

# AS POLÍTICAS DE TRANSPORTE NO PARANÁ: uma análise do governo Lerner - 1995-2002\*

Antônio Virgílio da Silva Neto\*\*

Maurício Aguiar Serra\*\*\*

## RESUMO

*Este texto faz uma análise das políticas de transporte no Paraná no período de 1995 a 2002, sob enfoque crítico, visando levantar e examinar, entre as linhas e tendências das ações governamentais concretizadas, as mais evidentes e significativas para a identificação dos processos políticos de tomada de decisão e suas conseqüências para o Estado do Paraná. Examina as mudanças ocorridas na forma de atuação do Estado, no Brasil e no Paraná, selecionando o setor de transporte pela sua relevância para o desenvolvimento econômico, no contexto nacional e regional. Investiga as informações físicas e financeiras reproduzidas em registros contábeis e em relatórios e documentos oficiais. Critica a ação governamental concernente aos instrumentos utilizados para a execução de suas políticas, analisa os resultados obtidos e conclui que ocorreu um processo de alienação e paralisação imposto à Secretaria de Estado dos Transportes do Paraná, decorrente do predomínio da visão neoliberal, e que as atribuições legais da instituição responsável pela Política Estadual de Transporte não foram exercidas durante o governo Lerner. Ao final, sugere que a falta de planejamento e de visão das autoridades provoca prejuízos à sociedade e ao futuro das novas gerações, recomendando a construção de instrumentos para tornar efetiva a participação popular nas decisões políticas e no acompanhamento de sua execução para diminuir o descompasso das autoridades no trato da coisa pública.*

**Palavras-chave:** políticas públicas; setor de transporte; políticas de transporte; governo Jaime Lerner.

## ABSTRACT

*This paper discuss the transport policies in Paraná state, from 1995 to 2002, identifying wich government actions were achieved in the period. It pinpoints the real political practices used in the decision process models discussed by current literature. The condition to examining government actions took in to considerations the changes happened, refered to government role in levels of state, in Brazil and Paraná State, choosing the transport sector due its importance for economic development in regional and national context. The State infrastructure of transports is evaluated in its deficiencies and necessities due shortage of financial and human resources. The process cheks physical and financial information put in accounting records, reports and official documents. This shows that methodologies were not well developed to elaborate and implementing of transport policies in the period, and this procedure allowed the transfer of part of public assets for private enterprises by processes of highway, railways and port terminals concessions. Finaly a sugestion is made that the lack of planning and the vision of the authorities create problems for society as a whole. The transport sector plays an important role in the development process of a country and a region. With respect to Paraná, the importance of this sector is much more visible insofar as this state is responsible for approximately 25% of the Brazilian harvest grain, being highways, railroads and ports vital to the flow of agricultural production. This paper analysis the transport policies in Paraná during the Jaime Lerner administration (1995-2002) period taking into account the process of formulating these policies, the effectiveness of its implementation, the role played by the State Secretary of transport (SETR) in the implementation of these policies and the results achieved by them. The paper ends making suggestions for the improvement of the formulation process of public policies.*

**Keywords:** public policies; transport sector; transport policies; Lerner administration.

\* Este artigo foi produzido a partir da dissertação de mestrado "As Políticas Públicas de Transporte no Paraná: uma análise do governo Jaime Lerner, 1995-2002", defendida em 2005 no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico – Mestrado Profissionalizante, do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

\*\* Economista, mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Coordenador de Tecnologia da Informação do Departamento de Estradas de Rodagem (DER). E-mail: antoniovsn@der.pr.gov.br

\*\*\* Arquiteto e urbanista, doutor em Desenvolvimento Econômico pela London School of Economics and Political Science (University of London). Professor Adjunto do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR. E-mail: serra@ufpr.br

## INTRODUÇÃO

O setor de transportes é responsável pela movimentação interna e externa de bens e pessoas e constitui fator de alta relevância para a vida em todos os países. Seu desempenho provoca impactos amplos e profundos sobre a economia e sobre o bem-estar de todos os segmentos da população. Em um caráter mais geral, a área de transporte cumpre um papel estratégico de suporte às políticas globais de desenvolvimento.

Para o Estado do Paraná, que responde por cerca de 25% da safra brasileira de grãos, a importância desse setor fica ainda mais realçada, pois é através das rodovias, ferrovias e portos em território paranaense que é possível escoar essa produção agrícola. Além disso, o Paraná possui uma situação geoeconômica privilegiada, uma vez que fica no centro dos maiores pólos industriais da América do Sul, formado pelos triângulos São Paulo – Rio de Janeiro – Belo Horizonte (Brasil), Buenos Aires – Córdoba (Argentina) – Montevidéu (Uruguai), onde está concentrado aproximadamente 60% do PIB do continente.

Diante dos desafios lançados pela globalização e das mudanças econômicas ocorridas ao longo dos anos 1990, provocadas pelo predomínio do pensamento neoliberal e que alteraram profundamente o papel do Estado, as demandas do setor público necessitam ser programadas em conformidade com técnicas modernas de planejamento, que levem em conta como são construídos os processos de elaboração, implementação, avaliação e análise de políticas públicas.

Nesse sentido, a preocupação das autoridades governamentais em formular políticas de transportes deve ser prioritária, pois somente com essa tarefa de caráter permanente é possível atender às demandas futuras do setor e responder com presteza às necessidades presentes. Para desenvolver as políticas de transportes, o governo estadual conta com a Secretaria de Estado dos Transportes (SETR), que executa suas ações por meio de suas entidades vinculadas: Departamento de Estradas de Rodagem (DER), Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. (Ferroeste) e Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA).

Levando em conta a importância do setor de transportes e a necessidade de atendimento das suas demandas, este artigo analisa como se deu a formulação de políticas públicas para a área de transportes no Estado do Paraná durante o governo Jaime Lerner (1995-2002). Esta análise permitirá identificar quais eram as políticas, como foram elaboradas, qual foi o papel desempenhado pela SETR na sua implementação e compará-las com os resultados efetivos ao final do período.

A escolha desse período deveu-se às práticas políticas adotadas, de caráter reconhecidamente liberais, como a concessão de rodovias à iniciativa privada, a transferência da única ferrovia construída pelo Estado do Paraná também a consórcios privados e a privatização de terminais portuários em Paranaguá a grandes operadores privados, entre outras ações. Em face desse objetivo, o presente artigo se inicia com um breve resgate sobre os conceitos de política e os processos decisórios que levam à

formulação de políticas públicas, destacando as suas fases: a construção da agenda, e a elaboração, implementação e avaliação das políticas. Alguns conceitos sobre o papel do Estado e as visões que o cercam, bem como sobre as mudanças que vêm ocorrendo nos últimos anos, também são levantados de forma a subsidiar as discussões sobre a formulação de políticas públicas.

Na seqüência é levantada a importância do setor de transportes no Paraná, concentrando-se nos modais mais relevantes (rodoviário, portuário e ferroviário) e situando-os como importante ferramental para o desenvolvimento, pois através destes é que circula a produção regional. Também é apresentada a SETR, a instituição pública do Paraná responsável pela elaboração das políticas de transporte, a legislação que regula o setor e como funciona sua estrutura burocrática.

Por último, tem-se uma análise sobre as políticas de transporte praticadas no período de 1995 a 2002, buscando estabelecer como estas foram construídas, que relação tais políticas possuem com as teorias constantes na bibliografia, de que forma se deu a utilização da estrutura burocrática do governo estadual para essa finalidade e que efeitos essas políticas produziram na infra-estrutura rodoviária, ferroviária e portuária do Paraná.

## 1 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO

Para Meny e Thoenig (1992, p.89), "Uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental".

Todas as ações produzidas pelas autoridades públicas, sejam elas de natureza executiva, legislativa ou judicial, causam, de alguma maneira, efeitos no indivíduo ou na sociedade, tanto nas questões de emprego e renda como nas de moradia e saúde, segurança e justiça, entre outras, e são denominadas de políticas públicas. É através do ato de fazer políticas (ação ou inação) que funciona a estrutura governamental. A esfera pública e estatal encontra-se em todas as partes e por meio delas são realizadas as políticas, assegurando recursos e tomando medidas que atendam aos objetivos estabelecidos. A ação de governo precisa ser construída dentro de um processo que deve seguir algumas etapas (construção da agenda, formulação, implementação e avaliação) e também dentro das relações que se estabelecem, de um lado, entre o governo e a sociedade e, de outro, entre os atores políticos envolvidos no processo.

A **construção da agenda** acontece em cima dos assuntos que chamam a atenção do governo e do cidadão, ou seja, somente serão incluídos os temas que de alguma forma afetam a ordem pública. Embora não exista nesse processo nenhuma característica que possa ser chamada de participativa ou popular, ele não deixa de ser democrático, pois sofre as pressões legítimas de grupos organizados.

Esta etapa é influenciada por situações que provocam o destaque de alguns temas e pela participação ativa de alguns entes tanto governamentais (*staff* administrativo,

parlamentares, funcionários de carreira) como não-governamentais (grupos de interesse, academia, partidos políticos e, em alguns casos, a mídia). A formação de assuntos e interesses públicos compreenderia o momento em que surgem os problemas, com pensamentos e opiniões envolvendo esses temas. Dessa forma, constitui uma agenda política, contendo assuntos que merecem tratamento pelo Estado (VIANA, 1988).

A fase de **elaboração** de políticas pode ser definida como a fase de escolha de alternativas de ação/intervenção na ordem pública em resposta a problemas que constem na agenda política. Neste sentido, SEN (2002, p. 134) sublinha que: "A questão da discussão pública e da participação social é central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática".

No primeiro estágio da fase de elaboração de políticas públicas, momento em que é feito o diagnóstico, é que se dá, efetivamente, o início das análises, estudos e debates dos pontos e fatos existentes acerca dos problemas que se apresentam. No segundo estágio, os aspectos sociais, econômico-financeiros, políticos e jurídicos são discutidos para encontrar as melhores diretrizes e coordenadas na resolução da questão enfrentada. Nesse momento é produzido o prognóstico. No entanto, apesar de esta etapa sofrer influências de diversos atores de acordo com os interesses em jogo, variadas parcelas da sociedade ficam alienadas desse processo, seja por desinteresse provocado pela precariedade da informação que chega a essas populações, ou porque o Estado não possui mecanismos eficientes para buscar maior participação social.

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

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

As dificuldades na implementação de programas governamentais têm sido uma das questões fundamentais para explicar o insucesso em atingir os objetivos estabelecidos nas políticas públicas, apresentando-se, dessa forma, como o elo que faltava para a eficiência e eficácia da ação governamental. A falta de visão sobre os potenciais problemas que podem surgir durante a aplicação de programas ou políticas governamentais inevitavelmente resulta em paralisações, descontinuidades de ações e prejuízos.

De acordo com Meny e Thoenig (1992, p.194), “A **avaliação** é um trabalho diário. Consiste em identificar e medir os efeitos próprios de uma ação”. No entendimento de Cotandriopoulos (1997, p.32), avaliar “consiste fundamentalmente em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção, ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões”. Para o autor, intervenção é o conjunto de meios organizados num determinado contexto e num determinado tempo para produzir bens e/ou serviços, atendendo ao objetivo de modificar uma realidade. Seus componentes são cinco: objetivos, recursos, serviços bens e/ou atividades, efeitos e contexto preciso em um dado momento.

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

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

## 2 VISÕES DO ESTADO

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

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

Os neoliberais entendem que as políticas públicas que buscam regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista são um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento, e responsáveis, em grande medida, pela crise pela qual atravessa a sociedade. A intervenção do Estado representa, segundo essa visão, uma intromissão indevida nos interesses e liberdades individuais, desequilibrando a livre iniciativa e a concorrência privada, o que acabaria retirando dos mercados os mecanismos capazes de gerar essa harmonia. Novamente, o livre mercado é visto pelos neoliberais como o único capacitado a manter o equilíbrio nas relações entre os indivíduos e a criar oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade (HÖFLING, 2001).

Em conformidade com seus postulados, os neoliberais não entendem que seja do Estado a responsabilidade de ofertar políticas sociais a todos os cidadãos em

termos universais, de forma padrão. Se essa oferta fosse função do Estado, em última análise, retirar-se-iam dos cidadãos as possibilidades de fazer suas próprias escolhas. A ação centralizada nas mãos do Estado provoca os gigantismos conhecidos, criando unidades maiores do que o necessário e menos eficientes, além de aumentar o poder dos produtores de bens e serviços, reduzindo a capacidade dos consumidores de escolherem o que entendem como o melhor produto.

A outra corrente de pensamento, a visão estatizante, defende um Estado promotor do bem público e dos interesses gerais da Nação da forma como se processou desde a implantação do modelo urbano-industrial. Enxerga a atuação do Estado como sendo a mesma da época em que imperava a política de substituição de importações, sendo o nacionalismo e o desenvolvimentismo seu foco central; trata-se, portanto, de uma visão tradicional de desenvolvimento. Atribuem ao Estado a responsabilidade pelo atendimento de todas as demandas da sociedade, entendendo-o como o único capaz de promover o bem-estar coletivo, pela criação de políticas que levem à diminuição dos desequilíbrios sociais por meio da redistribuição de renda, não permitindo o predomínio das forças mais organizadas sobre as mais desprotegidas, beneficiando as camadas menos privilegiadas da população (CASTOR, 2000).

Nessa ótica, o Estado Nacional é caracterizado fortemente pela centralização política e financeira de recursos no nível federal, enfraquecendo os governos estaduais e municipais em sua atuação, criando complexos organizacionais como intermediários para os repasses de verbas. O lado perverso dessa situação está na falta de integração dos objetivos dos governos, que se tornam incapazes de enxergar que uma ação deve compreender o conjunto de suas políticas, pois não se pode falar em desenvolvimento social se não se ligar uma política à outra, ou seja, ações de saúde estão associadas às questões de saneamento, que por sua vez estão associadas às questões de moradia.

No presente artigo, essas relações são analisadas principalmente em função das mudanças radicais que ocorreram no Brasil durante os anos 1990. Na verdade, os debates acerca da reforma do papel do Estado vêm assumindo destaque na agenda pública brasileira desde os anos 1980, em decorrência de fatores externos e internos que condicionaram essa transformação e trouxeram a necessidade de superação do impasse da convivência de uma cultura política de padrões de decisão centralizados e práticas clientelistas na formulação de políticas públicas. Uma nova dinâmica impôs a presença em menor proporção do Estado e a necessidade de sua modernização, em que a busca de eficiência passou a ser o ponto-chave para a nova imagem.

No entanto, as discussões levantadas a partir desse processo de mudança, na década de 1990, ocorreram sem uma efetiva participação social, ficando a cargo principalmente dos teóricos de viés liberal, que, via de regra, defendem a regulação das atividades econômicas tão-somente pelo que é reconhecido como 'forças de mercado', sem a necessidade de intervenções governamentais na economia. A esse cenário somam-se as características da República Federativa do Brasil, em que há uma concentração

de poderes na esfera federal, o que faz com que a burocracia estatal fique distante das reais necessidades da população, reforçando o argumento neoliberal de que o Estado, quando intervém, desarranja o 'mercado'.

Às pressões internas por reformas do aparato estatal somaram-se exigências de adequação por parte dos organismos financiadores internacionais, que induziram à adoção de um programa ou estratégia seqüencial de transformação em três fases – estabilização macroeconômica, com prioridade absoluta para a formação de superávit fiscal primário (revisão das relações fiscais entre níveis de governo e reforma da previdência social); reformas estruturais (abertura comercial, liberalização do sistema financeiro, desregulamentação de mercados e privatização do setor produtivo estatal); e retomada dos investimentos e crescimento econômico (FIORI, 1995).

### 3 O SETOR DE TRANSPORTES NO PARANÁ

Responsável pela movimentação interna e externa de bens e pessoas, o setor de transportes constitui fator de alta relevância para a vida nacional. Seu papel deve ser reconhecido pelos seus aspectos específicos e gerais.

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

O transporte de mercadorias no Paraná ainda é predominantemente agrícola. O Estado responde por 24,48% da safra brasileira de grãos, sobressaindo a produção de soja, trigo, algodão, milho, feijão, cevada e centeio. Com o aumento da produção agrícola ocorrido nas últimas décadas, o setor público foi levado a investir em infraestrutura viária, sendo seus maiores investimentos direcionados para o setor de transportes, sobretudo nos modais rodoviário e ferroviário (PARANÁ. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, 2005).

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

O Modal Rodoviário no Paraná está estruturado em três níveis distintos: federal (3,4 mil quilômetros), estadual (12,4 mil quilômetros) e municipal (102,7 mil

quilômetros), que constituem o sistema rodoviário do Estado. Este totaliza 118,5 mil quilômetros, dos quais 19,8 mil quilômetros são pavimentados. Esta rede básica de rodovias liga as principais zonas de produção com o terminal marítimo de Paranaguá e com os principais centros do País e da América Latina (PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes, 2003).

A área de abrangência do Porto de Paranaguá é de mais de 800 mil quilômetros quadrados, movimentando atualmente cargas provenientes do Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, São Paulo, Rio Grande do Sul e também da Bolívia, Argentina e Paraguai. Além do Porto de Paranaguá, o complexo portuário paranaense conta com o Porto de Antonina (Barão de Tefé), que possui 60 metros de cais público (cais de Antonina) e 360 metros de cais privado (cais da Ponta do Félix) (PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes, 2005).

O Modal Ferroviário no Paraná totaliza 2.286 quilômetros de extensão. São 2.038 quilômetros de ferrovias federais e 248 quilômetros estaduais. Essas ferrovias tiveram suas operações privatizadas. Em 1988, o Estado do Paraná obteve junto ao governo federal a concessão para construir e operar o trecho ferroviário entre Guarapuava e Cascavel (248 quilômetros) e os ramais para Foz do Iguaçu (171 quilômetros), Guaíra (169 quilômetros) e Guaíra – Dourados (270 quilômetros). Para cumprir essa missão foi criada a Ferroeste, empresa estatal paranaense (PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes, 2005).

A SETR é o órgão responsável pelas ações do governo estadual no setor de transportes. Foi instituída em 6 de maio de 1969 pela Lei nº 5.939, para o trato no âmbito estadual de assuntos concernentes a transportes. A diretriz governamental para o setor visa possibilitar o estabelecimento da infra-estrutura de um sistema de transporte integrado em todas as suas modalidades, levando em conta o desenvolvimento econômico e social do Estado, que atenda primordialmente ao bem-estar da população paranaense. Sua atuação está estabelecida em Regulamento, aprovado pelo Decreto Estadual nº 3.921/98, o qual integra seu organograma (PARANÁ, 1969).

A SETR responde pelo setor de transportes através de suas instituições direta e indireta e atua com investimentos diretos do governo estadual e em parceria com a iniciativa privada nos modais rodoviário, portuário, aeroportuário e hidroviário para a melhoria, a ampliação e a integração modal e intermodal da infra-estrutura de transportes do Paraná. É da Administração Direta da SETR a responsabilidade pelas ações do governo estadual nos modais aeroportuário, hidroviário e ferroviário. Na Administração Indireta as ações são desenvolvidas pelo DER, entidade autárquica que responde pelo modal rodoviário, pela Ferroeste, empresa de economia mista criada para construir e operar o trecho ferroviário entre Guarapuava e Cascavel e os ramais para Foz do Iguaçu, Guaíra e Dourados – Guaíra, e pela APPA, autarquia que desenvolve as atividades portuárias no Estado (PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes, 2005).



#### 4 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA LIBERAL NO PARANÁ

Com o processo de globalização desencadeado no final dos anos 1980, ganha corpo o discurso que apregoa a necessidade de um novo modelo de atuação do Estado. Um modelo na verdade recorrente, sempre em sintonia com as elites dominantes, que em algumas ocasiões defendem ferozmente a desestatização da economia e, em outras, o protecionismo estatal, convenientemente ao sabor da necessidade.

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

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

Em consonância a essa orientação externa, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) desenvolveu um projeto de reforma que indicava que o gigantismo e o descontrole da máquina pública eram agravantes para o atraso no desenvolvimento nacional. Em razão disso, tornava-se necessário um novo modelo de atuação do Estado, que se pretendia mais ágil, mais desembaraçado e mais competente, através da modernização e da descentralização em todas as esferas. Nessa nova forma de atuar o governo deixaria de ser o principal executor dos serviços públicos não essenciais e deveria assumir o lugar de indutor do desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1997).

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

Com o argumento da insuficiência de recursos governamentais, a iniciativa privada é chamada para aumentar de forma considerável sua participação em investimentos em infra-estrutura promovidos pelos programas de privatizações, de concessões e de prestação de serviços terceirizados no governo federal, nos estados e nos municípios. As estruturas institucionais que já existiam para a execução de

investimentos na infra-estrutura nacional começaram a ser desmontadas ou esvaziadas em suas funções a pretexto de modernizá-las e descentralizá-las.

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

Durante os anos 1990 a 'onda' era a globalização, e as diretrizes desse discurso vinham do governo federal, que prometia fundos para os estados que participassem da nova política. Apenas alguns estados mostraram interesse nesse processo, mas isso se modificaria rapidamente em virtude das medidas adotadas pelo governo de Fernando Henrique.

Segundo Bastos (2003, p.22):

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

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

De acordo com Crocetti (1997), o governo Lerner, adotando plenamente esse viés liberal, implementa um novo paradigma de Estado, que pode ser apresentado em três situações distintas:

- serviços públicos são sucateados mediante cortes sistemáticos de recursos e desmotivação e desqualificação do funcionalismo, geralmente por gestões burocráticas e pela perda do poder aquisitivo dos seus salários;
- diante da crise gestada pela própria administração pública, o governo Lerner abandona ou transfere parte dos serviços públicos para os municípios ou para a iniciativa privada, reduz mais custos a partir de técnicas de gestão empresarial, arrocho salarial e redução do quadro de pessoal e propõe parceria com o empresariado (ou terceirização);
- ocorre transferência total, para a iniciativa privada, dos serviços de varejo do Estado.

A atuação de Lerner se contrapõe aos governos que o antecederam. Os governos José Richa, Álvaro Dias e Roberto Requião, todos do Partido Democrático Brasileiro (PMDB), haviam se caracterizado por políticas que marcavam a forte presença do Estado, que propunha um modelo de desenvolvimento que desse suporte à diversidade econômica das diversas regiões, como o apoio direto aos diferentes segmentos de renda.

O governo Lerner orienta o investimento para setores definidos e determinados pelo mercado. Portanto, o centro orientador dos investimentos estatais não é mais definido pelo planejamento do conjunto do Estado nem pela capacidade política das lideranças regionais, mas pelas determinações do mercado globalizado e nacional em vias de globalização (CROCETTI, 1997).

Não se pode afirmar, contudo, que Jaime Lerner fosse um porta-voz dessa vertente liberal ou que tivesse alguma 'cor' partidária, pois sua história é conhecida por ser apaniguado de governos militares em um momento e ser eleito por um partido de esquerda em outro. O avanço dessa 'visão' liberal no governo Lerner é resultado do que já se praticava em nível nacional. Em decorrência, as oportunidades de negócios com o Poder Público deveriam ser abertas a todos os grupos de pressão e dominação, os mesmos que sempre estão por trás de financiamentos de campanhas eleitorais. Estava também em acordo com as imposições ditadas por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), em consonância com o processo de globalização que se propagava pelo mundo e também com o servilismo dos governos brasileiros, federal e estadual a esses ditames.

No entanto, a realidade daqueles dias de 1995 no Paraná era a mesma que no Brasil, advinda do final dos anos 1980. A liberalização da economia e o desmonte da estrutura administrativa e funcional do Estado eram irreversíveis. Houve momentos em que era evidente a tentativa de convencimento da população, por meio de programas de televisão e de jornais, de que tudo que fosse feito pelo Estado era mais caro e menos eficiente que a iniciativa privada, a qual poderia fazer melhor e mais barato.

## 5 AS POLÍTICAS DE TRANSPORTE NO PARANÁ: O CASO DA SETR

Diante desse cenário, a concessão de rodovias, de ferrovia e a privatização dos terminais de cargas do Porto de Paranaguá passam a ser a política de transporte predominante do novo governo estadual. É criado, então, nas dependências da SETR, um grupo especialmente designado para estudar a forma mais eficiente de atingir esses objetivos, denominado Grupo de Apoio e Planejamento para Infra-estrutura de Transportes (Gapit). Entretanto, esse grupo nunca foi formalizado oficialmente, apesar de tomar inúmeras medidas no sentido de contratar estudos que viabilizassem o modelo de concessões que viria a ser implantado. Suas ações sempre foram levadas avante, utilizando-se de outros setores departamentais, estes sim oficiais, no entanto subordinados a uma estrutura extra-oficial. Através das ações praticadas por esse grupo executa-se a mais importante ação do governo Jaime Lerner em rodovias, concentrando-se no chamado Anel de Integração. São 2.035,5 quilômetros de rodovias concedidos à iniciativa privada, dos quais 1.691,6 quilômetros são rodovias federais delegadas ao Estado e 343,9 quilômetros estaduais. Foram também incluídos no programa de concessão 308,29 quilômetros de rodovias de acesso não pedagiadas, que ficaram sob a responsabilidade de manutenção das concessionárias (PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes, 2002).

O pedágio é instalado em junho de 1998. Com prazo contratual de 24 anos, as rodovias federais subdelegadas ao governo estadual passam ao controle de seis consórcios de empresas que assumem o compromisso de restaurar e manter o pavimento, melhorar e ampliar a capacidade (duplicações e terceiras faixas) e implantar infraestrutura para serviços de operação (manutenção do tráfego e atendimento ao usuário) em troca de uma tarifa, o pedágio. Após esse prazo, as rodovias deverão ser revertidas ao Poder Público com todas as benfeitorias e serviços nelas realizados. Entretanto, as rodovias sob jurisdição estadual não receberam recursos necessários para um tratamento adequado de manutenção. Em consequência, as rodovias estaduais começaram a apresentar um quadro crítico de trafegabilidade. Somem-se a isso os estragos causados pelos caminhoneiros, que, para fugirem do alto custo do pedágio, desviam suas rotas por rodovias não pedagiadas e que não estavam preparadas para receber tamanho aumento no tráfego de caminhões. As condições precárias das rodovias não concessionadas são reflexo da sobrecarga da fuga ao pedágio e dos escassos investimentos aplicados nos últimos cinco anos na conservação e restauração.

Os valores elevados praticados nas 26 praças do sistema tornam-se os principais motivos das queixas de todos os usuários, com a alegação de que, tornando os fretes mais caros, isso iria afetar todos os consumidores, mesmo aqueles que não se enquadram como usuários de rodovias. No mês seguinte do mesmo ano, o governador Jaime Lerner decide baixar as tarifas de pedágio pela metade, em um ato unilateral, rompendo os contratos existentes mas agradando ao eleitorado, que o reelege governador por mais uma gestão. Essa atitude é explicada pelas circunstâncias à época, que eram a proximidade das eleições e a 'gritaria' geral contra os altos preços dos pedágios, caracterizando, na realidade, não a solução, mas sim o protelamento dos problemas. Com sua eleição garantida, as concessionárias das rodovias aceleraram suas demandas junto ao Poder Judiciário, que concedeu liminar garantindo a operação do pedágio e os sucessivos aumentos que vieram a ser praticados nos anos seguintes.

Garantido o processo de concessões de rodovias, o governo Lerner volta sua atenção ao modal portuário no Paraná, composto pelos Portos de Paranaguá e de Antonina, sendo referência na exportação de produtos agrícolas, posicionando-se como o porto brasileiro com maior movimentação de grãos. Assim como as rodovias paranaenses concessionadas, por onde corre 75% do tráfego de transporte estadual, os terminais portuários de carga foram entregues para a exploração da iniciativa privada, pelo processo de concessão.

O Porto de Paranaguá foi submetido a um processo de privatização de suas atividades, permitindo que aproximadamente 90% das operações de movimentação de cargas sejam efetuadas pela iniciativa privada. Para a área portuária, o governo estadual concede a operadores privados a operação de terminais de cargas e grandes cooperativas passam a administrar seus próprios terminais. Investimentos públicos em dragagem e ampliação do ancoradouro diminuem à medida que se delinea o quadro

de um porto privado, que não se completa até o final dos dois governos, pois os novos investimentos que viriam de capitais privados diminuiriam em função da crise cambial e conseqüente fuga de capitais externos em 1998 (PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes, 2002).

Em relação à política ferroviária, a malha existente no Paraná era praticamente toda federal, não havendo muito espaço para ações do governo estadual no sentido de influenciar o processo de privatização que concedeu à ALL - América Latina Logística do Brasil S.A. as linhas que ligam os pólos de produção do norte e noroeste do Estado ao porto de Paranaguá (Tronco Norte) e ao Estado de Santa Catarina (Tronco Sul). A única e exclusiva ação do governo Lerner nessa área foi subconcessionar em 1998 o trecho de 248 quilômetros entre Cascavel e Ponta Grossa, inteiramente construído com recursos do tesouro do Estado, à Ferrovia Paraná S.A. (Ferropar), para exploração, em um período de 30 anos, por um grupo de empresas que venceu a licitação, sob o compromisso de realização de investimentos que garantissem o aumento da tonelage transportada por ferrovia gradativamente (PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes, 2002). No entanto, esses compromissos assumidos não são cumpridos e o rol de obras que deveria ser realizado é postergado ano a ano até o final do período Lerner.

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

## CONCLUSÃO

Em seus dois mandatos à frente do Estado, o governo Jaime Lerner teve como característica marcante o planejamento desestruturado, sem metodologia apropriada para a elaboração e avaliação de políticas de transportes, comprometendo o desenvolvimento do Estado com a instalação do pedágio nas rodovias estaduais. Suas ações foram voltadas inteiramente para as questões imediatistas que oferecessem oportunidades aos grupos políticos coligados e para espetáculos com efeitos ligados ao imaginário da população, como a promoção das Olimpíadas da Natureza, destacando-se na mídia interna e externa como um grande 'planejador' e um grande 'urbanista'.

As informações levantadas pela análise dos balanços gerais do Estado de 1995 a 2002, em particular as que permitem a comparação entre os recursos destinados em orçamento e aqueles efetivamente aplicados em transportes, durante os dois mandatos de Jaime Lerner, revelam que as práticas adotadas por esse governo para a execução de políticas de transportes não foram eficazes e tampouco apresentaram resultados condizentes para essa importante função do governo.

É bem verdade que, em geral, a montagem dos orçamentos públicos padece de maior precisão na quantificação dos recursos, ocorrendo com freqüência defasagens entre os montantes autorizados e as despesas efetivamente autorizadas, característica esta que não é exclusividade do governo Lerner. No entanto, o que chama a atenção neste governo é que a diferença entre o que foi autorizado nas diversas Leis Orçamentárias, no período de 1995 até 2002, e o que de fato foi realizado é enorme, significativamente maior do que qualquer planejador amador incorreria. De maneira geral, e em todas as categorias analisadas, o realizado não chega a ser 30% do autorizado inicialmente. Na apreciação dos números é possível verificar que a despesa realizada pelo Estado do Paraná na função transporte – rubrica investimento é para os oito anos do período – foi em média apenas 28,5% do que foi alocado no orçamento autorizado inicial, o que é, portanto, insignificante para as demandas rodoviárias, isto é, construção de novas estradas e pontes, duplicações e outras obras que atendam ao sistema como um todo (BALANÇO GERAL DO ESTADO, 1995-2002).

A dura realidade é que em oito anos de governo Lerner o setor de transportes teve um desempenho sofrível, principalmente a partir do segundo mandato, conforme ficou demonstrado pelo estado de deterioração das rodovias estaduais, mesmo se comparado aos governos anteriores, que também passaram por grandes dificuldades em função da falta de recursos financeiros. Basta observar a diferença, registrada nos dados a seguir, entre o primeiro e o último ano do governo Lerner:

DISTRIBUIÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ SEGUNDO CONDIÇÃO/SITUAÇÃO - 1995-2002

CONDIÇÃO/ SITUAÇÃO	DISTRIBUIÇÃO (%)							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ótima (muito boa)	18	28	17	20	13	10	8	6
Boa	46	48	58	35	40	23	26	23
Regular	30	22	15	40	22	26	28	34
Ruim	5	2	5	3	10	29	27	27
Péssima	1	0	5	2	15	12	12	10

FONTE: SETR (2005)

É visível o quanto decaí a qualidade das rodovias estaduais nesse período. Em 1995, 46% da malha rodoviária estadual apresentava-se em bom estado, terminando, em 2002, com exatamente a metade desse percentual. As condições 'ruim' e 'péssima', que em 1995 perfaziam 6%, passam, em 2002, para 37% (PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes, 2005).

Esses percentuais nada mais são do que a expressão do abandono das rodovias que não detinham os 'atrativos' necessários para serem pedagiadas. Um patrimônio de mais de 10 mil quilômetros de rodovias pavimentadas não pedagiadas, construídas com dinheiro público ao longo de décadas, foi deteriorado gradativamente pela falta

de atenção do governo Lerner, pelas suas políticas equivocadas que propagaram a substituição do público pelo privado em nome de uma pseudo-eficiência e de grupos de pressão que defendem a diminuição do Estado, cujo resultado prático é a desarticulação da máquina pública para atingirem seus propósitos.

O descaso, o desinteresse, a falta de visão comprometida com o futuro do povo paranaense são demonstrados nas informações registradas nos balanços gerais do Estado do Paraná, que mostram a insignificância do repasse de recursos – frente aos valores aprovados no orçamento inicial – alocados para tão importante função de governo. E, se a justificativa apresentada à época era a falta desses recursos, por que não se apresentou alguma idéia criativa para novas fontes, como a que se expôs para justificar o pedágio?

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

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

À SETR, como organização responsável pela implementação das ações do setor de transportes no âmbito estadual, caberia definir, implantar e acompanhar estratégias de atuação do setor, contemplando o desenvolvimento e a integração das diversas modalidades de transportes. Essa integração deveria se dar a princípio internamente, com suas autarquias e entidades vinculadas, depois com órgãos federais, estaduais e municipais que tratem dessa matéria (PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes, 2005).

Contudo, o resultado de oito anos de governo Lerner invalidou essa possibilidade, já que suas principais autarquias perderam gradativamente o seu acervo técnico, representado nas pessoas que detinham conhecimentos preciosos para melhor administrar e controlar as atividades do setor, seja através de aposentadorias precoces ou de saída provisória ou permanente dos quadros do Estado. Não houve integração entre as áreas técnicas dos vários modais, e tampouco isto foi estimulado. Nesse cenário, o ideal seria concluir a discussão sobre os papéis e funções do Estado que a sociedade deseja, envolvendo-a nesse processo de maneira ampla e democrática, para, em

seguida, iniciar o movimento de mudança, promovendo os ajustes necessários. Porém, nem sempre é possível esse caminho, porque a discussão sobre papéis é uma discussão interminável, em que as demandas ocorrem simultaneamente. Pensa-se sobre o futuro e age-se sobre o dia-a-dia; como consequência, surgem ambigüidades e conflitos que precisam ser administrados.

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

O desmonte do Estado, promovido por Collor e, depois, por Fernando Henrique, é o resultado prático de como o processo de representação política no Brasil é muito pouco democrático, apesar de existirem eleições no País. De acordo com Bastos (2003, p.34):

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

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

## REFERÊNCIAS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DOS TRANSPORTES. Brasília: Ministério dos Transportes., 1996.

BALANÇO GERAL DO ESTADO. Curitiba: SEFA, 1995-2002.

BASTOS, F. de M. **O projeto neoliberal e a privatização no Brasil**: o caso da Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN. Fortaleza: UFC/PETTRAN, 2003.

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

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



- COTANDRIOPOULOS, André-Pierre. **A avaliação na área de saúde: conceitos e métodos**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1997.
- CROCETTI, Zeno S. Globalização, tecnologia, neoliberalismo e poder. **Revista Paranaense de Geografia**, Curitiba: AGB, n.2, p.31-39, 1997.
- DAGNINO, Renato. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Ed. Cabral Universitária, 2002.
- FIORI, José Luiz. **O vôo da coruja: um leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Ed. da UERJ, 1995.
- HAM, Cristopher; HILL Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HÖFLING, Heloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, Campinas, v.21., n.55, p.30-41, nov. 2001.
- LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. UNB, 1981.
- MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ed. Ariel, 1992.
- PARANÁ. Decreto n. 3.921, de 05 de janeiro de 1998. Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado dos Transportes – SETR. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 5.182, p. 4-8, 1998.
- PARANÁ. Lei n. 5.939, de 6 de maio de 1969. Dispõe sobre a constituição da Secretaria de Estado dos Negócios dos Transportes. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 52, p.1-2, 1969.
- PARANÁ. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. **Comparativo de safras nacional e estadual**. Curitiba: SEAB/DERAL, 2005. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/seab/>.
- PARANÁ. Secretaria de Estado da Indústria do Comércio e Mercosul. **Mercosul**. Curitiba: SEIM, 2005. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/seim/>.
- PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Institucional**. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/setr/>, jan. 2005.
- PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Relatório de atividades – 1995/2002**. Curitiba, 2002.
- PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Sistema rodoviário estadual – 2002**. Curitiba: CPPT, 2003.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Ed. Schwarcz, 2002.
- SILVA, Pedro Luiz Barros. **Reforma do estado e política social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental**. São Paulo: UNICAMP/NEPP, 1998. (Caderno de pesquisa, 31).
- TAPIA, Jorge Ruben Biton. **Políticas sociais na América Latina: diagnósticos e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 90**. São Paulo: UNICAMP/NEPP, 1996. (Caderno de pesquisa, 28).
- VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. São Paulo: UNICAMP/NEPP, 1988. (Caderno de pesquisa, 5).

