

A GESTÃO URBANA NO PARANÁ E A REFORMA DO ESTADO - O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PARANACIDADE¹

Mario João Figueiredo²

Resumo

Este artigo traz algumas considerações sobre o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, a partir de uma breve análise do contexto histórico e econômico que determinaram a sua implantação.

Pretende-se demonstrar que a criação desta instituição encontra estreita relação com as transformações econômicas ocorridas no Paraná nos últimos anos, e ainda com o modelo de gestão do aparelho do Estado proposto pelas agências internacionais de fomento, como o Banco Mundial e o BID.

Introdução

O PARANACIDADE é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, criada na modalidade de Serviço Social Autônomo, através da Lei Estadual nº 11.498, de 30 de julho de 1996. Esta organização tem por finalidade captar e aplicar recursos financeiros destinados ao processo de desenvolvimento urbano e regional do Estado do

¹ O presente artigo está inserido em um contexto mais amplo de um projeto de pesquisa, que irá subsidiar a tese de doutoramento em Desenvolvimento Econômico da UFPR.

² Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela UFPR.

e-mail: mariofig@uol.com.br.

Agradecimentos: ao professor Victor M. P. Alvarez pelo estímulo; à minha Esposa Sandra e a um amigo dos tempos do Jurapé, pelas contribuições que tornaram possível este artigo.

Paraná, e prestar assistência institucional e técnica aos municípios paranaenses. Atualmente, essa instituição encontra-se gerindo todos os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Paraná - FDU, incluindo os provenientes do Programa Paraná Urbano. Somente este Programa prevê investimentos num total de US\$ 429 milhões, liberados no período de cinco anos, oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e da contrapartida estadual, advinda do Tesouro do Estado.

O PARANACIDADE substituiu as funções anteriormente acumuladas pelo

Instituto de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná - FAMEPAR e outras da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano. Dá seqüência organizacional à gestão urbana e apoio aos municípios, iniciada em 1948, com a criação do Departamento de Assistência aos Municípios - DATM.

Essa forma institucional é orgânica com a redefinição do papel do Estado na sociedade capitalista, tendo ao fundo a globalização e a reestruturação produtiva.

A partir desse pressuposto, considera-se que a criação de entidades com a característica do PARANACIDADE, seja um mecanismo de reconfiguração do papel e da gestão do aparelho do Estado, para servir de suporte ao novo modelo econômico. A formulação desta hipótese encontra substrato na análise marxista sobre a função do Estado na sociedade capitalista.

É necessário destacar que este artigo sendo parte de uma pesquisa que está em sua fase inicial, representa a primeira aproximação sobre o assunto, a qual será aprofundada a posteriori.

O Estado, a globalização e os organismos internacionais de financiamento

Os novos pressupostos trazidos pela globalização, reestruturação produtiva e revolução tecnológica têm provocado uma reformulação nas diversas áreas do Estado brasileiro, de modo a estabelecer uma estrutura governamental e social orgânicas à nova forma capitalista de acumulação. A busca dessa organicidade tem se traduzido na conformação de um Estado mais afeto à acentuada liberalização econômica, resgatando os velhos princípios liberais e compondo o Estado Neoliberal.

De acordo com a teoria marxista, o Estado surge para dar atendimento aos conflitos gerados numa sociedade dividida em classes. O seu caráter e atuação são definidos pela classe dominante. Ao longo do desenvolvimento do modo de produção capitalista o Estado tem mudado sua forma, sem contudo comprometer a sua estrutura, ou melhor, sem abalar a sua essência.

Em que pese a existência de embates e disputas no âmbito do Estado, que vão desde as lutas pela democracia, pelo voto, disputa por recursos do fundo público, entre outras, estas “são apenas formas ilusórias que encobrem as lutas efetivas das diferentes classes entre si”. (MARX; ENGELS, s/d, p.39)

Assim, o desenvolvimento de uma ação por parte do Estado, mais ou menos positiva em relação aos interesses majoritários da sociedade, entendidos aqui como um maior comprometimento do Estado com as questões sociais, vai depender da correlação de forças entre as classes que representam o capital e o trabalho, visto que o Estado é um espaço de domínio da força. Ao longo da história da sociedade capitalista evidenciam-se momentos mais favoráveis à reprodução da força de trabalho. Um exemplo desses momentos foi a implantação do Estado de Bem Estar Social que, se não chegou a ser efetivamente implantado no Brasil, na Europa

propiciou avanços significativos para os trabalhadores em geral. Todavia, as forças que representam o capital souberam ao longo da história manterem-se fortes o suficiente, para que os princípios fundamentais da sociedade capitalista e o papel que o Estado desempenha para sua sustentação não fossem abalados.

Em Crítica ao Programa de Gotha, MARX (1977, ps. 221-243) ao tratar da estreita relação entre o Estado e a forma na qual a sociedade está organizada, aponta que o Estado se modifica e apresenta características mais ou menos diferentes, conforme as peculiaridades do desenvolvimento histórico de cada país.

“Entretanto, os diferentes Estados dos diferentes países civilizados, em que pese a confusa diversidade de suas formas, têm de comum o fato de que todos eles repousam sobre as bases da moderna sociedade burguesa, ainda que em alguns lugares esta se ache mais desenvolvida do que em outros, no sentido capitalista. Têm também, portanto, certos caracteres essenciais comuns.” (ibidem, p. 239).

Nessa ótica, o Estado vem cumprindo historicamente seu papel de organização e manutenção da ordem social, ao mesmo tempo em que possibilita e/ou auxilia a acumulação do capital. Quando há substituição do modelo de acumulação, surge a necessidade de redefinição da forma e papel do Estado dentro da sociedade.

Reforçando essa assertiva, quando o regime fordista de acumulação tornou-se hegemônico no mundo, surgiu a necessidade de aumentar a demanda efetiva para os produtos industrializados, que eram colocados à disposição em grandes quantidades, graças à produção em massa. A resposta a essa necessidade foi dada pelo Estado, que passou a assumir uma conformação nos moldes do *welfare state* - Estado do Bem Estar Social.

Combinado com a teoria Keynesiana de intervenção na economia nos momentos cíclicos de crise da sociedade capitalista, coube ao Estado, “mediante instrumentos de política creditícia, tributária e de gastos públicos (elevação do poder

de compra e criação de empregos), de forma a manter a taxa de lucros do setor privado e sustentar a (recuperação da) demanda agregada.” (MENDES, 1993, P.176)

Há que se destacar que o momento histórico de universalização dos benefícios sociais concedidos pelo Estado coincide com o auge do avanço da sociedade socialista no Leste Europeu, e a influência que esse movimento teve nas representações políticas dos trabalhadores e na composição de vários governos europeus. Essas referências contribuíram para a ampliação da face pública do Estado, aumentando seu comprometimento com as políticas sociais.

A crise econômica que se manifesta indubitavelmente em meados dos anos 70, expressando o esgotamento do regime de acumulação fordista, afeta também a concepção de Estado do Bem Estar. O arrefecimento da produção e as taxas crescentes de desemprego fizeram com que o Estado passasse a arrecadar menos e a gastar mais com seguro desemprego e outros. Isso abalou profundamente as finanças públicas, aumentando a disputa entre capital e trabalho pelos recursos do fundo público.

A regulação do Estado, proposta por Keynes, funcionou enquanto a reprodução do capital e os aumentos de produtividade e lucratividade ficaram circunscritos aos territórios nacionais. Mesmo tendo o fundo público financiado as inovações tecnológicas para que as empresas pudessem se expandir, a internacionalização produtiva e financeira dissolveu os mecanismos de retorno dos recursos para o mesmo. Ou seja, “a crescente internacionalização retirou parte dos ganhos fiscais, mas deixou aos fundos públicos nacionais a tarefa de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho.”(OLIVEIRA, 1998, p. 13)

Diante de poucos recursos, acirrou-se a crítica ao Estado do Bem-Estar por parte dos segmentos mais conservadores, ressaltando fundamentalmente o seu tamanho e a sua forma de intervenção e regulação da economia. Os ataques ao Estado foram centrados no seu papel de reprodução da força de trabalho e encaminhados no sentido de manutenção de um Estado Mínimo, onde os recursos do fundo público ficassem reservados à reprodução do capital. Essa nova forma de organização do Estado, que pudesse se constituir em suporte ao novo modo de acumulação que se estabelecia, fundamenta-se nas teses do Estado Neoliberal.

A proposta de construção do Estado Neoliberal surge na década de 40 e vem se consolidando a partir de então, sob o argumento de que o Estado de Bem-Estar destrói a liberdade dos cidadãos, o mercado e a vitalidade da concorrência, das quais depende a prosperidade de todos; de que a desigualdade é um valor positivo; que há um poder excessivo e nefasto dos sindicatos e movimentos operários, que faz com que o Estado seja comprometido cada vez mais com gastos sociais.

Na medida em que se instala a grande crise do modelo econômico capitalista do pós-guerra, em 1973, e se inicia a instalação do modelo de acumulação flexível, surge a necessidade de se restabelecer a hegemonia burguesa. As idéias neoliberais são apontadas como alternativas para a resolução da crise, incorrendo na implantação do Estado Neoliberal nos países desenvolvidos, a começar pelos Estados Unidos e Inglaterra, onde ele aconteceu de forma mais efetiva. (ANDERSON, 1995; HARVEY, 1993)

O projeto neoliberal se caracteriza por: manter um Estado forte para romper com o poder dos sindicatos; parcimônia em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas; disciplina orçamentária e contenção dos gastos com bem-estar; restauração da taxa “natural” de desemprego, para quebrar os sindicatos; reformas

fiscais para incentivar os agentes econômicos; e controle da economia pelo mercado.
(ANDERSON, 1995)

Os Estados capitalistas, com a intenção de tornar hegemônico e difundir esse projeto, designaram o Fundo Monetário Internacional/FMI e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - Banco Mundial/BIRD, como autoridades centrais capazes de exercer um tipo de poder sobre as nações-Estado capitalistas. Através das negociações financeiras, passaram a impor as propostas neoliberais como condição para a efetivação de empréstimos. “Esse poder costuma ser empregado para forçar reduções de gastos públicos, cortes de salários reais e austeridade nas políticas fiscais e monetárias, a ponto de provocarem uma onda dos chamados ‘distúrbios do FMI’ de São Paulo a Kingston, Jamaica, e do Peru ao Sudão e ao Egito a partir de 1976”. (HARVEY, 1993, p. 160)

Dessa forma, o Banco Mundial e o FMI se transformaram em responsáveis pela gestão da crise de endividamento e pela reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento. Considerando o aval do FMI, todas as fontes de crédito internacional são abertas ou fechadas, o que torna difícil a resistência de governos eventualmente insatisfeitos com a nova ordem.

Há também que se fazer referência ao fato de que, para disseminação de suas propostas e interesses entre os países periféricos, os países centrais não hesitaram em financiar golpes de Estado e sustentar ditaduras sangrentas naqueles países cujos governos tinham uma orientação diferente do modelo hegemônico. Na América Latina, o Chile é um excelente exemplo.

À parte o uso da força, a estratégia dos organismos de fomento mostrou-se absolutamente eficaz. Através da concessão de empréstimos, o Banco Mundial vem cumprindo fielmente o papel que lhe foi designado, disseminando com a maior

competência, as idéias e programas desse modelo, com violentos ataques à estrutura governamental dos países onde atua. Suas medidas impõem o favorecimento da economia de mercado, subordinando todas as ações do Estado às regras mercantis como a única forma de regulação homeostática da sociedade. (GENTILI, 1995, P.236)

O financiamento do Desenvolvimento - papel dos organismos internacionais no Brasil

No Brasil, o Banco Mundial vem a décadas influenciando o processo de desenvolvimento nacional. De 1949 a 1996, financiou 67 contratos, totalizando US\$ 9,5 bilhões, para “promover o desenvolvimento social e econômico e reduzir a miséria.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 24/03/97).

O Brasil é um dos países que tem recebido mais empréstimos desse banco. Na década de 80, o país chegou a ser o seu cliente número um em todo o mundo. (BACHA; MENDOZA, 1986, p. 21). Em 1997, o Brasil foi o quinto cliente do Banco. (Folha de São Paulo, 24/03/97, cad. 3, p. 10)

Até a década de 70, os investimentos foram concentrados em projetos industriais, de modernização do campo e de infra-estrutura, fortalecendo um modelo de desenvolvimento concentrador de renda, de terras e prejudicial ao meio ambiente. A partir dos anos 80, com a crise do endividamento, o Banco Mundial e o FMI começaram a impor programas de estabilização e ajuste da economia, intervindo na formulação da política econômica e da legislação brasileira. Apesar de sua forte ação disciplinadora e grande injeção de recursos no país a intervenção desses organismos mostrou-se absolutamente ineficaz, no que se refere à melhoria das condições de vida da população.

“As políticas recessivas acordadas com o FMI e os programas de liberalização e desregulamentação da economia brasileira estimulados pelo Banco Mundial levaram o país a apresentar, no início dos anos 90, um quadro de agravamento da miséria e da exclusão social sem precedentes neste século, com cerca de 40% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza.”(SOARES, 1996, p.17)

As reformas estruturais propostas atualmente pelo BIRD possuem cinco eixos principais, as quais, estão em perfeita sintonia com os princípios do projeto neoliberal: equilíbrio orçamentário mediante a redução dos gastos públicos; abertura comercial; liberalização financeira; desregulamentação dos mercados domésticos; e privatização das empresas estatais e dos serviços públicos.

Segundo CORAGGIO (1996, p.100), em documento recente o BIRD reconhece que os países devem adotar políticas diferenciadas, de acordo com a etapa de desenvolvimento em que se encontram. Entretanto, o que se constata ao analisar os vários documentos é que “o Banco detém um saber certo sobre o que todos os governos devem fazer, um pacote pronto para aplicar”.

A condição para se obter o empréstimo é a adoção de medidas estruturais pelos Governos, sem o que é impossível qualquer negociação. Considerando a hegemonia neoliberal, patrocinada pelo BIRD e com o respaldo do FMI, onde os países poderão conseguir outros recursos? Dessa forma, torna-se fácil compreender como as propostas neoliberais invadem os diversos países, varrendo suas especificidades culturais e sociais, impondo uma nova forma de organização do Estado.

A crise que se abateu sobre o Brasil a partir da década de 70, fez com que o país passasse cada vez mais a se abrir à economia mundial, subordinando-se ao modelo neoliberal, especialmente através da ação dos mecanismos de ajuste impostos

pelo Fundo Monetário Internacional e demais agências de fomento, como os Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento.

A partir do governo Collor, as reformas com base nessas diretrizes são intensificadas. Foram implementados diversos programas de estabilização, corte de gastos públicos, renegociação da dívida externa, abertura comercial, estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros, privatização das estatais, eliminação de programas de incentivo e controle de preços, aumento das exportações e desmantelamento dos serviços e políticas públicas. Tudo isso revela a convergência da atuação governamental, nesse período, com o Banco Mundial.

A despeito dessa convergência e subordinação às políticas neoliberais, o país, como de resto a maioria dos países que adotaram as políticas do FMI e do Banco Mundial, vem passando por uma das maiores crises de sua história.

A reforma do Estado Brasileiro

Luis Carlos Bresser Pereira, ex-ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, um dos principais teóricos do atual governo federal, afirma que a crise econômica não teve como causa uma insuficiência crônica de demanda como a crise dos anos 20 e 30. Para ele, a causa fundamental é a crise do Estado - do Estado intervencionista, que ao invés de ser fator de desenvolvimento, se transforma em obstáculo.

“A crise do Estado a que estou me referindo não é um conceito vago. Pelo contrário, tem um sentido muito específico. O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão desaparecer, à medida que a poupança pública vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza”. (PEREIRA, 1997, p.5)

Além disso, afirma que a crise do Estado está associada ao caráter cíclico da intervenção estatal e ao processo de globalização que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais. Assim, esse autor identifica quatro problemas que devem ser tratados na reforma do Estado, que embora interdependentes, podem ser distinguidos: dois, de ordem econômico-político, dizem respeito à delimitação do tamanho e à redefinição do papel regulador do Estado; o terceiro é de ordem econômico-administrativo e está voltado à recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e por último um problema eminentemente político que é o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. (**ibidem**, p. 1)

No que diz respeito ao tamanho do Estado, Bresser Pereira aponta as idéias da privatização e terceirização e ainda introduz uma outra, que é a “publicização”, concebida como uma forma de passar atividades próprias do Estado para instituições que não atuem sob a lógica do lucro. Por isso essas atividades não são privatizadas, mas também não devem ficar sob a responsabilidade da propriedade estatal. Ou seja, devem ser desempenhadas por entidades públicas não-estatais, mas subsidiadas pelo Estado. (**ibidem**, p 16-17)

Fazendo a crítica ao Estado Neoliberal e ao Estado do Bem-Estar, Bresser Pereira aponta o Estado Social-Liberal como a alternativa para a atual conjuntura nacional e internacional, fortemente influenciada pela globalização e pelas rápidas modificações que introduz em todas as áreas. Este tipo de Estado será

social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais

flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (*ibidem*, p.10)

Nunca é demais lembrar que a reforma administrativa desencadeada pelo Governo Federal tem se dado na linha preconizada pelo seu ex-ministro. Para tanto, vêm sendo promovidas mudanças na Constituição Federal, bem como a implantação de uma nova organização administrativa do Estado brasileiro, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. É neste contexto que surgem as propostas de criação das organizações sociais - instituições públicas não-estatais. “Entende-se por ‘organizações sociais’ as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtém autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito a dotação orçamentária”. (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.74).

A primeira organização do gênero, no Brasil, de que temos notícia é o Hospital Sarah Kubtschek. Além desse, o Governo Federal vem transformando algumas de suas instituições em organizações semelhantes, como por exemplo a Fundação Roquete Pinto e o Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Anuncia-se que as Universidades Federais deverão também passar por essa transformação.

PARANACIDADE - o coroamento de um processo de mudanças institucionais.

Para efeito desse estudo vamos nos ater à proposta de “publicização”, incorporada pelo Governo do Estado do Paraná, com a implantação do PARANACIDADE. Outra entidade, com as mesmas características, também foi criada pelo Governo Estadual: é o PARANAEDUCAÇÃO.

Diferentemente das empresas privadas, não há muitos estudos sobre as instituições públicas, e pouco da história dessas organizações. Já se passaram quase três anos desde a implantação do PARANACIDADE e torna-se importante a avaliação desse organismo para verificar a efetividade dos objetivos que justificaram sua criação. Mas sobretudo, é importante averiguar se essa entidade se traduz em uma concepção adequada de organização administrativa do Estado, no atual contexto histórico; e apreender as suas possibilidades e limites no atendimento das demandas paranaenses, especialmente quanto a área de infra-estrutura e desenvolvimento urbano, e de apoio aos municípios e suas associações regionais, que se constituem no eixo principal de sua atuação.

Pelo estatuto do PARANACIDADE, a entidade tem a função do atendimento técnico aos municípios paranaenses. Na história do Paraná, essa função foi desempenhada por outras instituições, cada uma inserida num contexto político e econômico específico.

A primeira preocupação do Governo do Estado com o apoio técnico e financeiro aos municípios data do período pós-Estado Novo. Nesse contexto, e sob inspiração dos ventos da redemocratização, foi criado, em 1948, o Departamento de Assistência aos Municípios - DATM, durante o governo Moisés Lupion. O mote da modernização da era militar, em 1971, transformou o DATM na FAMEPAR, que ora se vinculou à Secretaria de Estado do Desenvolvimento dos Municípios, ora à Secretaria de Estado do Planejamento, ora à Secretaria de Estado do Interior, ora à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. Seu propósito mais particular era o de aparelhar os municípios para a elaboração e execução do orçamento público, sob a égide da Lei Federal 4.320, de 17/03/1964. Ao longo de seus 48 anos, tanto o DATM, quanto a FAMEPAR, foram se ajustando institucionalmente para fazer frente às suas

funções e atender as conveniências de Estado: de órgão público, transformou-se em fundação, mantida pelo Estado, até a Constituição Federal de 1988.

Extintas as fundações mantidas pelo poder público, por determinação constitucional, a FAMEPAR foi transformada em Instituto de Assistência Técnica aos Municípios, na modalidade de autarquia. Na seqüência, criou-se em 1996 o PARANACIDADE.

Em sua mensagem à Assembléia Legislativa encaminhando o Projeto de Lei extinguindo a FAMEPAR e propondo a criação do PARANACIDADE, o Governo do Estado argumentou que

A Administração Pública Brasileira encontra-se envolvida em um amplo e profundo processo de reforma do aparelho do Estado, buscando a reduzir o número de órgãos e entidades e o uso de novos modelos jurídico-institucionais, que tragam maior flexibilidade gerencial e efetividade de ações, mantidos os controles governamentais e da sociedade. [...] Na medida em que cresce a convicção de que o Estado não foi constituído para manter estruturas burocráticas onerosas, estou propondo a extinção da autarquia FAMEPAR e a institucionalização do FDU como sua sucessora, sob a forma de um ente de cooperação paraestatal, dotado de personalidade jurídica de Direito Privado que, em regime de delegação e desconcentração realizará, mediante Contrato de Gestão, os elevados objetivos econômicos e sociais pretendidos pelo Estado do Paraná ao formalizar programas de cooperação técnica, econômica e financeira com seus Municípios. (PARANÁ,1996)

A criação do PARANACIDADE coroa um processo de mudança institucional na gestão da questão urbana, acompanhando as transformações estruturais do Estado, especialmente em relação à concentração urbana da população.

O modelo de gestão urbana, adotado no Paraná, não diferiu muito daquele adotado em nível nacional e por outras unidades da Federação. Tem como característica a busca de financiamento externo, especialmente através de agências de fomento tais como o BID e o Banco Mundial. Assim, a partir de finais da década de 70 e início da década de 90 até o presente, foram elaborados diversos projetos, praticamente um por governo, voltados ao desenvolvimento urbano do Estado,

notadamente à implantação de infra-estrutura e à assistência técnica e financeira aos municípios.

O primeiro, Projeto Integrado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PRO-RURAL, tomado durante o governo Nei Braga (1979/1982) e executado de 1982 a 1987, envolveu um montante de recursos da ordem de US\$ 197 milhões, dos quais, 40% oriundos do BID e os restantes 60% dos governos Federal e Estadual. O PRO-RURAL foi um projeto de desenvolvimento regional, destinado a atender 61 municípios cujos indicadores sócio-econômicos apresentavam desempenho abaixo da média estadual. O Programa de Ação Municipal - PRAM foi tomado durante o governo José Richa (1983/1986), com recursos oriundos do Banco Mundial (35%) e Governo do Estado e Municípios (65%). “O empréstimo proposto financiaria a infraestrutura urbana, obras e serviços públicos em 287 cidades de pequeno e médio porte, de tamanhos diversos - de menos de 2.500 habitantes até 50. 000. (IPARDES, 1986, p.5 e 6) Sua execução deu-se de 1983 a 1987. O Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano - PEDU, tomado durante o governo ÁLVARO DIAS (1987/1990) e executado de 1991 a 1995, contou com financiamento do Banco Mundial no valor de US\$ 100 milhões. Além disso, contou com outros US\$110,2 milhões de recursos do Tesouro do Estado e dos municípios. O Programa de Saneamento Ambiental da região Metropolitana de Curitiba - PROSAM, no valor de US\$ 223 milhões, tomado durante o governo ROBERTO REQUIÃO (1991/1994), em execução desde 1992, é resultado de empréstimo do BIRD (52,43%) e de recursos locais oriundos do Tesouro do Estado (18,5%), da Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR (16,5%), Município de Curitiba (11,83%) e demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba (0,59%). Finalmente, o mais recente, PARANÁ URBANO, tomado junto ao BID, no primeiro governo Jaime Lerner (1995/1998) e

em execução a partir de 1996. Há ainda outros projetos setoriais com financiamento externo em andamento no Estado. Contudo vamos nos ater àqueles mais diretamente ligados ao nosso objeto de análise.

Os dois primeiros programas de investimento (PRORURAL e PRAM) foram coordenados pela Secretaria de Estado do Planejamento, à qual a FAMEPAR era vinculada e, na sua execução, agregou várias Secretarias de Estado. Tratava-se de ações coordenadas de governo. Paralelamente ao PRAM, junto à Secretaria de Estado da Fazenda, gestava-se também uma proposta de financiamento articulada com uma ação participativa das comunidades, que ficou conhecido como GRALHA AZUL. Com o tempo, os contratos de financiamento foram assumidos pela FAMEPAR e integraram a administração do PRAM.

O PROSAM foi elaborado com um caráter mais limitado, circunscrevendo-se ao atendimento dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. Sua implementação é feita através de parceria entre a Coordenadoria da Região Metropolitana - COMEC, que faz a coordenação executiva, enquanto que a Secretaria de Estado do Planejamento faz a coordenação geral, através de uma unidade específica de gerenciamento.

O PEDU foi todo planejado por uma equipe técnica junto à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. Sua execução foi entregue à FAMEPAR, então já vinculada à SEDU, que também coordenou o programa. Os programas PRAM e PEDU trouxeram na sua concepção o retorno dos investimentos. Isto significou uma mudança de postura. Para tal foi montada uma estrutura de organização a fim de garantir esse retorno, formando um fundo próprio de recursos, visando futuros contratos com os municípios. Os projetos destinados ao aperfeiçoamento institucional eram não reembolsáveis (“fundo perdido”) e os destinados à infra-estrutura eram

licitados pelos municípios, sob orientação da FAMEPAR, e todos contavam com carências e retorno dos investimentos ao fundo. Esse é nascimento do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FDU. A criação do FDU iria provocar alterações importantes, dentre elas a mudança da missão institucional da FAMEPAR, que além da assistência técnica aos municípios assumiria também a característica de uma agência de fomento e de desenvolvimento municipal.

A implementação do FDU contava com a participação do Banco do Estado do Paraná, Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e da FAMEPAR, que cuidava da coordenação geral do PEDU. Essa arquitetura institucional constituída com o PEDU amealhou recursos expressivos e viabilizou a alteração institucional do órgão de coordenação do programa, pelo atual governo.

O programa PARANÁ URBANO foi concebido e organizado sob a inspiração e história dos programas de investimentos anteriores. Foi instituído um grupo de trabalho junto à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, que contou com a participação de técnicos já experientes na montagem de projetos dessa natureza. Os diversos projetos anteriores serviram como uma espécie de “escola”, para um número significativo de técnicos. Há que se destacar que o Paraná tem formulado e implementado esses programas com grande competência, a ponto de serem considerados referências nacionais e internacionais.

O banco financiador foi o BID. O programa trouxe como novidade a inclusão de critérios econômico-financeiros, sociais e ambientais, para a escolha dos projetos pelos municípios. Estes deveriam apresentar indicadores de eficiência administrativo-financeira, atendimento à proteção do meio ambiente e cumprimento de metas monitoradas por indicadores sociais. Os recursos foram distribuídos em dois grandes

blocos, um de desenvolvimento e aperfeiçoamento institucional e o outro, de investimento em infra-estrutura. A contratação dos recursos do PARANÁ URBANO é condicionada às mudanças na estrutura da gestão municipal. Outra novidade deste programa é que todos os recursos tomados pelos municípios deveriam retornar ao fundo, dentro de prazos de carência e amortização, variáveis em função do projeto financiado.

Conclusão

Este foi o contexto histórico de criação do PARANACIDADE. Há que se destacar o fato de que a definição e implantação deste órgão foram planejadas e instituídas no mesmo momento, e pelo mesmo agrupamento político que governa o Paraná atualmente, e que definiu e está implementando uma nova matriz econômica para o Estado. Matriz esta baseada na implantação de indústrias da ponta da cadeia produtiva, capitaneadas pelas montadoras de automóveis. Esta nova situação já está trazendo conseqüências sociais, especialmente demográficas, que deverão ser gerenciadas.

Em relação à discussão sobre o Estado, pode-se então perguntar: a proposta de “publicização”, através da criação de empresas de direito privado com o caráter de organizações sociais, é um indício concreto da reformulação do Estado Brasileiro para atender os novos requisitos da acumulação do capital. E ainda, até onde os arranjos institucionais são necessários para atender às prioridades definidas pelas propostas dos governos e dos agrupamentos políticos e econômicos que lhes dão sustentação?

As respostas às questões acima ainda não podem ser respondidas em sua totalidade. Pode-se entretanto afirmar que os elementos arrolados anteriormente

sinalizam para o fato de que o aparelho do Estado vem se modificando constantemente, no sentido de se adequar às contingências econômicas e políticas por que tem passado o país e o Paraná ao longo do tempo. As mudanças institucionais na área do gerenciamento urbano e da assistência aos municípios são exemplos significativos dessa assertiva. Os financiamentos internacionais tiveram e ainda têm um papel importante nessa configuração institucional do Estado. O componente de desenvolvimento institucional inseridos nos programas PEDU e PARANÁ URBANO, são paradigmáticos neste sentido.

Finalmente, ficam ainda algumas questões às quais pretende-se buscar respostas ao longo da pesquisa. Questões como: o novo paradigma institucional para o Estado que está sendo adotado pelo país e pelo Paraná, dará conta das transformações econômicas e das demandas sociais ainda não resolvidas e que tendem a ser acentuadas diante de outras demandas produzidas pela nova matriz de desenvolvimento econômico? Sob o ângulo das classes sociais, o quanto a classe que vive do trabalho ganhará e perderá com o novo arranjo? E mais, as razões públicas que legitimaram as mudanças institucionais encobrem outras razões na organização e na atuação do Estado? As ciências sociais têm a obrigação de tornar isso claro.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo & SADER, Emir (org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995.
- BRASIL, Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília, 1995.

- CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo : Cortez, 1996.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 24 mar 1997. Caderno 3 p, 10.
- GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: GENTILI, Pablo. *Pedagogia da exclusão: crítica ao liberalismo em educação*. Petrópolis : Vozes, 1995.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo : Loyola, 1993.
- IPARDES - Fundação Edison Vieira. *Programa de ação municipal - PRAM*. Análise preliminar de situação. Curitiba, 1986.
- MARX, Karl. Crítica ao programa de Gotha. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Textos*. São Paulo : Edições Sociais, 1997.
- ___ ; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. 4ª ed. Portugal : Editorial Presença, s/d.
- MENDES, L. R. Notas sobre teoria econômica e o estado em Keynes e o estado do bem-estar social. In: *Revista de ciências sociais*. Fortaleza, v. 22, n.1/2, p. 171-181, 1993.
- OLIVEIRA. Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: *Novos estudos CEBRAP*, n. 22, p. 8-28, out. 1988.
- PARANÁ. Lei n. 11.498, de 30 de julho de 1996. Institui o PARANACIDADE, pessoa jurídica de direito privado e adota outras providências.
- PARANÁ. Governo do Estado. Mensagem nº 053 de 30 de maio de 1996. Autoriza o Poder Executivo a instituir na modalidade Serviço Social Autônomo o PARANACIDADE. Curitiba, 30 maio 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Instituições e desenvolvimento econômico: uma perspectiva comparativa sobre a reforma do Estado*. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevideú. Barcelona, 25-26 de abril de 1997.

____. O estado do século 21. *Folha de S. Paulo*, 28 nov. 1996.

SOARES, Maria clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo : Cortez, 1996.