman, forneceram os conceitos-chave que continuam a influenciar as novas produções dos economistas regionais. Essas teorias, com seus fundamentos associados ao planejamento “de cima para baixo”, subsidiaram várias políticas públicas de planejamento, principalmente nas décadas de 60 e 70, no entanto, a partir da década de 80, vem perdendo espaço para os modelos de desenvolvimento regional que têm dado ênfase à característica endógena do local, “de baixo para cima”. Os trabalhos iniciados por esses autores completam um ciclo que conciliou numa “ciência regional” a teoria econômica espacial, a teoria do crescimento econômico e o arcabouço teórico normativo para a intervenção das autoridades públicas na promoção do desenvolvimento regional, muito utilizado no caso brasileiro e paranaense entre o período aproximado de 1950 a 1980.

Apesar de úteis para auxiliar na análise de grande parte do período de histórico do desenvolvimento regional paranaense, estas teorias têm eficácia limitada de análise frente as recentes transformações econômicas. De acordo com Diniz (2002), as teorias clássicas de localização e tradicionais do desenvolvimento regional não são suficientes para explicar a distribuição geográfica da produção sob os efeitos da globalização e da reestruturação produtiva. O autor afirma que:

“(…) no bojo da crise do pensamento regional e ao longo das últimas três décadas, surgiram vários fenômenos, para os quais a teoria regional não apresentava explicação satisfatória: fortes processos de desindustrialização, especialmente no noroeste inglês e nordeste dos Estados Unidos; mudanças na divisão internacional do trabalho, com a emergência dos NIC’s; a chamada crise dos padrões locais do fordismo e o surgimento de novas áreas industriais baseadas em tecnologia moderna e novas formas de organização e divisão do trabalho; mudanças estruturais com o crescimento dos serviços;

processo de globalização com a simultânea e dialética recriação das regiões, fragmentação do mercado e marginalização de regiões e países; retorno das políticas liberais, com privatização e retirada do Estado, entre outros”. (DINIZ, 2002; p. 3)

As atuais características das estruturas de mercado são marcadas pela presença de grandes empresas. Essas atuam, em geral, na forma de oligopólio, onde as decisões de localização têm ingredientes como, estratégias de reserva de mercados, presença mundial, controle das fontes ou dos fornecedores de matéria prima, divisão mundial do trabalho e, domínio da tecnologia nas regiões centrais e transferência de partes do processo de produção para as regiões periféricas.

1.1.3 Teoria da base de exportação

Outra importante contribuição para a análise do desenvolvimento regional está na “teoria da base de exportação” de Douglas North (1955), que teve origem quando nos Estados Unidos os pesquisadores chegaram à conclusão de que existe um conjunto de atividades econômicas motoras do crescimento regional. Essas atividades básicas seriam as que destinam produtos aos mercados externos à região, dentro ou fora do país. O eixo desse pensamento é que o aumento da produção da base exportadora exerce um efeito multiplicador sobre as demais atividades, onde as regiões que conseguem inserir-se dinamicamente nas economias nacional e internacional obtêm maiores taxas de crescimento no longo do tempo. Este foi o caso de diversos locais de países desenvolvidos, como nos Estados Unidos, em que regiões inicialmente exportadoras de grãos, carnes e madeiras, conseguiram em seguida desenvolver uma atividade industrial de mercado interno, em função da agricultura, que logo se transformou em atividade industrial exportadora (NORTH, 1977).

De acordo com Diniz (2002), este modelo sintetizado por Douglas North, demonstra a relação existente entre o comércio e o crescimento de uma região. Conforme esta teoria, o crescimento de uma região teria como base a exploração dos recursos naturais com vista à exportação, gerando renda para a região, com efeito

dinamizador de propagação por toda a economia. Com isso, seriam dadas as condições para a criação de novas atividades voltadas aos serviços para a indústria exportadora e ao comércio local.

No Brasil, muitas regiões se desenvolveram com base nas exportações de alguns produtos básicos. Na medida em que esses produtos proporcionavam renda suficiente, havia impacto positivo sobre o crescimento econômico, os investimentos em infra-estrutura e a dinamização dos serviços, do comércio e da indústria. Um dos mais visíveis exemplos da importância da exportação para a economia brasileira está no café. Conforme Furtado (1971) com as exportações de café, a renda *per capita* do Brasil cresceu 1,5% ao ano, entre 1850 e 1950. Para o autor o atraso da economia brasileira se deve à estagnação econômica havida até 1850 e não ao desempenho do período 1850 – 1950, pois se a renda *per capita* do Brasil houvesse crescido 1,5% desde 1800, em 1950 o Brasil teria uma renda per capita de US\$ 500 que era o nível da renda per capita dos principais países da Europa naquele ano.

No Paraná, os reflexos das exportações sobre a economia local podem ser observados, de forma tímida nos ciclos do mate e da madeira e de forma mais evidente nos ciclos do café e da soja. Esses efeitos estão na evolução da infra-estrutura pública e no crescimento econômico, principalmente quando se observa a ampliação do sistema de transporte e energia, aliada a modernização da agricultura e industrialização.

Como qualquer outro modelo, a teoria da base de exportação corresponde a certa visão, ou interpretação do funcionamento da economia. Nesta, a ênfase dada à procura é particularmente relevante para compreender os mecanismos de impulsão do processo de crescimento de algumas regiões. No entanto, ao utilizar a teoria da base da exportação para explicar o crescimento econômico de uma região como o Paraná, deve-se considerar a crítica quanto à sensibilidade dada à dimensão econômica da região. Se é verdade que uma pessoa individualmente depende inteiramente da procura

de outros para os seus serviços, a nível de uma grande região as suas exportações não podem constituir a única explicação do seu crescimento econômico.

As atividades de mercado interno não podem ser consideradas passivas e totalmente induzidas pela base exportadora. A remessa de produtos ao mercado externo necessita do apoio de determinados serviços de infra-estrutura básica, como transporte, portos e outros meios de comunicação eficientes. A base exportadora por si só não explica integralmente o crescimento econômico de uma região que se industrializa e desenvolve, menos ainda o crescimento global. Para explicar o crescimento do Paraná, além da base exportadora é necessário considerar outras variáveis exógenas, além das exportações, como investimento autônomo interno, gastos do governo federal e estadual e ingresso de capitais externos.

1.2 TRANSPORTES E DESENVOLVIMENTO

Uma das principais preocupações da ciência econômica é o estudo do processo de desenvolvimento econômico. Dentro desta preocupação está inserida a necessidade de pesquisa sobre os sistemas de infra-estrutura, elemento fundamental para o desenvolvimento regional e nacional. Para Biehl (1989), “a infra-estrutura ou capital social fixo constitui um dos fatores determinantes do desenvolvimento regional em termos de renda, produtividade e emprego”. De acordo com o autor, a infra-estrutura, por ser de “caráter público”, faz parte do capital social das economias nacionais e regionais. A melhoria da dotação de infra-estrutura incrementa a produtividade do investimento privado ao diminuir seus custos. Uma região com melhor infra-estrutura terá vantagem comparativa em relação à outra região em situação inferior, gerando diferenças no incremento do PIB per capita e nível de emprego. Logo, pode-se concluir que, produtividade, renda e nível do emprego regional estão diretamente ligados ao estoque regional de infra-estrutura (BIEHL, 1989).

Segundo Caixeta e Martins (2001; p. 15), “A disponibilidade de uma infra-

estrutura adequada potencializa ganhos de eficiência ao sistema produtivo, e não só às empresas individualmente. Isso porque ocorre aumento do produto final, incrementando a produtividade, ao mesmo tempo em que reduz o custo por unidade de insumo."

Nessa linha, Martin e Rogers (1995, apud CAIXETA e MARTINS, 2001), desenvolvem um modelo sobre a decisão de localização, onde firmas que operam com retornos crescentes tendem a localizar-se em países ou regiões com melhor infraestrutura doméstica quando o comércio é integrado, visando beneficiarem-se de vantagens oriundas de economia de escala.

Os sistemas de infra-estrutura como energia, água e saneamento, transportes e comunicações, exercem grande influência sobre a eficiência do processo produtivo. O aumento da oferta e da qualidade dos serviços de infra-estrutura eleva o produto final e aumenta a produtividade dos fatores privados, reduzindo o custo por unidade de insumo. Com maior produtividade haverá aumento na remuneração dos fatores e uma conseqüente elevação do investimento e do emprego (PICCININI e RIGOLON, 1997).

Aschauer (1989, apud PICCININI e RIGOLON, 1997), usando uma função de produção agregada cujos fatores são trabalho, capital privado e capital público, estimou para dados da economia norte-americana uma elasticidade renda em relação ao capital público de 0,39. Segundo seu estudo um aumento de 10% no estoque de capital público implicaria em um crescimento adicional de 3,9% do PIB americano.

Nessa mesma linha de pesquisa que estuda o impacto do investimento público sobre o crescimento econômico, vários outros autores fizeram estimativas similares, tanto para a economia dos Estados Unidos como também para outros países, conforme pode ser observado a seguir na Tabela 1, reproduzida do trabalho de PICCININI E RIGOLON (1997).

Os resultados apresentados na Tabela 1 demonstram variações significativas. No entanto, existe o consenso de que investimento em infra-estrutura tem efeitos

positivos sobre o crescimento econômico regional e nacional (PICCININI e RIGOLON, 1997).

TABELA 1 – INFRA-ESTRUTURA E CRESCIMENTO ECONÔMICO

| Amostra | Elasticidade^a | Autor | Conceito de Infra-Estrutura |
|---------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---|
| Estados Unidos | 0,39 | Aschauer (1989 ^a) | Capital Público Não Militar |
| Estados Unidos | 0,34 | Munnell (1990) | Capital Público Não Militar |
| Estados Unidos | 0,08 | Ferreira (1993) | Capital Público Não Militar |
| Estados Unidos | 0,00 | Holtz-Eakin (1992) | Capital Público |
| França | 0,08 | PrudHomme (1993) | Capital Público |
| Taiwan | 0,24 | Uchimura e Gao (1993) | Transportes, Saneamento Básico e Comunicações |
| Coréia | 0,19 | Uchimura e Gao (1993) | Transportes, Saneamento Básico e Comunicações |
| Israel | 0,31-0,44 | Bregman e Maron (1993) | Transportes, Energia e Saneamento Básico |
| México | 0,05 | Shah (1998 e 1992) | Energia, Comunicações e Transportes |
| OECD | 0,07 | Canning e Fay (1993) | Transportes |
| Países em Desenvolvimento | 0,07 | Canning e Fay (1993) | Transportes |
| Países em Desenvolvimento | 0,16 | Easterly e Rebelo (1993) | Transportes e Comunicações |
| Brasil | 0,34-1,12 | Ferreira (1996) | Telecomunicações, Energia e Transportes (Estatais Federais) |
| Brasil | 0,55-0,61 | Malliagos (1997) | Telecomunicações, Energia Elétrica e Transportes |

Fontes: World Bank (1994), Ferreira (1994 e 1996) e Malliagos (1997).

^aVariação percentual no PIB associada a uma variação de 1% no estoque de capital em infra-estrutura.

Um dos mais importantes sistemas de infra-estrutura é o transporte. Caixeta e Martins (2001) consideram que os investimentos em transporte são estratégicos para uma política de desenvolvimento econômico, principalmente para as regiões que se encontram em estágios incipientes de desenvolvimento. O transporte eficiente garante a competitividade dos produtos de exportação para o mercado externo e preços mais baixos no mercado interno. Conforme Locklin (1954, apud CAIXETA e MARTINS, 2001, p. 17), “o mais importante efeito de reduções nos custos de transporte está na redução do custo dos bens, seja na comercialização, seja na aquisição de insumos.”

Para Castro (1995), a eficiência dos transportes é um dos elementos

fundamentais para a competitividade econômica da produção local. Nas regiões em que os sistemas de transporte não funcionam adequadamente, os custos elevados comprometem as atividades econômicas.

O investimento contínuo em transporte assume papéis ativos e passivos no alcance de objetivos de desenvolvimento. O transporte pode influenciar ativamente o desenvolvimento em situações tais como aquelas em que se depara com uma região estagnada ou quando se viabiliza determinada fronteira agrícola. Por outro lado, assume papel passivo quando não providos, retardando o crescimento de uma região ao restringir o crescimento da demanda em razão das dificuldades que impõe para a abertura de novos mercados (DAHMS, 1983, Apud CAIXETA e MARTINS 2001).

Para uma economia como a do Paraná, onde é representativa a participação no PIB dos produtos de origem do campo e da agroindústria, os custos de transportes têm importância acentuada. Os produtos de origem agrícola “in natura” e mesmo os produtos de origem vegetal e animal que são manufaturados pela agroindústria têm um valor relativamente baixo em relação a peso e volume transportados, quando comparados com os produtos de manufaturas de mais avançadas. Além disso, os insumos, como fertilizante e calcário, necessitam de transporte eficiente e barato para chegar aos produtores com preços acessíveis.

Os setores da indústria e de serviços também dependem, entre outras variáveis, de uma boa infra-estrutura de transporte para tornarem-se competitivos. É necessário um sistema de transporte que atenda as demandas de volume e de velocidade de escoamento da produção, para que essa chegue aos seus mercados de destino interno e externo, com preços competitivos.

Para aumentar as possibilidades de desenvolvimento, já que uma maior dotação de infra-estrutura pública de transporte importa em uma maior contribuição para o potencial econômico da região, o ideal é aproveitar os fundamentos desses pensamentos para dinamizar as ações de investimento. Na elaboração das políticas

públicas deve-se trabalhar e conciliar as possíveis divergências, para que o planejamento e a execução dos investimentos incorporem e atendam as necessidades sob o ponto de vista nacional e regional.

Ao se realizar uma investigação sobre as relações entre o desenvolvimento econômico de uma determinada região e sua infra-estrutura de transporte, deve-se ter em conta que os fatos e fenômenos econômicos, sociais, políticos e institucionais que ocorrem em uma região transcendem sua área geográfica e estão diretamente ligados e quase sempre subordinados a um contexto nacional (FERREIRA, 1989).

As diferentes teorias da localização e do desenvolvimento regional abordadas neste texto fornecem subsídios para contribuir na análise da experiência paranaense de desenvolvimento. Neste sentido, o planejamento da infra-estrutura de capital fixo social, no qual se insere o sistema de transporte, deve a ser analisado sob a ótica das necessidades globais da sociedade, as quais devem estar incorporadas ao conceito de desenvolvimento econômico e social. A busca das explicações para o processo de crescimento econômico em vários conceitos teóricos atende ao princípio evolutivo das investigações econômicas do desenvolvimento e deve-se a impossibilidade de se estabelecer um modelo teórico único que explique de forma satisfatória o processo de desenvolvimento econômico de uma região como o Paraná.

2. FORMAÇÃO ECONÔMICA DO PARANÁ

Para entender o processo de formação econômica do Paraná é necessário retornar ao século XVI, quando se inicia a colonização da região do chamado “Paraná Tradicional” ou “Paraná Velho”. Também se deve investigar a colonização e formação das regiões: “norte e noroeste”, iniciadas no fim do século XIX e intensificada na década de 1940, com o avanço da cafeicultura paulista sobre o território paranaense; e “sudoeste e oeste”, onde o grande impulso de ocupação ocorreu a partir da década de 50 do século XX, através da migração vinda do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Este capítulo é dividido em duas partes. A primeira procura analisar a formação econômica do estado do Paraná e sua evolução, desde o período de ocupação territorial até o final da década de cinquenta do século XX. Na segunda parte é investigada a evolução no campo e na indústria ocorrida a partir de 1960 até o final do século.

2.1 OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E CICLOS ECONÔMICOS

A formação do Estado do Paraná foi caracterizada pela existência de diversos ciclos econômicos: mineração; tropeirismo, erva mate, madeira, café e soja. Esses ciclos se confundem com a história econômica e política do Estado, com as diferentes fases de ocupação de seu território e suas relações com outros mercados. É com base nessa formação que se delineou os traçados e as características da infraestrutura de transporte no estado.

2.1.1 Paraná tradicional

O lento processo de ocupação do território paranaense teve início apenas um século e meio depois dos primeiros navios portugueses chegarem à costa brasileira. A

formação econômica do Paraná remota a esse período de ocupação, quando da descoberta de ouro nos ribeirões da região da baía de Paranaguá. Como resultado da descoberta do precioso metal e da necessidade dos portugueses consolidarem sua presença em terras do então novo mundo, surgiu, em 1648, a primeira vila portuguesa no Paraná, que deu origem a cidade de Paranaguá.

A ocupação inicial do território e a atividade econômica, neste caso a mineração, avançaram juntas. Foi o chamado “ciclo do ouro” iniciado ainda no século XVII. De acordo com Padis (1981, p.19) “As penetrações em busca do metal precioso – e a atividade econômica resultante – darão origem a alguns caminhos de ligação do litoral com o primeiro planalto (...), à medida que essas penetrações eram feitas e que novas minas eram descobertas, novos núcleos populacionais iam surgindo”.

De acordo com Padis (1981), no litoral as lavras de ouro eram mais ricas e tiveram mais sucesso que a escassa produção do planalto, no entanto o período produtivo da exploração do ouro em território paranaense não teve grande duração, tendo sido intensiva por pouco mais de um século. Com a descoberta de metais preciosos em Minas Gerais, ainda no final do século XVII, houve uma gradativa e acentuada diminuição dessa atividade no Paraná, levando a região a uma estagnação econômica. No entanto, de acordo com Carneiro (1962, p. 22) “o que mais interessa do ponto de vista sociológico, no fasma ouro, é o fato de haver lançado as sementes das mais antigas vilas da comarca, através dos arraiais dos lares, onde as famílias se estabeleciam.”

A busca do ouro, influenciada pelo desejo de Portugal de descobrimento desse metal em sua colônia, apesar de ser a causa da primeira ocupação do Paraná, com o aparecimento de alguns núcleos urbanos, teve a importância limitada pela pequena dimensão das descobertas, resultando em poucos benefícios econômicos para a região. Devido à dimensão do território paranaense, a ocupação do litoral e região do planalto em torno de Curitiba foi de significado apenas relativo. Somente mais tarde haverá a interiorização da ocupação do território do estado, sendo realizada de forma

lenta e por motivos diferentes dos que levaram a exploração do litoral e planalto próximo.

Conforme Padis (1981), a ocupação dos Campos de Palmas, iniciada pela busca de ouro e outros metais preciosos no começo da terceira década do século XVIII, somente se efetivou anos mais tarde em função da passagem dos tropeiros que transitavam com muares vindos da região sul em direção a Sorocaba-SP. O tropeirismo no Paraná, resultado do movimento de tropas de muares originadas no Rio Grande do Sul, com destino a São Paulo, tinham como objetivo abastecer uma atividade maior, que era a mineração desenvolvida em Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso.

A atividade tropeira teve grande importância para a ocupação do território paranaense, resultando na abertura de importantes caminhos nos séculos XVIII e XIX e no surgimento de diversos núcleos populacionais como Jaguariaíva, Castro, Ponta Grossa, Palmeira e Lapa. Além disso, proporcionou ao Estado uma importante fonte de receita com a cobrança de impostos pela passagem do gado². Todavia, não trouxe grandes impulsos para o desenvolvimento econômico do estado, pois o Paraná não exercia influência sobre a oferta e demanda e beneficiou-se apenas da passagem obrigatória do tropeiro e de seu gado.

Das vilas criadas pelo tropeirismo algumas desapareceram no fim de seu ciclo e outras, como Vila Nova do Príncipe (Lapa), se transformaram em cidades que se mantêm até hoje, apesar de que a única relação atual com o tropeirismo esteja na preservação cultural de seu passado. (CARNEIRO, 1962)

² A cobrança pelo direito de passagem nos caminhos do Paraná não inicia com o pedágio das estradas, implantado no final século XX. Desde os remotos tempos do tráfego de gado, pelos então precários caminhos das tropas no estado, já se cobrava pelo direito de passagem. Pode-se afirmar que a diferença está na destinação dos recursos. No caso dos impostos os recursos eram destinados diretamente aos cofres do Estado, que tinha liberdade de decidir aonde iria gastar-los. Já no pedágio, os recursos são cobrados por empresas que devem aplicá-los nas próprias estradas e nos demais custos do negócio.

“Não é entretanto, exclusivamente o tropeirismo do grande transporte de gado cavalar e muar, o que entra na vida econômica do Paraná. Também entra na história econômica do Paraná o tropeirismo do transporte de mercadorias, em que o mate bruto era colocado nos cestos ou nos sacos (e em seguida nos cestos), formando o par de cangalhas que eram arrumadas no lombo das mulas para o transporte de Curitiba a Morretes, ou Paranaguá, ou ainda do interior para Curitiba.” (CARNEIRO, 1962; p.49)

O grande impulso para a expansão econômica e política do “Paraná Tradicional” teve início com o “ciclo do mate” por volta do ano de 1820. Até essa época, a economia paranaense era quase que exclusivamente voltada para atividades de subsistência. O mate produzido no Paraná se constituiu em um produto destinado essencialmente a exportação, tendo como destino os mercados da Argentina e do Uruguai, com embarques através do porto de Paranaguá. Tratava-se de uma planta nativa que, para exportação demandava os trabalhos da colheita, beneficiamento e transporte. A atividade de colheita se desenvolveu em praticamente todo o “Paraná tradicional”, com exceção do litoral. No entanto mesmo não sendo uma região produtora o litoral se beneficiou da atividade, pois se constituiu no ponto de saída do produto para o mercado externo. Além disso, foram implantadas algumas fábricas de beneficiamento do produto na região litorânea.

As dificuldades de transporte acompanharam todo o ciclo do mate. No trecho de Curitiba - Paranaguá o transporte de mercadorias, importadas e exportadas, era feito principalmente por pessoas escravas. Isso durou até próximo ao ano de 1873, quando seria inaugurada a estrada da graciosa, ligando Curitiba à Paranaguá³. Durante seu apogeu, mesmo enfrentando algumas dificuldades estruturais internas e conjunturais externas, o ciclo do mate foi a principal atividade econômica paranaense, se constituindo em fator decisivo para a emancipação política do Paraná, ocorrida em

³ Uma das maiores dificuldades, principalmente para as atividades ervateira e madeireira, foi a falta de vias de comunicação. Essa situação começa a mudar somente quando é concluída a construção da estrada da Graciosa, ligando Curitiba – Paranaguá, ocorrida em 1873, e com a inauguração da ferrovia entre estas cidades, no ano de 1885. Porém, como não houve o prolongamento dessas vias para atender as demais regiões colonizadas do território ocupado, o impacto dessas construções ficou limitado.

1853. E continuou assim por muitos anos, tanto que no passar do século XIX para o XX e até meados da segunda década desse, o imposto sobre a exportação do mate representou entre 35 a 40 por cento de toda a receita estadual.

A partir de 1914 começa uma trajetória de queda em sua condição de atividade condutora da economia. Nessa trajetória, a atividade ervateira entra nos anos trinta em grande decadência, motivada principalmente pela dependência de um mercado externo limitado, baixa qualidade do produto paranaense e deficiências de infra-estrutura.

Os efeitos do mate sobre a economia paranaense foram bastante modestos, quando comparados com as economias externas proporcionadas pelo café no estado de São Paulo. Enquanto no café o Brasil mantinha, até a década de 30 do século XX, o monopólio internacional, garantindo bons preços e alta rentabilidade para a atividade, no mate não havia essa condição de monopólio e a rentabilidade, excluídos alguns períodos de afastamento dos concorrentes, era baixa e irregular. Nessa linha, Padis (1981; p.81-82) afirma que:

“Se se observam as economias externas criadas pelo café – ferrovias, rodovias, escolas, armazéns etc. e as atividades terciárias dele decorrentes (rede bancária, corretagem, representação etc.) – em comparação com o mate percebe-se que – considerando-se, embora, ser o mate atividade de dimensões extremamente menores – as economias externas por ele criadas são sensivelmente inferiores. Na verdade, além da arrecadação obtida pelo Estado e do auto-financiamento de expansão dos engenhos moageiros de erva, muito pouco por ela foi capitalizado, e que sobre isso testemunhe a precariedade do conjunto da economia paranaense à época da grande crise de 29.”

Outra importante atividade desenvolvida no Paraná Tradicional durante a trajetória da sua formação econômica foi a exploração da madeira. Todavia, a atividade madeireira não chegou a uma condição na qual pudesse ser considerada como “carro chefe” da economia do estado. Para Padis (1981), dois foram os principais motivos para o pouco dinamismo da atividade madeireira no Paraná. O primeiro era a dificuldade de transporte, resultado da má qualidade das estradas e elevado custo dos fretes, fazendo com que o produto paranaense chegasse ao porto do

Rio de Janeiro, principal mercado consumidor, com custos mais elevados que o similar importado. O segundo foi a baixa qualidade do produto, devido a falta de cuidados técnicos no processo de corte e estoque.

A indústria madeireira teve um impulso de crescimento com a conclusão da ferrovia entre Curitiba e Paranaguá, em 1885, acompanhada do aumento de demanda do produto resultante da crescente urbanização de Rio de Janeiro e São Paulo e da redução de impostos provinciais e municipais e de taxas de exportação. Isso incentivou a implantação de novas serrarias na região de Curitiba e elevou a produção, porém, a baixa qualidade do produto aliada a desvalorização da moeda nacional, em 1888, fez com que a madeira importada, tivesse a preferência dos grandes mercados compradores (Rio de Janeiro, Santos, Buenos Aires e Montevideú).

Somente a partir de 1891, com a implantação de barreiras alfandegárias ao produto importado, a indústria madeireira do Paraná ganharia novo fôlego, resultado também do surto de crescimento urbano no mercado nacional, especialmente de São Paulo. Essa fase, apesar de algumas oscilações, se mantém forte até a crise de 1929, com a madeira ocupando parte da importância perdida pelo mate no conjunto da economia do estado.

Com o início dos anos trinta as condições de demanda provocam nova redução acentuada na produção paranaense de madeira. Essa situação somente seria revertida quando da efetiva ocupação das novas regiões do estado, principalmente pela abundância da madeira oferecida pela natureza na “região sudoeste”.

A atividade madeireira exercida de forma predatória foi intensa no século XX. Somente a partir de suas três últimas décadas é que prevalece a exploração de forma planejada, baseada em ações de reflorestamento. Porém, não é possível em uma ou duas gerações recuperar a riqueza da floresta nativa sacrificada, na sua qualidade e variedade de árvores centenárias, muitas dessas queimadas ou que apodreceram depois de derrubadas e não transportadas, muitas vezes por falta de estradas.

Apesar das dificuldades, o processo de ocupação populacional do Paraná tradicional tem sua importância histórica marcada, entre outras, pela conquista de considerável parte do território paranaense, implantação de um porto estratégico no litoral e cidades importantes no planalto, além da abertura dos primeiros caminhos e das estradas que foram indispensáveis para garantir o domínio e a expansão da penetração territorial.

2.1.2 Norte e noroeste do Paraná

As regiões norte e noroeste paranaense são delimitadas a oeste pelo rio Paraná, ao norte pelo rio Paranapanema e a oeste pelo rio Itararé. No entanto, ao sul a delimitação não tem uma definição clara. Sua abrangência pode ser definida por características como clima, vegetação e tipo de solo, ou até mesmo pelo nível de pluviosidade. Alguns autores preferem adotar a linha do paralelo 24, considerada por muitos especialistas como limite máximo de migração ao sul para a plantação de café.

A ocupação do norte e noroeste do Paraná se confunde com o “ciclo do café”, um dos momentos mais significativos para a economia do Estado. O café, de origem arábica, chegou ao Brasil vindo pela Guiana Francesa. De acordo com Carneiro (1962, p.154), até chegar ao Paraná o café percorreu o seguinte caminho no país:

“O café parece ser um produto de importância tão grande que mesmo num país como o Brasil, de radical e constante displicência histórica e de descaso pela tradição, sabe-se quem o trouxe da Guiana para o Pará: o sargento mor Melo Palheta; e quem o trouxe de Belém para o Rio de Janeiro: Desembargador Castelo Branco. Do Rio a expansão foi para Norte e Oeste, isto é, Espírito Santo e Minas Gerais, depois para o Sul: Estado do Rio, São Paulo e enfim Paraná.”

A plantação do café no Paraná teve início ainda no final do século XIX. Apesar de ter sido o grande motivador da instalação de diversos núcleos populacionais na região norte do estado no final daquele século e início do seguinte, até o ano de 1920 a produção paranaense representava apenas 0,4% da produção nacional. Além

disso, até 1930 a participação da nova região no volume de cafezais do Estado era pequena, pois quase toda área plantada estava concentrada nas regiões de Curitiba, Ponta Grossa e Castro. E foi com o aumento do plantio nessas regiões do “Paraná velho” que a participação do Estado no final da década de 20 passou para 2,1% da produção do Brasil. No entanto, a grande crise de 1929 e seus reflexos posteriores sobre a demanda e preço do café, associadas as difíceis condições do solo e clima, provocam a quase que completa eliminação dessa cultura nas regiões do “Paraná velho”. (PADIS, 1981)

A chegada da cafeicultura paulista nos limites com o Estado do Paraná, ainda no século XIX, havia provocado o surgimento de várias cidades na área leste da região norte, hoje conhecida como “norte velho”. No entanto, fatores de conjuntura externa e estrutura interna, como respectivamente o início da Primeira Grande Guerra na segunda década do século XX e a falta de vias adequadas de escoamento da produção paranaense, limitaram o avanço dessa cultura em solo paranaense, e com isso a ocupação territorial reduziu seu ritmo. Esse cenário começa a mudar após o fim da Primeira Guerra, com o restabelecimento das condições favoráveis para a ocupação da região. Alguns fatores ligados à produção e comercialização do café, na década dos anos vinte, intensificaram a migração de paulistas, mineiros e nordestinos para o norte paranaense, vindos do estado de São Paulo. Padis (1981) faz a seguinte colocação para explicar esse fenômeno.

“O rápido aumento dos preços do café no mercado internacional, a partir do fim da Primeira Guerra Mundial, constituiu-se em poderoso estímulo aos nossos produtores, dadas as características da oferta do produto. Ocorria que algumas áreas tradicionalmente produtoras (a região compreendida entre Campinas, Ribeirão Preto e São Carlos) não estavam em condições de atender ao crescimento da demanda, quer porque a “broca do café” (1924) destruíra boa parte da produção, quer também porque em algumas áreas os solos encontravam-se esgotados, determinando a queda de produtividade dos cafezais. A isto acresce que, do progresso econômico provocado pelo café, em algumas cidades (especialmente Campinas) decorrerá uma rápida urbanização que, por sua vez, induziu a um acréscimo na demanda por alimentos. Como sua produção, via de regra, era feita em pequenas e médias propriedades, haverá um aumento na procura de terras, o que determinará uma elevação dos seus preços. Desta forma, os proprietários fundiários

preferirão dividir as suas glebas em lotes menores e, assim, obter maiores vantagens financeiras. Foi por estas razões que parte considerável da população que deu origem aos primeiros núcleos surgidos até o fim da terceira década deste século no norte do Paraná, proveio da região de Campinas, São Carlos e Ribeirão Preto.” (PADIS, 1981; p. 89)

Esse impulso de ocupação territorial passa por um processo de grande aceleração a partir do final dos anos vinte e início dos anos trinta. Durante aproximados 40 anos (1920-1960), a região até então com pouca densidade populacional e habitada quase que somente em sua faixa leste, tem uma rápida ocupação com elevadas taxas de crescimento populacional. Foi um dos movimentos ocupacionais mais rápidos e consistentes verificados neste país.

“À um estudioso de movimentos ocupacionais ou de frentes pioneiras de ocupação territorial, não pode passar despercebido o fenômeno “norte do Paraná”. Poucas notícias existem de acontecimentos processados de forma tão rápida e de efeitos tão surpreendentes que lhe sejam similares. Em menos de quarenta anos uma área de aproximadamente 71.637 quilômetros quadrados, ou seja, cerca de 36 por cento do território paranaense transformase de densa mata, absolutamente despovoada, em região que, em 1960, contava com cerca de 1.843 mil habitantes (34 por cento da população do Estado) distribuídos em 172 cidades, algumas de porte considerável.” (PADIS, 1981; p. 83)

Apesar da intensificação no processo de ocupação do território, essa nova fase foi mais organizada que a ocupação ocorrida entre o final do século XIX e início do século XX. Com o incentivo do governo brasileiro, grupos de investidores ingleses fundaram em 1925 a Companhia de Terras Norte do Paraná, mais tarde denominada Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. Esse projeto foi fundamental para o sucesso da colonização. Através dele foram adquiridas grandes quantidades de áreas e organizada a venda das terras a serem colonizadas em pequenos lotes agrícolas. Além disso, foi pelo projeto que se planejou e implantou diversas cidades pólo na região.

O Governo do Estado, também proprietário de grandes áreas de terras devolutas, incentivado pelo sucesso do empreendimento da Companhia de Terras Norte do Paraná, implantou seu projeto de colonização de forma semelhante ao da Companhia. Os trabalhos e esforços efetuados pelos projetos colonizadores e pelo Governo, juntamente com as condições favoráveis de expansão da cafeicultura, foram

responsáveis pelo rápido crescimento populacional da região.

Contribuiu para esse crescimento, a forma como foi conduzida a ocupação territorial. A repartição da terra foi feita de forma a distribuí-la em pequenas propriedades, destinadas principalmente para a implantação da lavoura de café, intensiva na utilização de mão-de-obra e, na época, uma grande geradora de renda.

Segundo Padis (1981), outros fatores que contribuíram para o sucesso da ocupação territorial foi o preço acessível da terra para o colono e a implantação de infra-estrutura de transporte rodoviário e ferroviário ligando a região com o Estado de São Paulo, que facilitou a comercialização da produção local, tanto com o maior e mais dinâmico centro econômico do país como com o exterior, utilizando-se de suas estradas e portos para escoar o café produzido em solo paranaense.

Em síntese, a evolução cafeeira no Paraná, segundo Padis (1981), além de favorecida por fatores externos, foi beneficiada pela soma dos seguintes fatores internos: i) excelentes condições do solo; ii) sucesso dos empreendimentos das companhias colonizadoras no norte do Estado – loteando e vendendo terras; iii) surgimento de cidades, em geral, de forma planejada nos projetos de colonização; iv) implantação de uma infra-estrutura básica de estradas e assistência ao produtor, efetuada pelas companhias colonizadoras e pelo Governo.

A participação das estradas para o impulso dessa região é marcada pela inauguração do primeiro trecho da Estrada de Ferro São Paulo - Paraná a partir de Ourinhos, SP, ocorrida em 1925. Nessa época a cafeicultura ganhava espaço na região norte do Estado, em municípios próximos à divisa com São Paulo, em especial, Cambará, Cornélio Procópio e Jacarezinho. No entanto, somente no final da década de trinta que a região norte concentraria a quase totalidade da produção estadual. Na safra 1939/40, quando o Paraná responde por 5,8% da produção nacional, a produção seria praticamente toda realizada na região norte/noroeste do estado.

O Estado experimenta uma redução da produção no início dos anos quarenta.

A principal razão foi a queda da demanda internacional devido a Segunda Grande Guerra. Mas, com o fim da Guerra e também como reflexo das geadas do início da década que fizeram muitos produtores paulistas abandonarem a atividade, o Governo Federal suspende a política vigente de destruição do produto e de proibição de novas plantações. A partir de então, a produção paranaense passa a aumentar rapidamente, acompanhado do processo de ocupação da região norte. O café vai expandido sua área também na década de cinquenta, aumentando sua participação no volume da produção nacional, atingindo 46,7% de participação na safra 1960/61.

No entanto, segundo Padis (1981), mesmo sendo o maior produtor nacional entre as décadas de 50 e 60, o estado do Paraná não obteve os mesmos benefícios que o café incorporou no estado de São Paulo. Ocorre que a economia paulista se beneficiou por muitos anos da importância do café na economia brasileira, que ocorreu a partir de 1840. Sendo o maior produtor interno por mais de cem anos, nos quais o país até por volta da crise de 1929 dominava a oferta no comércio internacional, São Paulo pode se beneficiar dos reflexos positivos das economias externas criadas pela exploração do café: ferrovias, rodovias, serviços públicos de educação e saúde, rede bancária e de financiamento, comércio, entre outros.

Já no caso do Paraná, conforme o autor, alguns fatores limitaram em muito essa apropriação de economias externas do café. A nova economia cafeeira que se desenvolvia no norte do estado tinha mais ligações com São Paulo do que com a economia paranaense, pois até 1961/62, as principais ligações rodoviárias e ferroviárias existentes eram com o estado vizinho, tanto que o café paranaense até aquela época tinha como principal ponto de saída do país o Porto de Santos. Outro fator que reduziu as possibilidades de apropriação maior da renda do café pelo Paraná foi que, a partir da década de cinquenta inicia-se um processo contínuo de queda do preço do café no mercado internacional, resultado de aumentos seguidos da produção nos países concorrentes. Aliado a isso, o Governo Federal, já desde 1948, havia

implantado uma política de câmbio que manteve a moeda local valorizada de forma irreal, cujo principal objetivo era facilitar a importação de bens de capital, o que provocou a perda de rendimento das mercadorias exportadas, entre as quais o café era a principal. No momento em que o Paraná tinha expectativas de, a exemplo de São Paulo, obter grandes proveitos das economias externas geradas pelo café, ocorre um processo contínuo de redução da importância do café para a economia brasileira. Nesse sentido, Padis (1981) afirmava que:

“(...) Na verdade, estava instalado um novo processo de desenvolvimento da economia nacional, dentro do qual os vínculos de dependência do sistema econômico brasileiro, em relação ao café, eram cada vez mais tênues. Ora, foi exatamente na década dos anos cinquenta que o Paraná ganhou a dianteira na produção nacional de café, deixando para trás o outro grande produtor, o Estado de São Paulo. Foi também nessa década que o desenvolvimento industrial de São Paulo se tornou vertiginoso.”

A cafeicultura no Paraná se constituiu em uma atividade primária concentradora de capital e de trabalho que, segundo Padis (1981), “inibiu a diversificação da produção”. Porém, não pode ser negada sua importância para o Estado, pois tão verdadeiro e forte era o poder de geração de lucro da lavoura do café, que no auge de sua produção, no norte do Paraná, era apelidado de “ouro negro”. Entre todos os ciclos econômicos registrados na história do Paraná, o ciclo do café foi até o momento, com certeza, o responsável pela mais incrível mudança nas características sócio-econômicas deste estado. Além de ser o principal responsável pelo sucesso e amplitude do movimento migratório de ocupação do norte do Paraná, também exerceu, em menor escala, influência na ocupação do sudoeste paranaense.

Na década de 70 o ciclo cafeeiro chega ao seu esgotamento. De acordo com Oliveira (2001, p. 35), “[...] com as intensas geadas que se abatem sobre os cafezais no fim da década de 60 e a primeira metade da década de 70, sua erradicação em vastas áreas se torna inevitável, uma vez que o replantio se tornou inviável economicamente. Assim, o café, que em 1969 representava mais de um terço de nossas exportações, chega em 1974 mal alcançando 7%”. Mas, conforme podemos observar na Tabela 2, o mais duro golpe o

Paraná sofreu com a brusca queda de produção no ano de 1976, resultado da geada ocorrida em 1975, passando de uma produção de 10,2 milhões de sacas para apenas 3.842 sacas. Mesmo tendo recuperado grande parte de seu poder de produção, o café já não tinha mais a hegemonia de geração de divisas e a partir de 1976, a agricultura paranaense entra em nova fase, com a intensificação da substituição da cultura do café pelas culturas de soja e trigo, como principais componentes de sua pauta de produção.

TABELA 2 – ÁREA COLHIDA, PRODUÇÃO E RENDIMENTO DE CAFÉ NO BRASIL E PARANÁ – 1950 A 1990

| Ano | BRASIL (B) | | | PARANÁ (A) | | | |
|------|------------|---------------------|--------------------|------------|---------------------|--------------------|------------------------------|
| | Área (ha) | Produção (sc 60 kg) | Rendimento (sc/ha) | Área (ha) | Produção (sc 60 kg) | Rendimento (sc/ha) | Participação PR/BR (A/B) (%) |
| 1950 | 2.663.117 | 17.857.283 | 6,7 | 267.259 | 1.687.100 | 6,3 | 9,4 |
| 1955 | 3.265.541 | 22.829.316 | 7,0 | 567.462 | 2.852.567 | 5,0 | 12,5 |
| 1960 | 4.419.537 | 34.746.550 | 7,9 | 1.335.601 | 16.238.641 | 12,2 | 46,7 |
| 1965 | 3.511.079 | 38.234.125 | 10,9 | 1.286.479 | 14.637.258 | 11,4 | 38,3 |
| 1966 | 3.057.470 | 20.047.808 | 6,6 | 1.311.033 | 9.881.658 | 7,5 | 49,3 |
| 1967 | 2.791.650 | 25.124.925 | 9,0 | 1.179.547 | 12.585.333 | 10,7 | 50,1 |
| 1968 | 2.622.885 | 17.628.366 | 6,7 | 1.187.532 | 8.366.667 | 7,0 | 47,5 |
| 1969 | 2.570.899 | 21.391.783 | 8,3 | 1.150.403 | 12.433.333 | 10,8 | 58,1 |
| 1970 | 2.402.993 | 12.579.333 | 5,2 | 1.048.400 | 1.633.333 | 1,6 | 13,0 |
| 1971 | 2.390.345 | 25.857.700 | 10,8 | 1.030.081 | 12.800.000 | 12,4 | 49,5 |
| 1972 | 2.265.695 | 24.928.416 | 11,0 | 1.034.221 | 9.333.333 | 9,0 | 37,4 |
| 1973 | 2.079.741 | 14.548.291 | 7,0 | 839.578 | 3.975.000 | 4,7 | 27,3 |
| 1974 | 2.155.017 | 26.921.816 | 12,5 | 933.677 | 10.400.000 | 11,1 | 38,6 |
| 1975 | 2.216.921 | 21.204.966 | 9,6 | 942.589 | 10.216.667 | 10,8 | 48,2 |
| 1976 | 1.121.015 | 6.266.408 | 5,6 | 3.724 | 3.842 | 1,0 | 0,1 |
| 1977 | 1.941.473 | 16.256.425 | 8,4 | 619.101 | 1.781.450 | 2,9 | 11,0 |
| 1978 | 2.183.673 | 21.127.691 | 9,7 | 670.400 | 5.169.192 | 7,7 | 24,5 |
| 1979 | 2.406.239 | 22.212.875 | 9,2 | 632.485 | 1.983.875 | 3,1 | 8,9 |
| 1980 | 2.433.604 | 17.686.591 | 7,3 | 635.877 | 2.755.583 | 4,3 | 15,6 |
| 1981 | 2.617.836 | 33.870.175 | 12,9 | 687.458 | 7.603.700 | 2,9 | 22,4 |
| 1982 | 1.895.486 | 15.965.508 | 8,4 | 302.812 | 1.355.692 | 4,5 | 8,5 |
| 1983 | 2.346.007 | 27.859.800 | 11,9 | 438.937 | 5.074.500 | 11,6 | 18,2 |
| 1984 | 2.505.435 | 23.671.358 | 9,4 | 442.266 | 4.119.075 | 9,3 | 17,4 |
| 1985 | 2.533.762 | 31.844.100 | 12,6 | 431.000 | 4.900.742 | 11,4 | 15,4 |
| 1986 | 2.591.461 | 17.356.758 | 6,7 | 452.115 | 2.330.892 | 5,2 | 13,4 |
| 1987 | 2.875.641 | 36.711.800 | 12,8 | 430.000 | 7.333.333 | 17,1 | 20,0 |
| 1988 | 2.951.493 | 22.466.891 | 7,6 | 504.581 | 2.274.458 | 4,5 | 10,1 |
| 1989 | 3.041.387 | 25.538.916 | 8,4 | 493.324 | 4.450.650 | 9,0 | 17,4 |
| 1990 | 2.905.818 | 24.384.866 | 8,4 | 426.391 | 2.611.708 | 6,1 | 10,7 |

Fonte: Instituto Agrônômico do Paraná - IAPAR

2.1.3 Sudoeste e oeste do Paraná

As regiões sudoeste e oeste do Paraná fazem fronteira a oeste com o Paraguai, a sudoeste com a Argentina e ao sul com o Estado de Santa Catarina. Ao norte têm suas limitações com a “região norte e noroeste” paranaense e a leste com a “região tradicional”. Essa delimitação inclui algumas áreas do território que tiveram ocupação mais antiga como Palmas e Guarapuava, onde o movimento ocupacional e as semelhanças das características econômicas e sociais permitem que estas áreas de ocupação mais remotas sejam consideradas como parte integrante do sudoeste paranaense. Até as primeiras décadas do século XX as regiões sudoeste e oeste contavam apenas com uma ocupação feita por pequenos núcleos populacionais. Nessa época, por questões estratégicas de soberania sobre o território, o Governo Federal implantou núcleos populacionais mais a oeste da região, como por exemplo, Foz do Iguaçu por razões de disputa de limites de fronteira com a Argentina e Laranjeiras em razão do Contestado. No entanto, essas iniciativas enfrentaram as mesmas dificuldades de isolamento dos primeiros núcleos populacionais localizados mais a leste da região, e os novos núcleos permaneceram estagnados até praticamente a metade do século XX.

De acordo com Padis (1981), a ocupação do território até o fim dos anos quarenta daquele século se deu de forma predatória. O Governo do Estado, preocupado com a ocupação das imensas áreas de terras devolutas, fez a cessão de posse de áreas de forma desorganizada, atendendo as reivindicações individuais ou de empresas, quase sempre companhias interessadas na exploração de madeira, que fizeram a derrubada das florestas sem preocupação com a renovação. Isso levou a devastação da mata nativa, tanto pelo corte para produção da madeira como pelo fogo para ocupação do solo. Como uma das heranças desse processo, ficou a difícil tarefa aos governos posteriores de regularizar as situações de posse das terras e os conflitos entre os colonos e os grileiros e aventureiros envolvidos com companhias madeireiras.

Em geral, essa exploração da madeira se tornou a principal atividade econômica do sudoeste e oeste paranaense, sendo feita de forma predatória por proprietários de terras que moravam em centros urbanos mais avançados, para onde transferiam os recursos oriundos da atividade. À medida que as reservas de florestas eram derrubadas vai se estabelecendo a atividade de pecuária extensiva, o que resultou no aparecimento de uma estrutura latifundiária com pequena utilização de mão-de-obra. Isso contribuiu muito pouco no processo de ocupação populacional da região.

Diversas companhias para exploração madeireira foram implantadas. Todavia, a exemplo do que já vinha ocorrendo no “Paraná velho”, a exploração se deu de forma predatória, sem preocupação com a renovação e com baixa qualidade no processo de corte e estoque, enfrentando dificuldades ainda maiores com o transporte. Além disso, devido à falta de planejamento e a pouca vinculação que os proprietários dessas empresas tinham com a região, a atividade pouco contribuiu para a agregação de renda econômica ao Paraná (PADIS, 1981). A história da ocupação da região começa a mudar na década de trinta, com a construção da estrada União da Vitória – Palmas – Clevelândia – Pato Branco. A partir dessa época, vários contingentes populacionais migram para a região, resultando no aparecimento de novos núcleos de ocupação. A ocupação se estenderia de forma incessante até o fim da década de quarenta, tendo com isso sido constituídas importantes cidades como Cascavel, Toledo e Campo Mourão.

No entanto, é a partir do início da década de cinquenta que o sudoeste e oeste paranaense recebem os maiores fluxos migratórios. As duas principais fontes de migrantes para a região foram o excedente populacional liberado das regiões cafeeiras do norte paranaense e, principalmente, os colonos vindos dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Nesse sentido, Padis (1981), ao analisar a ocupação da região, afirma que:

“...Na verdade, o fluxo maior – amplamente maior – de pessoas que se dirigiram para o extremo oeste do Paraná encontrava o seu ponto de partida no Estado do Rio Grande do

Sul. Na região podem ser encontradas com grande realce, as marcas características de extensas áreas do Estado gaúcho, quer nas feições de sua gente, quer nos seus hábitos e costumes e, especialmente, na sua atividade econômica.” (PADIS, 1981; p. 152)

Como reflexo da intensa migração gaúcha para a região, principalmente nos anos de 1950 até 1960, a população da região passou de 297.891 habitantes em 1950 para 691.806 em 1960, conforme dados de censos populacionais do IBGE, o que representou o crescimento populacional de 132% em apenas 10 anos.

A principal causa do processo migratório vindo do sul do país tem origem no setor primário da economia gaúcha. Entre 1940 e 1950, a estrutura de propriedade da terra no Rio Grande do Sul enfrentava sérios problemas com a redução do tamanho das unidades produtivas. Isto se deu em decorrência da sucessão familiar, principalmente nas zonas de antigos colonos alemães e italianos.⁴ A população gaúcha que migrou para o sudoeste e oeste paranaense foi a principal responsável pelas transformações demográficas, econômicas, culturais e sociais, ocorridas na região.

Em termos econômicos, ocorre uma nova configuração de produção na região sudoeste e oeste paranaense. Inicialmente, repetindo padrões de produção dos habitantes de origem italiana e alemã que colonizaram o Rio Grande do Sul, foram reproduzidas as mesmas características de uma economia de subsistência. Isso também foi fruto do isolamento da região, resultado da falta de ligação viária com outras regiões, com exceção do oeste catarinense. Segundo Padis (1981, p.170) “durante toda a década dos anos cinquenta a economia do sudoeste paranaense fora constituída de uma atividade madeireira e pecuária em relativa decadência, localizada nas regiões mais antigas, e

⁴ Outros fatores também contribuíram para reduzir as opções de trabalho rural em solo gaúcho. Na opinião de PADIS (1981), nessa época ocorre o avanço de áreas das grandes propriedades destinadas à pecuária e a implantação de grandes trigais e arrozais. Ao mesmo tempo em que, a pecuária usa, por tradição, menos mão-de-obra que as lavouras, também a triticultura e a rizicultura na região usavam menos pessoas que outras atividades de lavoura, pois eram bastante mecanizadas. Além disso, a saturação do processo de urbanização no estado com a perda do dinamismo do setor industrial gaúcho também influenciou na formação do excedente populacional que migrou do Rio Grande do Sul em busca de outras regiões. Inicialmente a migração avançou pelo estado de Santa Catarina, ocupando seu interior, depois avançou rumo a região sudoeste do Paraná.

de uma produção altamente marcada pela atividade de subsistência nas áreas de ocupação nova.”.

Porém, no final dos anos cinquenta, a implantação de um sistema viário ligando a região "sudoeste e oeste" com o “Paraná Tradicional”, através da conclusão da ligação rodoviária Ponta Grossa – Foz do Iguaçu BR 277 (1958), possibilitou o fim do isolamento social e econômico. Como a região possui boa qualidade de solo, os colonos instalados começaram a produzir excedentes que podiam ser comercializados em grandes mercados como Curitiba e São Paulo. Em geral, essa integração beneficiou os grandes proprietários e atacadistas em detrimento dos pequenos produtores. Os excedentes obtidos por aqueles que praticavam atividades de subsistência, quando alcançados, eram caracterizados por pequenas quantidades e custos mais elevados, devido a baixa escala de produção. Como consequência disso e da mecanização da agricultura que ocorre a partir da década de 60, uma parte da população rural da região se desloca para novas fronteiras agrícolas, em outros estados e também para o Paraguai, repetindo-se o processo de expulsão do campo que ocorreu no Rio Grande do Sul nas décadas de 1940 e 1950.

2.2 O PARANÁ A PARTIR DE 1960

No começo da década de 60 o Paraná se caracterizava como uma economia desarticulada e pouco dinâmica. Suas principais atividades estavam baseadas no extrativismo e na pecuária extensiva praticados na região do “Paraná tradicional”; na precária atividade agrícola da região “sudoeste e oeste”, ainda pouco interligada com o mercado; e na cultura do café da região “norte e noroeste”, que além de estar mais ligada a economia paulista que a paranaense, passava por uma fase crítica em razão da queda dos preços no mercado externo. No entanto, a partir dessa década a economia estadual sofre profundas transformações, tanto no setor agrícola como na indústria.

2.2.1 Modernização da agricultura

Até o início dos anos 60 a atividade agrícola no estado era pouco mecanizada. Comparando-se as práticas de mecanização disponíveis na época, principalmente nos países mais avançados, podemos afirmar que a agricultura paranaense possuía uma condição de precariedade e atraso. Porém, as bases para a mudança já haviam sido implantadas desde a intensificação da ocupação das regiões norte/noroeste e sudoeste/oeste do estado, ocorridas entre 1940 e 1960. Após essa fase de ocupação, o setor agrícola paranaense, de base tradicional e rotineira, assume características de dinamismo e diversificação, que até então não possuía. O dinamismo do setor se verificava pelas altas taxas de crescimento da produção. Já o caráter de diversificação é mais difícil de ser percebido, pois o café, seu principal produto até o início da década de setenta, foi hegemônico em termos de participação no valor total da produção do estado. No entanto, a agricultura do estado não se constituía em uma monocultura, pois juntamente com café eram cultivados milho, arroz, feijão, algodão, e outros. Esses produtos, além de abastecer o mercado interno, apresentavam excedentes que eram transferidos para outras unidades da federação.

Como as condições de dinamismo e diversificação não eram acompanhadas por um processo de modernização do setor, os agricultores paranaenses entram na década de 60 ainda atrasados em termos tecnológicos, ou seja, na utilização de máquinas, equipamentos e outros insumos industriais. Esse cenário somente irá sofrer uma grande transformação no início da década de setenta, quando aumenta o ritmo da crescente mecanização no setor agrícola. Nesse sentido, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES (1982, p. 25), ao analisar as transformações ocorridas no campo nos anos 70, afirma que: “[...] A tecnologia empregada era rudimentar e apesar de a produção destinar-se ao mercado, este setor consumia reduzida quantidade de artigos industriais em seu processo produtivo. A década de setenta assiste a profunda transformação cuja essência é dada pelo processo de modernização.”

A evolução no campo foi propiciada pelo caráter dinâmico da agricultura paranaense, que se aproveitou de condições favoráveis de diversificação e ampliação da indústria nacional de máquinas e insumos para a agricultura e do aumento de créditos rurais⁵. Conforme pode ser observado na Tabela 3, o número de tratores e colheitadeiras do parque paranaense apresentou grande evolução na década de setenta.

TABELA 3 – EVOLUÇÃO DO PARQUE PARANAENSE DE TRATORES E COLHEITADEIRAS – 1960 A 1980

| ANOS | N.º DE TRATORES* | N.º DE COLHEITADEIRAS** |
|------|------------------|-------------------------|
| 1960 | 5.181 | 986 |
| 1970 | 18.619 | 2.509 |
| 1975 | 52.498 | 7.407 |
| 1980 | 79.377 | ⁽¹⁾ 14.730 |

Fonte: IPARDES – 1982 (* IBGE ; ** SEAG)

(1) Estimativa DERAL

A mecanização da agricultura no Paraná evoluiu em conjunto com uma mudança na pauta de seus produtos agrícolas. O café, principalmente após a forte geadada ocorrida em 1975, cede espaço para as culturas da soja e do trigo. Esses cultivos também passam a ocupar áreas antes não cultivadas dentro das propriedades e abrem algumas fronteiras remanescentes que, até então, não haviam sido exploradas pela agricultura no estado. A soja, produto de pouca expressão na pauta de produção do estado em 1970, após uma década aumenta sua área plantada em aproximadamente sete vezes⁶.

⁵ Segundo o IPARDES (1982, p.32), “[...] Implementado o programa de crédito rural a década de 70 assiste a uma verdadeira explosão na expansão deste crédito e no período de 1970 a 1979 o crédito agrícola cresce no Paraná, em termos reais, por volta de 500%. Esta taxa indica crescente dependência da agropecuária ao crédito oficial, já que em 1970 o crédito representava cerca de 37% do valor bruto da produção, proporção essa que salta para cerca de 80% em 1979, Por outro lado, excluindo-se a pecuária, o crédito para a agricultura vai atingir a 89,43% do valor da produção agrícola.”

⁶ Conforme dados do Departamento de Economia Rural – DERAL, vinculado a Secretaria de Estado da Agricultura SEAG, publicados pelo IPARDES em “Paraná: economia e sociedade”

O IPARDES (1982) aborda esse fenômeno da seguinte forma:

“Impõe-se agora um esclarecimento a respeito das relações entre modernização da agricultura e as alterações da pauta de produção. Entende-se que não é a introdução da soja que explica a modernização, mas ao revés, são as tendências modernizantes da agricultura paranaense que explicam como esta pôde utilizar-se da soja para levar adiante sua tecnificação. Levando-se em conta os preços favoráveis, a soja será introduzida exatamente porque dispunha-se de tecnologia moderna para sua produção, e aparece assim como simples veículo do processo de modernização. Em outros termos, o Governo Federal optou por uma política que, ao lado de garantir mercado à indústria produtora de máquinas e insumos, visava aumentar os níveis de produtividade da agricultura.[...]”

A mudança é acompanhada pela necessidade da expansão da rede viária do estado. Em resposta a esta demanda, entre 1975 e 1978 os Governos Federal e Estadual executam um grande esforço de pavimentação de rodovias. A malha rodoviária pavimentada no estado, federal e estadual, dobra de tamanho, passando de 4.449 quilômetros em final de 1974, para 8.998,9 quilômetros no final de 1978. Além disso, em 1975 entra em operação a ferrovia Central do Paraná, criando importante ligação para a região Norte com Ponta Grossa, Curitiba e o Porto de Paranaguá, proporcionando grande avanço em termos de infra-estrutura de transporte para o sistema produtivo do estado.

Ao iniciar a década de oitenta seria o trigo o grande destaque em termos de crescimento na área plantada e de produção. Entretanto, no final daqueles anos o produto é afetado por mudanças na política nacional de garantia do preço ao produtor, abrindo espaço ao trigo de origem importada. Ainda nesse decênio, a produção do milho vem merecer destaque pelo seu crescimento em termos de área cultivada e de produção, assim como a soja que continua seu processo de expansão iniciado na década anterior. Ao final da década de oitenta e início da seguinte, o milho e a soja se firmam como os principais produtos da pauta paranaense de produção agrícola.

(1982), a soja, entre 1970 e 1980, tem uma variação absoluta de 2.115.789 ha de área plantada, o que representou um aumento de 695,5%.

A modernização da atividade agrícola do estado, ao mesmo tempo em que elevou a produção, principalmente de grãos, provocou intensas modificações no meio rural. A expansão capitalista no campo, que teve forte impacto sobre a concentração fundiária na década de 70, continuou provocando profundas mudanças na agricultura do estado nos decênios iniciados em 1980 e 1990. A relação capital-trabalho foi afetada, diminuindo significativamente a participação da força de trabalho humana na agricultura do Paraná. A diminuição no número de trabalhadores ocupados no campo foi resultado, principalmente, da redução no número de pequenas propriedades e do conseqüente aumento na quantidade e no tamanho das áreas das grandes propriedades. Como a mecanização resultava em maior produtividade, foi amplamente adotada pelos grandes produtores e por médios e pequenos agricultores mais organizados, que possuíam recursos próprios ou tinham acesso às linhas de financiamento. No entanto, muitos pequenos agricultores, que em geral utilizavam a mão-de-obra familiar, não tiveram acesso às máquinas e equipamentos modernos e se viram forçados a vender suas propriedades.

O que ocorreu no Paraná entre 1970 e 2000 foi um grande êxodo rural. Conforme os dados da Tabela 4, nessas três décadas a taxa de crescimento anual da população rural foi sempre negativa. Comparando a população do campo no ano de 1970 com o ano de 2000⁷, observamos uma redução de 59,84% no número de habitantes, ou seja, desconsiderando taxas de nascimento e mortalidade, podemos afirmar que de cada dez pessoas, seis abandonaram o meio rural do Estado. Com a grande *liberação* de pessoas ocupadas no campo, houve um deslocamento em busca de espaços em novas fronteiras agrícolas como no Mato Grosso e outras áreas do centro-

⁷ Nesta comparação devemos levar em consideração que mudanças nos critérios de população rural e urbana utilizados nos levantamentos censitários, principalmente nos pequenos municípios, influenciam diretamente no resultado. Outro importante fator é que entre 1970 e 2000 foram criados diversos municípios novos no estado e, em muitos casos, áreas consideradas como sendo rurais em 1970 passam a ser sedes urbanas dos municípios em 2000, no entanto grande parte de seus habitantes atua no setor agrícola.

oeste e norte do Brasil. Entretanto, acompanhando o processo de urbanização da população nacional, a maior parcela desses retirantes se transfere para os núcleos urbanos, no Paraná e em outros estados. Seguindo a lógica do processo capitalista e repetindo o exemplo ocorrido nas ilhas britânicas no século XVIII, quando da passagem da manufatura para a indústria mecânica, grande parte dessas pessoas será absolvida pelos setores industrial e de serviços, os demais serão marginalizados, ficando sem emprego e morando em condições precárias nas periferias das grandes cidades. Existe ainda um contingente de pessoas que, sem suas terras, ficam “vagando no campo”, exercendo atividades temporárias, sem registro e com baixa remuneração.

TABELA 4 – POPULAÇÃO TOTAL, RURAL E URBANA E TAXAS DE CRESCIMENTO PARANÁ – 1940 A 2000

| ANO | SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO | | |
|-----------|-------------------------------------|-----------|-----------|
| | Total | Urbana | Rural |
| | População | | |
| 1940 | 1.236.276 | 302.272 | 934.004 |
| 1950 | 2.115.547 | 528.288 | 1.587.259 |
| 1960 | 4.268.239 | 1.305.927 | 2.962.312 |
| 1970 | 6.929.392 | 2.504.378 | 4.425.490 |
| 1980 | 7.629.392 | 4.472.561 | 3.156.831 |
| 1991 | 8.448.713 | 6.197.953 | 2.250.760 |
| 2000 | 9.563.458 | 7.786.084 | 1.777.374 |
| | Taxas de crescimento (%a.a.) | | |
| 1940/1950 | 5,52 | 5,74 | 5,45 |
| 1950/1960 | 7,27 | 9,47 | 6,44 |
| 1960/1970 | 4,97 | 6,73 | 4,10 |
| 1970/1980 | 0,97 | 5,97 | -3,32 |
| 1980/1991 | 0,93 | 3,01 | -3,03 |
| 1991/2000 | 1,40 | 2,59 | -2,60 |

Fonte: IBGE – Censos Demográficos, IPARDES – Tabulações especiais; Paraná: diagnóstico social e econômico. Curitiba, IPARDES, 2003

Se de um lado a modernização da agricultura causou graves problemas sociais com a redução do número de trabalhadores no campo, por outro, trouxe grandes avanços em termos de produção e geração de renda para a economia. O cultivo do milho e da soja em grande escala proporcionou a implementação de projetos

agroindustriais de beneficiamento desses produtos e a entrada do Paraná no grande mercado mundial, em especial da carne e da soja e seus derivados. A cultura do milho se espalhou por praticamente todas as regiões do estado com sua produção se direcionando basicamente para o mercado interno do país⁸. Dessa cultura são obtidos vários produtos e subprodutos, abrangendo inúmeras etapas.

Diversas indústrias utilizam o milho como seu principal insumo para produção de farelo, óleo, quirera, farinha, fubá, canjica, pipoca, milho verde, etc. Além desses produtos, merece destaque a ração de milho, essencial para as indústrias de carne de aves e suínos. Todas as indústrias da cadeia do milho tiveram, nas últimas décadas, importante papel para o estado na garantia de demanda do produto, geração de empregos e arrecadação de impostos. Enquanto isso, a soja após ganhar destaque no Paraná no início da década de setenta, continuou seu processo de expansão nas décadas seguintes⁹ e também se espalhou por quase todo o Estado. Juntamente com o crescimento da produção do grão, se instala no estado uma estrutura para o beneficiamento dessa cultura. Com isso, a soja extrapola sua influencia no setor agrícola e passa a fazer parte do conjunto do setor industrial, pois se trata da matéria-prima essencial na produção de seus derivados como farelo e óleo. Os produtos

⁸ Conforme dados do DERAL (2003), o Paraná é o maior produtor de milho no país, com 24% da produção nacional. “Grande parte do milho produzido no Paraná é consumido no próprio estado, destinando-se às atividades pecuárias, mais especificamente para a avicultura e suinocultura. Estas atividades, em conjunto, absorvem de 40% a 50% do volume ofertado.” Na safra 2002/2003 foram plantados 2,83 milhões de hectares e colhidos 14,26 milhões de toneladas, representando 47% da produção paranaense de grãos. “A cultura do milho envolve cerca de 200.000 produtores, gerando cerca de 70.000 empregos no campo, sem contar a mão-de-obra utilizada no complexo industrial, mais os empregos indiretos.”

⁹ De acordo com o DERAL (2003), o Paraná é o segundo produtor nacional de soja, com 21% da produção do país. “Segundo dados do último Censo Agropecuário do IBGE, em 1996, 69.738 produtores estavam envolvidos com a cultura no Paraná e o tamanho médio da propriedade era de 32,4 ha. Atualmente (2003), devido à expansão da área, o Estado possui ao redor de 100.000 produtores.[...] da produção total, cerca de 48,0% é esmagada no Estado, 48,0% é exportado e 4,0% reservado para semente.”

oriundos da soja (grão, óleo e farelo) têm como principal demanda o mercado externo e, desde o final da década de setenta, se constituem no principal conjunto da pauta de exportação do Paraná. Apenas a partir da segunda metade da década de noventa é que a sua hegemonia em termos de geração de divisas de exportação começa a ser ameaçada pelo crescimento da exportação da indústria metal mecânico paranaense, em especial, após o início da exportação dos automóveis fabricados na Região Metropolitana de Curitiba. No entanto, conforme se verifica na Tabela 5, o grupo soja, óleo e farelo, ainda mantém a liderança no ranking de geração de divisas de exportação pelo Porto de Paranaguá¹⁰.

**TABELA 5 – VOLUME EXPORTADO E RECEITA CAMBIAL – 2003 –
PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA – PARANÁ**

| MERCADORIA | VOLUME EXPORTADO (toneladas) | RECEITA CAMBIAL (US\$ mil) | RELAÇÃO RECEITA/VOLUME (US\$/toneladas) |
|---------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---|
| Carga Geral | 6.131.214 | 3.257.721 | 531,33 |
| Algodão | 93.669 | 78.555 | 838,64 |
| Café em grão | 826 | 757 | 916,46 |
| Congelados | 706.439 | 576.003 | 815,36 |
| Madeira/manufaturados | 1.608.085 | 643.185 | 399,97 |
| Papel | 347.425 | 147.185 | 423,64 |
| Outros (Agrícolas e industrializados) | 3.374.770 | 1.812.036 | 536,94 |
| Granéis Sólidos | 14.659.662 | 2.541.518 | 173,37 |
| Farelos | 5.962.041 | 1.102.326 | 184,89 |
| Milho em grão | 2.765.671 | 262.517 | 94,92 |
| Soja em grão | 5.931.950 | 1.176.675 | 198,36 |
| Granéis Líquidos | 1.507.936 | 703.693 | 466,66 |
| Derivados de petróleo | 50.403 | 2.239 | 44,42 |
| Óleos Vegetais | 1.457.533 | 701.454 | 481,26 |
| TOTAL | 22.298.812 | 6.502.932 | 291,63 |

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA

¹⁰ No montante de receita cambial divulgado pela APPA estão inclusas todas as mercadorias exportadas, inclusive aquelas de origem em outros estados, que no caso da soja e derivados chega no máximo a um terço do total, conforme levantamentos internos do setor de estatística do Porto. Mesmo assim, descontando a quantidade produzida fora do Paraná, o montante estadual do grupo da soja mantém a liderança na geração de divisas de exportação.

Em geral, seguindo o modelo da teoria clássica da localização no que se refere à importância dos custos de transporte, a agroindústria paranaense ligada ao milho e à soja se situou em áreas estratégicas. Preferiu se estabelecer em cidades pólo no interior do estado, onde garante menores custos de transporte devido a proximidade com a matéria-prima além de obter boa disponibilidade de mão-de-obra.

Esses produtos dependem de boas condições de infra-estrutura de transporte para serem viáveis comercialmente, pois em termos espaciais o milho e a soja estão presentes em praticamente todo o Paraná. Além disso, são produtos que têm baixa relação “preço x peso”, ou seja, o preço é pequeno em relação ao seu volume e peso, quando comparamos essa mesma relação no caso dos produtos manufaturados. Logo, é necessário produzir em grandes quantidades e fazer seu produto chegar ao destino da melhor forma possível se o produtor deseja aferir bons lucros. Aliado a tecnificação da produção e a disponibilidade de insumos como energia elétrica, os agricultores necessitam de boas estradas, fretes acessíveis e um porto adequado para escoarem sua produção.

Nesse cenário, quando se fala em logística de transporte os maiores desafios estão na distribuição espacial da produção e nos grandes volumes a serem transportados. Nas últimas décadas foi constante a preocupação de produtores rurais, empresários ligados à agroindústria, políticos e governos estadual e federal, no sentido de garantir boas condições para o escoamento da produção. No entanto, a materialização dessa preocupação em ações, principalmente por parte do Estado, sofreu ao longo dos últimos anos com a falta de recursos públicos e a com mudança no pensamento de um estado nacional desenvolvimentista, que predominou nas décadas de 60 e 70, para o estado neoliberal dominante nas décadas de 80 e 90 e que ainda mantém sua hegemonia. Todavia, alguns avanços em termos de melhoria na infra-

estrutura de rodovias e operação das ferrovias devem ser levados em consideração, o que será tratado nos capítulos seguintes.

Ao abordar a questão das transformações ocorridas no setor rural do Paraná nas últimas quatro décadas, não se pode deixar de destacar o importante papel desempenhado pelo sistema de Cooperativas Agropecuárias. Presentes na vida de diversos agricultores, as cooperativas foram responsáveis pelo sucesso de muitas iniciativas de organização da produção e introdução de novas tecnologias na lavoura. Atuando de forma associativa com pequenos e médios agricultores, garantiram as condições para que esses pudessem competir em um mercado cada vez mais globalizado.

Na final da década de 80 e início dos anos 90 ocorre uma redução significativa no crédito subsidiado ao setor agrícola, que tinha sido um dos fatores decisivos para as transformações ocorridas no campo nos anos 70. Além da redução no crédito, o setor enfrentou os efeitos negativos sobre sua produção, resultantes das políticas econômicas de combate à inflação, passando por medidas governamentais de congelamento e tabelamento de preços, controle das exportações, liberação das importações e políticas cambiais de valorização da moeda local. Mesmo com essas limitações os agricultores conseguiram formas alternativas de financiamento no mercado, fazendo crescer a produção.

De acordo com dados do IBGE, na última década do século XX o setor agropecuário paranaense cresceu mais que os setores industriais e de serviços. Apresentou taxa anual média de crescimento de 5,06% no valor do Produto Interno Bruto - PIB. Com isso, a participação da Agropecuária no PIB do Paraná passou de 11,90% em 1990 para 13,66% em 2000, o que representa um acréscimo de 14,78%. Porém, o crescimento da produção agrícola do Estado demonstra uma forte tendência de concentração nos dois principais produtos da sua pauta. A participação da soja e do milho no valor bruto da produção da agricultura do estado passa de 38,71% em 1991

para 60,60% em 2001, enquanto que cai sensivelmente a participação do algodão, trigo e café, conforme pode ser observado na Tabela 6. Isso evidencia a influência dos fatores mercado e rentabilidade como elementos decisivos na escolha de plantio. A tendência de concentração do plantio nessas commodities torna a produção agrícola do estado sensivelmente mais vulnerável as oscilações de mercado.

TABELA 6 – COMPOSIÇÃO DO VALOR DA PRODUÇÃO DA AGRICULTURA DO PARANÁ – 1991 A 2001

| PRODUTO | PARTICIPAÇÃO (%) | | | |
|----------------|------------------|--------|--------|--------|
| | 1991 | 1995 | 2000 | 2001 |
| Soja | 19,09 | 26,87 | 34,47 | 35,92 |
| Milho | 19,63 | 26,05 | 22,64 | 24,67 |
| Cana de Açúcar | 7,23 | 8,12 | 8,87 | 8,24 |
| Trigo | 12,86 | 5,17 | 2,55 | 7,37 |
| Feijão | 4,16 | 5,77 | 3,73 | 4,23 |
| Batata-inglesa | 4,30 | 5,71 | 1,98 | 3,99 |
| Mandioca | 1,17 | 3,62 | 5,97 | 2,69 |
| Fumo | 1,23 | 2,12 | 2,00 | 2,10 |
| Algodão | 12,84 | 7,06 | 1,37 | 1,38 |
| Uva | 0,39 | 1,14 | 1,24 | 1,05 |
| Laranja | 0,23 | 0,47 | 0,78 | 0,98 |
| Erva-mate | 0,05 | 0,09 | 0,56 | 0,94 |
| Tomate | 0,38 | 0,99 | 1,35 | 0,92 |
| Tangerina | 0,34 | 1,49 | 2,22 | 0,86 |
| Aveia | 0,57 | 0,46 | 0,36 | 0,68 |
| Café | 11,38 | 0,55 | 6,40 | 0,68 |
| Arroz | 1,34 | 1,08 | 0,74 | 0,66 |
| Banana | 0,61 | 0,53 | 0,57 | 0,47 |
| Cebola | 0,19 | 0,45 | 0,23 | 0,28 |
| Pêssego | 0,10 | 0,20 | 0,23 | 0,27 |
| Outros | 1,91 | 2,06 | 1,72 | 1,61 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: IBGE, Apud IPARDES. **Paraná: diagnóstico social e econômico**. Curitiba, 2003.

2.2.2 Transformações no setor industrial

Na segunda metade da década de cinquenta a economia brasileira passa por grandes transformações e experimenta avanços em seu parque industrial, especialmente no estado de São Paulo. Nesse período, o governo Juscelino Kubitschek

implanta o “Plano de Metas”, com grandes incentivos à indústria nacional e investimentos em energia e transportes. O processo de industrialização nacional, baseado na política de substituição de importações, e os investimentos em infraestrutura, provocaram o crescimento e a integração do mercado nacional, aumentando a oferta e a demanda e facilitando a movimentação de mercadorias entre as regiões do país, por meio de ligações rodoviárias asfaltadas.

Enquanto isso, o Paraná ainda mantinha uma indústria rudimentar, bastante ligada à produção primária e de baixo grau de elaboração. Quando o estado entra na década de sessenta, suas principais atividades industriais estavam ligadas ao beneficiamento do café e a indústria da madeira, portanto não havia diversificação. A economia local sofria as conseqüências da falta de dinamismo industrial e das precárias condições de integração econômica entre suas regiões. Em parte, isso se explica pelas graves dificuldades de infra-estrutura, pois carecia de melhores sistemas de geração e distribuição de energia e de infra-estrutura de transporte. Além disso, o governo estadual não tinha uma política, e muito menos instrumentos institucionais e financeiros, que estivessem voltados para o incentivo e financiamento da industrialização, fato que somente a partir da década de sessenta iria mudar. Augusto (1978) expressa sua opinião sobre a integração econômica do Paraná nos decênios de 1940 e 1950, da seguinte forma:

“Na realidade, apenas em termos de divisão político-administrativa se pode falar em *um Paraná*, [...]. Não existe uma integração estadual em termos econômicos, a unidade existente é apenas territorial e administrativa. Mesmo esta encontra-se comprometida pela fragmentação, visto o surgimento de tentativas de separação de regiões do estado, ora se vincularem a outras unidades estaduais, como São Paulo [...], ora para formarem uma nova divisão, um novo Estado – é o caso do Estado do Iguaçu.” (AUGUSTO, 1978; p. 32-33).

Não bastassem as dificuldades internas para a implantação de um setor industrial forte no Estado, havia ainda a concorrência da indústria paulistana que se fez mais intensa a partir da segunda metade da década de cinquenta. Nesse sentido, Padis (1981) afirmava que:

“*Pari passu* com a aceleração do processo substitutivo de importações, houve no País, especialmente durante a segunda metade do decênio dos cinquenta, um considerável aumento da rede viária nacional, o que, em outros termos, redundou numa cada vez maior integração do mercado consumidor de manufaturas. A ligação muito mais rápida entre os mais distantes pontos do País, aproximou centros produtores dos consumidores. O efeito desse fenômeno é muito parecido com a eliminação de barreiras alfandegárias à importação. De fato, as grandes distâncias e a precariedade dos meios e das vias de transporte funcionaram como elementos protetores às pequenas ou médias indústrias espalhadas pelo País. Entretanto, à medida que essas dificuldades foram sendo eliminadas, as indústrias de alguns Estados, que funcionavam em precárias condições tecnológicas, viram-se repentinamente diante da necessidade de enfrentar uma dura concorrência com indústrias localizadas na região centro-sul do País. E muitas delas, incapazes de superar as próprias deficiências, melhorando o padrão de qualidade dos seus produtos e reduzindo os custos de produção, sucumbiram. Será que é preciso buscar outras explicações para as dificuldades por que passaram as indústrias gaúchas, a indústria têxtil do vale do Itajaí, algumas de Minas Gerais? Ora, se isto é verdade para esses Estados, *a fortiori*, e com mais razão, o é para o Paraná. Localizado a pequena distância de São Paulo, passagem obrigatória para quem demanda os mercados dos outros dois estados sulinos e, praticamente, sem nenhuma tradição industrial, é óbvio que teria maiores dificuldades em dinamizar seu parque industrial, ou seja, crescer “para dentro”.” (PADIS, 1981; p. 200)

Se no âmbito do Paraná a indústria encontrava-se estagnada, no nível nacional o impulso desenvolvimentista se manteve até 1962. Porém, a partir desse ano, o país entra numa crise que vai durar até 1967, voltando a retomar o crescimento somente a partir do ano seguinte. Esse período de crise provocou uma queda nos investimentos e o fechamento de algumas empresas em razão do acirramento da concorrência pela sobrevivência num mercado retraído. De acordo com o IPARDES (1982), um dos reflexos desse período de crise, que afeta diretamente o Paraná, foi a intensificação da concorrência da indústria paulista no mercado nacional.

“Nestas circunstâncias, o pólo industrial mais avançado localizado em São Paulo, vai concorrer agressivamente em mercados antes isolados, abastecidos por indústrias locais. Esta concorrência, juntamente com outras determinações da crise, como a queda dos investimentos, vai conformar um quadro adverso às indústrias de vários estados. Na realidade estava-se assistindo a um processo mais profundo de divisão do trabalho na área industrial entre as distintas regiões do País, dada a integração havida no mercado nacional.” (IPARDES, 1982; p.12)

Antes do início da crise na década de sessenta, o Governo do Paraná elabora uma proposta desenvolvimentista para o estado. Segundo Augusto (1978), o “projeto de desenvolvimento paranaense” emerge a partir de estudos desenvolvidos pela

Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico – PLADEP, atuando no Estado do Paraná desde 1955. Essa autora, ao analisar os motivos que levaram a formulação de projeto industrializante, afirma que:

“Basicamente, a constatação de uma tendência ao empobrecimento relativo do estado face à utilização que era dada ao excedente gerado pela produção cafeeira, somada a tendência de crise no mercado internacional do principal produto, levaram à “opção” pela industrialização. A posição agrícola do Paraná na divisão nacional do trabalho era uma das causas de seu “subdesenvolvimento” e, nesse sentido, industrialização e desenvolvimento aparecem como sinônimos. A superação da situação “periférica” está indissolúvelmente ligada às possibilidades de uma industrialização intensiva e extensiva do estado. No entanto, esta, para que se realize, necessita de uma atuação direta do aparelho estatal; é através de sua ação modernizante, racional e dinâmica que tal objetivo – o desenvolvimento do estado via industrialização – será alcançado.” (AUGUSTO, 1978, p. 25-26)

Apesar de o projeto ter sua elaboração iniciada no governo de Moisés Lupion (1956-1960), encontrou condições de implementação somente a partir de uma visão modernizante do governo Ney Braga (1961-1966). Conforme Augusto (1978, p. 48), “a substituição que se realiza nos postos de governo vem acompanhada por uma “nova visão” do papel que o estado deve desempenhar na orientação da economia.” Na nova equipe de governo, muitos técnicos haviam frequentado cursos da CEPAL, que difundia uma visão desenvolvimentista, onde o Estado deveria ser o indutor do crescimento industrial.

A proposta desenvolvimentista se materializa com a criação da Companhia de desenvolvimento do Paraná - CODEPAR, em 1962, voltada para o financiamento de projetos industriais e ações de infra-estrutura básica (energia, estradas, etc.). O “projeto paranaense de desenvolvimento”, implementado a partir da criação da CODEPAR, objetivava repetir o modelo desenvolvimentista nacional, buscando a industrialização do estado via substituição de importações. Com isso, pretendia-se estancar o processo de evasão de renda via importações de produtos industrializados, principalmente de São Paulo, e deslocar para investimentos e consumo no Paraná a renda gerada pela cultura dominante do café.

Para capitalizar essa iniciativa o governo estadual cria o Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, que seria gerido pela CODEPAR. A criação desse Fundo, um empréstimo compulsório resultante de uma parcela do Imposto de Vendas e Consignações - IVC (antecessor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM) possibilitou ao governo local montar um verdadeiro orçamento paralelo, que foi utilizado para disponibilizar créditos subsidiados para investimentos em plantas industriais, cobertura de capital de giro de empresas e investimentos públicos em obras de infra-estrutura. Na década de sessenta foram realizadas grandes obras nas áreas de: energia elétrica, telecomunicações e transportes. Na infra-estrutura de transporte o Governo do Estado investiu recursos principalmente em rodovias e ferrovias e em parceria com a União realizou obras de adequação no Porto de Paranaguá.

Apesar de a CODEPAR ter sido fundamental para o financiamento da infra-estrutura de apoio a indústria – transporte e energia – não teve o mesmo sucesso para a política paranaense de substituição de importações. O estado entra na década de setenta, ainda caracterizado como fornecedor de produtos primários para São Paulo e outros mercados, e importador de produtos manufaturados. Na verdade, devido à vocação agrícola do estado e ao esgotamento do processo nacional de substituição de importações, os empréstimos da CODEPAR, ao invés de privilegiarem a implantação da indústria de bens duráveis, acabaram sendo direcionados para as indústrias de bens de consumo. Até o final da década de sessenta a indústria paranaense continuava pouco dinâmica. Segundo o IPARDES (1982) essa indústria continuava vinculada ao beneficiamento de produtos agrícolas. Em 1958, o beneficiamento de café e madeira representava 68,9% da produção total e, em 1970, café, madeira e óleo vegetal respondiam por 53,9%.

Com a reforma tributária de 1967, a União assume a exclusividade de instituir empréstimos compulsórios, praticamente acabando com o FDE, que havia

vido o principal instrumento de financiamento da CODEPAR. Em seguida, 1968, ocorre a transformação da CODEPAR em um bando de desenvolvimento, BADEP – Banco de Desenvolvimento do Paraná. O modelo de desenvolvimento adotado a partir dos anos 60 passa por modificações em suas orientações iniciais e entra na década de 70 reformulado. Nesse sentido, Augusto (1978) afirma que “quanto às transformações do projeto inicial, foi possível a apreensão da emergência de um novo projeto no qual a ênfase substitutiva de importações, o privilegiamento do capital “estadual” e dos pequenos e médios empreendimentos foi deslocada pela ênfase à complementaridade ao “pólo” nacional, ao privilegiamento do grande capital, de qualquer origem.”

Essa mudança de política não se deve apenas a iniciativa do governo local, pois segue uma tendência administrava imposta pelo governo nacional. Conforme afirma Magalhães Filho:

“Com a década de setenta o quadro se modifica. Por doze anos, a partir da posse do governador escolhido em 1970, o Paraná perde a autonomia que até então gozara na formulação de políticas de desenvolvimento. A hegemonia do governo central implanta uma era de privilegiamento da técnica sobre a política, que se traduz em conformar-se às políticas nacionais, quer nas suas grandes linhas, quer, em certos casos, em meras minúcias formais.” (MAGALHÃES FILHO, 1994; p. 14)

Alinhada ao projeto desenvolvimentista nacional e colhendo o resultado de diversos investimentos iniciados nos anos sessenta, a indústria paranaense na década de setenta assume características, até então ausentes, de dinamismo e diversificação. Pela primeira vez na história econômica do estado, a participação da indústria na geração da renda estadual ultrapasse a da agricultura. Conforme dados do IPARDES, entre 1970 e 1980, a participação do setor agrícola cai de 25,17% para 18,53%, ao passo que, a indústria aumenta sua participação de 16,32% para 28,07%. Mesmo sendo uma década em que a indústria nacional cresce a taxas elevadas, o desempenho do Paraná no setor industrial supera em muito a média nacional. A participação do estado na indústria brasileira salta de 2,96% em 1970 para 6,13% em 1980.

O surto de crescimento vivido na década de setenta é acompanhado de novos

investimentos na infra-estrutura básica de apoio as indústrias – energia, comunicação e transportes – que se somam aos investimentos nessas áreas realizados na década anterior através de recursos do FDE, dando maior impulso ao crescimento industrial para o estado. No entanto, o crescimento da indústria local não foi resultado apenas de boas condições de infra-estrutura pública.

“Outros fatores influenciaram decisivamente o forte dinamismo e a profunda diversificação experimentada pelo aparelho produtivo estadual naquele período, com destaque para a ascensão da taxa de investimento da economia brasileira, a existência de uma agricultura com enorme capacidade de resposta aos estímulos modernizantes embutidos na política de crédito agrícola pós 1966 e principalmente, o programa de atração de indústrias executado pelo governo estadual entre 1975 e 1978.” (LOURENÇO, 2000; p. 52)

Para Oliveira (2001), o expressivo crescimento da indústria paranaense nos anos 70 é o resultado da soma dos seguintes fatores: preexistência de infra-estrutura de transporte e energia e financiamento público à indústria; conjuntura de elevado crescimento nacional; a implantação da Cidade Industrial de Curitiba; e iniciativas isoladas do Governo Federal como a instalação da Refinaria de Araucária em 1976. Na opinião desse autor, a década também é marcada por tendências de centralização do capital e do parque industrial.

“Desse processo, duas tendências centralizadoras bem conhecidas podem ser ressaltadas. A primeira se refere a concentração do capital, com reduzido número de empresas monopolistas responsável pela maior parte do valor da produção; e, a segunda, à concentração espacial, na qual Curitiba e Região Metropolitana configuram um núcleo industrial cujo peso é totalmente desproporcional ao restante do Estado.” (OLIVEIRA, 2001; p. 54)

O Paraná chega ao final da década de setenta com uma economia cada vez mais integrada à economia nacional. De acordo com Magalhães Filho (1994), o “projeto paranaense de desenvolvimento” implementado a partir da constituição da CODEPAR, depois transformada em BADEP, havia se esgotado por ter alcançado seus objetivos. Segundo o autor, analisando os resultados do Censo Demográfico de 1980, o Paraná apresenta um novo perfil em relação às décadas passadas.

“É esse novo Paraná, mais urbano que rural, mais industrial que agrícola, fonte de emigrantes para novas fronteiras agrícolas e não mais foco de atração para os migrantes de

outras regiões, que é ao mesmo tempo o produto final do “projeto paranaense de desenvolvimento” e a causa de seu gradual abandono. Cada vez mais integrado à economia nacional e, com esta, à evolução da economia capitalista mundial, suas diferenças e especialidades vão se esvaecendo. Seus problemas e suas vantagens são cada vez mais os mesmos da Região Sul do Brasil e das economias periféricas de industrialização avançada. O “projeto” alcançara seus objetivos e, por isso mesmo, esgotara-se.” (MAGALHÃES FILHO, 1994; p. 15)

A década de 80 foi marcada pela estagnação econômica vivida pelo país. No Paraná isso não poderia ter sido diferente, haja vista a dependência regional quanto à política central e ao desempenho dos demais estados da federação, em particular ao da economia do estado de São Paulo. Mesmo assim, o Paraná ainda experimenta a maturação de alguns investimentos iniciados no final dos anos 70, porém este fator não é suficiente para neutralizar os efeitos na economia regional resultantes do quadro nacional de estagnação.

Apesar da economia do estado apresentar um moderado dinamismo nos anos 80, algumas áreas se destacaram, em especial aquelas ligadas ao setor agrícola. É o caso da agroindústria, que continuou seu processo de modernização, principalmente na transformação de produtos derivados do algodão, milho, malte, cana de açúcar (Proálcool) e avicultura.

“Diante disso, parece evidente que, a despeito dessa impulsão modernizante dos anos 70 e estagnação da década de 80, a locomotiva da expansão econômica no Estado permaneceu centrada nas atividades direta ou indiretamente articuladas com o setor rural, demonstrando um grau intermediário de industrialização das matérias-primas agrícolas e reduzida capacidade de geração de renda e de arrecadação de impostos, dada a elevada interferência de fatores fortuitos e/ou exógenos, como clima, injunções da política agrícola federal e flutuações dos mercados externos.” (LOURENÇO, 2000; p. 55)

Somado a isso, no início do decênio ocorre a maturação de grandes investimentos industriais resultantes da política de atração de empresas executada pelo governo estadual entre 1975 e 1978, com a instalação de indústrias se concentrando na Cidade Industrial de Curitiba – CIC.

Os anos 90 são caracterizados por dois momentos distintos. A primeira fase, do início da década até 1994, é marcada pela instabilidade econômica dos governos

Collor e Itamar. Nesse período o Paraná enfrenta dificuldades em razão dos baixos preços internacionais de suas commodities agrícolas e da falta de uma política adequada para o setor rural. No entanto, a economia local é incentivada pela retomada e conclusão de algumas importantes obras de infra-estrutura em energia elétrica e transportes. A COPEL conclui a usina hidrelétrica de Salto Segredo e inicia o projeto de Salto Caxias, enquanto no ramo de transportes são restaurados diversos quilômetros de rodovias com recursos de empréstimo do BID, duplicada a BR 376 no trecho Curitiba - divisa PR/SC e implantados os trilhos da Ferroeste de Guarapuava até a divisa do município de Cascavel.

A partir de 1994, com o Plano Real, ocorre uma melhora macroeconômica no país com resultados positivos para o Paraná. A economia regional se desenvolve aproveitando a estabilidade de preços e o aprofundamento das relações do Brasil no Mercosul, trazendo benefícios comerciais para o Paraná em termos de exportação, destinadas principalmente para a Argentina. Além disso, o Paraná implantou uma política de incentivos que atraiu para o estado as montadoras Renault e Volks/Audi, consolidado em Curitiba e região metropolitana um pólo da indústria automobilística iniciado nos anos 70 com a New Holland (fabricante de Máquinas agrícolas) e Volvo (fabricante de caminhões e ônibus). O Paraná se beneficiaria da desconcentração espacial da indústria nacional, principalmente da indústria automobilística.

“A década de noventa, no Brasil, experimentou o primado do ajuste estrutural da economia à nova ordem mundializada. No caso paranaense, a política recente de atração de investimentos externos contribuiu para aproximar a estrutura industrial ao padrão nacional. Entretanto, é necessário lembrar que esta modificação iniciou-se nos anos setenta e decorreu não somente da modernização na agropecuária paranaense, mas também da expansão da indústria nacional, sobretudo a localizada na Região Metropolitana de São Paulo.” (IPARDES, 2003, p. 62)

Por outro lado, ao mesmo tempo em que modernizava e fazia crescer seu ramo econômico mais técnico, em especial na indústria automobilística, em termos de distribuição espacial o estado aumenta o grau de concentração industrial de sua economia na Região Metropolitana de Curitiba – RMC. O Governo do Estado não

logrou êxitos maiores nas iniciativas de atração de empresas estratégicas para áreas fora da RMC. No desenvolvimento econômico das regiões interioranas do estado novamente a dinâmica é estabelecida pelo agronegócio, que se distribui pelos principais pólos urbanos do interior.

Conforme diagnóstico do IPARDES (2003), os novos investimentos industriais no Paraná, na década de 90, foram concentrados “no entorno de 100 quilômetros do município de Curitiba, que atingiu as regiões do eixo Paranaguá – Curitiba - Ponta Grossa, devido às vantagens em termos de infra-estrutura.” Dessa forma, as demais regiões perdem participação no valor agregado industrial do estado, agravando a tendência de concentração já existente. Dentro da teoria do desenvolvimento regional, o que ocorreu no Paraná encontra explicação na idéia da existência de uma tendência de mercado para que o crescimento ocorra de forma desequilibrada (Hirschman), não homogênea no espaço (Perroux), que também poderia ser dito, de modo desigual entre regiões (Myrdal)¹¹.

É importante destacar que a década de 90 é marcada por uma política neoliberal. Não há mais um projeto de desenvolvimento do Paraná nos moldes daquele imaginado na década de 60 e reformulado nos anos 70. O estado passa a atuar menos como um agente realizador do desenvolvimento e mais como um indutor das políticas de desenvolvimento. Assim como ocorreu no plano nacional, no Paraná a partir de 1995, com a saída do Governo Requião e posse do Governo Lerner, prevaleceu a idéia dos pensadores neoliberais, defensores da tese da mudança do papel do Estado. Para esses, no funcionamento da economia deve haver menos Estado e mais mercado, ou seja, a presença do Governo deve ser mínima.

Na última década do século XX, a concentração patrimonial e produtiva da indústria paranaense gerou impactos negativos sobre os postos de trabalho nesse setor,

¹¹ Ver capítulo 1

enquanto a concentração espacial provocou maior desequilíbrio social e econômico. No entanto, esses efeitos foram amenizados pelo bom desempenho do setor agrícola, com reflexos sobre a agroindústria, e pela modernização tecnológica da indústria no estado, aproximando suas características daquelas que predominam na indústria nacional mais avançada, em especial a de São Paulo.

Por tudo que foi analisado neste capítulo pode-se afirmar que a economia paranaense, apesar de ter evoluído historicamente de acordo com acontecimentos que tiveram suas razões internas, foi fortemente marcada pela condição de “dependente e periférica”. Neste sentido Padis (1981), no início da década de oitenta já defendia a idéia de que o desenvolvimento econômico do estado era marcado pela dependência das relações com o exterior e com os centros mais desenvolvidos do país, em especial o estado de São Paulo. Para o autor, as dificuldades de integração e desenvolvimento econômico do estado são reflexos de sua forma dependente e periférica, “antes do exterior e depois de São Paulo”.

Em síntese, os fenômenos econômicos, sociais e políticos extrapolam a área geográfica do estado e estão diretamente ligados e quase sempre subordinados a questões externas ao país ou a um contexto nacional. Apesar de iniciativas locais para reverter esse quadro, onde os investimentos em infra-estrutura têm importante participação, a tendência nacional e mundial de inserção no processo de globalização econômica, tende a fazer que o estado do Paraná mantenha essa condição que marcou sua formação econômica.

3. EVOLUÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE DO PARANÁ

Como importante elemento logístico da cadeia de produção e comercialização, a atividade de transporte é essencial para a competitividade econômica e promoção do desenvolvimento regional. Em todo o país, a preocupação em ampliar e manter uma infra-estrutura de transporte eficiente esteve sempre presente nos debates sobre políticas de desenvolvimento. Nas últimas décadas, com a integração econômica cada vez mais acentuada, a infra-estrutura de transporte passa, cada vez mais, a ser um elemento decisivo no conjunto das diretrizes de planejamento para o desenvolvimento.

Essa lógica não poderia ser diferente no Paraná, estado responsável no ano de 2003 por 24% da safra brasileira de grãos (PARANÁ, 2003), e que demanda grande volume de transporte para movimentar sua produção agrícola. A infra-estrutura de transporte no estado do Paraná evoluiu de forma vinculada ao processo de sua formação econômica e teve grande participação para o desenvolvimento dos setores produtivos do estado. Começou com os caminhos dos mineiros, ervateiros e tropeiros entre os séculos XVII e XIX e teve prosseguimento com a construção das primeiras estradas, na segunda metade do século XIX, que ligou o litoral à região de Curitiba.

As rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos tiveram e têm significativa participação no contexto do desenvolvimento econômico do Paraná. Para compreender como ocorreu a evolução da infra-estrutura de transporte no estado, o presente capítulo resgata a evolução de cada um desses modais.

3.1 MODAL RODOVIÁRIO

O desenvolvimento econômico do estado, principalmente a partir da segunda metade do século XX, esteve fortemente ligado ao processo de evolução do modal rodoviário que, ao longo das últimas décadas, se destacou como a única modalidade de

transporte capaz de interligar os diversos espaços do território paranaense. Entre as principais razões que levaram a concentração da movimentação de cargas e passageiros por esse modal, tanto no Paraná como em grande parte do país, está o fato de que, apesar das modalidades de transporte rodoviário, ferroviário e fluvial apresentarem alto custo de investimento para implantação, os custos variáveis de operação dos serviços ferroviários e de navegação são mais vulneráveis as economias de escala do que os rodoviários. Além disso, a opção pelo rodoviarismo foi incentivada por decisões políticas ligadas ao processo de industrialização nacional, onde a manufatura de automóveis teve importante papel.

Outros motivos estão na característica versátil apresentada pelo transporte por rodovias e, ao contrário do que ocorreu com as ferrovias, as empresas que operam os serviços rodoviários não foram incumbidas dos investimentos de implantação e de manutenção de estradas. Todavia, a evolução do setor rodoviário no Paraná precede essa fase. Para entender a formação da atual malha rodoviária, em seus traçados e composição, é necessário uma análise desde as primeiras ligações planejadas e executadas no estado.

A abertura das estradas no Paraná está ligada a história da ocupação de seu território, ainda no século XVII. Até chegar às grandes e modernas rodovias pavimentadas da segunda metade do século XX, muitos caminhos de colonos e tropas de muares foram percorridos, delineando e esboçando os trajetos onde hoje estão implantados grandes sistemas viários. A economia paranaense necessitou desses caminhos para transportar o ouro, as tropas de mulas e a erva mate, principais produtos da economia do estado no período colonial e imperial. Somente no final do século XIX é que os caminhos começam a se transformar em estradas, impulsionando o crescimento da produção madeireira e da cadeia de exploração da erva mate.

A primeira grande estrada em solo paranaense foi construída para ligar o litoral ao primeiro planalto, onde se situa a cidade de Curitiba. A PR-410, Estrada da

Graciosa, foi construída no período de 1853 até 1873. O mate, principal produto para a economia paranaense, vinha do interior do estado no lombo de mulas e em Curitiba era embarcado nos carroções, que desciam carregados pela estrada, para serem exportados pelo porto de Paranaguá. Essa estrada, de “chão batido” como se costumava chamar as vias sem pavimentação, foi totalmente reconstruída no início do século XX, onde teve alguns trechos pavimentados com pedras.

No início do século XX o Paraná ainda não contava com alternativas de estradas que ligassem suas regiões. Por falta de vias, o transporte de mercadorias era precário, feito principalmente por tração animal. Essa, era uma das razões principais para que a população da região ocupada no norte do Estado, mantivesse comércio estritamente com o estado de São Paulo e a população da região sudoeste/oeste, tivesse suas ligações mais fortes com o estado de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Tal situação se constituía num sério risco para a integração econômica e política do Estado, ameaçando a hegemonia da sua capital, Curitiba. No entanto, a alteração desse cenário era muito difícil, pois até a década de vinte, além de ter uma economia pouco desenvolvida, estritamente dependente de produtos extrativos, com baixo valor agregado, no caso o mate e a madeira, a forma de execução das estradas era muito rudimentar, construídas a mão, na base da pá e da picareta.

Somente na década de trinta, com a atuação do Governo Federal através dos Batalhões de Exército, começam a se multiplicar as construções de estradas em todo país. Com base no primeiro Plano Rodoviário do Paraná de 1928, e com o apoio do Batalhão Rodoviário sediado em Curitiba, dá-se início a partir de 1930 nas obras de implantação de diversas estradas não pavimentadas e em leito natural no Paraná. Naquela época, a viagem entre Curitiba e São Paulo por via férrea durava pouco mais de 24 horas, tendo como alternativa uma estrada de terra que só permitia o tráfego de carroças. Sob o comando do Exército, foi construída a Estrada da Ribeira, ligando Bocaiúva no Paraná à região da Ribeira em São Paulo e permitindo o tráfego de

veículos e caminhões. Com o auxílio dessa estrada os veículos realizavam o trajeto São Paulo – Curitiba em pouco menos de 10 horas, desde que as chuvas não impedissem a passagem, pois a estrada não era pavimentada.

No ano de 1933 é iniciada a principal obra rodoviária da primeira metade do século XX no Paraná. A Estrada do Cerne, concluída em 1939 pelo Governo Manoel Ribas. Com seus 480 quilômetros de extensão, criou a primeira grande alternativa paranaense de escoamento da produção cafeeira do norte do Estado, reduzindo pela metade a extensão e o tempo de viagem entre o norte do Paraná e a região de Curitiba. Com essa rodovia, a produção do norte do Estado passou a ter melhores condições de acesso ao porto de Paranaguá. Mesmo sendo uma rodovia sem pavimentação, constituiu-se em um grande avanço para o Paraná, quando de sua construção. A importância dessa rodovia está registrada na *home page* que o Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná disponibiliza na Internet com as seguintes palavras:

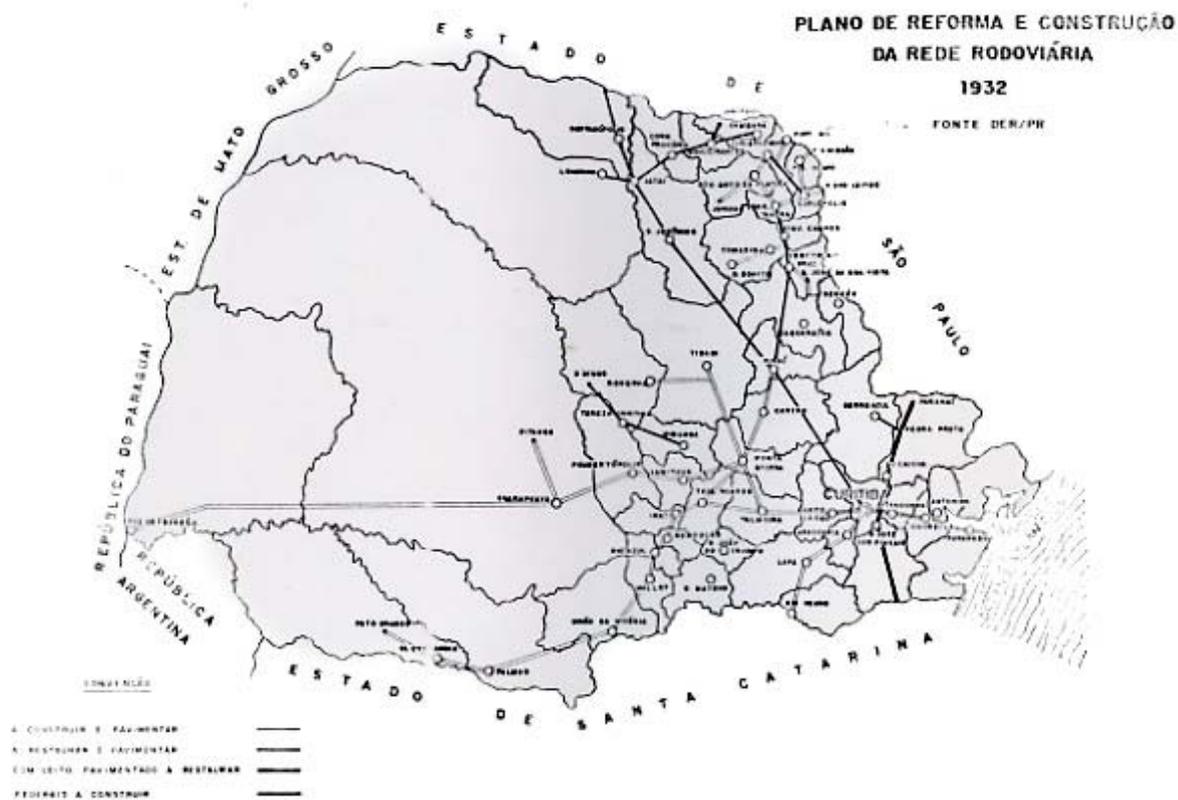
“Mas, a principal obra da década de 1930, foi a Estrada do Cerne atual PR-090, que na época foi considerada como “a maior rodovia que se construiu no Paraná em todos os tempos, servindo a uma das zonas mais ricas e de intensa produção do Paraná e do país”. A rodovia parte de Curitiba em sentido noroeste, atravessa os três planaltos e alcança o norte do Estado do Paraná, nas barrancas do rio Paranapanema, como ligação daquela região ao Porto de Paranaguá. O objetivo dessa estrada era proporcionar o fluxo da produção cafeeira, facilitando o acesso direto do norte do Estado ao Porto de Paranaguá. Passa pelas cidades de Curitiba, Campo Magro, Cerne, Morrinhos, Murtinho, com bifurcação para Jaguariáiva, Cachoeirinha e Cambará.” (Home Page do DER/PR, acesso em Fevereiro de 2005)

A carência de rodovias na época e o traçado da Estrada do Cerne podem ser verificados no mapa da Figura 1, elaborado no ano de 1932 para representar o Plano Rodoviário de Reforma e Construção da Rede Rodoviária do Paraná. Nesse mapa já é possível identificar a preocupação de integrar o estado através de ligações rodoviárias.

Até a primeira metade da década de quarenta, nos setores técnicos do Governo Federal, a idéia de ligação das várias regiões do país por meio de rodovias era considerada indesejável. Havia um receio generalizado de que as estradas de rodagem viessem apenas a concorrer com as ferrovias. As rodovias eram vistas como

necessárias, mas complementares e subsidiárias à rede ferroviária e aos portos. Somente a partir do ano de 1946, com o término da Segunda Grande Guerra, uma comissão do DNER apresenta um relatório contendo severas críticas a esse raciocínio, culminando na aprovação de um auspicioso plano rodoviário no ano de 1951. Com o Plano Nacional de Viação de 1951, as rodovias passam a assumir um novo papel no desenvolvimento da nação, não só acabando com a hegemonia da rede ferroviária, como se tornando o principal objetivo dos investimentos em infra-estrutura de transportes (GALVÃO, 1996).

FIGURA 1 – PLANO DE REFORMA E CONSTRUÇÃO DA REDE RODOVIÁRIA DO PARANÁ – 1932



Fonte: Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PR

Os recursos financeiros para construção e manutenção de rodovias no país, foram ao longo de sua história originários dos cofres públicos, sendo previstos em orçamentos da União e dos Estados. O que mudou a partir da década de quarenta foi o

principal executor da ação de construção e a forma de arrecadação dos recursos públicos. Criado oficialmente em 1937 o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER é estruturado no final dos anos trinta e a partir de 1940 assume a responsabilidade direta pela construção de estradas no país. Mesmo ainda dependendo da ajuda do Exército, o DNER consegue maiores avanços por se tratar de um órgão federal com função específica de manter e construir rodovias, que a partir da metade da década de quarenta disporia de uma fonte exclusiva de financiamento, o Fundo Rodoviário Nacional – FRN. Esse Fundo, instituído em 1945, através do Decreto nº. 8.463¹², adivinha de impostos sobre combustíveis e lubrificantes. O DNER, responsável pela execução da política rodoviária federal se tornou o gestor do FRN, ficando com 40% do total arrecadado e passando 60% para os estados que foram induzidos a criar seus Departamentos de Estradas de Rodagem – DERs.

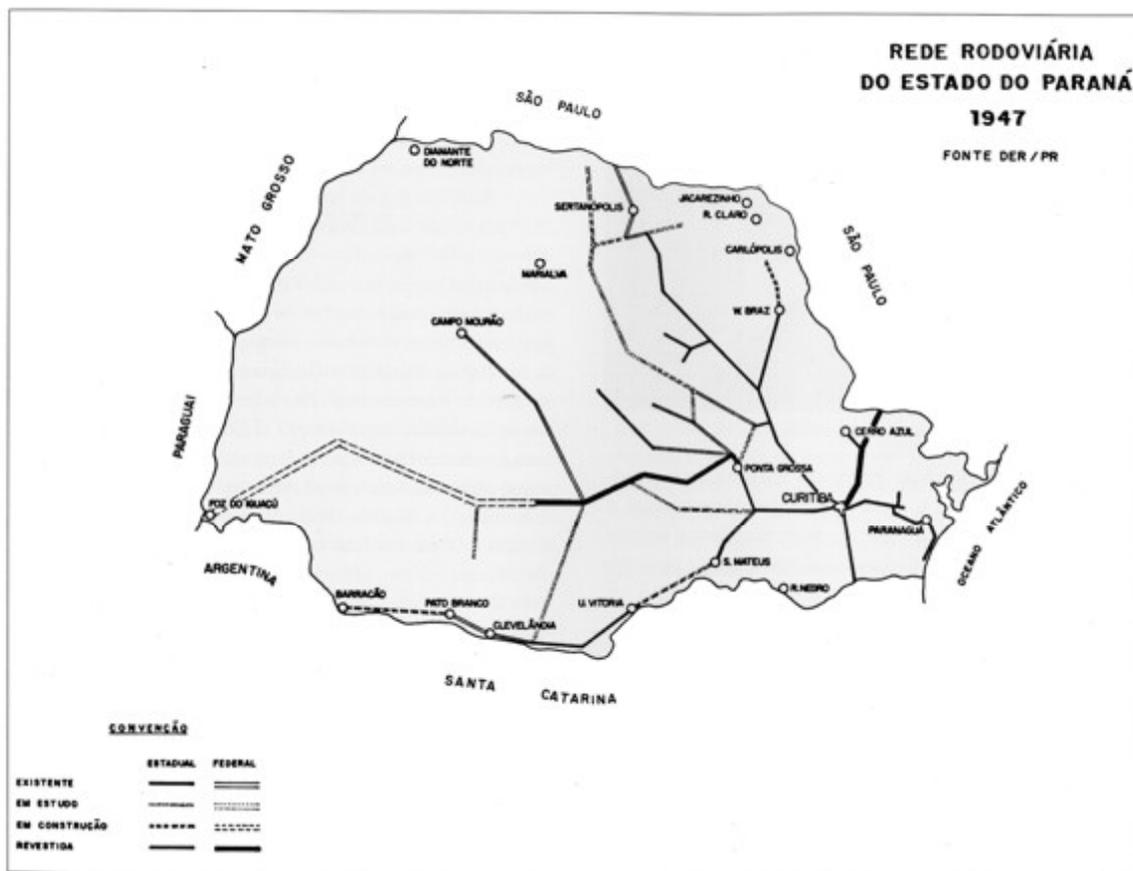
Foi a partir dessa situação que, em 18 de dezembro de 1946, o Governo do Paraná criou o Departamento de Estradas de Rodagem – DER, subordinado a Secretaria de Viação e Obras Públicas. A partir de 1948 os municípios também passam a receber parcelas do Fundo, permanecendo a União com 40%, passando estados e Distrito Federal para 48% e municípios 12%.

Com o FRN o poder público teve importantes avanços na construção e pavimentação de rodovias. No Paraná, como as principais rodovias do estado eram integrantes do Plano Rodoviário Nacional, os recursos foram inicialmente alocados no DNER. Somente a partir da metade da década de 50 o DER começou a receber parcelas maiores desse Fundo, para investir na sua reestruturação e em obras de infraestrutura. Como podemos observar na Figura 2, em 1947 a rede rodoviária havia avançado e concretizado grande parte das ações previstas no Plano de Reforma e Construção da Rede Rodoviária do Paraná – 1932 (Figura 1). Porém, ainda carecia de

¹² O Decreto Federal nº 8.463 de 27/12/1945, foi também conhecido como Lei Joppert, em referência ao Ministro de Viação e Obras Públicas, Mauricio Joppert.

avanços em termos de abrangência e condições de tráfego, pois as estradas não chegavam a muitas regiões do estado e, em geral, não eram pavimentadas.

FIGURA 2 —REDE RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ – 1947



Fonte: Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PR

Enquanto outras áreas de governo tinham dificuldades em levantar recursos orçamentários para executarem suas programações, a Secretaria de Viação e Obras Públicas – SVOP é contemplada com os repasses federais do FRN. Isso permitiu que nos governos de Moysés Lupion (1947-1951), Bento Munhoz da Rocha (1951-1955), novamente Moysés Lupion (1956-1960) e Ney Braga (1961-1965), fosse executado um grande conjunto de obras rodoviárias. Da análise dos planos de governo desse período, pode-se afirmar que o objetivo nessas gestões era incentivar a circulação da produção agrícola, garantir o processo de fluxo migratório da região oeste e sudoeste e

melhorar as condições do escoamento da produção cafeeira da região norte do estado.

Somente na primeira gestão de Lupion (1947-1951) são construídos 719,6 quilômetros de estradas revestidas. O então governador afirmava que “O Paraná tem servido até agora de um caminho de passagem, um verdadeiro viaduto entre o norte e o sul”. Assim, tratava suas ações no sistema rodoviário, executadas pelo DER, como “Plano de Libertação Econômica do Paraná”. Sua intenção era interligar os diversos pontos do Estado com o objetivo de atrair a produção das várias regiões para o consumo interno e para os portos de embarque no litoral paranaense. (PARANA, 1950: p.97).

Entre 1947 e 1965 os principais investimentos em rodovias, realizados através do DER e do DNER, foram concentrados em rodovias troncais, aquelas com tráfego de longa distância interligando centros de grande expressão econômica. A clara intenção foi de integrar o território estadual, tanto internamente como com seus estados vizinhos. Esforços federais e estaduais resultaram na execução de estratégicas ligações rodoviárias que tiveram importância vital para o desenvolvimento do Paraná, em especial as pavimentações da BR-376 Curitiba – Ponta Grossa – Paranavaí e da BR 277 Paranaguá – Foz do Iguaçu.

Em 1947 o Paraná possuía 3.569,3 quilômetros de estradas estaduais, passando para 4.288,96 em 1950 e 7.483 em 1958. A disposição dessa malha em 1958 pode ser observada da Figura 3, onde também constam 1.311 quilômetros de rodovias federais no estado. Além dessas estradas o estado ainda possuía 27.763 quilômetros de estradas em leito natural, conservadas pelos municípios. No total, a extensão das rodovias existentes no Paraná em 1958 era de 36.557 quilômetros. Os 7.483 quilômetros de rodovias conservadas pelo DER eram compostos de apenas 114 (1,52%) asfaltados e 24 (0,32%) com paralelepípedo. No grande montante de quilômetros, 674 (9%) possuía macadame, 1.310 (17,51%) saibro e 5.361 (71,65%) eram em leito natural.

FIGURA 3 —REDE RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ - 1958

Fonte: Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PR

Com a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, durante a gestão do primeiro governo Ney Braga, o setor rodoviário no Paraná recebe um grande impulso de recursos para obras. Entre 1961 e 1965 o DER conclui a pavimentação da rodovia do café nos trechos Curitiba – Ponta Grossa – Apucarana. A intensificação dos investimentos para pavimentação da rodovia do café dotou a ligação entre o Norte do Paraná e a Região de Ponta-Grossa e Curitiba de uma estrutura mais adequada para o escoamento da produção, principalmente do café com destino ao Porto de Paranaguá. Também nessa época, através de um convênio entre o DER e a Petrobrás realizado em 1962, iniciou-se a execução do trecho Curitiba – São Mateus do Sul (BR 476), Rodovia do Xisto, que depois se estende até União da Vitória e continua em direção a oeste até o Município de Barracão - PR, na fronteira com a Argentina. Outra obra que

teve grande avanço nesse período, foi a BR 277, na ligação Ponta-Grossa – Foz do Iguaçu, pavimentada pelo DNER. O trecho da BR 277 entre Curitiba e Paranaguá, mesmo sendo de responsabilidade do Governo Federal, foi executado pelo estado através do DER. A nova rodovia se fez presente entre as prioridades do Plano de Governo Ney Braga, com o objetivo de eliminar as dificuldades impostas pela limitação de tráfego da Estrada da Graciosa. Esse trecho da rodovia BR 277 havia sido iniciado ainda no segundo governo Moysés Lupion, que realizou significativo aporte de recursos na obra, no entanto, o grande volume de investimentos ocorreu no governo Ney Braga, deixando o trecho para ser inaugurado em 1966, no primeiro ano do governo de Paulo Pimentel.

A partir do ano de 1966, com o início do Governo Pimentel, inicia-se uma mudança de rumo nas políticas de investimento em rodovias no Paraná, que é mantida pelos governos sucessores até o ano de 1988, quando da extinção do FRN. Ainda que abastecidos pelos recursos desse Fundo, os novos governantes já não têm a mesma preocupação com a ampliação da rede rodoviária para a integração do estado. Saem de cena as grandes obras de eixos estruturantes e começa uma fase de diversificação de ações em todo estado. Muitas ligações rodoviárias são implementadas, dentro do foco de planejamento voltado para a abertura de novas estradas e pavimentação de algumas já existentes, fazendo ligações entre regiões próximas, entre municípios e destes com as principais rodovias de integração construídas nas décadas de 50 e 60.

Iniciado o governo de Paulo Pimentel, a visão de eixos rodoviários estruturantes começa a dividir espaço com uma tendência de investimentos em estradas alimentadoras, que executam ligações regionais. No período de governo de Pimentel as obras de integração estadual como a conclusão da Rodovia do Xisto (Curitiba – Lapa – São Mateus), inaugurada em 1968, a Rodovia de Madeira (Palmeira – Irati – Relógio), e a rodovia para as praias (Curitiba-Paranaguá), são concluídas ao mesmo tempo em que são iniciadas obras de integração regional como Morretes-

Antonina, Maringá-Paranavaí, Maringá-Umuarama, Maringá-Campo Mourão. Ao iniciar os anos setenta, a perda de recursos do FDE e a redução dos repasses federais do FRN, fazem o Governo Estadual recorrer a prática dos financiamentos junto ao BNDE e Bancos Internacionais, para custear seus programas de transportes, em especial nas obras rodoviárias. Nesse período, teve grande destaque para o setor rodoviário as ações do Governo Jayme Canet Júnior, que administrou o Paraná entre março de 1975 e março de 1979. No final de 1974 o Paraná possuía 2.205 quilômetros de rodovias estaduais pavimentadas e em dezembro de 1978 esse número passou para 5.755. Vale ressaltar que a maior parte das rodovias pavimentadas ou construídas por Canet tinha caráter regional, denominadas de rodovias alimentadoras.

Com a completa desvinculação dos recursos do FRN e a crise do endividamento externo, ambos ocorridos a partir do início da década de oitenta, houve uma tendência nacional de drástica redução de investimentos em rodovias. Como consequência, os governos estaduais e federal deixam de investir em novas rodovias e encontram dificuldades em destinar recursos financeiros para a conservação e recuperação das existentes. Em função disso, nos anos oitenta, os governos que se sucedem continuam com a prática de buscar recursos para investir através de empréstimos junto a organismos internos e externos. Essa foi a principal característica durante o segundo governo Ney Braga (1979-1982) e nos governos de José Richa (1983-1986) e Álvaro Dias (1987-1990). Nesse período são implementados programas como o PROPAVI – Programa de Pavimentação, que executa obras de pavimentação em rodovias alimentadoras, com uso intensivo de mão-de-obra e materiais locais, e o Programa Integrado de apoio ao Pequeno Produtor Rural - Pró-Rural, implementado entre 1981 e 1986 através de um empréstimo celebrado entre o Governo do Paraná e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Através do Programa foram realizadas, entre novos trechos e melhoramentos, 5.321,66 quilômetros de estradas, compostas em sua maioria de trechos rurais.

Nos anos noventa, durante o Governo Requião (1991-1994), foram iniciados importantes projetos rodoviários. Em especial a duplicação da rodovia BR 376, trecho Curitiba – Divisa PR/SC e a retomada da construção da Ponte sobre o rio Paraná em Guairá, ligando o Paraná ao estado vizinho do Mato Grosso do Sul, uma obra de responsabilidade do Governo Federal que, no entanto, foi construída pelo Governo do Paraná com recursos da arrecadação estadual. Essas obras foram concluídas no primeiro mandato do Governo Jaime Lerner (1995-1998). A duplicação da BR 376 estava bastante adiantada, mesmo assim, ainda faltava praticamente um terço da quilometragem a ser executada, o que foi concluído em seu governo. Por outro lado, a ponte sobre o rio Paraná, obra que já havia sido iniciada em 1985 pelo DNER e paralisada em 1990 com apenas alguns pilares implementados, foi praticamente toda realizada durante sua gestão, tendo sido concluída somente em dezembro de 1997.

Aliado a redução de investimentos em infra-estrutura do governo local, entre 1980 e 2000 as ações de pavimentação da União, em território paranaense, foram poucas. A ausência de investimentos federais foi sentida principalmente nos anos oitenta e primeira metade dos anos noventa. Todavia, na segunda metade da década de noventa, o Governo Federal privilegia o estado com alguns investimentos como a duplicação da BR 116, no segmento da divisa de São Paulo até Curitiba, implantação e pavimentação do Contorno Leste de Curitiba, duplicação do Contorno Sul e pavimentação de trechos da BR 476 Bocaiúva do Sul – Adrianópolis. Salvo algumas exceções, ao longo das décadas de oitenta e noventa não ocorreram grandes investimentos para ampliação da rede rodoviária estadual que causassem os impactos sentidos pelos investimentos das décadas anteriores. Ao observar os dados da Tabela 7, apresentada a seguir, que traz a evolução da malha rodoviária ocorrida nos períodos de governo de 1956 a 2002, pode-se observar o pequeno crescimento médio anual da malha estadual no decorrer dos últimos vinte anos, compreendidos entre o governo que inicia com José Richa em 1983 e finda com Jaime Lerner em 2002. No mesmo

período, a malha rodoviária federal mantém-se praticamente estacionada.

Nos últimos seis Governos apresentados na Tabela 7, a malha estadual pavimentada passa de 7.951,4 quilômetros no início de 1983 para 10.228,39 no final de 2002, o que representa um crescimento de 2.277 quilômetros, numa média anual de apenas 113,85 quilômetros. Isso é muito pouco, principalmente se comparado com a média ocorrida no Governo Jayme Canet Júnior que foi de 887,47 quilômetros por ano.

**TABELA 7 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA RODOVIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ – 1956 A 2002
RODOVIAS FEDERAIS E ESTADUAIS**

(Km)

| PERÍODOS DE GOVERNO | MALHA RODOVIÁRIA | | | | | | TOTAL GERAL |
|--|------------------|-------------|----------|-----------------|-------------|-----------|-------------|
| | FEDERAL | | | ESTADUAL | | | |
| | NÃO PAVIMENTADA | PAVIMENTADA | TOTAL | NÃO PAVIMENTADA | PAVIMENTADA | TOTAL | |
| Moyses Wille Lupion de Tróia (1956 - 1960) | 1.353,00 | 449,00 | 1.802,00 | 6.634,80 | 403,30 | 7.038,10 | 8.840,10 |
| Ney Aminthas de Barros Braga (1961 - 1965) | 1.060,00 | 1.021,00 | 2.081,00 | 6.377,80 | 587,90 | 6.965,70 | 9.046,70 |
| Paulo Cruz Pimentel (1966 - 1970) | 545,00 | 1.963,00 | 2.508,00 | 8.643,90 | 1.650,40 | 10.294,30 | 12.802,30 |
| Pedro Viriato Parigot de Souza (1971 -1973) | 576,00 | 2.080,00 | 2.656,00 | 8.888,00 | 2.086,50 | 10.974,50 | 13.630,50 |
| Emilio Hoffmann Gomes (1973 - 1974) | 680,00 | 2.244,00 | 2.924,00 | 8.862,00 | 2.205,00 | 11.067,00 | 13.991,00 |
| Jayme Canet Júnior (1975 - 1978) | 1.683,00 | 3.244,00 | 4.927,00 | 5.088,00 | 5.754,90 | 10.842,90 | 15.769,90 |
| Ney Aminthas de Barros Braga(*) (1979 - 1982) | 190,00 | 2.850,00 | 3.040,00 | 3.780,10 | 7.951,40 | 11.731,50 | 14.771,50 |
| José Richa (1983 - 1986) | 190,00 | 2.848,00 | 3.038,00 | 3.780,10 | 8.013,70 | 11.793,80 | 14.831,80 |
| João Elísio Ferraz de Campos (1986 - 1987) | 135,50 | 2.937,00 | 3.072,50 | 3.525,60 | 8.396,60 | 11.922,20 | 14.994,70 |
| Álvaro Fernandes Dias (1987 - 1990) | 80,00 | 3.057,00 | 3.137,00 | 2.430,60 | 9.635,70 | 12.066,30 | 15.203,30 |
| Roberto Requião de Mello e Silva (1991 - 1994) | 107,00 | 3.112,00 | 3.219,00 | 2.560,70 | 9.874,30 | 12.435,00 | 15.654,00 |
| Jaime Lerner (1995 - 1998) | 162,90 | 3.057,84 | 3.220,74 | 1.854,01 | 10.064,49 | 11.918,50 | 15.139,24 |
| Jaime Lerner (1999 - 2002) | 93,30 | 3.140,37 | 3.233,67 | 1.755,92 | 10.228,39 | 11.984,31 | 15.217,98 |

Fonte: Elaboração própria com base em publicações dos Planos Rodoviários Estaduais do Paraná, Planos Nacionais de Viação - PNVs; e publicações anuais de Decretos Estaduais do Sistema Rodoviário do Paraná - DER/PR;

(*) Nota: A partir de 1980, trechos de rodovias federais passam a ser incorporados como rodovias transitórias sob responsabilidade do Governo Estadual. Também há o repasse para municípios de alguns trechos de rodovias federais.

Conforme pode ser observado na Tabela 8, a análise dos números investidos em rodovias pelo DER, de 1976 a 1998, revela que os governos do Paraná investiram cada vez menos no decorrer desses anos, quando do ponto de vista do percentual do Orçamento do Estado destinado à investimentos em rodovias.

TABELA 8 – PARTICIPAÇÃO DO DER NA DESPESA ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO DO PARANÁ – 1976 A 1998

| PERÍODO DE GOVERNO | ANO | ORÇAMENTO DER | | | ORÇAMENTO ESTADO PR | | | PARTICIPAÇÃO DER/ESTADO | |
|--|------|-------------------|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|---------------|
| | | ORÇADO (US\$ MIL) | EXECUTADO (US\$ MIL) | Percentual Executado | ORÇADO (US\$ MIL) | EXECUTADO (US\$ MIL) | Percentual Executado | ORÇADO (%) | EXECUTADO (%) |
| Jayme Canet Júnior (1975 - 1978) | 1976 | 97.976,20 | 156.762,01 | 160,00 | 830.963,16 | 617.923,48 | 74,36 | 11,79 | 25,37 |
| | 1977 | 126.214,26 | 207.042,74 | 164,04 | 976.213,85 | 659.057,87 | 67,51 | 12,93 | 31,41 |
| | 1978 | 214.276,01 | 272.921,17 | 127,37 | 1.147.069,16 | 1.283.459,55 | 111,89 | 18,68 | 21,26 |
| Ney Aminthas de Barros Braga (1979 - 1982) | 1979 | 226.888,67 | 176.042,05 | 77,59 | 1.317.193,13 | 1.144.468,13 | 86,89 | 17,23 | 15,38 |
| | 1980 | 127.249,00 | 100.055,35 | 78,63 | 980.689,75 | 791.456,62 | 80,70 | 12,98 | 12,64 |
| | 1981 | 99.780,70 | 150.465,81 | 150,80 | 1.286.151,82 | 951.078,22 | 73,95 | 7,76 | 15,82 |
| | 1982 | 184.746,15 | 144.456,17 | 78,19 | 1.598.011,11 | 986.419,91 | 61,73 | 11,56 | 14,64 |
| José Richa (1983 - 1986) | 1983 | 134.247,16 | 99.532,41 | 74,14 | 1.553.196,48 | 1.042.748,32 | 67,14 | 8,64 | 9,55 |
| | 1984 | 96.152,44 | 117.404,94 | 122,10 | 967.760,59 | 1.061.446,95 | 109,68 | 9,94 | 11,06 |
| | 1985 | 152.181,16 | 128.812,94 | 84,64 | 1.540.747,92 | 1.045.875,87 | 67,88 | 9,88 | 12,32 |
| João Elísio F Campos (1986 - 1987) | 1986 | 258.990,37 | 229.593,82 | 88,65 | 2.343.649,31 | 1.398.597,21 | 59,68 | 11,05 | 16,42 |
| Álvaro Fernandes Dias (1987 - 1990) | 1987 | 290.138,98 | 296.131,61 | 102,07 | 1.821.276,76 | 1.577.604,97 | 86,62 | 15,93 | 18,77 |
| | 1988 | 334.075,46 | 337.242,83 | 100,95 | 2.827.591,61 | 1.515.369,85 | 53,59 | 11,81 | 22,25 |
| | 1989 | 458.418,59 | 214.295,04 | 46,75 | 3.293.826,16 | 2.468.134,92 | 74,93 | 13,92 | 8,68 |
| | 1990 | 201.226,29 | 196.695,22 | 97,75 | 2.693.483,22 | 2.511.534,82 | 93,24 | 7,47 | 7,83 |
| Roberto Requião de Mello e Silva (1991 - 1994) | 1991 | 547.773,37 | 127.544,25 | 23,28 | 4.213.242,34 | 1.846.871,44 | 43,83 | 13,00 | 6,91 |
| | 1992 | 178.239,73 | 74.764,66 | 41,95 | 2.213.939,88 | 1.732.833,76 | 78,27 | 8,05 | 4,31 |
| | 1993 | 204.060,26 | 114.271,34 | 56,00 | 2.333.158,40 | 1.972.607,19 | 84,55 | 8,75 | 5,79 |
| | 1994 | 246.044,40 | 196.249,57 | 79,76 | 3.397.562,87 | 2.516.935,32 | 74,08 | 7,24 | 7,80 |
| Jaime Lerner (1995 - 1998) | 1995 | 558.575,89 | 153.712,50 | 27,52 | 4.855.599,95 | 3.768.858,90 | 77,62 | 11,50 | 4,08 |
| | 1996 | 823.641,80 | 203.801,43 | 24,74 | 8.538.169,39 | 4.529.484,70 | 53,05 | 9,65 | 4,50 |
| | 1997 | 381.728,75 | 173.406,75 | 45,43 | 7.433.878,29 | 5.229.424,38 | 70,35 | 5,13 | 3,32 |
| | 1998 | 861.664,11 | 242.375,27 | 28,13 | 11.726.985,49 | 7.191.900,99 | 61,33 | 7,35 | 3,37 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Balanços Anuais do DER e do Estado do Paraná e Leis Orçamentárias Anuais
Notas: (1) Valor orçado convertido pelo dólar de 31 de dezembro do ano anterior e (2) Valor executado considerado o montante empenhado e convertido pelo dólar médio anual

Para explicar a redução no percentual do orçamento do Estado investido em rodovias e a diminuição no ritmo de crescimento da malha, os técnicos

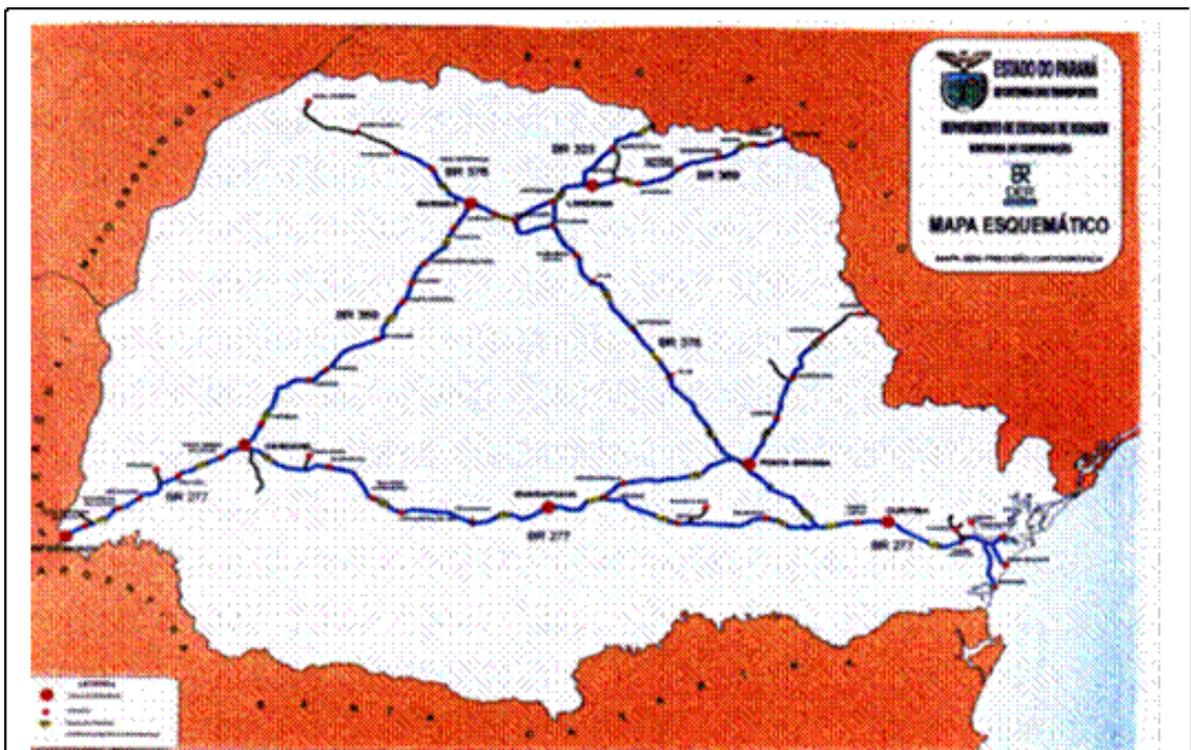
do governo justificam o aumento da demanda da sociedade para aplicação de recursos em outras áreas de governo, em especial na área social, e de forma diferente do que ocorria nas décadas anteriores, o esforço de conservação e recuperação da pavimentação asfáltica da malha viária existente demanda e consome grande parcela dos recursos disponíveis para investimentos no setor. Além disso, os governos de Richa, Dias, Requião e Lerner destinaram significativa parte dos recursos disponíveis, do tesouro e de empréstimos, para programas de pavimentação de rodovias rurais, que apesar de importantes para o fortalecimento do setor agrícola, concorrem diretamente com o aporte de recursos para o investimento em grandes obras de rodovias

Em qualquer abordagem sobre a evolução do modal rodoviário paranaense ocorrida nos últimos anos é obrigatório citar a grande mudança que se estabelece no final de 1997, com a concessão de rodovias à iniciativa privada, culminando com a implantação do pedágio em estradas paranaenses em julho de 1998. Com o nome de “Anel de Integração” o Governo Lerner lança mão de um Programa que delegou para empresas concessionárias, na época, 2.035,5 quilômetros de rodovias, dos quais 1.691,6 quilômetros são rodovias federais delegadas ao Estado e 343,9 quilômetros estaduais. Além dessas, foram incluídos no programa de concessão 308,29 quilômetros de rodovias de acesso não pedagiadas, que estão sob a responsabilidade de manutenção das concessionárias.

Dentro de uma visão neoliberal, onde a presença do estado é tida como um empecilho ao desenvolvimento, Lerner retira o poder público, no caso o DER, da tarefa de atuar nas estradas e lança esse Programa como alternativa de financiamento das ações para manter, melhorar e ampliar a capacidade de tráfego das rodovias que ligam os principais centros econômicos do Paraná. Formado pelo eixo viário que tem como principais pólos as cidades de Curitiba, Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Cascavel, Guarapuava, Foz do Iguaçu e Paranaguá, as concessões são operadas por seis consórcios de empresas, cada um administrando um lote. Mesmo desprovido de

um marco regulatório adequado essas rodovias foram concedidas para a iniciativa privada em novembro de 1997. Ainda hoje o Estado não dispõe de uma agência reguladora que acompanhe a atuação das empresas, cabendo ao Governo Estadual, através do DER, atuar diretamente na fiscalização e regulação do setor.

FIGURA 4 – MAPA DA REDE RODOVIÁRIA CONCEDIDA À INICIATIVA PRIVADA NO PARANÁ – 1998



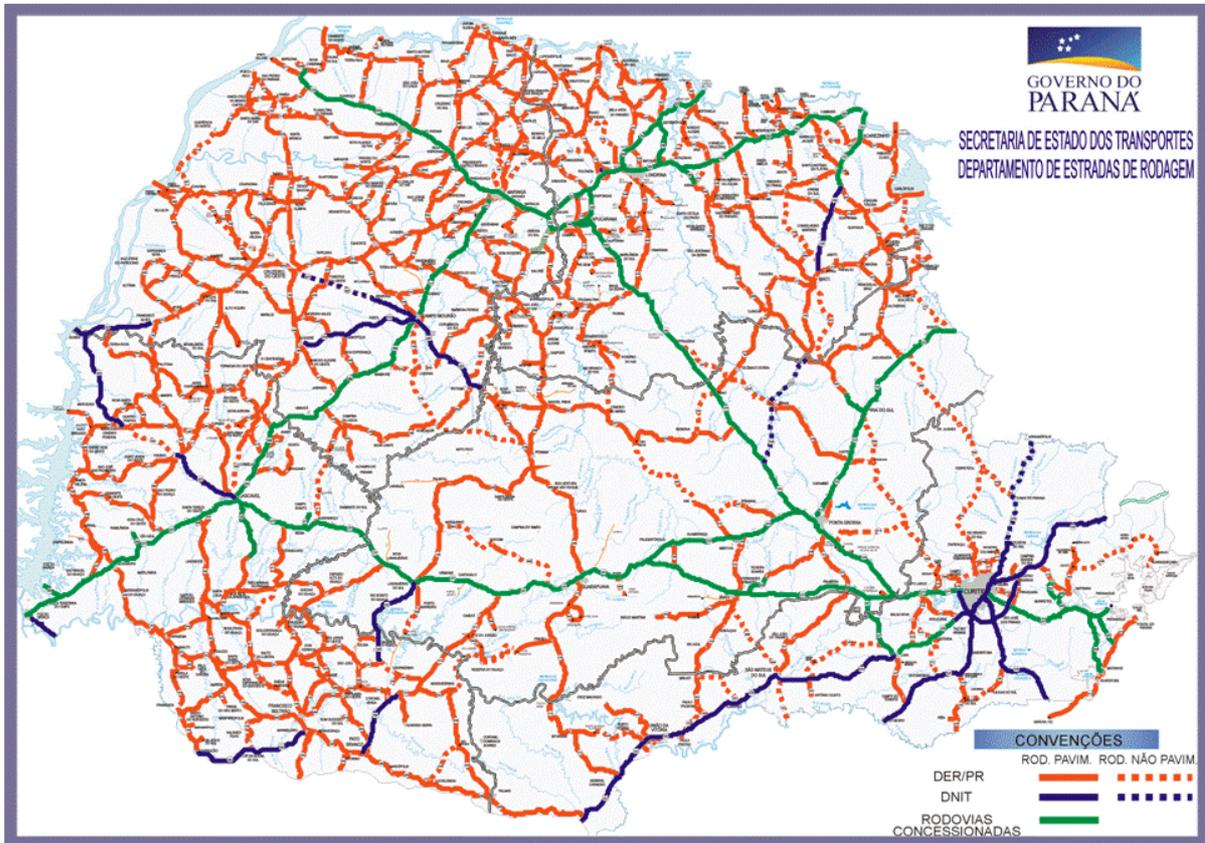
FONTE: Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PR 2000.

Com a receita financeira decorrente da cobrança de pedágio, as concessionárias assumiram o compromisso de restaurar e manter o pavimento, melhorar e ampliar a capacidade (duplicações e terceiras faixas) e implantar infraestrutura para serviços de operação (manutenção do tráfego e atendimento ao usuário). As concessões têm prazo contratual de 24 anos e ao fim desse prazo, as rodovias reverterão ao setor público com todas as benfeitorias e serviços nelas realizados.

A malha rodoviária atual do estado representada na Figura 5, com exceção das rodovias municipais, é composta de 15.818,18 quilômetros, sendo 11.914,92

(75,3%) de conservados pelo DER, 2.481,06 (15,7%) concessionados à iniciativa privada e 1.422,20 (9%) pertencentes à malha conservada pelo governo federal.

FIGURA 5 – REDE RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ – 2005 - MAPA ILUSTRATIVO



Fonte: Departamento de Estradas de Rodagem - DER/PR - 2005

Conforme se verifica na Tabela 9, reproduzida do Relatório Anual de Atividades da Secretaria de Estado dos Transportes, referente ao ano de 2004, a rede rodoviária do Paraná possui atualmente 118,5 mil quilômetros de rodovias. Desse total, 3,4 mil são federais, 12,4 mil estaduais e a grande maioria, 102,7 são municipais. A quase totalidade de rodovias federais e estaduais é pavimentada, no caso das rodovias municipais ocorre o inverso, poucos quilômetros possuem pavimento revestido de pedra, asfalto ou outro produto alternativo.

TABELA 9 – SISTEMA RODOVIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ - EXTENSÕES TOTAIS – 2004
(EM KM)

| Situação | Não pavimentada | Pavimentada | | | Em obras através do Governo Estadual | | | Total | Planejada | Total geral |
|---------------------------------------|------------------|------------------|---------------|------------------|--------------------------------------|--------------|---------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| | | Pista simples | Pista dupla | Total | Pista simples | Pista dupla | Total | | | |
| Federal não delegada | 215,70 | 916,50 | 245,00 | 1.161,50 | | 45,00 | 45,00 | 1.422,20 | 1.091,60 | 2.513,80 |
| Federal delegada concedida | | 1.464,21 | 335,94 | 1.800,15 | | 2,90 | 2,90 | 1.803,05 | | 1.803,05 |
| Federal delegada mantida pelo DER | | 159,40 | 12,30 | 171,70 | | | | 171,70 | | 171,70 |
| Total rodovias federais | 215,70 | 2.540,11 | 593,24 | 3.133,35 | | 47,90 | 47,90 | 3.396,95 | 1.091,60 | 4.488,55 |
| Estadual concedida | | 455,81 | 156,51 | 612,32 | | | | 612,32 | | 612,32 |
| Estadual mantida pelo DER | 1.697,87 | 8.127,15 | 15,27 | 8.142,42 | 103,10 | | 103,10 | 9.943,39 | 2.785,80 | 12.729,19 |
| Estadual transitória concedida | | | 7,80 | 7,80 | | | | 7,80 | | 7,80 |
| Estadual transitória mantida pelo DER | 332,00 | 1.316,82 | 3,40 | 1.320,22 | | | | 1.652,22 | | 1.652,22 |
| Estadual acesso concedido | | 25,59 | 32,30 | 57,89 | | | | 57,89 | | 57,89 |
| Estadual acesso mantido pelo DER | | 147,61 | | 147,61 | | | | 147,61 | | 147,61 |
| Total rodovias estaduais | 2.029,87 | 10.072,98 | 215,28 | 10.288,26 | 103,10 | | 103,10 | 12.421,23 | 2.785,80 | 15.207,03 |
| Municipal | 96.341,41 | 6.353,09 | | 6.353,09 | 31,50 | | 31,50 | 102.726,00 | | 102.726,00 |
| Total Geral | 98.586,98 | 18.966,18 | 808,52 | 19.774,70 | 134,60 | 47,90 | 182,50 | 118.544,18 | 3.877,40 | 122.421,58 |

Fonte: Secretaria de Estado dos Transportes – Paraná. (2004).

3.2 MODAL FERROVIÁRIO

O desenvolvimento do setor ferroviário no Paraná não foi diferente do que ocorreu a nível nacional. Até a primeira metade do século XX, a integração viária do país foi sendo implantada por um processo lento, onde as ferrovias formavam os principais eixos de ligação e movimentação de mercadorias e pessoas.

Via de regra, as alternativas de rodovias, quando existentes, eram em leito natural e sem pavimentação. A primeira ferrovia brasileira, ligando o Rio de Janeiro à Petrópolis numa extensão de 15 quilômetros, foi inaugurada em 1854.

Durante o período monárquico são construídos diversos outros trechos e quando é proclamada a República, em 1889, o Brasil possuía 9.583 quilômetros de

estradas de ferro¹³. A maioria dos trechos foram construídos por companhias inglesas.

Enquanto isso, no Paraná, a primeira estrada de ferro, ligando Curitiba à Paranaguá, foi inaugurada em 1885. A Estrada de Ferro do Paraná, como era chamada, teve sua construção executada sob o comando dos engenheiros Antônio Pereira Rebouças e João Teixeira Soares, com início em junho de 1880, constituindo-se em um monumento à engenharia brasileira.

A concessão, pertencia a *Compagnie Générale des Chemins de Fer Brésiliens* que deu prosseguimento a construção da ferrovia, chegando ao município de Ponta Grossa no ano de 1894 e Rio Negro em 1895. Essa estrada tinha uma característica regional, ligando o litoral ao interior do estado, servindo como importante meio para o escoamento do mate e da madeira.

Por sua vez, a segunda ferrovia construída em solo paranaense, trecho da Estrada de Ferro São Paulo - Rio Grande, tinha como principal objetivo a ligação férrea de São Paulo (Itararé) com o estado do Rio Grande do Sul (Sta M^a da Boca do Monte). Sua construção servia a uma ligação de caráter mais nacional do que regional e teve significativa importância para a movimentação de mercadorias e pessoas dentro do território do Paraná. Os trilhos dessa estrada chegaram a União da Vitória, no Paraná, exatamente no dia 26 de fevereiro de 1905, ponto terminal da linha, que depois seria estendida até o Rio Grande do Sul.

A construção da ferrovia São Paulo – Rio Grande representou uma penetração da então nova república sem precedentes no Paraná e em Santa Catarina, que além do leito da estrada, incorporou grande quantidade de terras à empresa responsável pela construção e operação da linha, causa principal de um dos maiores

13 Considerando que os quase 10 mil quilômetros de ferrovias existentes em 1889 resultavam de um processo recente de expansão ferroviária no Brasil, e que decorridos 115 anos a malha ferroviária nacional passou, aproximadamente, de 10 mil para 30 mil quilômetros, para um país com as dimensões territoriais do Brasil, chega-se a conclusão que o planejamento e investimentos neste modal de transportes deixou muito a desejar, podendo ser classificado, além de insuficiente, como ineficiente.

conflitos sociais no País: a revolta sertaneja do Contestado¹⁴. No ano de 1910 o contrato da Estrada de Ferro São Paulo - Rio Grande incorporou a concessão da Estrada de Ferro do Paraná.

Dando seqüência a expansão da malha ferroviária no Paraná, em 1909 foi inaugurada a Estrada de Ferro Norte do Paraná que liga Curitiba a Rio Branco do Sul e em 1925 seria inaugurado o primeiro trecho da Estrada de Ferro São Paulo – Paraná, ligando Ourinhos – SP a Cambará – PR, que foi um dos principais elementos para o sucesso da colonização e afirmação da região cafeeira no norte do estado.

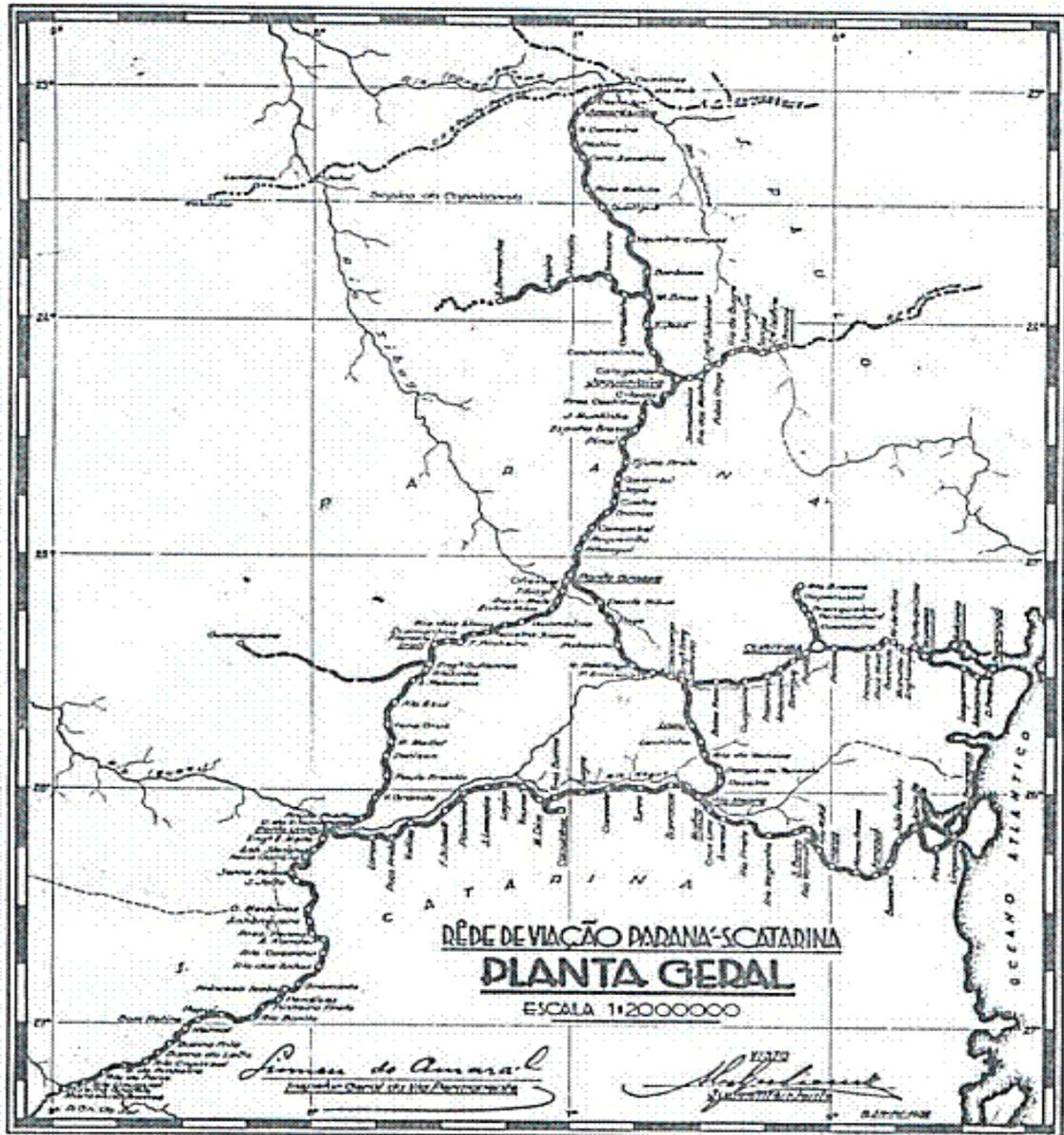
A Companhia Ferroviária São Paulo – Paraná tinha início em Ourinhos-SP, cidade localizada no quilômetro 400 da Estrada Sorocabana, e possuía a concessão dos Estados de São Paulo e do Paraná para a construção de estrada de Ferro de Ourinhos a Guairá, no Rio Paraná.

Em 1932 a estrada chegou a Jataizinho, 1935 a Londrina, 1942 a Apucarana, 1954 a Maringá e, finalmente, em 1972 chega até a cidade de Cianorte no noroeste Paranaense, ponto terminal dessa linha atualmente.

No começo do século XX várias concessões foram autorizadas e transferidas até que, no início da década de 40, houvesse a encampação pelo Governo Federal, resultando na criação em 1942 da Rede de Viação Paraná - Santa Catarina – RVPSC, que em seguida se tornaria subsidiária da estatal Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA.

¹⁴ A concessão da Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande iniciou com o engenheiro João Teixeira Soares em 1890, abandonando o projeto em 1908, transferindo a concessão para uma empresa norte-americana Brazil Railway Company, pertencente ao multimilionário Percival Farquhar, que além do direito de terminar a estrada, ganha também o direito de explorar 15 quilômetros de cada lado da estrada.

FIGURA 6 – REDE FERROVIÁRIA NO PARANÁ – 1937 - MAPA ILUSTRATIVO



Fonte: Rede de Viação Paraná - Santa Catarina (RVPS)

Até essa época, muitas regiões ainda estavam isoladas ou tinham sérias dificuldades de acesso. Porém, a partir da década de 50 as rodovias passam a ser prioridades nas políticas públicas de transportes. Para Galvão (1996), vários motivos explicam esta inversão de prioridades, destacando-se:

a) alto custo de construção das ferrovias;

- b) dificuldades do relevo brasileiro;
- c) déficits financeiros das linhas ferroviárias que oneravam o Tesouro Nacional e limitavam os investimentos de manutenção e melhorias, reduzindo a eficiência do transporte.
- d) insuficiência de recursos de investimentos, aliada a pressão de representantes de diversas regiões isoladas economicamente, para estarem incluídos nas políticas públicas de construção de infra-estrutura de transportes, visando à integração e o desenvolvimento econômico e social; e
- e) ausência de mercado interno consistente que incentivasse os investimentos em sistema de transporte, em escala nacional, baseado em ferrovias, associado ao lobby da indústria automobilística.

Certamente, um dos melhores exemplos neste país que representa o processo de mudança de prioridades entre os setores ferroviário e rodoviário, foi a construção da Estrada de Ferro Central do Paraná. Iniciada em 1949, por iniciativa do Governo Moyses Lupion é concluída somente em 1974, depois de diversas paralisações e retomadas de obra.

Essa estrada, ligando os municípios de Apucarana e Ponta Grossa, teve como principal objetivo, quando do início de sua construção, garantir o transporte do café a ser exportado pelo Porto de Paranaguá, executando a união por meio ferroviário da “Região Norte” com o “Paraná Velho”. A ferrovia, que iniciou suas operações de carga em 1975, teve a maior parte dos investimentos na obra realizados pelo Estado do Paraná, no entanto, como foi relegada a segundo plano por governos que optaram por políticas de transportes que privilegiassem a aplicação de recursos em obras rodoviárias, a obra é concluída somente 25 anos após iniciada, com o aporte de recursos federais¹⁵.

¹⁵ Sobre esta obra existe uma reivindicação de indenização pela empresa construtora, alegando que ao concluir a obra o Governo do Estado não teria realizado os pagamentos devidos. O

Apesar das dificuldades, o Paraná foi uma das poucas unidades da federação que evoluiu em termos de ampliação da malha ferroviária na segunda metade do século XX, tendo a construção da ferrovia Central do Paraná e da Ferroeste. Essa última resultou da concessão da União, em 1988, para que o Governo Estadual executasse a ligação Guarapuava – Cascavel (248 quilômetros) e os ramais para Foz do Iguaçu (171 quilômetros), Guaíra (169 quilômetros) e Guaíra - Dourados (270 quilômetros). O objetivo da Ferroeste era interligar a malha ferroviária que atende as regiões norte, sul do Estado e o Porto de Paranaguá com a região oeste e sudoeste paranaense, grandes produtoras de soja e milho, se estendendo de um lado para a tríplice fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai) e de outro para Dourados em Mato Grosso do Sul.

Para cumprir a missão foi criada a Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A.– FERROESTE, empresa estatal paranaense. A execução dos projetos tem começo em 1991 com a construção da obra ferroviária do trecho Guarapuava – Cascavel. Entre 1991 e 1996, o Governo do Paraná investe aproximadamente 340 milhões de dólares para executar a obra. Do projeto, totalmente financiado com recursos da arrecadação estadual, o governo estadual conseguiu executar o trecho Guarapuava – Cascavel, chegando com os trilhos na divisa com o município de Cascavel no final do Governo Requião (1991-1994), sendo concluído em 1996 em seus quilômetros finais, durante o Governo Lerner, que também se encarregou de construir o terminal ferroviário de Cascavel. Até hoje, os demais trechos não saíram do papel, pois os esforços de investimentos se mostraram muito elevados para o governo estadual. Por outro lado, a União, bem como a iniciativa privada, não demonstraram interesse em investir recursos para dar continuidade ao projeto.

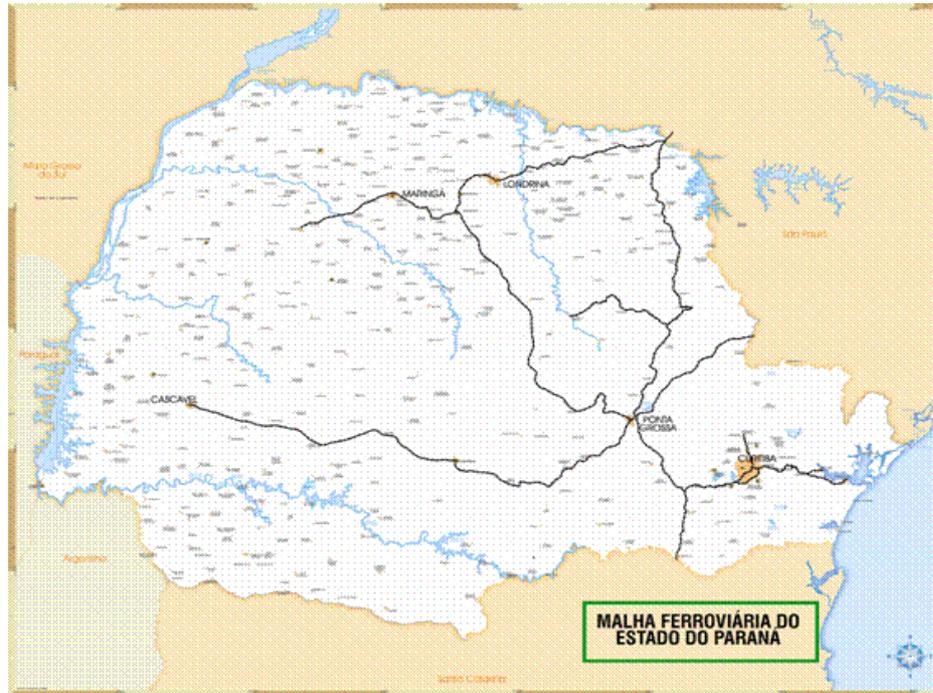
Governo estadual, por sua vez, alega não ter recebido os recursos prometidos pelo Governo Federal para concluir a obra. A ação já foi julgada em juízo, com ganho de causa para o reclamante, e a dívida encontra-se inscrita como precatório na fazenda pública estadual, com valor aproximado de 2,5 bilhões de reais a preços de dezembro de 2002.

Acompanhando o processo que estava ocorrendo com a maior parte das rodovias que ligam as principais cidades paranaenses, as ferrovias tiveram suas operações privatizadas no início de 1997. Mas, enquanto nas rodovias a concessão se dava somente em trechos com maior volume de tráfego, garantindo o retorno dos investimentos privados, com as ferrovias a passagem para a iniciativa privada foi total, ou seja, o governo sai completamente da operação das estradas de ferro. A concessão ferroviária é feita principalmente pela esfera federal, que administrava a maior parte dos trilhos no estado. O alinhamento da ideologia de atuação neoliberal dos Governos federal e estadual, diga-se Fernando Henrique Cardoso e Jaime Lerner, deixou a rede de trilhos de ferro no estado sob total controle do mercado.

A malha federal tem como concessionária a América Latina Logística do Brasil S/A. – ALL e o trecho estadual, concessão federal ao Governo do Estado, está subconcessionado à Ferrovia do Paraná S/A – FERROPAR, as quais são responsáveis pela conservação e operação das estradas e terminais. Atualmente, as estradas de ferro no Paraná totalizam 2.286 quilômetros de extensão. São 2.038 quilômetros de ferrovias federais e 248 quilômetros estaduais. A distância entre os trilhos de um metro, padrão nacional, 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 rodoviário. No caso específico do transporte ferroviário paranaense, operado pela ALL e FERROPAR, a característica sazonal dos grãos agrícolas provoca, nos picos de safra, uma demanda maior do que a frota de vagões pode atender.

Parte da explicação deste fato é que o deslocamento de cargas tem maior volume no sentido de exportação pelo Porto de Paranaguá, um dos principais exportadores brasileiros de grãos, onde o fluxo de cargas na descida da Serra do Mar representa 90% do transporte executado pela ferrovia no trecho.

FIGURA 6 – REDE FERROVIÁRIA NO PARANÁ – 2005 - MAPA ILUSTRATIVO



FONTE: Secretaria de Estado dos Transportes. Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A, 2005.

Atualmente, o transporte ferroviário no Paraná possui dois pontos críticos a serem considerados. O primeiro é a transposição da Serra do Mar, que liga Curitiba à Paranaguá, em especial no trecho mais íngreme com extensão de 40 quilômetros, no qual existem limitações técnicas e operacionais. O segundo, representado pela ligação Guarapuava – Ponta Grossa (Desvio Ribas) com extensão de 257 quilômetros, possui condições difíceis de rampa e raio de traçado. Somam-se a essas limitações, a insuficiência de material rodante e de investimentos para ampliar a capacidade de tráfego na mesma proporção do aumento da demanda, principalmente no trecho Curitiba-Paranaguá.

No perímetro urbano de Paranaguá as maiores dificuldades estão nos cruzamentos das linhas férreas com as ruas da cidade. A operação do tráfego nesses pontos gera congestionamentos e atrasos, afetando tanto o transporte de cargas como os deslocamentos dos moradores. A proximidade das áreas residenciais e comerciais com os locais de acesso e manobras dos vagões causa inúmeros conflitos de tráfego.

3.3 OUTROS MODAIS DE TRANSPORTES

3.3.1 Hidrovias

O Paraná não tem grandes tradições na exploração da navegação comercial por seus rios. Porém, da metade do século XIX até aproximadamente 1950, o rio Iguaçu teve importante participação no desenvolvimento econômico do estado. Esse rio, com aproximadamente 1,3 mil quilômetros de extensão, ligando a região de Curitiba com Foz do Iguaçu, marcou as diferentes épocas da ocupação e crescimento da região sul do Paraná. Foi, se não a única, mas a alternativa de transporte fluvial interna que proporcionou mais tempo de navegação comercial e integração econômica e social do estado.

Em razão das corredeiras e diversos saltos, a navegação do rio Iguaçu, que se dava de forma comercial entre a região de Curitiba e de União da Vitória, era feita por etapas, com diversos portos. Esse foi um dos motivos de sua pouca eficiência. Entre São José dos Pinhais e João Eugênio só navegavam canoas e pequenos barcos e de Porto Amazonas até União da Vitória, a navegação permitia maior porte, com a existência de pequenos Vapores. Esses transportavam erva mate e madeira da região para o Porto Amazonas, que depois seguia viagem por terra até Curitiba e Paranaguá.

No entanto, à medida que as matas foram devastadas para a exploração da madeira transportada pelo rio, o seu leito foi sendo assoreado, até que na década de cinquenta a navegação dos Vapores ficasse muito prejudicada. Aliada a isso, a alternativa das vias de transporte rodoviário, fez com que as cargas fossem deslocadas por terra, desativando as linhas fluviais.

Apesar da bacia hidrográfica do Estado ser bastante ampla, a maioria dos rios não é naturalmente navegável, sendo necessários grandes investimentos para viabilizar o transporte fluvial. Os outros principais rios do Paraná, como Paranapanema, Tibagi, Ivaí e Piquiri, também correm para o interior do Estado e

formam um grande complexo hidrográfico com enorme potencial energético.

Essas características, aliadas a uma matriz de transporte assentada no modal rodoviário, foram decisivas para que os governantes locais e da Capital Federal tomassem a decisão pelo aproveitamento energético desses rios, com investimentos na construção de hidrelétricas sem a previsão de eclusas para um sistema paralelo de navegação.

Atualmente, a hidrovia Tietê-Paraná que liga Foz do Iguaçu ao maior centro industrial do país - São Paulo - constitui-se na única alternativa hidroviária paranaense de grande porte explorada em termos de transporte fluvial. Em 1998, foram concluídas as obras para melhorar as condições de navegabilidade na hidrovia, beneficiando diretamente as regiões Oeste e Noroeste do Paraná.

Ao longo das últimas décadas, os governantes paranaenses desenvolveram diversos estudos para aproveitamento da navegação comercial de rios como Paranapanema, Tibagi e Ivaí. Dentre os projetos, aquele que teria uma situação mais viável para explorar a navegação, segundo técnicos da Secretaria de Estado dos Transportes, é o do rio Ivaí, com uma alternativa de transporte em 277 quilômetros de extensão, desde a foz do rio Paraná até a altura de Doutor Camargo, onde encontra os trilhos da ALL.

Porém, os elevados custos de implantação e as reduzidas perspectivas de sucesso dos empreendimentos não incentivaram a implementação deste modal de transporte, nem pelo Governo e muito menos pela iniciativa privada.

3.3.2 Portos

Em razão da privilegiada localização geográfica e pelo volume de mercadorias movimentadas, Paranaguá ocupa o papel de destaque como o grande

Porto do Paraná¹⁶ e um dos principais portos do país, sendo referência na exportação de produtos agrícolas, em especial na movimentação de grãos. Situado a 90 quilômetros de Curitiba, tem acessos principais pela rodovia duplicada BR-277¹⁷ e ferrovia Curitiba - Paranaguá.

Para chegar ao cais comercial do porto de Paranaguá que possui 2.616 metros de extensão, os navios percorrem um canal de acesso com 15 milhas (27,78 quilômetros) e calado máximo oficial de 41 pés (12,71 metros).

O Porto de Paranaguá foi a porta de entrada para os primeiros povoadores do Paraná, e desde a segunda metade do século XVI tem sido um dos principais exportadores da região sul do país. Apesar de ter sua história iniciada com a colonização do Estado, até o ano de 1872, Paranaguá era considerado como um ancoradouro.

Sua transformação em porto ocorreu pelo Decreto Federal nº. 5.053, de 14/08/1872, sendo concedido para a administração da iniciativa privada. Dezesete anos mais tarde, em 1889, encerra-se a concessão e o Porto passa a ser administrado pelo Governo Federal.

Em 1917 esta concessão é transferida por Decreto Federal para o Governo do Estado do Paraná, que a mantém até os dias de hoje. Para a realização da tarefa de condução da concessão o Governo do Estado criou, em 11/07/1947, a autarquia pública Administração dos Portos de Paranaguá que, em 1981 foi alterada para Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA. O Estado possui a

¹⁶ Em 2004, conforme dados divulgados pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, o Porto de Paranaguá movimentou mercadorias na ordem 31,48 milhões de toneladas, enquanto Antonina (Terminais Barão de Tefé e Ponta do Félix) movimentou 1,09 milhões de toneladas.

¹⁷ O trecho Curitiba-Paranaguá da BR-277 concentra o tráfego rodoviário dos produtos agrícolas a granel, oriundos de diversas regiões e destinados ao Porto de Paranaguá. Essa rodovia encontra-se duplicada e a capacidade viária do sistema atende de forma plena a demanda das horas de maior movimento. (PARANÁ, 2001).

concessão do Governo Federal para administrar os portos de Paranaguá e Antonina até 2026.

A importância do Porto de Paranaguá para a economia paranaense remota a começo do século XVII quando da exploração do ouro nas minas da região litorânea do Paraná, que até o início do século XVIII foi a principal fonte no Brasil de exportação desse metal para a Coroa Portuguesa. Conforme já abordado no capítulo 2 deste trabalho, com fim do ciclo do ouro na região, segue-se um período de estagnação até o começo do século XIX.

O Porto iria resgatar sua importância para a economia estadual com o início do ciclo da Erva Mate, que perduraria até a terceira década do século XX. Já a partir dos anos iniciados em 1920 e até a metade do século XX, a queda do ciclo do mate faz com que as atividades portuárias ficassem muito dependentes da exportação da madeira, responsável pela maior parte da movimentação de carga no período.

Na virada da primeira para segunda metade do século XX tem início o ciclo de exportação do café pelo porto de Paranaguá. O auge desse ciclo foi o final da década de cinquenta e início dos anos sessenta, quando o café ainda mantinha um bom preço no mercado externo e grandes volumes de embarque em Paranaguá.

Na etapa que se segue ao café, começando entre o final dos anos 60 e início dos 70, apesar de ainda marcada pela exportação de produtos de origem agrícola e extrativo, a movimentação de mercadorias em Paranaguá é caracterizada pela diversificação da pauta de exportação.

No entanto, aos poucos a soja e seus derivados foram cada vez mais expandindo sua predominância sobre o volume movimentado, o que pode ser percebido na Tabela 10.

TABELA 10 – MOVIMENTAÇÃO DE MERCADORIAS PELOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA - 1960 A 2004

(EM TONELADAS)

| ANO | CAFÉ EXP. | MADEIRA EXP. | MILHO EXP. | SOJA EXP. | FARELO EXP. | FERTILIZ IMP. | ÓLEO VEG. EXP. | DIVERSOS EXP. | DIVERSOS IMP. | ANTONINA DIVERSOS | SOMA |
|------|-----------|--------------|------------|-----------|-------------|---------------|----------------|---------------|---------------|-------------------|-------------------|
| 1960 | 35.062 | 32.021 | | | | 4.414 | | 83.930 | 472.498 | - | 627.925 |
| 1965 | 239.224 | 56.263 | 139.427 | | | 2.993 | | 59.756 | 601.610 | - | 1.099.273 |
| 1970 | 403.305 | 76.852 | 895.768 | 26.198 | 265.596 | 31.842 | 5.847 | 159.702 | 875.947 | - | 2.741.057 |
| 1975 | 312.408 | 70.296 | 616.134 | 1.038.403 | 1.412.410 | 187.090 | 94.573 | 281.386 | 1.652.581 | 47.381 | 5.712.662 |
| 1980 | 243.769 | 98.010 | 18.906 | 983.775 | 3.310.979 | 568.611 | 373.550 | 2.400.518 | 880.070 | 134.798 | 9.012.986 |
| 1985 | 122.561 | 148.491 | 63.604 | 2.372.140 | 4.633.214 | 151.689 | 450.338 | 4.177.289 | 694.520 | 210.059 | 13.023.905 |
| 1990 | 98.993 | 328.846 | | 2.096.688 | 4.850.631 | 739.447 | 317.513 | 3.683.262 | 793.339 | 22.400 | 12.931.119 |
| 1995 | 3.287 | 681.077 | | 1.342.114 | 7.100.840 | 1.122.869 | 997.062 | 3.293.368 | 2.616.093 | 42.555 | 17.199.265 |
| 2000 | 8.429 | 973.918 | 55.888 | 4.646.346 | 3.820.404 | 3.836.878 | 742.271 | 4.411.603 | 2.611.781 | 77.520 | 21.185.038 |
| 2001 | 2.847 | 928.239 | 4.561.035 | 5.019.869 | 5.001.250 | 3.865.233 | 855.038 | 5.789.670 | 2.639.359 | 137.949 | 28.800.489 |
| 2002 | 586 | 1.258.603 | 1.936.484 | 5.139.898 | 5.547.530 | 4.089.225 | 1.191.426 | 6.458.952 | 2.489.187 | 406.658 | 28.518.549 |
| 2003 | 826 | 1.472.914 | 2.765.671 | 5.931.950 | 5.962.041 | 6.110.043 | 1.457.533 | 6.185.650 | 3.015.359 | 654.440 | 33.556.427 |
| 2004 | 644 | 1.783.206 | 3.541.294 | 5.084.975 | 5.282.377 | 5.559.444 | 1.586.520 | 5.806.799 | 2.835.930 | 1.092.606 | 32.573.795 |

Fonte: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA

Vale destacar que foi na década de 60, mais precisamente em 1966, que ocorreu a inauguração do trecho rodoviário Curitiba - Paranaguá da BR 277. Essa estrada, aliada a tantas outras aberturas e pavimentações de rodovias no estado, que ocorrem na época, possibilitou melhores condições de acesso da produção agrícola paranaense e dos estados vizinhos para o Porto de Paranaguá.

A construção do Porto de Paranaguá teve sua primeira etapa iniciada em 1926 e inaugurada em 1935, com a implantação de 550 metros de cais acostáveis. Entre as décadas de 1950 e 1960 sua principal fonte de renda foi a movimentação do café, mas a partir dos anos 70, para se adaptar ao novo perfil resultante da substituição do ciclo do café pelo da soja foram realizados investimentos públicos e privados, em silos, moegas e correias.

Com isso, foi possível atender a nova demanda, que implicava em maiores volumes de movimentação. Em 1973, o Porto de Paranaguá já contava 2.106 metros de cais acostável, ou seja, apenas 510 metros a menos do que possui atualmente. Desde então, a movimentação cresceu aproximadamente 1.149%, pois no início dos

anos 70 o Porto movimentava cerca de 2,74 milhões de toneladas anualmente (1970) e em 2004 movimentou 31,48 milhões. O aumento da movimentação foi garantido principalmente por investimentos em capacidade de recepção, armazenagem e velocidade de embarque, pois muito pouco se investiu em ampliação de cais.

O perfil exportador agrícola do porto de Paranaguá, ainda predominante, vem sendo alterado. As mudanças no perfil econômico do Estado, cada vez mais intensificadas nos últimos anos, aumentam a produção e movimentação de volumes de produtos manufaturados, exigindo ampliações e melhorias nos terminais especializados na movimentação e armazenagem de veículos e containers.

Além de Paranaguá, o complexo portuário paranaense conta com o Porto de Antonina, que possui 60 metros de cais público (cais de Antonina) e 360 metros de cais privado (cais da Ponta do Félix). O terminal Ponta do Félix, construído pela iniciativa privada sob o regime de permissão de uso, tem uma estrutura destinada à exportação totalmente automatizada de cargas frigorificadas. O acesso marítimo à Antonina é feito pelo canal da baía de Paranaguá, com 5.4 milhas (10 km) de comprimento e 26,3 pés (8,02 metros) de profundidade.

A cidade de Antonina foi palco de grande ascensão, queda e recuperação das atividades portuárias em sua baía. Isso ocorreu em razão do antigo Terminal estar fortemente atrelado aos produtos que determinaram as fases de desenvolvimento econômico do Estado. No final do século XIX, com a conclusão da estrada da Graciosa e das linhas férreas ligando Antonina a Curitiba, gerou-se um impulso progressista, intensificado pelos ciclos da erva-mate e da madeira. Em 1920, Antonina era o quarto porto exportador brasileiro.

Mas, com o fim do ciclo da erva-mate seguido das mudanças na economia mundial após a segunda Grande Guerra Mundial, e também com a concentração das exportações por Paranaguá, principalmente do café, o declínio das atividades do Porto de Antonina foi inevitável. A economia da cidade foi duramente afetada, tendo ainda

sofrido mais a partir dos anos 70 com a paralisação da Indústria Matarazzo, importante geradora de negócios e empregos.

A situação somente começa a mudar no final da década de 90, com a intensificação da movimentação de fertilizantes no antigo Terminal Matarazzo e estabelecimento de parceria com a iniciativa privada para a movimentação de cargas frigoríficas, através de outorga de concessão para a construção e operação de instalações no Terminal da Ponta do Félix.

Em suma, os portos paranaenses tiveram sua evolução marcada pela dinâmica do desenvolvimento econômico do estado, uma região primária exportadora, tendo nos seus portos os pontos de referência para remeter a produção para o exterior.

Como os principais produtos tinham baixo valor agregado, exceto o café¹⁸, os saldos comerciais não resultavam grandes possibilidades de incrementar a importação de produtos demandados, que na sua maioria eram compostos por itens manufaturados. Logo, esses portos se especializaram na movimentação de embarques, especialmente de produtos de origem agrícola ou extrativa.

Além disso, tiveram investimentos em melhorias e ampliações de capacidade de movimentação de mercadorias, atrelados ao comportamento dos ciclos econômicos vividos pelo Paraná e muito dependentes da política de aporte de recursos do Governo Federal.

Somente a partir da década de 90 e início deste século, com o incremento da exportação de derivados da soja e produtos manufaturados da indústria automobilística percebe-se a possibilidade de melhoria no desempenho da receita cambial, no entanto, o perfil do porto, de ser uma porta de saída bem maior que de entrada não deve sofrer muitas alterações.

¹⁸ No ano de 1965, o Porto de Paranaguá exportou seis milhões de sacas de café, sendo o maior ponto de embarque do produto no mundo. (PARANÁ. APPA, 2005)

FIGURA 7 – PORTO DE PARANAGUÁ – 2004

Fonte: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA

3.3.3 Aeroportos

O transporte aéreo, que surgiu no Brasil na terceira década do século XX, evoluiu rapidamente até o final dos anos 50, com o aparecimento de grande número de aeronaves e companhias aéreas. Mas, a partir dos anos 60, ocorre o enfraquecimento do setor aeroviário, em decorrência de alterações na taxa de câmbio que, não mais favoreciam as importações, e do Governo Federal cessar a política de subsídios ao ramo da aviação, resultando em grande elevação das tarifas aéreas.

Aliado a esses fatores, o país experimenta uma crescente melhoria das condições do transporte rodoviário, enquanto no transporte aéreo, novas aeronaves que apresentavam maior capacidade de carga exigiam melhor infra-estrutura para pouso e decolagem, como pistas pavimentadas e de maiores dimensões. Assim, muitas cidades paranaenses, com capacidade insuficiente para gerar as demandas exigidas pelas companhias aéreas, são esquecidas pelos setores privados e pelos governos federal e

estadual.

A partir da década de 80, com adequações e ampliações de importantes aeroportos como os de Curitiba (Afonso Pena, em São José dos Pinhais) e Foz do Iguaçu, o quadro começa a sofrer alterações. Porém, no Paraná e no Brasil de forma geral, o fluxo de pessoas e mercadorias transportado por avião ainda é muito baixo, quando comparado ao que é movimentado por outros modais.

Ao todo, no Paraná são 43 terminais homologados pelo Departamento de Aviação Civil - DAC, dos quais 37 têm pistas com pavimento asfáltico. Os aeroportos públicos são mantidos e administrados pelas prefeituras municipais, com exceção dos aeroportos de Curitiba, Bacacheri, Foz do Iguaçu e Londrina, administrados pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO. O aeroporto Afonso Pena é o maior do Estado e está localizado na região metropolitana de Curitiba, a 80 quilômetros do Porto de Paranaguá, operando 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.

Na avaliação da evolução dos diversos modais de transporte do Paraná abordados neste capítulo, percebe-se que fica evidente a dependência de situações externas, de forma semelhante ao que ocorreu com o processo de formação econômica do estado. Mesmo assim, enfrentado as dificuldades resultantes da escassez de recursos para investimentos, importantes rodovias e ferrovias foram sendo construídas em todo território do Estado, principalmente a partir do século XX, possibilitando o fortalecimento dos movimentos de ocupação e o crescimento econômico.

Guiada pela dinâmica dos principais produtos e dos processos de ocupação territorial, a evolução do ramo de transporte acompanhou as fases do desenvolvimento paranaense, dando o suporte para a integração territorial e a movimentação de mercadorias, em especial o escoamento da grande produção agrícola do estado.

4. TRANSPORTES E DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

Acompanhar o processo de desenvolvimento econômico, seja impulsionando sua evolução ou sendo ocasionado por esse, é uma das características inerentes da área de transportes. As diferentes linhas do pensamento econômico compreendem que o investimento em infra-estrutura de transporte é de grande importância para as políticas de desenvolvimento. Conforme Caixeta e Martins (2001), ao garantir competitividade aos produtos de exportação, o transporte é extremamente importante para as políticas de desenvolvimento regional.

No cotidiano das pessoas há uma questão popular muito utilizada: O que nasceu primeiro, o ovo ou a galinha? Esta questão pode ser aplicada para o transporte fazendo-se a seguinte pergunta: O que deve ocorrer por primeiro, o crescimento econômico da região ou a implantação/ampliação da infra-estrutura de transporte? Não são poucos os economistas, engenheiros e tantos outros profissionais que tentam chegar a um consenso sobre a resposta para a questão. A pergunta e diversas respostas estão presentes em livros, estudos, encontros e seminários, bem como nos gabinetes de políticos e técnicos de governo.

Em várias reuniões para definição das prioridades de investimento para o setor de transporte, ocorridas nos últimos dez anos nas Secretarias de Estado do Planejamento e dos Transportes do Paraná, nas quais o autor deste trabalho teve a oportunidade de participar, foram muitas horas de discussões sobre investimentos em rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias. As questões a serem definidas estavam na decisão de quais modais de transporte e quais investimentos deveriam ser priorizados e incluídos em planos de governo e orçamentos anuais.

Não há um consenso sobre a real dimensão da importância da infra-estrutura e de projetos específicos no setor de transportes para o desenvolvimento de uma

região. No entanto, é fato que o crescimento econômico e por conseqüência o desenvolvimento de uma região requer que haja disponibilidade de infra-estrutura para suportar as atividades econômicas. É esse o ponto central de discussão sobre a relação e o papel do setor público na formação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentadas em investimentos na infra-estrutura, em especial o transporte.

No Paraná, ao longo de sua formação econômica, ficou demonstrado nos capítulos anteriores que houve grande envolvimento das atividades de transportes, principalmente da evolução da infra-estrutura de estradas, ferrovias e portos, com o crescimento econômico e desenvolvimento regional. Porém, não é possível afirmar se foram os investimentos em infra-estrutura que definiram o ritmo do desenvolvimento ou se esse ritmo foi estabelecido por influências externas e demandas locais que, por sua vez, determinaram as necessidades de investimentos em transportes.

Nesse cenário, abre-se o espaço para a discussão sobre o desenvolvimento do Paraná nas últimas décadas e qual o papel do Estado no processo, focando na questão de como se articulam as políticas de desenvolvimento e o planejamento de transportes. Considerando que, o Governo do Estado tem sido o grande responsável pelos investimentos em infra-estrutura de suporte ao desenvolvimento da economia paranaense, a análise da forma como, nas últimas décadas, foi inserido o planejamento de transportes nos planos de governo para o desenvolvimento regional é um importante subsídio para orientar as formulações de novas políticas para o setor.

Os assuntos abordados neste capítulo: os instrumentos de planejamento público; a forma como vem sendo realizado o planejamento de transportes no Paraná; e a relação entre políticas de desenvolvimento regional e o setor de transportes no Paraná, são fundamentais para sugerir o novo papel do Estado para a área de transportes.

4.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO

Historicamente, dentro do mundo capitalista do século XX, a sistematização do planejamento governamental, na forma de planos e programas de ação, teve origem no início da década de trinta, inspirada na tese Keynesiana de que o processo de crescimento se beneficia da intervenção dos governos. A hipótese defendida por essa teoria sugere que quando há uma crise econômica pode ser necessário o Governo intervir para recuperar a demanda agregada, pois o mercado não é capaz de isoladamente reativar essa demanda e solucionar todos os problemas econômicos, como pressupunham os economistas clássicos.

O planejamento econômico de Governo no Brasil, remota a década de quarenta com o Plano de Obras e Equipamentos (1944 - 1948), seguido na década de cinquenta pelo Plano SALTE¹⁹ (1949 - 1953) e Plano de Metas (1956 - 1961). Em seguida, diversos planos de governo são implementados nos anos sessenta, como tentativa de estabelecer uma rotina de planejamento, mas que tiveram curta duração e foram focados no controle da inflação. Nos anos 70 e 80 são lançados planos mais consistentes, representados pelo Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico - I PND (1972 - 1974), II PND (1975 - 1979) e III PND (1980 - 1985).

Enquanto isso, os governantes do estado do Paraná implementam diversos planos regionais de governo. Em geral, os planos estaduais seguiram os períodos de gestão dos governadores. Continham conjuntos de intenções do chefe do executivo em vigor, apresentados em documentos de diversas formas, mas que tinham em comum o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, alinhando as vontades de execução nos diversos setores de governo (saúde, educação, agricultura, transporte e outros).

Com a constituição de 1988, é sistematizada nova forma de planejamento,

¹⁹ O nome Plano SALTE deriva da associação feita às letras iniciais dos setores considerados prioritários: saúde, alimentos, transporte e energia.

padronizando e normatizando os procedimentos de planejamento. Como resultado disso, na década de noventa são elaborados os primeiros Planos Plurianuais – PPAs. Governos Federal e Estaduais elaboram seus planos para o período de 1991 a 1995. A partir de então, os governos que se seguiram implementaram sucessivamente os planos plurianuais para os períodos 1996 a 1999, 2000 a 2003 e, nos dias atuais, estão sendo implementados por União e Estados os planos plurianuais para o período 2004 a 2007.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um importante avanço no processo de planejamento e orçamento público no Brasil, através da inclusão de dispositivos regulamentadores do processo de planejamento. De acordo com a legislação em vigor, na esfera do poder público federal, estadual e municipal, o planejamento é explicitado na forma de Leis específicas, para que o cidadão possa tomar conhecimento das diretrizes, dos objetivos e metas dos governos.

O Plano Plurianual – PPA consiste num instrumento de planejamento no qual o Governo 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. A lei que instituir o Plano estabelece de forma regionalizada para o quadriênio as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, abrangendo os programas de manutenção e expansão das ações de Governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, de caráter anual, é documento obrigatório e importante que antecede a elaboração da lei orçamentária. Deve ser elaborada em consonância com o Plano Plurianual, estabelecendo metas e prioridades da administração pública e serve como orientadora na preparação da lei do orçamento.

Complementa estes instrumentos, um dos processos fundamentais de gestão do Estado, que é a elaboração, aprovação e execução do Orçamento Público, mediante o qual os recursos públicos são geridos. Assim, os governos elaboram a Lei Orçamentária Anual – LOA, que especifica os objetivos e metas da Gestão de

Governo, na forma de programas, subprogramas, projetos e atividades. A LOA utiliza instrumentos de classificação orçamentária nos quais as receitas e despesas são detalhadas e alocadas nos diversos órgãos de governo. Os poderes executivos, em suas administrações diretas, autarquias e outras instituições controladas, bem como os poderes legislativo e judiciário, elaboram seus orçamentos anualmente, respeitando as diretrizes e premissas de Plano Plurianual e de Lei de Diretrizes Orçamentária.

Apesar de essas Leis serem autorizatórias²⁰, ou seja, não impõem obrigação de cumprimento de objetivos, metas e valores previstos, elas servem como indicativos das propostas dos governantes e de sistematização de suas intenções. O cumprimento dos objetivos e metas, em geral, depende de diversos fatores. Os principais elementos que influenciam os rumos de um plano de governo são: i) comportamento da arrecadação de recursos; ii) viabilização e fluxos de aporte de financiamentos externos e internos; iii) pressões políticas, oriundas de interesses de políticos e grupos organizados; iv) mudanças de prioridades e intenções dos governantes; e v) articulação e pressão da população e o desempenho de aprovação do governo nos diversos setores, medidos por pesquisas de avaliação e de intenção de votos.

Os governos avançaram em termos de planejamento, com a adoção desse conjunto de instrumentos (PPA, LDO e LOA), que reduz os riscos inerentes da arbitrariedade do poder executivo. Por outro lado, isso não impediu a continuidade das práticas de cortes orçamentários, resultantes das constantes necessidades de ajustes fiscais rigorosos para o controle das contas públicas, fazendo com que projetos e atividades, previstos em orçamentos, sejam cumpridos apenas parcialmente, ou até, deixados de lado.

Via de regra, as áreas mais afetadas são as relacionadas com a infra-

²⁰ Em alguns países, como na Inglaterra, essas leis são obrigatórias. Assim, quando o governante prevê que no setor de transporte será investido um determinado valor para a execução de uma rodovia que liga duas cidades específicas e um porto em um determinado local, essas ações devem ser obrigatoriamente executadas na conformidade em que foram planejadas.

estrutura. Nos últimos anos, se verificou constantemente o Governo Federal anunciar cortes no orçamento a ser liberado, que se concentraram principalmente no setor de transportes.

4.2 PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES NO PARANÁ

Seguindo a tendência nacional das últimas cinco décadas, o planejamento de transportes no Paraná, privilegiou os investimentos no setor rodoviário. Mesmo assim, durante o período foram realizadas duas importantes ligações ferroviárias, o trecho ferroviário Ponta Grossa – Apucarana²¹, iniciado pelo Estado e concluído com ajuda da União, e o trecho Guarapuava – Cascavel, totalmente construído com recursos do tesouro estadual. Tradicionalmente, os valores alocados para o setor são considerados volumosos dentro do universo do orçamento estadual. No entanto, nos últimos anos, os recursos previstos nas Leis Orçamentárias são realizados apenas parcialmente. A principal razão alegada pelos governantes é a indisponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, frente ao universo das despesas programadas na Lei. No entanto, conforme pôde ser demonstrado na Tabela 7 apresentada no capítulo 3 desta dissertação, a execução parcial em baixo percentual nem sempre foi uma prática comum dentro do processo de desenvolvimento econômico paranaense.

Durante o período de 1945 até o fim da década de 70 o financiamento dos investimentos em rodovias contou com recursos do Fundo Rodoviário Nacional – FRN, o que possibilitou aos governantes nos três níveis do Poder Executivo: federal, estadual e municipal, terem as condições financeiras para planejar e desenvolver suas ações de investimentos em rodovias, fator facilitador para as políticas de desenvolvimento, regional e nacional. É nesse cenário que, os Planos Rodoviários

²¹ Essa ferrovia, apesar de ter sido concluída em 1974 e inaugurada em 1975, com o aporte de recursos federais, teve sua construção iniciada em 1949, ainda no primeiro governo de Moyses Lupion. Ver capítulo 3.

Estaduais no Paraná, estabelecidos e implementados nos governos Moisés Lupion 1947-1951, Bento Munhoz 1951-1955, Moisés Lupion 1956-1960 e Ney Braga 1961-1965, estabelecem como principal preocupação de suas gestões a solução de problemas econômicos, políticos e sociais do Estado, resultantes da falta de integração entre litoral, capital e interior. Além de recursos do FRN, os governantes da época utilizaram volumosos recursos da arrecadação estadual para aplicar em infra-estrutura rodoviária.

Juntamente com o grande esforço de investimento feito por esses governantes, o Paraná se fez presente nos Planos Rodoviários Nacionais. Situado como rota de ligação entre o Rio Grande do Sul, até a década de 70 o principal celeiro de produção agrícola do país, e os grandes centros consumidores nacionais, São Paulo e Rio de Janeiro, pelo Paraná transitavam os produtos agrícolas gaúchos para o abastecimento da região sudeste. Aliado a isso, o Governo federal se preocupava com as grandes ligações viárias nacionais, onde se incluía a necessidade de boas estradas para que os estados da região sudeste pudessem abastecer os demais mercados do país com máquinas, equipamentos e outros bens de consumo industriais.

No segundo governo de Moisés Lupion, enquanto o Governo Federal do Presidente Juscelino Kubitschek implementa o Plano Quinquenal de Obras Rodoviárias (1956 - 1960), o Governo do Paraná atuava na execução do Plano de Novas Obras, que visava reduzir os problemas de pouca integração e baixa circulação de mercadorias, principal preocupação dos governantes da época. Lupion concretizou o início da obra de construção da Estrada de Ferro Central do Paraná e executou um ambicioso plano rodoviário. O planejamento de transportes se dava de forma integrada com o Plano Rodoviário Nacional. Enquanto no nível federal as obras rodoviárias no Paraná, que se davam através do DNER, tinham a preocupação com a integração do mercado nacional, a nível do governo local, as preocupações eram mais acentuadas com a efetivação da integração regional. Na análise dos Planos de Governo

desenvolvidos pelos governantes paranaenses dessa época (1947 - 1965), e dos principais investimentos do Governo Federal em pavimentações de rodovias no Paraná, observa-se claramente a preocupação com a integração do território estadual, tanto internamente, como com seus estados vizinhos. Atuando através do DER e do DNER, a engenharia nacional executa ligações rodoviárias que tiveram importância vital para o desenvolvimento econômico do Paraná, em especial as pavimentações da BR-376 Curitiba – Ponta Grossa – Paranavaí e da BR 277 Paranaguá – Foz do Iguaçu. Essas visões, representadas na Figura 8, não eram excludentes entre si, e formaram uma percepção sobre a necessidade de investimentos na rede de transportes que alinhava ambas as preocupações.

FIGURA 8 – SITUAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA EM RELAÇÃO A OUTROS ESTADOS E PAÍSES - 1957



Até o final do segundo governo Lupion, apesar da preocupação em dotar o estado de uma infra-estrutura adequada de transportes, promovendo a integração principalmente das suas três grandes regiões: Paraná tradicional, Norte/Noroeste e Sudoeste/Oeste, nos planos de governo a questão da infra-estrutura de transporte não estava amarrada a um planejamento desenvolvimentista para a economia como um todo. Ou seja, não havia um planejamento que tivesse a preocupação voltada para ações integradas, nas quais o investimento em infra-estrutura fosse parte de um projeto de industrialização e crescimento econômico. Conforme afirma Magalhães Filho (1995, p. 10), no segundo governo Lupion (1956 - 1960) “[...] a ideologia desenvolvimentista, que começara a ganhar forma no segundo governo Vargas, e se consolidara como hegemônica com Kubitschek, mal aparecia nas ações ou falas dos que detinham o poder no Estado”. Apesar disso, observando a Figura 9, apresentada na seqüência, que representa o mapa de planejamento quinquenal de Lupion para as rodovias, elaborado em 1956, é possível identificar que já havia uma preocupação em estabelecer rotas viárias para o incentivo a produção agrícola em diversas regiões do estado.

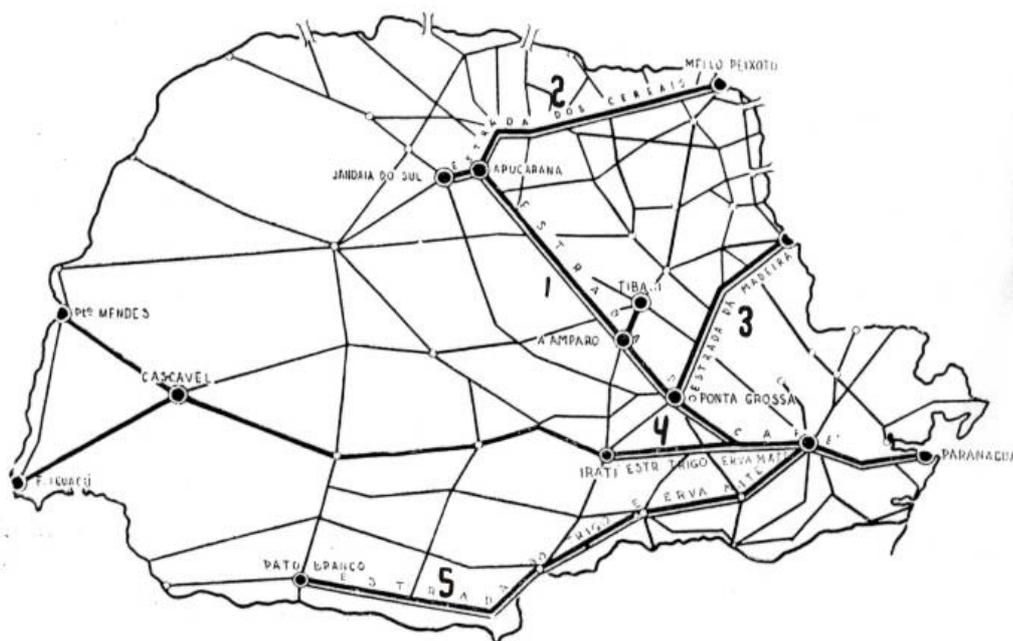
O Paraná do meio do século XX era marcado por ser uma economia basicamente primário exportador. Nesse contexto os grandes eixos viários implantados e planejados eram denominados de acordo com os principais produtos que por eles transitavam.

No mapa da Figura 9 podem ser observados:

- 1) **Estrada do café:** Paranaguá, Curitiba, Ponta Grossa, Tibagi, Ortigueira, Apucarana, Maringá até o Porto de São José;
- 2) **Estrada dos cereais:** Mello Peixoto, Cambará, Cornélio Procópio, Londrina até Guairá;
- 3) **Estrada da madeira:** São Luiz do Purunã, Palmeira, Irati até Relógio de onde se ligaria até Foz do Iguaçu e até Paranaguá;

- 4) **Estrada do trigo:** Curitiba, Araucária, Lapa, São Mateus do Sul, União da Vitória, Palmas, Clevelândia, Pato Branco, Barracão e Medianeira.

FIGURA 9 —PLANO QÜINQUENAL DE RODOVIAS DO GOVERNO LUPION: 1956 - 1960



Fonte: DER/PR

A visão desenvolvimentista, que já se apresentava nos planos de governo a nível nacional, se torna presente no Paraná a partir da década iniciada em 1960. A preocupação com a industrialização se fez constar nas ações planejadas pelo Poder Público. A infra-estrutura básica, em especial energia e transporte, continuava sendo uma das prioridades de investimentos dos planos de governo. No entanto, o Governo Ney Braga (1960 - 1965) implementa mudanças significativas na forma de planejar a infra-estrutura, que começaria a ser pensado num contexto vinculado a um plano de desenvolvimento. Ney Braga, atraído pelos estudos desenvolvidos pela Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico – PLADEP, formada desde

1955, e que em 1961 publica o documento “Análise da Economia Paranaense”, vislumbra a possibilidade de criar um Fundo de Desenvolvimento e uma Companhia para gerir esse Fundo, fatos consolidados em 1962. Assim, conseguiu os recursos adicionais para investir em obras públicas, em especial energia e rodovias. (MAGALHÃES FILHO, 1995)

Foi nessa década que, o setor de transportes no Paraná, contando com recursos do FRN¹ e do FDE², acelera o ritmo de grandes investimentos em rodovias, articulados com um plano desenvolvimentista que trazia a questão do crescimento econômico aliada à preocupação com a criação dos eixos rodoviários de integração do estado, em especial que ligassem a região de Curitiba ao restante do estado e ao Porto de Paranaguá.

Passado o Governo Ney Braga, seu sucessor assume tendo as mesmas condições de financiamento para a infra-estrutura. Porém no governo Paulo Pimentel (1966 - 1970) as ações prioritárias abriram mais espaço para a preocupação com o financiamento da industrialização e investimentos sociais. No planejamento de governo, o investimento em transportes começa a mudar sua configuração. Já não há mais a mesma preocupação com a ampliação da rede rodoviária para a integração do estado, pois os governos anteriores já haviam avançado muito nessa tarefa. As metas dos Planos de Governo passam a direcionar a maior parcela do FDE para a política de financiamento de empreendimentos industriais.

Os investimentos no setor de infra-estrutura rodoviária ainda contavam com

¹ O Fundo Rodoviário Nacional – FRN, arrecadado pelo Governo Federal, era formado inicialmente com a arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos – IUCLLG, sendo que 40% eram destinados ao DNER, 48% repartidos entre Estados, Territórios e Distrito Federal e 12% para os Municípios. Ver capítulo 2.

² O Fundo de Desenvolvimento Econômico - FDE, arrecadado pelo Governo do Estado do Paraná, era formado através de um empréstimo compulsório sobre a base tributária estadual, e destinava 80% para investimento em infra-estrutura (40% energia e 40% Rodovias) e 20% para financiamentos ao setor privado, com baixos juros. Ver capítulo 3.

os recursos do FRN que, juntamente com uma menor parcela do FDE, foram programados para conclusão de grandes projetos rodoviários iniciados em gestões anteriores, como a conclusão do trecho da BR 277 entre Curitiba e Paranaguá. No entanto, no decorrer da gestão Pimentel, os recursos foram progressivamente sendo destinados para a pavimentação de rodovias alimentadoras e vicinais, centradas em promover ligações de curta distância, locais e rurais.

Também durante o Governo Pimentel, com a promulgação da Constituição Federal de 1967, que estabeleceu a exclusividade da União para instituir empréstimos compulsórios, o Paraná perde a grande fonte de recursos do FDE, seu principal instrumento de financiamento. Com isso, o projeto desenvolvimentista perderia fôlego, e a economia paranaense passava a depender cada vez mais dos passos ditados pelo projeto de desenvolvimento nacional, coordenado pelo Governo Federal.

A partir de 1970, somando-se a redução da capacidade de investimento derivada da descapitalização do FDE (1967), o Paraná, comandado por governadores escolhidos pelo regime militar, se alinha à política de desenvolvimento nacional. Exemplos disso são os grandes objetivos listados no documento: *Diretrizes de Ação*, publicado pelo Governador Emilio Gomes (1973-1975). Em síntese, fazia uma amarração das ações estaduais ao conteúdo do Plano Nacional, enfatizando a necessidade de “integrar politicamente o Paraná no esforço de elevar o Brasil à condição de país desenvolvido no prazo de uma geração, nos termos do I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social”. (PARANÁ, 1973, p. 25). No planejamento das ações de transportes no Paraná, o Governo Federal atuaria com investimentos em ferrovias, portos e grandes eixos viários e ao Governo do Estado caberia a tarefa, conforme explicita em planos de governos da época, de assegurar a integração através da pavimentação de ligações inter-regionais para acesso da produção aos grandes troncos viários. Assim, na primeira metade da década de 70 a União firmaria um acordo com o Estado para conclusão da Ferrovia Central do Paraná, concluída em

1974, e durante toda a década, entre outras ações em rodovias, realizou pavimentação e melhoria em diversos trechos das BRs 277, 376, 101, 116 e 476, importantes eixos de integração no Paraná. Na segunda metade da década, durante o Governo Jayme Canet (1975-1979), no documento “Objetivos e Metas de Desenvolvimento”, publicado em 1975, o governo estadual ao apresentar seu plano de governo demonstra que o planejamento regional ainda estava bastante vinculado às diretrizes do plano nacional. A política de desenvolvimento foi “norteada pelo conjunto de diretrizes traçadas pelo Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)...”. (PARANÁ, 1975)

Dentro dos objetivos globais da ação de governo, no que pode ser interpretado como uma visão alinhada ao pensamento econômico dos desenvolvimentistas tradicionais, o plano Canet afirma que:

“Estamos todos convencidos de que o desenvolvimento integral é indispensável do processo de industrialização, incluindo a da agricultura, pelo equilíbrio entre agricultura e indústria, como as duas faces de um mesmo processo de crescimento. Uma vez caracterizado o modelo básico de crescimento, a preocupação se volta para o desenvolvimento harmônico do Estado em luta contra os desequilíbrios regionais e uma melhor distribuição espacial. Surgem, então, os três grandes eixos Curitiba-Ponta Grossa, Londrina-Maringá e Cascavel-Guaíra, e uma política de implantação de Distritos Industriais, como uma primeira grande tentativa de desenvolvimento equilibrado. Porém o governo não deixa de se preocupar também com as regiões menos favorecidas.” (PARANÁ, 1975 p.33).

Para atingir esse objetivo, o governo regional considerava como prioritário as “inversões em capital social básico, sob a forma de obras e serviços de infra-estrutura, para apoiar a iniciativa do setor privado da economia e promover o desenvolvimento integrado”. Em transportes sua ênfase, tanto no planejamento como na implementação deste, esteve na concentração de investimentos no setor rodoviário, pois considerava que com a conclusão da Estrada de Ferro Central do Paraná e a criação da PORTOBRÁS, os investimentos em novas ferrovias e nos portos ficariam a cargo do Governo Federal.

Jayme Canet lançou a idéia do anel viário do Paraná que, seria a ligação das regiões do estado através dos grandes corredores de exportação. Vários anos mais

tarde, Jaime Lerner lança o programa denominado “anel de integração”, aprimorando a idéia surgida nos anos setenta e levando adiante suas ações de recuperação e melhorias viária dos trechos do anel em parceria com a iniciativa privada. Ao observar os mapas rodoviários elaborados na gestão de Canet, pode-se perceber o desenho do que hoje é o “anel”, que na época foi completado pela conclusão da BR-369 no trecho Campo Mourão – Cascavel, obra realizada pelo Governo Federal. Na verdade os principais eixos rodoviários já estavam implantados, porém os governos federal e estadual executaram melhorias e duplicações de vários trechos dentro e fora do que seria o anel de integração, denominado na época de “consolidação do corredor de exportação do Paraná”.

Como foi mencionado no capítulo 3, somente no período do Governo Canet, a malha rodoviária pavimentada no estado mais que dobra, passando de 2.205 quilômetros em 1974 para 5.755 em 1979. A explicação para isso, deve-se ao fato de que, de um lado, foi na década de 70 que o Governo Federal mais construiu rodovias em todo o país, e de outro, com a redução dos repasses federais do FRN para investir em infra-estrutura de transportes, o governo local recorreu à rotina de financiamentos internacionais e mesmo nacionais, aproveitando-se de uma soma de conveniências, quais sejam: i) o Governo estadual necessitava investir para conservar e ampliar sua malha rodoviária; ii) o Paraná tinha capacidade de endividamento; e iii) o mercado internacional ofertava os chamados “petrodólares” a juros baixos.

Para custear um Programa de Pavimentação de Rodovias Alimentadoras, que possibilitou a implantação de 1.120 quilômetros de rodovias no estado entre 1976 e 1978, o Governo do Estado realizou empréstimo junto ao Banco Mundial – BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento). Ainda na segunda metade dos anos 70 é implementada a pavimentação que atende estradas alimentadoras e vicinais, através do Programa Especial de Rodovias Municipais e Intermunicipais para o escoamento de Safras – PROSSAFRASS. Com a completa desvinculação dos

recursos do FRN, no início dos anos 80, houve uma tendência nacional de drástica redução de investimentos no setor rodoviário. Esse Fundo vigorou de 1945 a 1988, no entanto teve grande efetividade entre 1945 e o final da década de 70. De acordo com Lacerda (2005 p. 145) “A partir de 1974, os recursos da arrecadação do imposto sobre combustíveis foram progressivamente transferidos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e, em 1982, a sua vinculação ao setor rodoviário foi extinta”. Em 1988, com as reformas aprovadas na Constituição o FRN é extinto, deixando de vigorar em 1989.

A partir desse ano, o setor rodoviário passa a depender somente dos recursos programados nas dotações orçamentárias, sujeito a todo o tipo de contenção de despesas impostas pelo Tesouro Nacional. Essa situação somente começa a mudar a partir de 2003, com o início do repasse ao setor de transportes dos recursos oriundos da CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, aplicada pelo Governo Federal sobre os preços dos combustíveis, que tem parcelas destinadas aos três níveis do Poder Executivo: Federal, Estadual e Municipal. Como consequência da redução dos repasses do FRN, os governos estaduais e federal deixam de investir em novas rodovias e encontram dificuldades em destinar recursos financeiros para a conservação e recuperação das rodovias existentes. Em função disso, os governos estaduais continuam com a prática de buscar recursos para investir através de empréstimos junto ao BNDE e organismos internacionais. Nesses anos, marcados pela crise financeira nacional, os governantes Ney Braga (1979-1982), José Richa (1983-1986) e Álvaro Dias (1987-1990), continuam a planejar a infra-estrutura de transporte centrada no setor rodoviário, com base em empréstimos internacionais para financiar suas obras, porém, os principais investimentos são cada vez mais direcionados para programas de implantação e pavimentação de rodovias alimentadoras³ e vicinais⁴.

³ Rodovias alimentadoras são aquelas que fazem a ligação local entre regiões e cidades ou dessas com as rodovias principais, denominadas eixos de integração. Como exemplos, podem ser

Logo no começo da década de oitenta seria implantado o Programa de Pavimentação - PROPAVI, destinado à pavimentação de estradas vicinais com utilização intensiva de mão-de-obra. Outro grande empréstimo realizado pelo Governo do Estado nos anos 80 foi junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, para implantar o Programa Pró-Rural. Esse programa foi concebido para dar apoio ao pequeno produtor rural em todo o Estado. Aliado a esse Programa de financiamento externo, o DER executa o Programa de Calçamento Poliédrico com o apoio financeiro do BNDE. Nesse programa é utilizado grande contingente de mão-de-obra para pavimentar com pedras as estradas vicinais de pequeno tráfego.

Somente a partir de 1987, já no Plano de Governo de Álvaro Dias, aparece a preocupação com um sistema intermodal que fortalecesse o corredor de transporte que demanda o Porto de Paranaguá. No Plano são lançados dois grandes empreendimentos, a Ferrovia da Produção, no trecho Guarapuava – Cascavel – Guairá e a hidrovia do Ivaí com 237 quilômetros de segmento navegável.

Desses dois projetos somente a ferrovia seria implementada, em um de seus dois segmentos, porém a tarefa coube ao governo de Roberto Requião no início da década de 90, que tentaria resgatar os grandes planejamentos de transportes da era Lupion e Ney Braga, tendo relativo sucesso no setor ferroviário. Idealizada no Governo Álvaro Dias, mas efetivamente iniciada pelo Governo Roberto Requião em 1991, a construção da ferrovia que liga Guarapuava a Cascavel concentraria a maior parte da capacidade de investimento do governo estadual para o setor de transportes.

citados a BR 277 (Paranaguá – Foz do Iguaçu) como sendo um eixo de integração ou eixo estruturante, e de outro lado, como rodovia alimentadora, a PR 473 que, faz a ligação entre as cidades de Chopinzinho, Saudade do Iguaçu e Rio Bonito do Iguaçu e destas com a BR 277 na altura da cidade de Nova Laranjeiras.

⁴ Rodovias ou estradas vicinais são, em geral, aquelas que fazem a ligação entre as sedes dos municípios e suas regiões rurais, apresentado baixo tráfego e traçados em leito natural. Na maior parte são rodovias municipais que recebem pavimentação com pedras irregulares ou saibro, e em situações mais raras com asfalto.

No auge de construção da estrada de ferro, grande parcela dos recursos do tesouro estadual, que poderiam estar sendo canalizados para as estradas e outras áreas do governo, foram direcionados para a construção da ferrovia. Ainda em 1994, último ano do Governo Roberto Requião, que se afastou em 02/04/1994 para concorrer ao Senado Federal, tendo assumido como titular o seu vice-governador, Mario Pereira, o Coordenador de Orçamento e Programação da Secretaria de Estado do Planejamento do Paraná - COP/SEPL, Otaviano Fabbri Ferraz, costumava afirmar que: “A grande diretriz deste Governo é concluir a estrada de ferro FERROESTE, portanto, é nesse projeto que se direcionam os esforços de investimentos com recursos do Tesouro do Estado.”

No setor rodoviário, o Plano de Governo no período Requião prossegue com a política de empréstimos junto aos bancos internacionais BID e BIRD, para aplicar na execução de programas de recuperação da malha viária gerenciada pelo DER, em geral rodovias alimentadoras, e em programas como o Paraná Rural.

Esse último, com o objetivo de atender ao escoamento da safra e beneficiar o produtor rural com a recuperação de grande extensão de estradas vicinais em leito natural ou com pedra de macadame, alguns trechos de recapeamento simples e serviços de conservação do solo, diminuindo a erosão.

Durante as gestões de Jaime Lerner (1995-1998 e 1999-2002), o planejamento e as ações de governo priorizavam investimentos em infra-estrutura, em especial em transportes, como um dos elementos fundamentais para o sucesso de sua política de industrialização do estado.

No entanto, como não dispunha de recursos suficientes para atender essa demanda e ao mesmo tempo implementar seus projetos em outras áreas de governo, não teve dúvidas em executar a passagem da responsabilidade desse patrimônio público, principalmente rodovias e ferrovias, ao controle da iniciativa privada.

No modal rodoviário, Lerner implementou o Programa de Concessões de Rodovias, com a finalidade de atrair investimentos privados para a recuperação das

estradas e ampliação da capacidade de tráfego no âmbito do “Anel de Integração”. Na verdade, não foram criados novos eixos rodoviários, o grande benefício para o estado foi na melhoria das condições de tráfego nas rodovias que formam esse anel rodoviário. A importância dessa ação para o Governo Lerner fica clara quando em 1999 é reforçada a grande meta para o setor de transportes, escrita no Plano Plurianual – PPA para o período 2000 - 2003:

A meta do Governo de incentivar o crescimento equilibrado de todas as regiões do Estado, tendo como base o Anel de Integração, depende de ações reguladoras e executoras no sentido de promover a integração e a melhoria da infra-estrutura de transportes, aumentando com isso a competitividade das regiões. (PARANÁ, 1999).

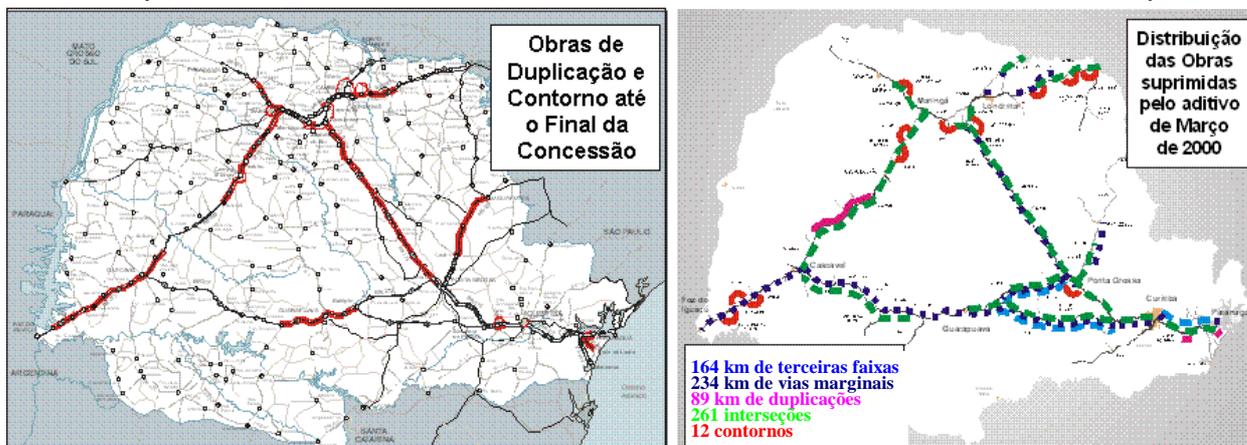
O que se discute até hoje no programa de concessões de rodovias no Paraná são os valores das tarifas de pedágio e a continuidade dos investimentos das concessionárias. As tarifas que já sofriam críticas quanto aos valores estabelecidos no início da concessão das rodovias a iniciativa privada, sofreram uma situação de desajuste contratual, gerada por redução unilateral de preços realizada em 1998⁵, por iniciativa do Governo do Estado, tendo sido revertida dois anos mais tarde por meio de sentença judicial favorável as empresas concessionárias.

Para recuperar as condições iniciais dos contratos e antecipar boa parte as obras do programa para o período de seu governo, Lerner renegocia o programa, retirando uma parcela das obras de melhorias e ampliação da capacidade, que pode ser visualizado na Figura 10 a seguir, e adiantando o cronograma de outras, para serem executadas até 2002.

⁵ No mês de julho do ano de 1998, nas vésperas do período eleitoral, Jaime Lerner decreta unilateralmente a redução de 50% nos valores das tarifas de pedágio das rodovias concessionadas.

FIGURA 10 – ANEL DE INTEGRAÇÃO – REDE RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ

RENEGOCIAÇÕES DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS – MARÇO 2000



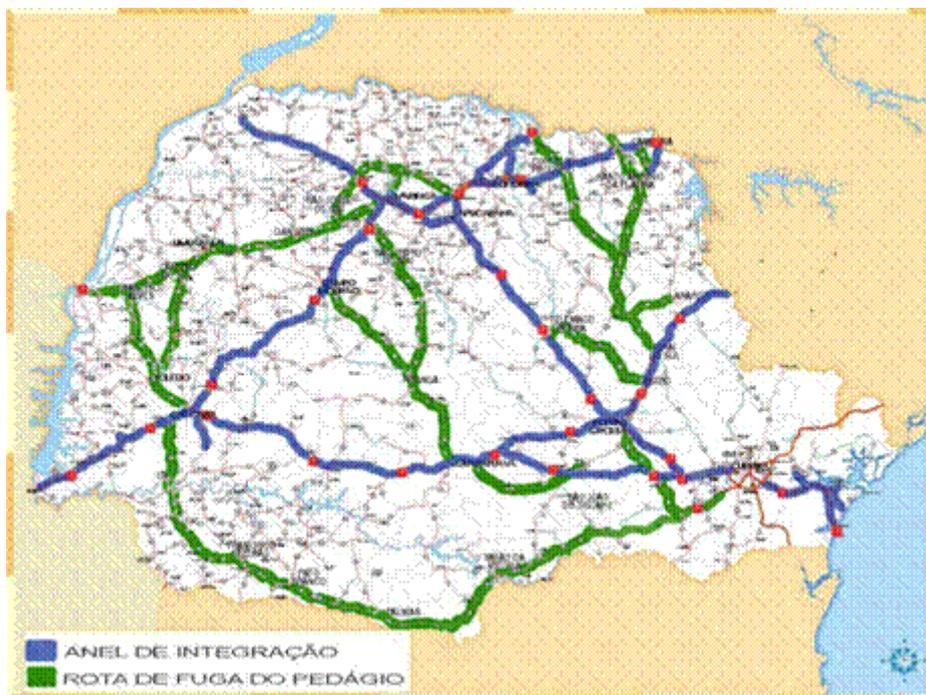
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do DER/PR e materiais de divulgação do programa entre 2001 e 2003.

Conforme dados do Relatório de Atividades da Secretaria de Estado dos Transportes do último ano do Governo Lerner, 2002, mesmo tendo sido implantado nos principais eixos de ligação entre as regiões do estado, essas rodovias concessionadas representavam 2.343,79 quilômetros, enquanto a malha rodoviária de conservação do DER somavam 11.515,96 quilômetros.

Considerando ainda que a maior parte das rodovias concessionadas estivesse, anteriormente a concessão, sob a responsabilidade do Governo Federal, muito pouco da malha estadual passou a ser de responsabilidade da iniciativa privada, pouco desonerando a pressão sobre os cofres públicos do Paraná.

Além disso, conforme pode ser observado na Figura 11, o Governo passa a conviver com o agravamento das condições tráfego de alguns trechos de rodovias não pedagiadas, nas chamadas rotas de fuga, compostas de rodovias alimentadoras não concessionadas, utilizadas por caminhões para desviarem das tarifas.

FIGURA 11 – MAPA DA REDE RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ – 2003:
ANEL DE INTEGRAÇÃO E ROTA DE FUGA DO PEDÁGIO



FONTE: Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PR - 2003.

Em termos de planejamento de transportes com recursos do Tesouro do Estado, Lerner planejou e executou suas ações contemplando alguns importantes investimentos iniciados ou planejados em governos anteriores. Assim, investiu na conclusão da duplicação da BR 376 Curitiba - Divisa PR/SC, e resgatou os projetos das pontes sobre o rio Paraná em Guaíra e em Porto Camargo, divisas com o estado do Mato Grosso do Sul.

Por outro lado, teve uma atuação também concentrada em estradas vicinais, implementando programas de pavimentação de estradas rurais. Novamente, como já estava acontecendo desde o início dos anos 80, seria o investimento em estradas vicinais e rurais, um dos elementos que limitariam a capacidade de investir em grandes projetos rodoviários. Ou seja, a pulverização dos recursos impedia a alocação de verbas orçamentárias para o planejamento de novos troncos viários, bem como

limitava a capacidade de alocar os recursos financeiros para conservação e recuperação da malha existente.

Dentro desse cenário, seguindo o exemplo do que ocorreu no plano nacional, Jaime Lerner protagoniza no Paraná um governo marcado pela falta de recursos para manter e recuperar rodovias. Este assunto se evidenciou como um dos principais temas explorados por seus adversários políticos e alguns setores da mídia.

Nos últimos anos de seu segundo mandato não foram raros os protestos, em que a população de alguma região do estado interrompe o trânsito de veículos, chegando a plantar pés de bananeira e mandioca nos buracos das estradas para chamar a atenção da imprensa e das autoridades.

No setor ferroviário, também atuando em plena sintonia com o Governo Federal, que privatiza toda a malha ferroviária administrada pela Rede Ferroviária Federal - RFFSA, Lerner após concluir a construção da estrada de ferro FERROESTE⁶ que liga Guarapuava a Cascavel, executa a privatização da operação do trecho. A partir de março de 1997 a operação da ferrovia passa a ser executada pela empresa Ferrovia Paraná S.A. - FERROPAR, vencedora do leilão realizado no dia 10 de dezembro de 1996.

Em termos de instalações portuárias, via de regra, é o Governo Federal quem realiza os grandes investimentos para ampliação e adequação dos portos nacionais. No entanto, nos Governos das décadas de oitenta e noventa, e até hoje, a União não destinou qualquer valor de investimento para Paranaguá e Antonina. Dentro do planejamento dos governos das últimas duas décadas do século XX, muito pouco se investiu nos Portos diretamente pelo Governo Estadual.

Os investimentos realizados, como ampliação de 150 metros de cais e

⁶ “Desde o início da construção do trecho ferroviário Guarapuava – Cascavel o Governo do Paraná investiu em valores nominais R\$ 380,87 milhões (1991-1997), através da Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A - FERROESTE. Deste valor R\$ 80,1 milhões foram investidos entre os anos de 1995 e 1997 para a conclusão da obra”. (PARANÁ, 2002).

implantação de terminal privado para movimentação de containers, ocorridos na gestão Lerner, foram através do processo de arrendamento e concessão de áreas, acompanhando a lógica neoliberal de privatização da operação portuária.

O planejamento de ações na área de transportes no governo Lerner, apesar de alguns avanços, como os investimentos nas rodovias que compõem o anel de integração, não foi eficiente em sua formulação e aplicação para resolver os conflitos e gargalos nos diversos modais de transporte.

No final de mandato de seu governo o estado conviveu com extensas filas paradas de vagões e caminhões a caminho do Porto de Paranaguá, críticas aos valores das tarifas de pedágio, rodovias estaduais em más condições de conservação e a estrada de Ferro entre Cascavel e Guarapuava transportando menos na metade do que deveria executar contratualmente.

Ainda há muito que avançar em termos de planejamento para o setor de transportes no Paraná. Porém, da análise do que ocorreu nos últimos cinquenta anos pode-se afirmar que não é mais suficiente planejar tão somente a ampliação da infraestrutura de portos, aeroportos, rodovias e ferrovias. O transporte deve ser pensado em termos também de conservação do patrimônio existente e na integração entre modais. A logística de distribuição requer sistemas cada vez mais ágeis, interligados e bem conservados.

O setor de transportes ainda continua sendo um dos importantes elementos para o suporte as políticas de desenvolvimento regional, portanto devem ser revistas as políticas de cortes orçamentários e de financiamento para o setor, garantindo-se a melhor aplicação de recursos como os oriundos da CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

Somente dessa forma, poderia -se promover a ampliação da infra-estrutura de transportes e ao mesmo tempo reverter o quadro de precária manutenção, como o que se observa a nível nacional e também no Paraná, no que diz respeito à conservação

de rodovias. Desde o início da década de oitenta a condição de conservação da malha rodoviária do país se degradou muito. Conforme pode ser observado na Figura 12, resultado da pesquisa sobre as condições das principais rodovias federais e estaduais brasileiras, realizada em 2003 pela Confederação Nacional do Transporte – CNT⁷, da malha pesquisada 58,5% (27.885 quilômetros) da extensão encontra-se com pavimento em estado deficiente, ruim ou péssimo.

FIGURA 12 – CONDIÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA DO BRASIL E DO PARANÁ – PRINCIPAIS RODOVIAS



Fonte: Confederação Nacional dos Transportes – CNT – 2003.

⁷ A pesquisa da Confederação Nacional do Transporte – CNT, realizada desde 1995, é uma das fontes mais confiáveis a nível nacional para consultar sobre as condições das rodovias no país. Em 2003, durante 32 dias, 11 equipes de pesquisadores percorreram aproximadamente 57 mil km de rodovias federais e estaduais pavimentadas, sendo 9.153 pertencentes à malha privatizada.

4.3 AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O SETOR DE TRANSPORTES NO PARANÁ

No Paraná, bem como no Brasil os projetos de infra-estrutura normalmente são realizados pela ação de governos regionais e nacionais. Pode ser idealizado e executado por uma dessas esferas de governo ou pela união de esforços entre elas e, em alguns casos, com a participação da iniciativa privada. Diante disso, as definições técnicas passam pela aprovação das classes políticas que decidem e priorizam os projetos de infra-estrutura efetivamente implementados.

Mesmo sendo fundamentais para o desenvolvimento regional, os aspectos técnicos dos projetos de infra-estrutura tendem a ser considerados somente para verificar a viabilidade de sua execução, ficando a decisão final por conta das autoridades públicas, detentoras de mandato político. Sempre que as autoridades políticas levam em consideração estudos técnicos comprometidos com um plano de desenvolvimento, tendem a estabelecer projetos de investimentos orientados para ações de melhoria de infra-estrutura, com o objetivo de incrementar a produtividade do investimento privado em sua região. Isso implicará em aumento do PIB local, gerando mais emprego e renda (BIEHL, 1989).

Quando os governantes paranaenses assumiram compromissos com políticas de desenvolvimento, que pressupunham a ação planejada de investimentos em infra-estrutura de transporte, ocorreram grandes avanços para a economia do estado. Nas décadas de 50 e 60 do século XX, a infra-estrutura, em especial o setor de transportes, esteve muito presente no planejamento das ações de Governo do Paraná. Os principais eixos rodoviários do estado surgiram nessa época, resultado de um planejamento integrado de investimento em transportes e de desenvolvimento econômico que esteve presente tanto no nível de governo do estado como no governo federal.

Na análise dos planos de governo dessas duas décadas é possível identificar a preocupação da atuação do Estado Desenvolvimentista. Nos governos dos anos 50 e

mais intensamente no início dos anos 60, fica evidente o planejamento para o setor de transporte como elemento fundamental na construção dos Planos de Governo. Isso se materializa nas implementações de projetos como a pavimentação de eixos rodoviários estruturantes e construção da ferrovia Central do Paraná (Ponta Grossa – Apucarana). Grandes investimentos em rodovias, ferrovias e infra-estrutura portuária demonstraram a importância atribuída à mobilidade espacial e aos custos de transporte, ponto comum nos teóricos clássicos da localização, com destaque para Weber, Thünen, Losch e Isard.

A situação começa a mudar no final da década de sessenta, quando o Paraná perde boa parte da capacidade de financiamento para o setor de transporte, em razão da proibição aos estados de praticarem o recolhimento dos empréstimos compulsórios que capitalizavam seus fundos de desenvolvimento. No entanto, o Paraná já possuía uma infra-estrutura básica de transporte e energia capaz de sustentar a implantação de uma indústria local. Essas condições, aliadas com mecanismos institucionais de apoio à industrialização, disponibilizados pela atuação da CODEPAR e posteriormente pelo BADEP, à iniciativa do governo federal de implantação da refinaria de Araucária, e à uma política local de atração de indústrias, possibilitaram ao Paraná atingir entre 1970 e 1975 uma taxa anual de crescimento de 23,04%. (IPARDES, 1982)

Foi nesse período que, conforme Magalhães Filho (1999), juntamente com a transição da CODEPAR para o BADEP, ocorre uma importante transformação dos instrumentos de planejamento para o Estado do Paraná, com a criação da Secretaria de Planejamento em 1972, e do IPARDES, a ela vinculado, em 1973. Nesse sentido, Magalhães Filho afirma que:

“Note-se que essa nova situação não significava o enfraquecimento do *projeto paranaense de desenvolvimento*, e sim seu fortalecimento, pela via de novos instrumentos especializados, nem, tampouco, do Banco, enquanto órgão de fomento, na medida em que, exonerado de outras funções, podia concentrar-se nas que lhe eram precípuas.” (MAGALHÃES FILHO, 1999: p. 36)

Mesmo dotado de novos instrumentos de planejamento, as possibilidades de

articular localmente as políticas de desenvolvimento regional com ações de planejamento de transportes sofre com as dificuldades impostas no início dos anos 70, pela subordinação ao projeto nacional de desenvolvimento. Todavia, o Governo federal intensifica sua política de investimentos em infra-estrutura, com a implantação de grandes projetos nas áreas de transportes e energia para o país, contemplando algumas pavimentações de rodovias federais no Paraná, além da conclusão da Ferrovia Central do Paraná.

Se de um lado o Governo Central intensifica alguns investimentos, de outro, implementa um fator limitador das políticas locais de transportes ao realizar a transferência da verba do Fundo Rodoviário para o Fundo de Desenvolvimento, que ocorre gradativamente entre 1974 e 1982, interrompendo a transferência automática de recursos federais para os estados para serem aplicados em rodovias.

Na segunda metade da década, as ações do governo estadual de Jayme Canet (1975-1978) foram expressivas, quando observada sob o ponto de vista da extensão da malha rodoviária asfaltada. Na implementação do plano de governo Canet, alinhado com a política nacional de mecanização e modernização da agricultura, havia uma forte preocupação em viabilizar o escoamento da produção rural, no sentido da exportação pelo Porto de Paranaguá.

Baseado numa política de financiamento por empréstimos o Paraná começa a recuperar a capacidade de planejar seu desenvolvimento. Nesse período fica evidente a importância dos transportes para desenvolvimento da economia local, com a atuação do DER concentrada na pavimentação de rodovias alimentadoras e alguns trechos para ligar esses eixos às regiões de produção agrícola e a atuação do DNER nas rodovias troncais, aquelas que ligam regiões e grandes distâncias. A articulação entre o plano de governo, com a mecanização e incentivo para a agricultura e agroindústria, e o planejamento para o setor de transportes tiveram grande importância para consolidar o processo de aumento da produção da soja. Segundo dados apresentados por Magalhães

Filho (1999; p 155), em 1970 a produção paranaense de soja era de 348 mil toneladas e em 1977 já estava em 4,7 milhões de toneladas.

Com isso, houve o fortalecimento econômico regional, dentro daquilo que os defensores da *teoria da base da exportação* entendem como o crescimento de uma região baseado na exploração dos recursos naturais com vista à exportação. A soja, a exemplo do café anos atrás, iria gerar renda para a região, com efeito dinamizador de propagação por toda a economia, dando as condições para a criação de novas atividades de suporte como foi o caso da indústria mecânica e de novas atividades exportadoras, em especial as indústrias de farelo, óleo e carne, voltadas à exportação e ao comércio local.

O grande impulso agrícola e industrial do estado nos anos setenta, segundo Magalhães Filho (1999 p.158) “...traduziam o sucesso inquestionável do *projeto paranaense de desenvolvimento*.” Porém, o mesmo autor entende que havia a necessidade de repensar esse projeto que iria se esgotar no final da década. A falta de um planejamento integrado, que previsse investimentos em infra-estrutura e em outras áreas, aproveitando o grande impulso ocorrido nos anos setenta, e a crise financeira nacional dos anos oitenta, impossibilitou a continuidade do projeto.

As regiões que recebiam os investimentos em rodovias não foram contempladas com um plano desenvolvimentista que levasse, juntamente com o incentivo a produção agrícola, ao crescimento econômico e desenvolvimento local. Segundo Hirschman (1961, p. 125) o progresso de um setor deve ser acompanhado por outro, pois quando ocorre de forma isolada, em um só setor, é possível por um período limitado. “Portanto, comparar o aumento de produtividade resultante de dois planos – por exemplo, de educação e transporte – é um problema insolúvel, não só na prática, como na teoria.” Segundo o autor, as melhorias em um setor, como o de transporte, pouco adiantarão e se desgastarão caso não envolva a educação, e vice-versa.

Na chamada “década perdida” dos anos oitenta, os paranaenses voltam a ter

o direito de eleger seus governantes. Com isso, existe uma forte pressão para retomada do planejamento local. No entanto, o país vivia sob uma crise financeira em que a prioridade era a estabilização econômica. O território paranaense ficaria fora das prioridades nacionais de grandes obras de infra-estrutura, num processo de centralização do planejamento e concentração de investimentos em regiões mais desenvolvidas, adotado como estratégia para superar a crise econômica. Nesse sentido, Ferreira afirma que:

“As flutuações cíclicas, as crises conjunturais e as circunstâncias ocasionadas pelas necessidades de estabilização econômica – em particular das economias menos desenvolvidas – têm imposto e condicionado a ênfase nas políticas macroeconômicas em detrimento do planejamento setorial e regional. Como nos séculos passados, as agendas de políticas econômicas são dominadas por problemas gerais macroeconômicos da economia política e, por outro lado, nas fases de rápida acumulação de capital, os investimentos em infra-estrutura se concentram nas regiões mais dinâmicas por critérios de eficiência, e nas fases de regressão econômica surgem os argumentos e fortes demandas de apoio às atividades e às áreas mais desenvolvidas”. (FERREIRA 1989a: p. 57)

A crise econômica e os grandes planos para superá-la estavam no centro das preocupações dos governantes nos anos 80. O espaço para planejamento integrado dos setores da economia estava limitado. Além disso, acompanhando ao que estava ocorrendo a nível nacional, os governos paranaenses da década começam a estabelecer um rompimento na atuação do estado desenvolvimentista. O modelo estava se esgotando e com ele a prática de planejamento articulado de investimento em transportes, vinculado a uma política de desenvolvimento gerida e implementada com ações diretas do Estado.

O Governo do Paraná continua a investir, principalmente em rodovias, através de recursos do tesouro do estado e com a realização de financiamentos externos. No entanto, as ações são pulverizadas em diversas pavimentações de rodovias alimentadoras e vicinais, que atendem as demandas localizadas de pequenas regiões de produção agrícola, pouco se investindo em obras de rodovias de integração que gerassem significativos impactos sobre o desenvolvimento regional. Apesar disso,

os investimentos importantes para o setor do campo, que mesmo inserido na realidade econômica de crise experimentou crescimento médio anual de 5,7% entre 1980 e 1989, foram aqueles concentrados basicamente nas rodovias alimentadoras e vicinais, ocorridos nos governos Ney Braga, José Richa e Álvaro Dias,.

Hirschman, na tentativa de explicar a tendência em países subdesenvolvidos de dispersão de investimentos em várias pequenas obras, faz a seguinte afirmação:

“...quando os países começam a realizar audaciosos planos de rodovias e de usinas elétricas, muitas vezes tendem a dispersar os fundos disponíveis entre o maior número de cidades e estradas. Essa tendência apresenta, sem dúvida, causas políticas e pode também encontrar explicação no fato de que os projetos menores são mais fáceis de engendrar que os mais amplos. Mas, de modo mais fundamental, a má vontade de fazer escolhas, que é mantida freqüentemente, com visível obstinação, pode ser, talvez, explicada pelo sentimento básico de que o progresso deve ser distribuído equitativamente por todos os rincões da comunidade.” (HIRSCHMAN 1961, p. 32)

Mesmo concentrando investimentos em rodovias alimentadoras e vicinais o planejamento e a atuação de governo têm grande importância para a economia estadual, por mais que sejam as críticas sobre as limitadas contribuições de obras pulverizadas e localizadas, quando comparadas com investimento em grandes eixos viários. Essas obras espalhadas tiveram sua contribuição para a expansão da soja e do milho que continuaram seu processo de expansão e aumento da exportação para dentro e fora do país, servindo como base para dinamizar a economia local.

No início da década de 90, com o Governo Roberto Requião (1991-1994) há uma tentativa de resgate do papel do estado desenvolvimentista. Por um período de governo de quatro anos é possível identificar a preocupação com grandes projetos estruturantes no setor de transporte. Há a tentativa de resgate do Estado executor dentro do processo de desenvolvimento, preocupado em superar os gargalos gerados pelos anos de abandono de planejamento estratégico em infra-estrutura.

No entanto, Requião estabelece uma relação entre o planejamento de infra-estrutura de transportes e seu plano de desenvolvimento para o estado, na qual não é abandonada a alocação de recursos para a pavimentação e adequação de estradas

alimentadoras e vicinais. Todavia, concentra grande parcela dos recursos disponíveis para investimentos em ações como a construção da Ferroeste, duplicação da BR-376 no trecho Curitiba – Divisa PR/SC e tentativa de retomar a construção da ponte sobre o rio Paraná em Guairá. Esse planejamento ocorre de forma articulada com seu plano de governo para o fortalecimento da agroindústria e do produtor local e da tentativa de promover o crescimento industrial, incentivando o empresário local e buscando atrair investimentos de fora, principalmente para cidades pólo do interior do Estado, no que não obteve grandes sucessos.

Quando Lerner assume o governo em 1995, muda completamente o rumo do planejamento para o ramo de infra-estrutura de transporte no Paraná. Realiza um governo de oito anos em que se observa um completo alinhamento à ideologia neoliberal adotada pelo governo federal. Dentro dessa linha, atua na área de transporte com uma visão voltada para a privatização. Programas de concessões são implementados nos modais rodoviário, ferroviário e portuário. Durante as gestões de 1995-1998 e 1999-2002, o planejamento não foi instrumentalizado de forma clara nos Planos de Governo. Aquilo que se denominava como documento de Plano de Governo Lerner, não foi mais que a sistematização das idéias apresentadas em suas propostas de intenções, divulgadas durante as campanhas eleitorais de 1994 e 1998.

Na forma de atuação de Lerner, que marcou suas gestões como Prefeito de Curitiba e Governador do Paraná, o planejamento não fica somente a cargo das instituições de governo, mas sob o comando de equipe de assessores ligados diretamente ao chefe do executivo. O planejamento perde força com o enfraquecimento da atuação da Secretaria de Estado do Planejamento, fato que havia ocorrido também durante o governo de Álvaro Dias (1987-1990).

Na análise das ações implementadas por Lerner, observa-se que a infra-estrutura de transporte foi um dos elementos de sustentação para a sua política de crescimento, baseada principalmente na atração de investimentos industriais. Todavia,

é inegável que os fatores mais importantes para a atração de investimentos do exterior e de outros estados para o Paraná, estavam na política nacional de atração de investimentos externos e na oferta de benefícios fiscais e incentivos físicos e financeiros, prática muito utilizada durante seus governos no estado.

Dentro da lógica dominante do neoliberalismo, Lerner atua no sentido de transferir para o mercado a tarefa de executar os grandes investimentos em infraestrutura de transporte. A articulação entre planejamento para o setor e seu plano de governo envolve tanto os grandes programas de concessões para a iniciativa privada como a ação direta do Estado onde o mercado não está disposto a investir.

O Estado executor, predominante no Paraná entre as décadas de cinquenta e setenta, se esgota nos anos oitenta, tenta uma recuperação no início dos anos 90 e muda completamente para o Estado liberal do final da década. Nesses períodos, a articulação entre as políticas de desenvolvimento regional e as ações de planejamento e execução no setor de transportes passa por distintas fases, sempre mantendo as características que marcaram a formação econômica e da infra-estrutura de transporte do Paraná, de dependência ao mercado externo e às condições políticas e econômicas nacionais.

Na história das cinco últimas décadas o planejamento de transportes sempre esteve presente nos planos de governo. Independente da intensidade dos investimentos programados e executados, da forma de financiamento e dos objetivos e metas traçados, nunca se deixou de planejar e realizar programas de transportes no conjunto das ações propostas em planos de governo. No conjunto dos fatos analisados neste trabalho pode-se afirmar que no desenvolvimento econômico do Paraná ocorrido na segunda metade do século XX a participação da infra-estrutura de transporte foi fundamental, tendo em vista a integração espacial, os grandes volumes transportados de suas commodities e a posição estratégica do Porto de Paranaguá.

CONCLUSÃO

O Paraná é muito diferente hoje do que era na metade do século XX, tanto do ponto de vista econômico como social. Isso é resultado da evolução ocorrida internamente e reflexos da mudança nacional e mundial. Nesse processo teve grande participação a atuação de planejamento realizada pelo Estado. As políticas de desenvolvimento dos governos paranaenses e suas relações com as ações na área de transportes fornecem subsídios para auxiliar no entendimento do processo de transformação ocorrido no Paraná.

Na busca da análise do desenvolvimento regional no estado estabeleceu-se um referencial teórico dos princípios fundamentais da localização das atividades econômicas, e um conjunto de interpretações que buscam analisar a questão do desenvolvimento regional. As considerações a partir das análises da pesquisa realizada nesta dissertação permitem estabelecer algumas conclusões, descritas a seguir.

As teorias da localização e do desenvolvimento regional, discorridas no primeiro capítulo não explicam por completo os processos de desenvolvimento econômico e formação da infra-estrutura do Paraná. No entanto, essas teorias, por maiores que sejam as críticas à sua aplicabilidade, são as que melhor se adaptam à análise do objeto pesquisado.

Conforme apresentado no segundo capítulo, o Paraná teve seu desenvolvimento econômico caracterizada pelos processos de ocupação territorial e ciclos de atividades econômicas dominantes em diferentes momentos de sua história. Esse processo deixou marcas claras, entre as quais, destacam-se: a localização de suas principais cidades e o traçado atual dos grandes eixos da malha rodoviária e ferroviária.

A formação da rede de transportes e a maneira como ela foi executada, assunto apresentado no decorrer do terceiro capítulo e que focou principalmente as

últimas cinco décadas, demonstram como uma mesma área de governo pode ser tratada de diferentes formas, tanto por governos nacionais como locais, no que se refere a forma de atuação, financiamento, objetivos e metas.

No Estado desenvolvimentista dos anos 50 e 60, fica evidente o esforço do Estado-executor, no sentido de prover a economia de uma infra-estrutura capaz de incentivar o crescimento. Na década de 90, após vários anos de instabilidade, o governo incentiva o crescimento econômico através de investimentos para melhorar sua infra-estrutura, em especial de transporte, no entanto, não é mais o Estado-executor, e sim o Estado liberal que, repassa para o mercado essa tarefa, destinando os recursos do tesouro para outras áreas. É evidente que nessa lógica, diferente do que ocorria quando a ação era executada diretamente pelo Estado, a iniciativa privada busca na sociedade o financiamento para as ações de melhoria e expansão da infra-estrutura, através de tarifas e taxas de utilização dos serviços.

No quarto capítulo, estabeleceu-se a análise das políticas de desenvolvimento econômico e do planejamento de transportes no Paraná. Nos diferentes momentos da história paranaense o planejamento do transporte sempre esteve presente nos planos de governo. O que se altera é a forma de ser pensado e planejado. Nos anos cinquenta e sessenta a infra-estrutura é pensada e planejada como elemento fundamental para integração sócio-econômica do território paranaense. Além da preocupação com o desenvolvimento havia a necessidade de preservar a unicidade do território ameaçado por movimentos separatistas.

Na década de setenta a infra-estrutura de transporte continua a integrar os planos de governo de um Estado-executor, que se preocupa com as ações em transportes como suporte ao desenvolvimento. Na década de oitenta diminui o ritmo de investimentos em transporte, em razão do esgotamento da fase desenvolvimentista, denominada por Magalhães Filho (1991) como “esgotamento do projeto paranaense de desenvolvimento”. Além disso, nos anos oitenta ocorrem mudanças profundas

provocadas por uma crise econômica nacional, aliada a extinção do FRN, importante fonte de recursos vincula para o setor de rodovias.

Por fim, a tentativa de resgate do Estado-executor que se inicia com a década de noventa no Paraná, é interrompida a partir de 1995, quando no Paraná se estabelece uma fase neoliberal. O planejamento das ações para o setor de transporte, sob a batuta de um governo liberalizante, deixa marcas profundas no estado que perdurarão por vários anos. Dentro da lógica da globalização econômica, a política do “estado mínimo” faz com que o governo crie mecanismos repassadores para a iniciativa privada de grande parte das responsabilidades de gerenciar e planejar a infra-estrutura de rodovias, ferrovias e portos no Paraná, com contratos de concessão e arrendamento cujo prazo se estende, no mínimo, até a terceira década deste século.

É difícil prever o impacto dessas mudanças sobre a economia paranaense para os próximos anos. Somente com análises mais adiante será possível identificar as conseqüências dessas alterações e do processo de globalização sobre o setor de transporte no Paraná e sua participação nos rumos do desenvolvimento econômico estadual. Espero que este trabalho contribua para pesquisas e estudos da economia regional que, com certeza, são importantes para a compreensão da realidade paranaense, diante da força discriminadora do mercado e da internacionalização cada vez mais forte do capital.

Em que pese o debate sobre as visões das teorias econômicas, o novo papel do Estado no desenvolvimento regional deve ser pensado privilegiando uma atuação para o setor de transportes onde não há a valorização absoluta do dirigismo estatal e nem do princípio neoliberal. Ou seja, as funções de Estado e sua parceria com a sociedade civil, ultrapassam o limite da simples escolha entre, de um lado, a visão da necessidade de intervenção do governo e sua tendência autoritária, burocrática e hierárquica e, de outro, a crença de que mercado e preços são os únicos mecanismos eficientes para coordenação das ações dos agentes econômicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. **Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista**. São Paulo: Símbolo, 1978. 233p.

AMARAL FILHO, Jair do. **A endogeneização no desenvolvimento econômico regional**. In: Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 7 a 10 dez. 1999, Belém/PA. 19p.

BIEHL, Dieter. **El Papel de las Infraestructuras en el Desarrollo Regional**. In Política Regional em la Europa de los años 90. Secretaria de Estado de Hacienda, Ministerio de Economía y Hacienda, 1989: págs.401-432.

BRASIL. Ministério da Aeronáutica. Departamento de Aviação Civil. PARANÁ Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento Aeroportuário. **Plano Aeroviário do Estado do Paraná**. Curitiba: 1990. 261p.

CAIXETA-FILHO, José Vicente; MARTINS, Ricardo Silveira (organizadores). **Gestão logística do transporte de cargas**. São Paulo: Atlas, 2001. 296p.

CARNEIRO, David. **Fasmas estruturais da economia do Paraná**. Curitiba, UFPR, 1962. 176p.

CASTRO, Nilton Rabelo. **Intermodalidade, intramodalidade e o transporte de longa distância no Brasil**. Rio de Janeiro, Ipea, 1995. (texto para discussão, 367).

CLEMENTE, Ademir; HIGACHI, Hermes Y. **Economia e desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2000. 260p.

DINIZ, Clélio Campolina. **Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração, risco de concentração**. Tese de doutorado. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 1991. 138p.

_____, Clélio Campolina. **Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 35p.

FERREIRA, Carlos M. C. Espaço, Regiões e Economia Regional. In: HADDAD, Paulo R. (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989a. p. 45-65.

_____. As teorias da localização e a organização espacial da economia. In: HADDAD, Paulo R. (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989b. p. 67-206.

FURIÓ BLASCO, Elies. **Evolución y cambio en la economia regional**. Barcelona: Ariel, 1996. 157p.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1971.

GALVÃO, Olimpio J. de Arroxelas. **Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: Uma perspectiva histórica**. In Revista Planejamento e Políticas Públicas, Rio de Janeiro: IPEA, nº 13, jun. 1996. p. 183-211.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 322p.

IPARDES. **Paraná: economia e sociedade**. Curitiba, 1982, 71p.

_____. **Paraná: diagnóstico social e econômico**. Curitiba, 2003, 113p.

LACERDA, Sander Magalhães. **O financiamento da Infra-estrutura rodoviária através de contribuintes e usuários**. In: BNDES Setorial, nº 21. Rio de Janeiro: BNDES, 2005. p. 141-159

LEMOS, Maurício Borges. **Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro x periferia**. Campinas: UNICAMP, 1988. (Tese de doutorado em economia).

LOURENÇO, Gilmar Mendes. **A economia paranaenses nos anos 90: um modelo de interpretação**. Curitiba: Edição do autor, 2000. 99p.

MAGALHÃES FILHO, Francisco B. B. **O Paraná em revista**. In: Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba: IPARDES, n.82, maio/ago.,1994. p.5-16.

_____, Francisco B. B. **Agentes sociais no Paraná**. In: Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba: IPARDES, n.86, set./dez.,1995. p.3-33.

_____, Francisco B. B. **Da Construção ao Desmanche: análise do projeto de desenvolvimento paranaense**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1999. p. 155

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972. 240p.

NORTH, Douglas C. (1955). **Teoria da Localização e Crescimento Econômico Regional**. In: SCHWARTZMAN, Jacques (org.). Economia Regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p.291-13

OLIVEIRA, Denilson de. **Urbanização e industrialização no Paraná**. Curitiba: Secretaria de Estado da Educação, 2001. 113p. (Coleção história do Paraná; textos introdutórios)

PADIS, Pedro Calil. **Formação de uma economia periférica: o caso Paraná**. São Paulo: Hucitec; Curitiba: Secretaria da Cultura e do Esporte do Governo do Estado do Paraná, 1981. 235p.

PARANÁ. **A concretização do plano de obras do Governador Moyses Lupion**. Curitiba. 1950. 400p.

_____. Departamento de Estradas de Rodagem - DER. **História da malha rodoviária**. Curitiba: Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/der>>. Acesso em: Fevereiro 2005.

_____. **Diretrizes de ação**. Curitiba. 1973. 229p.

_____. **Diretrizes de governo**. Política de transportes. Curitiba. 1982. 38p.

_____. **Objetivos e metas de desenvolvimento**. Curitiba. 1975. 112p.

_____. **Plano de governo**. Curitiba. 1987. 161p.

_____. **Programa de transportes para o governo Ney Braga**. Curitiba. 1979. 76p.

_____. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB. Departamento de Economia Rural – DERAL. **Perfil da Agropecuária Paranaense**, Curitiba: 2003. 92p.

_____. Secretaria de Estado dos Transportes – SETR. **Relatório de Atividades de 2002**, Curitiba. 2002. 23p.

_____. Secretaria de Estado dos Transportes – SETR. **Relatório de Atividades de 2004**, Curitiba. 2004. 23p.

_____. Secretaria de Estado dos Transportes – SETR. **Transporte e escoamento das safras agrícolas através do complexo portuário de Paranaguá**. Curitiba: 2001. 56p.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967. 755p.

PICCININI, Mauricio Serrão; RIGOLON, Francisco José Zagari. **O investimento em infra-estrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado**. Rio de Janeiro, BNDES, 1997. (texto para discussão, 63).

RICHARDSON, Harry W. **Economia regional**: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. 421 p.

ROLIM, Cássio. **Reestruturação produtiva, mundialização e novas territorialidades**: um novo programa para os cursos de economia regional e urbana.. Portugal, Coimbra, 1998. 18p. (Trabalho Apresentado no Congresso da APDR, Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional).