

ESTADO, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO PARANÁ

Jaime Graciano Trintin – Universidade Estadual de Maringá/Departamento de Economia

Rosalina Lima Izepão – Universidade Estadual de Maringá/Departamento de Economia

1 Introdução

A crescente interferência do Estado na economia e o uso do planejamento¹ enquanto instrumento de suas ações surgiu nos países capitalistas na década de 30, período que também foi um marco importante na história política e econômica brasileira. Segundo Ianni (1991), representou a transição do Estado tipicamente Oligárquico para outro em que o setor industrial passou a preponderar, exigindo assim, uma série de reajustes socioeconômicos, políticos e a progressiva adoção de técnicas de planejamento.

Segundo Costa (1971), essa nova forma de governar repercutiu nas administrações públicas estaduais brasileiras como, por exemplo, nos estados de Goiás, Bahia e Paraná, os quais engajaram-se de forma ostensiva na prática de planejamento e de intervenções diretas no processo de desenvolvimento, apesar da carência de recursos técnicos, humanos e financeiros.

Com relação ao Paraná a noção da necessidade de elaboração de planos de governo foi incorporada ao discurso dos governantes, a partir de meados dos anos 50 e consolidada na década de 70, a partir da criação de políticas públicas direcionadas ao fortalecimento da ação do Estado e, principalmente, do processo de industrialização segundo os padrões impostos pela dinâmica do capitalismo internacional e nacional.

Neste sentido, o artigo tem como objetivo evidenciar as transformações ocorridas na economia paranaense, a partir do processo de integração das economias regionais no Brasil. A análise recai sobre a importância da atuação do Governo do Estado do Paraná, através da sua ação planejadora, em benefício do desenvolvimento da indústria, no período que se estende de meados da década de 50 até meados dos anos 90 do século XX.

2 Estado e planejamento: a gênese no Paraná e o projeto de industrialização

O Estado do Paraná no final dos anos 40 e início da década de 50, do século XX, assumiu papel de destaque no cenário econômico nacional através da lavoura cafeeira. Isto acarretou-lhe um expressivo crescimento populacional aumentando, sobremaneira, as pressões por serviços públicos. Neste período o Governo Estadual lançou várias tentativas de criação de um sistema de planejamento cuja preocupação revela, por um lado, a necessidade do atendimento das suas demandas e, por outro, o da industrialização como via mais rápida e eficaz para crescer e desenvolver-se.

No mesmo período, em âmbito nacional consolidava-se o processo de integração produtiva do país a partir de São Paulo, com fortes reflexos nos demais estados, dada a exposição do incipiente setor industrial das demais regiões e, em particular do Paraná, à concorrência imposta pelos grandes capitais sediados naquele estado. É importante lembrar que isso se consubstanciou na sedimentação de uma nova configuração na divisão do trabalho no espaço nacional, baseada na complementaridade da produção inter-regional.

Diante dessa perspectiva, ou seja, da constatação da importância do café para a economia paranaense e, em especial, da fragilidade do seu setor industrial ante o desenvolvimento da indústria observado no centro dinâmico da economia brasileira, passou-se a questionar no Governo do Estado do Paraná, as possibilidades do desenvolvimento de

¹ Planejamento é aqui entendido como a formulação sistemática de um conjunto de decisões que indicam os propósitos do governo e condicionam os meios de alcançá-los. É um processo que inclui diagnóstico e prognóstico, caracterizando-se como um instrumento de racionalização da política do desenvolvimento. Ver Holanda (1978 apud Izepão, 1998).

novas etapas da produção capitalista em âmbito estadual.² Essa realidade ganhou força e passou a ser fonte de inspiração de grande parte dos estudiosos da história econômica do Paraná e dos formuladores de política econômica estadual entre as décadas de 60 e 70. Em face disso, passou-se a questionar o padrão de desenvolvimento vigente no Paraná, uma vez que este, na visão dos estudiosos e condutores da política econômica paranaense, estava reproduzindo uma relação típica de centro-periferia.

A configuração do desenvolvimento regional brasileiro, segundo estes estudos, decorria do fato de que a economia paulista, tendo-se diversificado, em decorrência de sua liderança no processo de industrialização via “substituição de importações”, passou a determinar uma divisão do trabalho no espaço nacional à semelhança da clássica divisão internacional, onde as demais regiões brasileiras gradativamente foram condicionadas a ter um padrão de desenvolvimento “voltado para fora”. Colaboravam para isso mecanismos de transferência de renda, tais como: a política cambial que transferia renda do setor exportador para o centro dinâmico; a relação de preços entre os produtos industrializados e agrícolas e a aplicação dos excedentes gerados pela economia cafeeira, mas captados pelo sistema bancário e aplicados no centro dinâmico.

Outro aspecto apontado, este diretamente relacionado a questões inerentes a administração interna paranaense relaciona-se à implantação tardia de infra-estrutura para o desenvolvimento industrial, onde se pode destacar a grande deficiência na oferta de energia elétrica e de adequado sistema viário, principalmente, no Norte e Noroeste que se manteve isolado do restante do estado pelo menos até bem próximo dos anos 60 e, por isso mesmo, grande parte da renda gerada nesta região era canalizada para São Paulo, contribuindo fortemente para o desenvolvimento daquele estado, em detrimento do Paraná.³

Diante dessas constatações, acreditava-se necessário e urgente romper com o atraso paranaense, principalmente, porque dentro da divisão do trabalho no espaço nacional este se caracterizava como grande importador de produtos manufaturados paulistas e vendedor de produtos primários, o que colaborava para acentuar as desigualdades e o seu maior empobrecimento. Neste contexto a industrialização aparece, então, vista não somente como o veículo capaz de assegurar ao Paraná sua maior autonomia relativa perante a União e ao centro dinâmico do país, mas também como o mecanismo capaz de romper a condição à qual sua economia fora submetida ao longo do tempo, em face da impossibilidade de fazer os investimentos necessários com vistas ao avanço das forças produtivas, devido a evasão da renda gerada. Em outros termos, a não-industrialização paranaense ocorria em razão de fatores externos ao Paraná.

A partir dessas idéias, de acordo com Augusto (1978), elaborou-se um “projeto paranaense de desenvolvimento”, sob a responsabilidade da CODEPAR-Companhia de Desenvolvimento do Paraná, em meados dos anos sessenta o qual se centrava em três objetivos: integração do estado até então fracionado em Paraná Tradicional, Cafeeiro-paulista e Oeste; integração vertical da indústria paranaense via processo de substituição de importações, principalmente de bens de capital e intermediários e a expansão dos pequenos e médios capitais locais. Diante destas perspectivas e com vistas a sanar os problemas de evasão da renda gerada no estado, como também diminuir as diferenças entre o padrão de desenvolvimento de sua economia e o observado no centro dinâmico, o governo paranaense passou a realizar uma política voltada para a realização de infra-estrutura básica de transporte rodoviário, produção e transmissão de energia elétrica e telecomunicações, dada a crença, na época, de que a precariedade de sua infra-estrutura era o principal ponto de estrangulamento que impedia a expansão industrial.

² Nessas interpretações, havia uma idéia central: a de que o Paraná e os demais estados brasileiros foram preteridos no processo de industrialização da economia brasileira, pois, além dos obstáculos ao desenvolvimento industrial, decorrentes da maior integração da economia nacional, o governo federal havia dado um tratamento diferenciado àqueles estados que se situavam no pólo dinâmico da economia nacional (entenda-se São Paulo). Ver Padis (1981).

³ Id. Ibid.

A atuação do Estado, entretanto, não se restringiu a criação de infra-estrutura, mas também teve como meta intervir diretamente na promoção do crescimento industrial, principalmente financiando novos empreendimentos. Entretanto, grande parte dos esforços foi canalizada para o financiamento da produção de pequenas e médias empresas que se instalaram no Paraná. Isso porque se procurava reter a renda gerada no estado e por acreditar-se que, em sendo pequenas e médias, evitava-se a formação de oligopólios e monopólios. Observa-se que com esses objetivos passou-se a priorizar determinados tipos de empresas, levando-se em conta os ramos industriais altamente dinâmicos. Segundo Izepão (1998), estes esforços, porém, não foram bem sucedidos porque o que se pretendia era repetir o processo de desenvolvimento apresentado pela economia paulista a partir da expansão cafeeira, bem como porque naquele contexto o processo de industrialização da economia brasileira já havia avançado de modo significativo e, portanto, impossibilitando que as demais economias regionais percorressem os mesmos caminhos. Por outro lado, também não se considerava que o processo de industrialização no país, em sua etapa de integração produtiva, se fizera de maneira oligopolizada e com a predominância da grande empresa nacional, estatal e multinacional.

Segundo Augusto (1978), em meados dos anos setenta, diante da constatação da impossibilidade de se realizar um desenvolvimento autônomo, já esgotado em nível nacional procurou-se desenvolver alguns setores industriais onde existissem melhores condições naturais, bem como se dedicar fortemente ao setor agropecuário e a industrialização de seus produtos, fortemente vinculados à produção nacional. Assim o projeto inicial, o de um Paraná autônomo, foi abandonado e passou-se a aceitar a tese da complementaridade. Esta tese ganhou força quando a economia nacional voltou a crescer e surgiu a possibilidade de uma nova articulação da estrutura produtiva brasileira, tanto no que se refere à desconcentração inter-regional, como intra-regional. Este processo teve fortes reflexos para o desenvolvimento regional e, em particular, para a economia paranaense, uma vez que esta passou a contar com novos investimentos públicos industriais.

Confirmando esta tendência, de acordo com Izepão (1998), o Governo do Estado assumiu o papel de promotor, condutor e gerenciador desse processo, notadamente através da substituição da CODEPAR pelo BADEP-Banco de Desenvolvimento do Paraná, cujo projeto de desenvolvimento industrial para o Estado substituiu completamente a noção de substituição de importações anteriormente proposto, pelo da complementaridade ao parque nacional, visando a produção em larga escala, o uso de novas tecnologias, a criação de novos ramos industriais e a ampliação da competitividade do Paraná com outras regiões do país.

Segundo o IPARDES (1989), a decisão de desenvolver a indústria segundo as vantagens locacionais e a crença de que o Estado deveria ser o principal promotor deste desenvolvimento levou o Governo do Paraná a se engajar em várias experiências de planejamento desde o início dos anos setenta, concatenados aos objetivos dos PNDs – Planos Nacionais de Desenvolvimento que propunham, entre outras coisas, a criação de novos pólos agroindustriais no sul do país contribuindo, sobremaneira, para a ocorrência de importantes transformações na economia do Paraná até meados da década de oitenta.

3 Diversificação econômica paranaense no período de desconcentração regional

Marcada pela forte presença do Estado e sua ação planejadora, a década de setenta representou para o Paraná o marco das transformações. A indústria que no início da referida década era atrelada ao processamento de produtos primários, baixo grau de elaboração, pequenas escalas e tecnologias rudimentares, nos anos oitenta ganhou importância, dado que os gêneros industriais tradicionais como o café e a madeira cederam espaço para outros que exigiam maior elaboração como a química, ferro e o grupo metal-mecânica.

A química, por exemplo, segundo Trintin (2001), passou a ocupar a segunda posição na geração do valor adicionado, quando passou de 12,72% em 1975, para 25,07% em 1985. O grupo de produtos alimentares permaneceu

ocupando o 1º lugar, porém, apresentou queda na participação do valor adicionado de 28,27% em 1975, para 26,26% em 1985 e a madeira com 18,91% em 1975, caiu para 7,21% em 1985.

De acordo com Trintin (2001), estas transformações foram favorecidas pelas políticas do Governo Estadual de atração de investimentos, principalmente a construção da Cidade Industrial de Curitiba, pelos recursos do Governo Federal, do Banco do Estado do Paraná S.A., do Banco de Desenvolvimento do Extremo –Sul, da Caixa Econômica Federal, do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social, entre outros. Com isto o Paraná passou a inserir-se de modo mais complexo à economia nacional, rompendo com a fase caracterizada pela predominância da atividade agrícola/exportadora, caminhando para uma nova etapa no seu processo de acumulação de capital, caracterizando-se como uma economia complementar à nacional.

4 O intervencionismo estatal e as recentes transformações na estrutura produtiva paranaense

Na segunda metade da década de oitenta verifica-se no Paraná um crescimento superior ao observado no conjunto da economia brasileira que sofreu fortemente os efeitos da desaceleração do seu ritmo de crescimento devido a crescente perda da capacidade de investimentos do Estado, da inflação e da conjuntura econômica internacional desfavorável.

Conforme Trintin (2001), no Paraná o período foi marcado pela presença de novos segmentos industriais, apesar do predomínio das indústrias de produtos alimentares e químicas, ou seja, a economia paranaense até 1985 não tinha a configuração de economia especializada, dada a presença de outros segmentos industriais à exemplo de outras regiões do Brasil. Havia uma forte tendência no sentido dos gêneros tradicionais no estado perderem importância relativa em relação aos que se implantaram durante a década de 70. As participações destas indústrias declinaram de 45,79% em 1985, para 34,06% em 1998, enquanto os segmentos novos que participavam com 54,21 em 1985, saltaram para 64,61% em 1998.

Segundo Trintin (2001), dentre as indústrias consideradas tradicionais foram os gêneros produtos alimentares, madeira e têxtil os responsáveis pela queda da participação deste grupo, principalmente o grupo dos produtos alimentares que declinou de 26,26% do total estadual em 1985, para 13,30% em 1998. Dentre as indústrias consideradas dinâmicas as que puxaram para cima a participação do grupo foram: mecânica, material elétrico e de comunicação, material de transporte, produtos de matéria plástica e metalurgia, que no conjunto saltaram de 17,78% em 1985, para 27,65% em 1998.

Ao Analisar o período de 1991/1998, Trintin (2001), observa que as indústrias consideradas dinâmicas, já citadas anteriormente, cresceram acima da média da indústria paranaense, com destaque para o gênero material elétrico e de comunicação que apresentou um índice de crescimento de 149%. Quando se analisa a distribuição do produto industrial paranaense por categorias de uso nota-se que os ramos produtores de bens de capital foram os que apresentaram maior crescimento na sua participação relativa no período analisado. A participação no total estadual cresceu de 13,87% em 1985, para 21,23% em 1998. Este crescimento foi favorecido pelos investimentos estaduais de base dos anos oitenta e noventa como, por exemplo, os investimentos no setor automobilístico no final dos anos noventa na Região Metropolitana de Curitiba, fortemente apoiado pelas concessões de incentivos fiscais ofertados pelo Governo do Estado do Paraná.

Por sua vez os ramos de bens de consumo não duráveis que apresentaram elevada participação no produto industrial até meados dos anos 70, gradativamente perderam importância relativa no conjunto estadual, principalmente a partir da década de noventa, haja vista que de uma participação de 35,58% observado em 1985, declinou para cerca de 32,56% em 1990, acentuando a tendência de declínio quando em 1998 participou com 23,79%. Estes dados sugerem que até os anos oitenta e início dos anos noventa a dinâmica da economia estadual estava fortemente atrelada na

produção de bens de consumo não-duráveis, notadamente, de produtos alimentares e de bens intermediários, com destaque para a química que sozinha representava o maior complexo industrial deste segmento. Entretanto, a partir dos anos noventa houve uma nova tendência centrada na produção de bens de capital e de consumo durável, haja vista que nesta década este grupo aumentou consideravelmente sua participação na geração do valor adicionado do estado.

A idéia de que qualquer política de desenvolvimento deveria dar grande importância à industrialização mediante esforço consciente e concentrado do governo permaneceu, segundo Izepão (1998), predominante nos anos 80 e 90, porém com novas roupagens, ou seja, seguindo os novos padrões de acumulação capitalista globalizante e, ao mesmo tempo, regionalizante que impõem, entre outras coisas, a reestruturação dos setores produtivos, das relações de trabalho, do próprio relacionamento do Estado com o mercado e os agentes econômicos, resultando num significativo desenvolvimento da indústria paranaense.

5 Considerações finais

De modo geral, observa-se que a indústria paranaense cresceu e se diversificou nos últimos anos, apesar da predominância da agroindústria e da sua concentração em algumas regiões polarizadas. Esta dinâmica é resultado, em grande parte, dos esforços envidados nos anos 70 e 80, do século passado.

Nos últimos anos, apesar das políticas direcionadas à minimização das funções do Estado, este continuou assumindo o papel, como no passado, de principal agente condutor do desenvolvimento e, em especial, do processo industrial paranaense através de ações planejadas sem perder, no entanto, o foco do discurso modernizante dos anos 70.

6 Bibliografia

AUGUSTO, Maria H. Oliva. *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista: um estudo sobre a CODEPAR (Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná)*. São Paulo: Símbolo, 1978.

COSTA, Jorge Gustavo. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

HOLANDA, Nilson. *Planejamento e projetos*. Rio de Janeiro: APEC, 1975.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IZEPÃO, Rosalina Lima. *A experiência paranaense de planejamento*. Maringá, 1998. 149f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Maringá.

IPARDES – FUNDAÇÃO ÉDISON VIEIRA. *O Paraná Reinventado: política e governo*. Curitiba: IPARDES, 1989.

LEÃO, Igor Z. C. *O Paraná nos anos setenta*. Curitiba: IPARDES-CONCITEC, 1989.

PADIS, Pedro Calil. *Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná*. São Paulo: Hucitec, 1981.

_____. *Diretrizes de Ação, 1973-1975*. Curitiba, 1973.

_____. *Sistema Estadual de Planejamento: Objetivos e Metas de Desenvolvimento, 1975-1978*. Curitiba, 1975.

_____. *Secretaria de Estado do Planejamento, Plano do Governo Ney Braga – Quadriênio 1980-1983*. Curitiba, 1980.

_____. *Secretaria de Estado do Planejamento – Plano de Ação, 1983-1987*. Curitiba, 1983.

_____. *Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Plano de Governo, 1988-1991*. Curitiba, 1988.

_____. *Secretaria do Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Proposta do Plano Plurianual, 1992-1995*. Curitiba, 1992.

_____. *Plano do Governo, 1996-1999*. Curitiba, set. 1995.

ANPUH – XXII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – João Pessoa, 2003.

TRINTIN, Jaime Graciano. A Economia Paranaense: 1985-1998. 200f. 2001. Tese (Doutorado em Economia). IE/UNICAMP, Campinas.